



Sr. Amilivia González, Presidente y Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero
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 9 de octubre de 2012, ha examinado el *anteproyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2013*, 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 3 de octubre de 2012 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 2013*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 4 de octubre de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 653/2012, 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 Sr. Amilivia González y Sr. Velasco Rodríguez.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2013 consta de una exposición de motivos, treinta y seis 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 y financiera existente, al principio de estabilidad presupuestaria recogido en el artículo 135 de la Constitución y desarrollado en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, al proceso de consolidación fiscal de la Administración Autonómica y al refuerzo de las políticas de contención del gasto de funcionamiento de la Administración.

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 10).
- Modificaciones de créditos (Título III: artículos 11 y 12).
- Gastos en materia de personal del sector público autonómico (Título IV, con dos capítulos: I, artículos 13 a 18; y II, artículos 19 a 23).
- Cooperación con las Entidades Locales (Título V, artículos 24 y 25).
- Operaciones financieras (Título VI, con dos capítulos: I, artículos 26 y 27; y II, artículos 28 a 31).
- Empresas públicas, fundaciones públicas y otras entidades (Título VII: artículos 32 y 33).
- Tributos y otros ingresos (Título VIII: artículos 34 y 35).
- De las Cortes de Castilla y León (Título IX: artículo 36).

Las disposiciones adicionales se refieren a los gastos de secciones sindicales (primera), a las subvenciones de carácter social (segunda), a la prestación de servicios sociales (tercera), al personal transferido (cuarta), a las universidades (quinta), a las subvenciones de educación (sexta), a los Planes y Programas de actuación (séptima), a la información contable de las entidades sin presupuesto de ingresos diferenciado (octava), a la gestión de determinados créditos (novena), a la suspensión de acuerdos (décima) y a la acreditación del



cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social en la cesión de derecho de cobro de subvenciones (undécima).

Las disposiciones transitorias se refieren a la compensación de poder adquisitivo (primera), al nombramiento de personal interino y contratación de personal laboral con carácter temporal (segunda), a los pagos aplazados del complemento de atención continuada (tercera), a los conciertos educativos (cuarta) y a la adaptación de las relaciones de puestos de trabajo (quinta).

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

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley figura, además de un índice de los documentos que lo conforman y de la comunicación preceptuada en el artículo 4.1 b) del Decreto 86/2007, de 23 de agosto, por el que se crea y regula la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, una Memoria justificativa de 30 de septiembre de 2012, comprensiva de los siguientes apartados: marco normativo de referencia, necesidad y oportunidad del proyecto, evaluación de su impacto, 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 de 2 de octubre de 2011.

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, y corresponde 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 de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2003, 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



conurrencia 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.

Examinado el expediente, se considera que estas prescripciones se han cumplimentado, aunque debe advertirse la necesidad de dotar de mayor contenido a la mayoría de los apartados recogidos en la Memoria, cada vez más parcos en su contenido, máxime si se contrastan con el examen relativo al impacto por razón de género.

Tal y como ha tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones este Consejo Consultivo, la valoración del cumplimiento de los requisitos establecidos por la legislación no puede ceñirse exclusivamente a su mero aspecto formal de constancia documental, sin ir acompañado de un cierto contenido material. Además, si se tiene en cuenta tanto la naturaleza de la ley que se dictamina como que el presente dictamen ha sido solicitado por el trámite de urgencia, el contenido testimonial de algunos de los apartados de la Memoria remitida no favorecen su rápida emisión con un adecuado conocimiento de los trámites, modificaciones, marco normativo, estudio económico o modificaciones efectuadas respecto de años anteriores.

Además, debido a la modificación de normas sustanciales como la Constitución Española (artículo 135), la promulgación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad que la desarrolla y, a nivel autonómico, la aprobación del Decreto-Ley 1/2012, de 16 de agosto, por el que se establecen medidas urgentes para garantizar la estabilidad presupuestaria, se requeriría que la Memoria remitida hiciese una referencia al menos a este nuevo marco normativo y a las medidas adoptadas, en su caso, para su debido cumplimiento.



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 donde 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 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, 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 indisponible 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.

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 precisaba el régimen al que deben ajustarse los presupuestos de las Comunidades Autónomas y se limitó 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.

Sin embargo, la reciente reforma Constitucional de 27 de septiembre de 2011 ha venido a modificar el artículo 135 del Texto Constitucional, con incidencia en el ámbito de todas las Administraciones Públicas, con la finalidad de garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país. De esta manera el referido artículo establece:

“1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”.

»2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

»Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

»3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

»Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de



gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

»El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

»4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

»5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

»a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

»b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

»c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

»6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias”.

El referido precepto se desarrolla en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuya finalidad,



en palabras de su artículo 1, es el establecimiento de los principios rectores que vinculan a todos los poderes públicos, a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público orientada a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, como garantía del crecimiento económico sostenido y la creación de empleo.

Asimismo, se establecen los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, en los que se garantiza la participación de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera; el establecimiento de los límites de déficit y deuda, los supuestos excepcionales en que pueden superarse y los mecanismos de corrección de las desviaciones; y los instrumentos para hacer efectiva la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento, en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española y en el marco de la normativa europea.

A nivel autonómico, de acuerdo con 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 a certificar 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 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, 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 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 resultar ajustado al contenido del proyecto de ley estatal, pero 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 cantidades en concreto.



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, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, 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.

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, 1208/2010, de 7 de octubre, y 1363/2011, de 11 de octubre, entre otros.

7ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

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, de la Hacienda y del Sector Público de Castilla y León.

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 proyectada.

Título I.- De los créditos iniciales y su financiación.

Artículo 2.- Aprobación de los créditos.

El presente anteproyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León va íntimamente unido al anteproyecto de ley de Medidas Tributarias y Administrativas (las que usualmente se vienen conociendo como "leyes de acompañamiento"), ya que algunas de las medidas que se adopten en ésta pueden afectar a aquélla y viceversa. Pues bien, tal y como se recoge en el referido anteproyecto de la ley de acompañamiento -y sin perjuicio de lo que allí se dirá sobre la reorganización y reestructuración de órganos e instituciones-, lo cierto es que se ha previsto la extinción del Instituto de Seguridad y Salud Laboral de Castilla y León con efectos de 1 de enero de 2013, por lo que se desconoce el motivo de la inclusión del presupuesto de este ente en el apartado 10 del artículo 2. Como el artículo proyectado no contiene referencia a cantidad alguna (al igual que en el resto de preceptos, tal y como ya se ha señalado), ello impide a este Consejo efectuar alguna observación o



referencia concreta respecto de esta previsión, esto es, si obedece a un error en su inclusión en el texto de la ley o si, por el contrario, al entrar en fase de liquidación, se presupuesta alguna cantidad. De concurrir la primera de las causas apuntadas, deberá suprimirse el referido apartado.

Título III.- De las modificaciones de créditos.

Artículo 11.- Régimen jurídico.

Tal y como ha señalado en anteriores ocasiones este Consejo y puntualiza, en el mismo sentido, el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, las transferencias de crédito a las que se refieren los dos párrafos del apartado 3 de este artículo 12 merecen la siguiente observación:

Se atribuye a la Consejería de Hacienda la competencia para autorizar dichas transferencias, a excepción de aquellas 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 apartado 3 del artículo 11 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 y del mismo modo que se advirtió con ocasión del anterior anteproyecto de ley de presupuestos (Dictamen 1.363/2011), 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”. 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 amplia y detallada.

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

Capítulo I. -De los regimenes retributivos.

Artículo 13.- Normas Generales.

Tal y como señala la Dirección de los Servicios Jurídicos en su informe, la previsión contenida en el artículo 13.4, relativa a la no incorporación de nuevo personal durante 2013 salvo procesos selectivos correspondientes a ofertas de empleo de ejercicios anteriores, debería advertirse que quedaría condicionada a las previsiones que, por vía de normativa básica, pudiera adoptar el Estado.

Artículo 16.- Del personal de la Gerencia Regional de Salud.

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

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.

Así, en la exposición de motivos de esta última Ley se señala que, como contenido esencial, se incluye, debido a la necesidad de mantener una regulación especial para el personal de los servicios sanitarios, “La reorganización y modificación del sistema retributivo que, con respeto a la normativa básica aplicable y a las cuantías globales que viniera percibiendo cada profesional, permita adecuarlo a las especiales condiciones laborales del personal que presta servicio en los centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla y León”.



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

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

Artículo 20.- 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 apartado 5 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 este Consejo en sus Dictámenes 847/2008, 1.021/2009 y 1.208/2010, 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 el de la anulabilidad, y la nulidad se concibe como una excepción. Así, la doctrina ya ha advertido 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 está ante la paradoja de que los informes previstos en los apartados 1 y 2 pueden ser solicitados y emitidos 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.

Título VI.- De las operaciones financieras.

Capítulo I.-De las garantías

Artículo 26.- Avales.

El apartado 1 de este artículo se refiere a la posibilidad que tiene la Junta de Castilla y León de otorgar avales y, en concreto, a avales de la Administración General, expresión que resulta redundante, dado que los avales que otorga la Junta de Castilla y León son siempre de la Administración General, de conformidad con lo establecido en el artículo 200.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, que dispone: "La Administración General de la Comunidad podrá, de conformidad con lo dispuesto en este capítulo, afianzar las obligaciones derivadas de operaciones de crédito concertadas por personas jurídicas públicas o privadas mediante el otorgamiento del correspondiente aval



por la Junta de Castilla y León a propuesta de la Consejería de Hacienda, de acuerdo con lo que establezca la ley de presupuestos para cada ejercicio”.

Por lo tanto sería plausible que desapareciera la expresión “de la Administración General” detrás del término avales.

Capítulo II.-Del endeudamiento.

Artículo 30.- Deuda de la Comunidad.

Respecto del apartado 1 de este artículo debe llamarse la atención sobre la falta de cuantificación del importe de la deuda pública que puede emitir la Comunidad u otras operaciones de crédito a largo plazo que concierte. Al respecto hay que señalar que debería cuantificarse en el artículo el importe máximo teniendo en cuenta los criterios establecidos al respecto en el artículo 194 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León que dispone: “Las cuantías máximas a que puedan ascender las operaciones previstas en los artículos 191 y 193 se autorizarán por ley en cada ejercicio, dentro de las limitaciones que resulten de la legislación básica estatal. Estas cuantías máximas se podrán referir al importe total de las operaciones del ejercicio o al incremento máximo del saldo vivo al final de cada ejercicio. En cuanto a la Deuda del Tesoro el límite máximo se podrá establecer en proporción al volumen de ingresos previstos en el respectivo presupuesto”.

Así mismo el último párrafo de este apartado 1 se refiere a la subrogación en los préstamos de la empresa pública Provil, S.A. como consecuencia de su extinción, para lo cual establece un límite de endeudamiento independiente del señalado en el párrafo anterior. Cabe recordar que la subrogación de los préstamos no puede suponer en ningún caso la superación del límite total de endeudamiento que debería de haberse cuantificado en el apartado 1 y que, tal y como ya se ha indicado, en aplicación del artículo 194 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, debe establecerse dentro de las limitaciones que resulten de la legislación básica estatal.

Por lo tanto debería fijarse un importe de la subrogación que no superase el límite del endeudamiento según lo establecido en la normativa



básica estatal, el sistema europeo de cuentas y la normativa sobre estabilidad presupuestaria en cuanto a la permisión sobre la superación de los límites.

El artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, relativo al establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas dispone en su apartado 3 que la fijación del objetivo de deuda pública será coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria establecido. En su apartado 4 establece que para la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se tendrán en cuenta las recomendaciones y opiniones emitidas por las instituciones de la Unión Europea sobre el Programa de Estabilidad de España o como consecuencia del resto de mecanismos de supervisión europea.

El artículo 13, en relación con la instrumentación del principio de sostenibilidad financiera, establece que la Administración Pública que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto y que los límites de deuda pública solo podrán superarse por las circunstancias y en los términos previstos en el artículo 11.3 de esta Ley, en cuyo caso deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita alcanzar el límite de deuda teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento.

Dichos supuestos excepcionales en los que puede incurrirse en déficit estructural son las catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Esta desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo.

No parece que la excepción que se contempla en el precepto pueda encuadrarse en las circunstancias mencionadas, por lo que ha de considerarse como una extralimitación de la previsión legal.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".



Artículo 31.- Endeudamiento de las restantes entidades del sector público autonómico.

En relación con el párrafo segundo del apartado 2 del citado artículo se realiza la misma observación que en el apartado 1 del artículo 30 respecto de la cuantificación del importe máximo del endeudamiento al que puede llegar la Agencia de Innovación, Financiación e Internacionalización Empresarial de Castilla y León y el Instituto Tecnológico Agrario, que debería cuantificarse en el precepto objeto de análisis.

Título VIII.- De los tributos y otros ingresos.

Artículo 34.- Actualización de tasas y establecimiento de determinados precios.

Este precepto, que contiene una serie de disposiciones generales sobre las tasas, señala en su apartado 2 que el importe mínimo de toda liquidación no podrá ser inferior a la cantidad de tres euros.

En este ámbito debe traerse a colación el artículo 51 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, regulador de los derechos de escasa cuantía, que dispone:

“Reglamentariamente la Consejería de Hacienda establecerá las normas precisas para la anulación y baja en contabilidad de todas aquellas liquidaciones de las que resulten derechos cuya cuantía resulte insuficiente para la cobertura del coste que su ejecución y recaudación represente” (de forma similar a como lo hacía el artículo 42 bis de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, hoy derogada).

De este modo, si se tiene en cuenta que esta remisión al desarrollo reglamentario del precepto se introdujo en el ordenamiento autonómico por la Ley 8/1996, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras, Presupuestarias y Económicas, y que ha transcurrido un margen de tiempo más que prudencial, se considera aconsejable que se aborde dicho desarrollo de cara a solventar los problemas prácticos que pudieran suscitarse en la aplicación de la normativa en materia de tasas.



Disposiciones adicionales.

Disposición adicional tercera.-Prestación 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 16/2010, de 20 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, dispone “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 formalizar 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 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, contiene una habilitación general al señalar 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”.



Disposiciones transitorias.

Previamente al análisis individualizado de esta disposición, conviene hacer una precisión de carácter general en relación con el contenido de todas ellas.

De conformidad con lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa, el objeto de las disposiciones transitorias es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto en la nueva regulación y establecer una regulación autónoma y diferente de la recogida en las normas nueva y antigua para situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva, bien para determinar la pervivencia o ultraactividad de la norma antigua, bien para la aplicación retroactiva inmediata de la norma nueva en estas situaciones, bien para determinar -para situaciones surgidas con posterioridad a la norma nueva- la pervivencia o ultraactividad de la antigua, o regular de modo autónomo y provisional dichas situaciones.

El contenido de las disposiciones del anteproyecto objeto de dictamen no se corresponde con el objeto de las disposiciones transitorias sino más bien con el de las disposiciones adicionales. En la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, 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, se establece que estas disposiciones deberían regular:

“a) Los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado. El orden de estos regímenes será el siguiente: territorial, personal, económico y procesal.

»El régimen jurídico especial implica la creación de normas reguladoras de situaciones jurídicas diferentes de las previstas en la parte dispositiva de la norma. Estos regímenes determinarán de forma clara y precisa el ámbito de aplicación y su regulación será suficientemente completa para que puedan ser aplicados inmediatamente.

»b) Las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o a alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado.



»c) Los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas. Deberán usarse restrictivamente y establecerán, en su caso, el plazo dentro del cual deberán cumplirse.

»d) Los preceptos residuales que, por su naturaleza y contenido, no tengan acomodo en ninguna otra parte del texto de la norma”.

Disposición transitoria primera. Compensación de poder adquisitivo.

En el segundo párrafo de esta disposición debería eliminarse el término “personal laboral no directivo” puesto que no existe en la legislación aplicable. La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en su artículo 8 clasifica a los empleados públicos en funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral -ya sea fijo por tiempo indefinido o temporal- y personal eventual. Por su parte el artículo 13 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, dispone: “El personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León incluido en el ámbito de aplicación de esta Ley se clasifica del modo siguiente:

»a) personal funcionario.

»b) personal interino.

»c) personal eventual.

»d) personal laboral.

»2.- A efectos de lo dispuesto en el artículo 2.4 es personal estatutario el incluido en el ámbito de aplicación del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud y normas de desarrollo, que preste sus servicios en los centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla y León bajo la relación funcional especial de personal estatutario, conforme esté establecido en su normativa específica”.

Por lo tanto deben sustituirse los términos” personal laboral no directivo” por el de “personal laboral que no tenga un contrato de alta dirección”.



Disposición transitoria segunda. Nombramiento de personal interino y contratación de personal laboral con carácter temporal.

En sentido similar a la observación anterior debe eliminarse del párrafo primero del apartado 1 la expresión "relación de carácter funcional interina o temporal", puesto que en el ámbito funcional la única clasificación que se efectúa es la de funcionario interino y no existe la de funcionario temporal.

El apartado 3 sanciona con la nulidad de pleno derecho los actos dictados en contravención de lo dispuesto en este artículo, bien en contra de una autorización desfavorable, o bien, sin perjuicio de su posible convalidación, con omisión del trámite de solicitud de autorización o sin autorización.

Este Consejo Consultivo considera procedente volver a 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 invalidez de los actos administrativos es el de la anulabilidad, concibiéndose la nulidad como una excepción. Así, la doctrina ya ha advertido 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.

Por otra parte debe tenerse en cuenta que actualmente la Consejería de Hacienda tiene, además de las competencias presupuestarias respecto del personal de la Administración de la Comunidad, las competencias en materia de función pública, por ello hay que distinguir el informe presupuestario de la actuación correspondiente a la gestión de personal.

Por último y tal como señala el informe de los Servicios Jurídicos, debería establecerse una vinculación entre esta disposición y el contenido del artículo 13.4 del anteproyecto objeto de dictamen, al referirse a la no incorporación de nuevo personal a lo largo del ejercicio 2013.



Disposición transitoria quinta. Adaptación de las relaciones de puestos de trabajo.

Como señala la Dirección de los Servicios Jurídicos en su informe, por un lado el contenido de esta disposición ha de adecuarse a la potestad autoorganizativa de la Administración y, por otro, tiene que salvaguardarse la estructura orgánica y prever qué sucede si en los supuestos de amortización de una plaza ésta se corresponda con puestos de titulares de órganos, ya que podrían afectar a la existencia de tales órganos.

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".

Cabe señalar también que los artículos se numerarán con cardinales arábigos, los artículos deberán llevar un título que indique el contenido o la materia a la que se refieren, y respecto a la composición, tras la palabra "artículo", el cardinal arábigo, seguido de un punto y un espacio; a continuación, en cursiva, el título del artículo en minúscula, salvo la primera letra, y un punto al final.

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.

Por último debe señalarse que resultaría conveniente, de acuerdo con la técnica normativa aplicada en la mayoría de los textos normativos remitidos a este Órgano Consultivo para dictamen, eliminar las determinaciones de órganos concretos y sustituirlas por referencias genéricas a los órganos o servicios competentes. Este Consejo Consultivo viene destacando ese criterio de designación como fórmula adecuada de pervivencia del alcance que haya de tener el articulado de toda disposición normativa, por encima de las variaciones



orgánicas y de denominación que el funcionamiento de la Administración impone. El propio Consejo de Estado señala, en el Dictamen nº 3.445/96, que la seguridad jurídica y la buena técnica normativa aconsejan que todas las normas, y muy especialmente aquellas que tengan rango de ley, nazcan en el seno propio de la materia que es objeto de regulación y vivan en él hasta que sean sustituidas por otras.

III CONCLUSIONES

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

Atendidas las observaciones formuladas al párrafo segundo del artículo 30.1, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León” y consideradas las restantes 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 2013.

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