

**ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA
COMUNIDAD PARA EL AÑO 2024**

Informe núm. DSJ-3-2024

1 de febrero de 2024

Se ha recibido en esta Dirección de los Servicios Jurídicos el texto del "anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad para el año 2024", a fin de emitir el preceptivo informe, conforme a lo establecido en el artículo 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León y en el artículo 2.5.A.c) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.

A la vista del anteproyecto de Ley se procede a emitir el siguiente informe fundado en Derecho.

- I -

Según la jurisprudencia constitucional (por todas, STC 99/2016, de 25 de mayo), las Leyes de Presupuestos poseen un contenido mínimo, necesario e indisponible, constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos.

Además, según esa doctrina constitucional, estas leyes pueden incorporar otra serie de disposiciones, siempre y cuando guarden una relación directa con su función constitucional (artículos 66.2 y 134.2 de la C.E.), como puede ocurrir con previsiones que se deriven de la dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno de la Comunidad (SSTC 3/2003, de 28 de enero, 238/2007, de 21 de noviembre, 248/2007, de 13 de diciembre, 9/2013, de 28 de enero y 2017/2013, de 19 de diciembre, entre otras).

El texto del anteproyecto remitido incluye el contenido necesario e indisponible de toda norma presupuestaria, todo ello, además según lo dispuesto en el artículo 89 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

- II -

Más allá de lo anterior, y descendiendo al contenido del texto cabe señalar lo siguiente:

- a) El texto sometido a preceptivo informe jurídico no aporta **los Anexos** correspondientes a los estados de ingresos y gastos de este presupuesto.

De este modo, todo ello habrá de ser completado de acuerdo, no solamente con las previsiones del ordenamiento jurídico interno de la Comunidad, y fundamentalmente de acuerdo con lo que

Informe núm. DSJ-3-2024

1 de febrero de 2024

determina la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, sino también de acuerdo con las previsiones que constituyen normativa reservada al Estado y, por lo tanto, de directa aplicación.

b) La exposición de motivos, a la hora de delimitar la estructura y contenido del anteproyecto, determina la existencia en el texto de treinta y siete artículos, diez disposiciones adicionales, una disposición transitoria y tres disposiciones finales.

c) El Título I se ocupa "de los créditos iniciales y su financiación". Los artículos 1 y 2 del texto sometido a informe se ocupan del ámbito de los presupuestos generales de la Comunidad y de la aprobación de los créditos, previsiones cuya delimitación debe resultar acomodada al contenido sobre la materia en la Ley 2/2006, de 3 de mayo.

A este respecto, el artículo 88 de este texto legal dispone:

"Los presupuestos generales de la Comunidad comprenden:

- a) El presupuesto de la Administración General de la Comunidad.*
- b) Los presupuestos de los organismos autónomos y de los entes públicos de derecho privado integrantes de la Administración Institucional de la Comunidad.*
- c) Los presupuestos de aquellas otras entidades u órganos del sector público autonómico que no formen parte de la Administración de la Comunidad, que tengan dotación diferenciada y presupuesto limitativo.*
- d) Los presupuestos de explotación y los de capital de las empresas públicas y las fundaciones públicas de la Comunidad, excepto las constituidas solamente por las universidades públicas."*

Por su parte, el artículo 94 de la misma Ley de la Hacienda, referido a la clasificación orgánica de los créditos para gastos, determina que *"la clasificación orgánica agrupará por secciones y servicios los créditos asignados a los distintos centros gestores"*.

A este respecto el texto sometido a informe incluye de forma adicional, como integrante de los presupuestos generales de la Comunidad, el presupuesto de la política agraria común.

Teniendo en cuenta lo anterior, como novedad en el texto, la letra a) del artículo 1 agrupa, como un todo, el presupuesto de la Administración General de la Comunidad, el de las Cortes de Castilla y León e instituciones propias de la Comunidad y el de la Política Agraria Común.

Informe núm. DSJ-3-2024

1 de febrero de 2024

La memoria fundamenta esta agrupación "ya que todos forman parte de una única entidad presupuestaria y comparten, por tanto, el presupuesto de ingresos". Esta manifestación y su posterior concreción en la Ley habría de tener mayor fundamento, puesto que se desconoce el precepto normativo que lo sustenta, y a la vez considerar que el artículo 88 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, cuando determina que presupuestos comprenden los generales de la Comunidad, contempla los de la Administración General de una manera diferenciada.

Esta previsión del artículo 1 tiene su repercusión en la aprobación de los créditos del artículo 2, y así lo que ahora se recoge es una aprobación del presupuesto conjunto (ingresos y correspondientes gastos) de 13.150.669.634 para la Administración General, las Cortes de Castilla y León e Instituciones Propias de la Comunidad y Política Agraria Común, de modo indiferenciado para todos ellos.

A continuación, sí se refiere el precepto al presupuesto de gastos de modo diferenciado para cada una de estas entidades.

No puede olvidarse que lo que ahora se aprueba son los presupuestos generales de la Comunidad, que según el artículo 89 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, son "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".

Teniendo en cuenta este precepto, lo expuesto en el texto que se informa no se compadece con ello ni con cuanto dispone el artículo 88 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, que prevé un presupuesto diferenciado para cada una de las entidades a las que se refiere el propio precepto.

De otro lado, la redacción de la letra i) del precepto podría garantizar mejor la seguridad jurídica en su aplicación aludiendo expresamente a las entidades que gozan del mismo régimen presupuestario que las empresas públicas y fundaciones públicas, señaladamente; aquel supuesto al que se refiere la disposición adicional octava de la Ley 2/2006 de 3 de mayo. Esto mismo debería considerarse en el artículo 2.10 de la Ley proyectada.

Asimismo, esta letra debería aludir a los presupuestos de explotación y los de capital de las empresas públicas y las fundaciones públicas de la Comunidad en coherencia con el literal del

Informe núm. DSJ-3-2024

1 de febrero de 2024

citado artículo 88 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, y con el contenido del artículo 2.10 de la Ley que se informa.

d) El Título II se dedica al régimen general de los créditos con dos capítulos, el segundo de los cuales, se refiere a la gestión de los gastos.

Particularmente respecto de su artículo 9 relativo a “convenios de colaboración y encomiendas de gestión”, debería prescindirse de los términos “de colaboración” y aludir únicamente a convenios puesto que esta es la denominación que adopta la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuando regula el régimen jurídico básico de aquellos, resultando este régimen el aplicable a la situación que ahora se plantea.

e) El Título III se ocupa de las modificaciones de créditos. En concreto, su artículo 10.3 es el relativo a las transferencias que afectan a determinadas categorías de créditos, como son los que se realicen dentro del presupuesto de la Administración General y supongan, dentro de cada sección, incremento de los créditos de cualquiera de los artículos del capítulo destinado a gastos corrientes en bienes y servicios, o cuando se realicen dentro de los presupuestos de un organismo autónomo o ente con dotación diferenciada y presupuesto limitativo, en los mismos términos.

Según el tenor literal de dicho precepto, tales transferencias serán autorizadas por la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda, (a excepción de aquellas en que dicha autorización corresponda a la Junta de Castilla y León). A este respecto deberá tenerse en cuenta lo previsto en el artículo 124.2 de la Ley 2/2006 de 3 de mayo, que atribuye determinadas competencias en esta materia “al consejero correspondiente”. Ello supone que, en la medida que no se modifique el citado precepto (y, en su caso, también el artículo 124.3) debería entenderse que las transferencias de crédito que hayan de autorizarse por la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda son distintas a las del artículo 124.2.

f) El Capítulo I del Título IV se refiere a los regímenes retributivos y, particularmente, su artículo 12 contempla reglas generales, determinando con carácter general cuales sean las retribuciones íntegras del personal al servicio de las entidades incluidas dentro del sector público autonómico de la Comunidad.

Informe núm. DSJ-3-2024

1 de febrero de 2024

Una peculiaridad del texto que se informa tiene que ver con la determinación de las retribuciones íntegras del personal al servicio de las entidades incluidas dentro del sector público autonómico, a lo que se refiere el artículo 12. Carente el texto de la referencia obligada a los incrementos y cantidades que determina la normativa estatal, la aprobación de estos presupuestos, a fin de cumplimentar las exigencias de su contenido, se remite, como no podía ser de otro modo, a la normativa básica del Estado.

Esto, que no resulta discutible y sí en cambio ajustado a las circunstancias determinantes de este contenido necesario, impide que el artículo 13, al señalar las distintas cuantías a las que el precepto ha de referirse, señale aquellas que parecen las vigentes a 31 de diciembre de 2023 y ello en atención a dos circunstancias:

La primera y principal es que estas cuantías son las vigentes ya aprobadas y no las que hayan de regir para el ejercicio 2024.

Y en segundo lugar porque si se desconocen los porcentajes de incremento, lógicamente no pueden conocerse las cuantías del artículo 13.

No obstante todo ello, hay que advertir que artículo 77.3 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, exige que en la Ley de Presupuestos figuren las cuantías de las retribuciones básicas, de los complementos de destino y específicos, así como el importe global que represente el porcentaje autorizado con destino al complemento de productividad.

Del mismo modo, el artículo 77.1 de la ley precitada, establece que las retribuciones básicas de los párrafos a) y b) del apartado 2 del artículo 76 serán iguales a las de los funcionarios de la Administración del Estado para cada uno de los grupos en que se clasifiquen los cuerpos o escalas. Lo mismo para las cuantías de las pagas extraordinarias. Finalmente, la cuantía del complemento de destino será igual que la fijada por la Administración del Estado.

Otra cuestión a tener en cuenta en este artículo 13 es que el contenido de la letra k) no se compadece con el auténtico contenido del precepto y así, mientras que este se refiere a las cuantías a percibir por el personal de la administración de Castilla y León que desempeñe puestos de trabajo sujetos al régimen retributivo previsto en el Ley 7/2005 de 24 de mayo, la citada letra k) se refiere a cómo haya de efectuarse el nombramiento de personal docente funcionario interino con horarios de trabajo inferiores a los establecidos con carácter general. En todo caso, la indicada letra podría

Informe núm. DSJ-3-2024

1 de febrero de 2024

determinar las cuantías retributivas en tales supuestos dejando, para una disposición adicional el contenido sustantivo de la autorización.

Además, en cuanto a esta previsión, la Dirección de los Servicios Jurídicos ya ha señalado en anteriores informes que si bien el artículo 43.1 de la Ley de la Función Pública de Castilla y León exceptúa al personal docente y sanitario respecto del sistema general de la selección del personal interino, ello no significa que, seleccionado éste, no tenga lugar la vinculación que respecto de este tipo de personal impone la Ley de la Función Pública en su artículo 15 y, en concreto, lo correspondiente al ejercicio de los derechos, que son los mismos que respecto del personal funcionario. En este sentido, está el derecho al puesto y al ejercicio de las funciones que en él se lleven a cabo, de modo que cualquier limitación que pretenda imponerse deberá tener en cuenta tal regulación.

Respecto del régimen retributivo del personal de la Gerencia Regional de Salud, se aborda en el artículo 15. A este respecto, en función de la naturaleza jurídica de las relaciones de prestación de servicios, existen tres clases o tipos de personal que prestan servicios en la Gerencia Regional de Salud: el personal funcionario, el personal laboral y el personal estatutario, rigiéndose cada uno de ellos por su propia normativa.

De este modo, las previsiones de los artículos 13 y 14 del anteproyecto de Ley de presupuestos sobre el régimen retributivo del personal no laboral y del personal laboral de la Administración de la Comunidad resultarían igualmente de aplicación al personal funcionario y laboral que presta servicios en la Gerencia Regional de Salud.

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 Servicios 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.

En relación con las previsiones de las retribuciones del personal estatutario, ha de señalarse que, entre las condiciones particulares de determinados puestos de trabajo, retribuidas por

Informe núm. DSJ-3-2024

1 de febrero de 2024

complemento específico, también se incluye la incompatibilidad, por así disponerlo el apartado segundo del artículo 56 de la Ley 2/2007, de 7 de marzo.

Respecto del complemento de productividad, habrá de observarse lo que se dispone en el Decreto Ley 2/2012, de 25 de octubre, que adopta medidas urgentes en materia sanitaria.

También, a la vista del párrafo final del apartado 2 del artículo 15, cabe reiterar que, sin perjuicio de otras consideraciones, 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 de Castilla y León tenía inicialmente fijado un ámbito temporal de aplicación de 4 años, finalizado el 31 de diciembre de 2005.

Finalmente, la condición suspensiva de este apartado 2 del artículo 15 "hasta que se produzca la reordenación de su sistema retributivo", deberá, en su caso, tener en cuenta que, en el ámbito de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, el sistema retributivo del personal estatutario es el establecido en la Ley 2/2007, de 7 de marzo, por lo que puede entenderse que la reordenación de este sistema ya se ha producido.

De otro lado, en cuanto al apartado 7 de este artículo 15, debe tenerse en cuenta, así como en el resto de las disposiciones donde se alude a circunstancias idénticas, que según el régimen relativo a disposiciones y actos de los titulares de las Consejerías previsto en el artículo 71 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, cuando las órdenes afecten a las competencias de varias Consejerías se aprobarán por el consejero de Presidencia, a iniciativa de los consejeros interesados.

Finalmente, el artículo 18 debe acomodar su título a la correcta identificación tanto de las empresas públicas como fundaciones públicas de la Comunidad y tener en cuenta que la alusión a "otras entidades del sector público" no calificadas, permite incluir, aplicando este contenido, a entidades de este sector público autonómico a las cuales, resulta dudoso que pudiera estar referido, en concreto a las Universidades Públicas de Castilla y León.

g) Dentro del **Capítulo II del Título IV**, el artículo 20 se ocupa de los requisitos para la determinación o modificación de las condiciones de trabajo, modificaciones de plantilla o de relaciones de puestos de trabajo del personal del sector público autonómico con repercusión en el gasto público.

Informe núm. DSJ-3-2024

1 de febrero de 2024

Su apartado 5 dispone la nulidad de pleno derecho de los acuerdos, pactos, convenios o decisiones relativos a plantillas o relaciones de personal, retribuciones o mejoras de las condiciones de trabajo del personal dependiente de las empresas, fundaciones y entidades públicas de derecho privado que formen parte del sector público autonómico con omisión del trámite de informe, sin informe o en contra de un informe desfavorable cuando éste sea vinculante. Aun cuando la formulación no es del todo clara, parece que se trata de anudar la nulidad a los supuestos en que el acuerdo se haya adoptado sin que conste, con carácter previo, el preceptivo informe. De igual modo, es necesario preguntarse en qué casos tal informe resulta vinculante.

En cuanto al artículo 25, relativo a indemnizaciones por razón del servicio, ha de tenerse en cuenta que su apartado 2 no debe aludir ya al artículo 14, ya que estas indemnizaciones o suplidos han desaparecido de su actual tenor.

h) El Título V se refiere a la cooperación con las entidades locales. El artículo 26 determina que la cooperación económica de la Comunidad de Castilla y León con ellas se realizará a través del Plan de Cooperación Local, que figura como Anexo de esta Ley. A este respecto, y puesto que el mencionado Anexo no forma parte del texto remitido a informe, cabe indicar con carácter general que la Ley 10/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Entidades Locales, contempla su modelo de financiación.

i) El Capítulo II del Título VI se refiere al endeudamiento. A este respecto, la determinación de la cuantía máxima de operaciones de endeudamiento a que se refiere al artículo 194 de la Ley de la Hacienda y del Sector Público debe tener lugar dentro de los límites y requisitos que resulten de la legislación básica estatal, y la permisión sobre la superación de los límites a que se refiere el apartado 2 del artículo 32 debe cumplir los requerimientos del sistema europeo de cuentas y de la normativa sobre estabilidad presupuestaria.

Por lo que se refiere a la posibilidad de exceder el límite fijado en el apartado 1 del artículo 32 del anteproyecto, en virtud de "el endeudamiento no formalizado a lo largo del ejercicio por los entes del sector público autonómico en relación con el inicialmente previsto", establecido en la letra d) del apartado 2 del artículo 32, deberá tener en cuenta no solamente las posibilidades señaladas anteriormente respecto de la legislación básica y del sistema europeo de cuentas y normativa de estabilidad presupuestaria, sino que plantea dos cuestiones importantes a resolver: la primera referida al ámbito subjetivo del endeudamiento, ya que se menciona el endeudamiento no formalizado por "los entes del sector público autonómico", entre los que se encuentra no sólo la

Informe núm. DSJ-3-2024

1 de febrero de 2024

Administración general y la Administración institucional, sino también las demás entidades del sector público y las Universidades públicas, que de no agotar dicho endeudamiento podrá ser utilizado para la deuda de la Comunidad (véase el apartado 4º del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 6 de marzo de 2003, en relación con el endeudamiento de las Comunidades Autónomas, después de la entrada en vigor de la normativa sobre estabilidad presupuestaria); y la segunda referida al ámbito temporal del endeudamiento no formalizado, en el sentido de si es posible usar el endeudamiento no formalizado en ejercicios anteriores en el ejercicio corriente, que nos ofrece serias dudas, ya que la autorización precedente, en principio, debe entenderse agotada.

Particularmente, en lo referido a la posibilidad de endeudamiento de las restantes entidades del sector público del artículo 33, ha de considerarse que la posibilidad de concertar operaciones de crédito a largo plazo para la constitución de activos financieros del Instituto para la Competitividad Empresarial de Castilla y León ha de hacerse en las condiciones y supuestos que determina el artículo 199 de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad. A tal efecto, habrá de considerarse asimismo cuanto determinan las precisas normas que regulan esta entidad en orden a la obtención de los créditos para su financiación a fin de poder cohonestarse con la previsión del citado artículo 199, en su caso.

j) El Título VII se refiere a las empresas públicas, fundaciones públicas y otros entes, y particularmente su artículo 32 determina que "Sin perjuicio de lo previsto en el Capítulo III del Título VI de la Ley 2/2006, de 3 de mayo" las entidades a las que el precepto se refiere, "remitirán copias autorizadas de las cuentas anuales, así como el informe de auditoría y el de gestión, cuando proceda su emisión, a la consejería de adscripción, que a su vez remitirá copia al centro directivo competente en materia de presupuestos".

Al respecto no se formula observación de legalidad siempre que pueda entenderse que la previsión del artículo 227.1 se sigue teniendo en cuenta, a mayor abundamiento de lo que ahora se dispone.

k) El Título VIII se refiere a tributos y otros ingresos. Respecto al artículo 36, dedicado a la actualización de tasas y establecimiento de determinados precios, su apartado 2 ha de tener en cuenta que el artículo 11.2 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad, cuando indica que "la cuantificación de la cuota de las tasas se efectuará de manera que el rendimiento estimado por su aplicación tienda a cubrir en su conjunto, sin exceder de él, el coste total real previsible del servicio o actividad de que se trate, o en su defecto del valor de la prestación recibida". Y que "la cuota de las tasas por la

Informe núm. DSJ-3-2024

1 de febrero de 2024

utilización del dominio público se cuantificará tomando como referencia el coste de mantenimiento en condiciones normales de uso de los bienes de que se trate, así como la utilidad que reporte al sujeto pasivo”.

I) En relación con las **disposiciones complementarias** de la Ley, procede realizar las siguientes observaciones:

- La disposición adicional octava regula la determinación del módulo económico de otros gastos para la financiación de centros docentes privados sostenidos con fondos públicos. A este respecto es preciso tener en cuenta que la determinación del módulo económico por unidad escolar se fija con carácter mínimo en la Ley de presupuestos estatal, constituyendo ésta una limitación de mínimos para el establecimiento del propio en la norma autonómica.

No existiendo en el momento actual la preceptiva norma estatal de referencia, carece de sentido que la tabla que contempla el precepto recoja cifras, puesto que estas aún no pueden conocerse.

- La disposición adicional novena se ocupa de la autorización a la Consejería competente en materia de hacienda para realizar determinadas modificaciones presupuestarias vinculadas a la futura aprobación del mapa de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio, para dotar de créditos al Fondo Autonómico de Compensación en orden a la financiación del Plan Plurianual de Convergencia Interior. A este respecto, se está asociando dicha autorización a las previsiones de una norma que aún no ha sido aprobada (Mapa), en relación con unos instrumentos (Fondo de Compensación y Plan Plurianual de Convergencia) que tampoco han sido regulados, de modo que para resultar efectivo lo aquí previsto resulta necesario que se aprueben y no exista contradicción entre esas regulaciones futuras.

Por otra parte, lo anterior supone que a estas modificaciones no les será de aplicación el régimen general, en lo relativo a las limitaciones, del artículo 123 de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad, cuestión que debería encontrar su debida justificación en la memoria que forme parte del expediente.

-La disposición adicional décima, relativa a la especialidad referida a la gestión de los fondos de los planes Next Generation EU y de otros fondos europeos, se refiere a la comunicación preceptiva a la Junta de Castilla y León cuando los importes superen los establecidos en los artículos 8.5 y 9.1 de la norma.

Informe núm. DSJ-3-2024

1 de febrero de 2024

Revisados estos preceptos, la referencia correcta ha de entenderse hecha, no al artículo 8.5, sino al 8.1 del anteproyecto de ley.

Es cuanto se informa en Derecho a los efectos oportunos.

Valladolid, 01 de febrero de 2024.

LA DIRECTORA DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS



María A. García

María A. García Fonseca