

**ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA
COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN PARA 2023**

Informe núm.- DSJ-126-2022

25 de octubre de 2022

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 2023” a fin de emitir el preceptivo informe, conforme a lo establecido en el artículo 75.4 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de 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).

A la vista del texto del anteproyecto remitido, el mismo incluye el contenido necesario e indisponible de toda norma presupuestaria, todo ello, además según lo dispuesto en el artículo 134.2 de la Constitución y el artículo 89 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

- II -

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

a) El texto remitido para la emisión del preceptivo informe jurídico no aporta **los Anexos** correspondientes a los estados de ingresos y gastos de este presupuesto, ni tampoco contempla cifra alguna que, en la parte dispositiva de la Ley, forme parte de las que ésta necesariamente deba contener.

Informe núm.- DSI-126-2022

25 de octubre de 2022

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 determina la Ley 27/2006, 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, debería hacer referencia no solo a la división en Títulos sino también en Capítulos.

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 a las previsiones contenidas sobre la materia en la Ley 27/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad.

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

“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.

d) El Título III se ocupa de las modificaciones de créditos. En concreto, su artículo 10.4 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

Informe núm.- DSI-126-2022

25 de octubre de 2022

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 el titular de la Consejería de Economía y 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 de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad, 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 Consejería de Economía y Hacienda son distintas a las del artículo 124.2.

e) 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 integras del personal al servicio de las entidades incluidas dentro del sector público autonómico de la Comunidad con efectos de 1 de enero de 2023.

Para su conformación, el artículo en cuestión ha de tener en cuenta cuanto dispone el artículo 77.3 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, al exigir 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, en su apartado 1, establece que las retribuciones básicas de los párrafos a) y b) del apartado 2 del artículo 76 de dicha Ley de la Función Pública 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.

Respecto del personal al que se refiere el artículo 14 (al que le es de aplicación del régimen retributivo de la Ley de la Función Pública de Castilla y León), contempla el apartado d) como novedad, respecto de la regulación anterior del precepto análogo, la determinación por la Junta de Castilla y León de las cuantías del complemento específico de este personal. Esto ha de tener en consideración dos condicionamientos. Por un lado, la cuantía que para este complemento establezcan las correspondientes relaciones de puestos de trabajo. Y en

Informe núm.- DSJ-126-2022

25 de octubre de 2022

segundo lugar, que esta determinación por parte de la Junta de Castilla y León ha de considerar si esta operación constituye, atendiendo a su naturaleza, una disposición general, como se propone -decreto-, o por el contrario se trata de una resolución o acto administrativo -acuerdo-, según el artículo 70 de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Respecto del régimen retributivo del personal de la Gerencia Regional de Salud, el mismo se aborda en el artículo 16. 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 14 y 15 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 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 16, 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.

Informe núm.- DSJ-126-2022

25 de octubre de 2022

Finalmente, la condición suspensiva de este apartado 2 del artículo 16 “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.

f) 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.

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.

Por lo que se refiere a las retribuciones de los presidentes, consejeros delegados, directores generales, gerentes y otros cargos directivos análogos de las empresas y demás entidades del sector público autonómico que regula el artículo 21, ha de tenerse en cuenta que el apartado 7.B) de las directrices para la mejora de la transparencia, eficiencia y austeridad de las entidades integrantes de la Administración institucional de la Comunidad de Castilla y León, así como de las empresas y fundaciones públicas de la Comunidad de Castilla y León, aprobadas mediante Acuerdo 81/2021, de 29 de julio, de la Junta de Castilla y León, determina como una de estas directrices, que deberán abordarse las modificaciones normativas precisas para que las retribuciones de este tipo de personal, vinculados mediante un contrato de alta dirección y por su condición de alto cargo, no resulten superiores a las establecidas en los presupuestos generales de la Comunidad, para viceconsejeros, secretarios generales, directores generales, delegados territoriales o asimilados de la Administración general e institucional de la Comunidad.

Por lo que se refiere al artículo 22, referido a contratación de personal con cargo a los créditos para inversiones, ha de tenerse en cuenta que en el apartado 2, los últimos incisos de los

Informe núm.- DSJ-126-2022

25 de octubre de 2022

párrafos 1 y 2 referidos al “cumplimiento de los requisitos citados anteriormente” carecen de sentido, al aludir a unos requisitos que con la redacción del apartado 1 han desaparecido.

g) El **Título V** se refiere a la cooperación con las entidades locales. El artículo 24 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 medidas tributarias y de financiación de las entidades locales, contempla el modelo de financiación de éstas.

h) 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 30 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 30 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 30, 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 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 31, ha de considerarse que la posibilidad de concertar operaciones de crédito a largo plazo para la constitución de activos financieros del Instituto

Informe núm.- DSJ-126-2022

25 de octubre de 2022

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.

i) 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”. Si lo anterior obvia la previsión del artículo 227.1 de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad, y no se entiende a mayor abundamiento de lo allí previsto, el precepto que se informa está modificando el citado artículo 227 y, por lo tanto, debería llevarse a cabo de modo expreso.

j) El **Título VIII** se refiere a tributos y otros ingresos. Su artículo 34 se refiere 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 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”.

Por lo que se refiere al artículo 35, relativo a la actualización de tasas y precios públicos, este precepto trata de dar cumplimiento al procedimiento previsto en los artículos 7.5 y 17.3 de la vigente Ley de Tasas y Precios Públicos, para garantizar el cumplimiento de los requisitos de cuantificación establecidos en los artículos 11 y 19 de esta Ley. En todo caso, la cumplimentación del resto de requisitos previstos habrá de llevarse a cabo con anterioridad a la definitiva aprobación de este proyecto por la Junta de Castilla y León.

No obstante, de cara a la elección de las tasas a revisar, debería valorarse por oportunidad el hecho de que las tasas de caza, de pesca y de evaluación y acreditación de las competencias profesionales, precisamente en el anualidad 2023, pueden llegar a ser bonificadas al 100% o declaradas exentas según el anteproyecto de Ley de rebaja impositiva urgente ante el

Informe núm.- DSJ-126-2022

25 de octubre de 2022

agravamiento de la situación económica, que ya fue informado por esta Dirección en el Informe Jurídico de fecha 8 de julio de 2022, expediente interno DSJ 62/2022.

k) Por lo que se refiere a las **disposiciones complementarias** de la Ley:

- La disposición adicional tercera contempla, de un lado, que la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, y ya no solamente la Gerencia de Servicios Sociales, pueda formalizar acuerdos con determinadas entidades del ámbito social para 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 previstos en la Ley de Servicios Sociales de Castilla y León vigente.

A esta primera cuestión, ya vigente en sus mismos términos para la Gerencia de Servicios Sociales, no puede oponerse más que deba llevarse a cabo a través de los instrumentos previstos por el ordenamiento jurídico vigente en el momento actual para llevar a cabo tal colaboración.

De otro lado, prevé que, previa autorización de la Junta de Castilla y León, se puedan formalizar con los agentes económicos y sociales del Consejo del Dialogo Social este tipo de acuerdos dirigidos a actuaciones de colaboración en el ámbito laboral dentro del ámbito de las competencias de la Consejería y de su Organismo Autónomo dependiente.

Esta segunda sí plantea mayores problemas, toda vez que la Ley de Servicios Sociales de Castilla y León en su Título VIII (iniciativa privada), y en concreto en su Capítulo I y Sección Primera, contempla la participación de la iniciativa privada a través de entidades con o sin ánimo de lucro *“para participar en los servicios sociales mediante la creación de centros y servicios, y la gestión de programas y prestaciones de esta naturaleza”*, y solo contempla atención especial a *“las entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro y asociaciones de usuarios de servicios sociales que realicen actividades en el ámbito de las personas con discapacidad y a las entidades relacionadas con la exclusión social, atención sociosanitaria, protección a la infancia o envejecimiento”*. Por lo tanto, solamente en el caso de que las entidades a las que se refiere el párrafo segundo del apartado 1 de esta disposición adicional tercera cumplan tales condicionamientos, podrían llegar a formalizar el tipo de acuerdos a los que la disposición adicional se refiere.

- La disposición adicional undécima del anteproyecto se ocupa del nombramiento de personal docente funcionario interino con horarios de trabajo inferiores a los establecidos con carácter general. Al respecto es preciso manifestar que si bien el artículo 43.1 de la Ley de la Función

Informe núm.- DSJ-126-2022

25 de octubre de 2022

Pública de Castilla y León excepciona 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 el mismo se lleven a cabo, de modo que cualquier limitación que pretenda imponerse deberá tener en cuenta tal regulación.

- La disposición adicional duodécima se refiere a 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.

- La disposición adicional decimotercera se ocupa de la autorización a la Consejería de Economía y 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.

En relación con el tenor del apartado 2 de esta disposición adicional, habrán de tenerse en consideración dos cuestiones:

En primer lugar, que la financiación local determinada por la participación en los impuestos propios de la Comunidad de Castilla y León, difiere, en cuanto a su naturaleza jurídica, de la denominada cooperación económica local general, y como tal se articula en la Ley (Ley 10/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Entidades Locales vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León) a través del establecimiento de dos fondos diferentes en su Título II.

Informe núm.- DSI-126-2022

25 de octubre de 2022

En segundo lugar, la STC núm. 40/2021, de 28 de febrero de 2021 ha diferenciado claramente la existencia de dos fondos con naturaleza jurídica distinta, la participación en impuestos propios autonómicos, y el fondo de cooperación económica local. El primero de configuración directa legal, que no admite límites en su destino por parte de las Corporaciones Locales, y dispone como cuantía anual la prevista en el artículo 5.1 de la Ley 10/2014, de 22 de diciembre, y el segundo como ayuda o subvención, que puede estar limitado a determinado tipo de gastos, y que dispone como cuantía de éste anualmente la prevista en el artículo 8.2 del mismo texto legal. Por ello, el incremento de la “participación en impuestos propios autonómicos” no puede alterarse sin verse vulnerada la Ley que lo regula, por lo que no cabe que su incremento desde el 2015 hasta la actualidad se reconvierta a cooperación económica general para mancomunidades.

Es cuanto se informa en Derecho a los efectos oportunos.

Valladolid, 25 de octubre de 2022.

EL DIRECTOR DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS.



Fdo. Luis Miguel GONZÁLEZ GAGO.