



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

N.º 64/2023

Excmo. Sr.:

D. Francisco Javier de Irizar Ortega,
Presidente

D. Antonio Conde Bajén,
Consejero

D. Sebastián Fuentes Guzmán,
Consejero

D. José Miguel Mendiola García,
Consejero

D.^a Araceli Muñoz de Pedro,
Consejera

D. Juan Luis Ramos Mendoza,
Secretario General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 2 de marzo de 2023, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 24 de enero de 2023, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente relativo al proyecto de Decreto sobre adaptaciones de naturaleza presupuestaria a lo dispuesto en la legislación básica del Estado.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

Primero. Memoria justificativa.- Con fecha 12 de enero de 2023 el Director General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas suscribió una Memoria explicativa de las razones por las que se estima conveniente acometer un específico desarrollo



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

reglamentario de la Ley 9/2022, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2023 (LPGJCCM-2023), encaminado a armonizar algunas de sus determinaciones cuantitativas, relativas al régimen retributivo de su personal y a los módulos económicos de sostenimiento de centros educativos concertados, con las previsiones de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2023, la cual fue tramitada al mismo tiempo que el citado anteproyecto legal autonómico, imponiendo ahora algunas adaptaciones normativas a la legislación básica estatal aprobada de forma simultánea.

Tras esa justificación, el titular del órgano actuante explica el contenido del proyecto de decreto, sus repercusiones presupuestarias y el objetivo perseguido por sus dos artículos y correspondientes anexos, con los que vendrían a reemplazarse los anexos III y IV de la citada LPGJCCM-2023, formulando las siguientes conclusiones: *“En virtud de cuanto antecede, desde esta Dirección General se considera que queda debidamente justificada la necesidad de llevar a cabo las adaptaciones, de cara al ejercicio 2023, tanto de las tablas retributivas previstas en el anexo III de la Ley 9/2022, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2023, como del módulo económico de distribución de fondos públicos para el sostenimiento de centros concertados. Así mismo, también se considera que queda debidamente justificada la competencia del órgano que las lleva a cabo, así como la idoneidad del instrumento jurídico de toma de decisión en el que se contemplan. [] Finalmente, desde esta Dirección General, no habría inconveniente alguno en informar FAVORABLEMENTE el PROYECTO DE DECRETO SOBRE ADAPTACIONES DE NATURALEZA PRESUPUESTARIA A LO DISPUESTO EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA DEL ESTADO, al amparo de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la Ley 9/2022, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2023”*.

Segundo. Validación de la iniciativa.- A la vista de lo expresado en la memoria antedicha, el 16 de enero posterior el titular de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas acordó autorizar la prosecución de los



trámites precisos para elaborar el referido proyecto de decreto, sobre adaptación de disposiciones presupuestarias a la legislación básica estatal.

Tercero. Primer y único borrador del texto proyectado.- Seguidamente, obra en el expediente un único borrador del citado texto reglamentario, que consta de un preámbulo, dos artículos, dos disposiciones finales y dos anexos.

El preámbulo contiene una justificación de la iniciativa, mayoritariamente concordante con los argumentos de la memoria aludida en el antecedente primero.

El artículo 1 establece: *“Adecuación de las tablas retributivas del anexo III de la Ley 9/2022, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2023 a lo previsto en el artículo 19 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023. [] Las cuantías de las retribuciones a percibir en 2023 por el personal funcionario y estatutario de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos son las previstas en el anexo I del presente decreto. [] Dicho anexo sustituye al anexo III de la Ley 9/2022, de 22 de diciembre”*.

Por su parte, el artículo 2 prevé: *“Adaptación del módulo económico de distribución de fondos públicos para el sostenimiento de centros concertados. [] De acuerdo con lo establecido en el artículo 117 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, el importe del módulo económico por unidad escolar, a efectos de la distribución de la cuantía global de los fondos públicos destinados al sostenimiento de los centros concertados para el año 2023, es el fijado en el anexo II. [] El módulo previsto en el anexo II sustituye al previsto en el anexo IV de la Ley 9/2022, de 22 de diciembre”*.

Las dos disposiciones finales versan, respectivamente, sobre habilitaciones normativas y el régimen de entrada en vigor del decreto, que se establece para: *“[...] el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha; no obstante, sus efectos económicos se retrotraerán al 1 de enero de 2023 cuando así proceda”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En cuanto a los dos anexos, su objeto y contenido responden a los siguientes títulos:

“ANEXO I. [] RETRIBUCIONES A PERCIBIR DURANTE EL EJERCICIO 2023 POR EL PERSONAL FUNCIONARIO Y ESTATUTARIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA Y SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS”.

“ANEXO II. [] MÓDULOS ECONÓMICOS DE DISTRIBUCIÓN DE FONDOS PÚBLICOS PARA EL SOSTENIMIENTO DE CENTROS CONCERTADOS”.

Cuarto. Informe de impacto de género.- Con posterioridad, consta en el expediente un informe emitido el 16 de enero de 2023 por el citado Director General de Presupuestos, donde se analiza el impacto de género derivado del decreto proyectado, concluyéndose que al ser este de naturaleza meramente instrumental y administrativa *“no presenta impacto de género alguno por sí mismo”*.

Quinto. Informe de impacto demográfico.- En la misma fecha anterior, el referido director general emitió otro informe valorativo del impacto demográfico de la iniciativa, concluyendo que la norma proyectada reviste un carácter neutro desde esa perspectiva, dado que solo pretende llevar a cabo unas adecuaciones formales que tienen por finalidad evitar situaciones de incumplimiento de legislación básica del Estado y de inseguridad jurídica, sin que pueda establecerse relación alguna entre sus efectos y los objetivos de la política regional frente a la despoblación.

Sexto. Informe del Gabinete Jurídico.- El expediente se completa con un informe emitido por parte del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, fechado a 19 de enero ulterior, en el que la Letrada actuante muestra su opinión favorable al texto reglamentario proyectado.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en el que tuvo entrada el día 25 de enero de 2023.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

A la vista de estos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete a dictamen de este Consejo un proyecto de decreto mediante el cual pretenden llevarse a efecto varias actualizaciones cuantitativas incidentes sobre los importes asignados a varios conceptos retributivos del personal funcionario y estatutario de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, así como en los módulos económicos de distribución de fondos públicos para sostenimiento de centros educativos concertados, fijados, actual y respectivamente, en los anexos III y IV de la vigente Ley 9/2022, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2023 (LPGJCCM-2023). Tal petición de dictamen, planteada con carácter preceptivo, se ha fundamentado en el cumplimiento de las previsiones del artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, según el cual este último órgano deberá ser consultado en los expedientes relativos a *“proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.

Y en efecto, el propio preámbulo del proyecto reglamentario analizado hace mención a la posibilidad de introducir innovaciones en las variables económicas tratadas en dichos dos anexos, con invocación de las previsiones acogidas en las disposiciones finales segunda y tercera de la citada LPGJCCM-2023, argumentándose en tal sentido: *“[...] la realización de las adaptaciones antedichas por la vía del decreto encuentra su fundamento, con carácter singular, en lo relativo al ámbito retributivo, en la disposición final segunda de la Ley 9/2022, de 22 de diciembre, por la cual se autoriza al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones necesarias que requieran la adecuación de las retribuciones de todo o de parte del personal al servicio de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

las que se establezcan en la normativa básica del Estado. Por su parte, la disposición final tercera, apartado 1 de la citada ley, con un carácter más general, faculta al Consejo de Gobierno para efectuar en los estados de gastos e ingresos de los presupuestos aprobados, así como en su texto articulado, las adaptaciones que sean precisas como consecuencia de la normativa básica estatal que se establezca, tanto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, como en cualquier otra norma que pudiera aprobarse, ya sea de carácter básico, ya sea de general aplicación”.

En virtud de lo anterior, y con independencia de las matizaciones que posteriormente convendrá efectuar respecto de algunos de los datos o valores objeto de actualización relativos al régimen económico de los referidos conciertos educativos, es perceptible que el contenido del proyecto de decreto remitido para dictamen presenta un engarce sustantivo notorio con esas previsiones de posible adecuación reglamentaria autorizantes de la intervención del Consejo de Gobierno en el desempeño de tal labor adaptativa, radicadas, cuando menos, en esas dos disposiciones finales mentadas con anterioridad, hallándonos, por tanto, ante una iniciativa reglamentaria de carácter ejecutivo, auspiciada por una norma legal específicamente habilitante y portadora de concretas encomiendas de ejercicio de la potestad reglamentaria al citado órgano colegiado de gobierno. En consecuencia, el presente dictamen se emite con carácter preceptivo.

II

Procedimiento de elaboración de la norma.- Continuando con el estudio de las actuaciones seguidas en el procedimiento de elaboración de la norma, cabe indicar que el ejercicio de la potestad reglamentaria se regula en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, con carácter general, en el artículo 36 de la citada Ley 11/2003, de 25 de septiembre, que la atribuye al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros de dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias. En su apartado 2 el referido artículo establece que el ejercicio de dicha potestad *“requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia, para lo que se*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar”, añadiéndose en el apartado 3 que “en la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. [] Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite”.

También cabe efectuar una breve mención a las previsiones procedimentales derivadas de lo señalado en los artículos 129 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuanto normativa básica estatal con incidencia sobre *“la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”*, si bien su aplicabilidad a las Comunidades Autónomas debe entenderse atemperada por los criterios interpretativos adoptados y el fallo recaído en la sentencia n.º 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional. En concreto, del contenido de dicha sentencia conviene entresacar los siguientes fragmentos del apartado c) de su fundamento jurídico 7, concernientes al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los ejecutivos autonómicos, en los que se significa: *“[...] Ya hemos declarado que los artículos 129 y 130.2 no resultan aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos. [...] [sin embargo], a la vista de la STC 91/2017, FJ 6, ha de entenderse que son bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) relativas a la elaboración de los reglamentos y por tanto no invaden las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas”*; y que *“[...] deben reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas las previsiones siguientes: “se establecerán los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa” (art. 4.6 de la Ley 2/2011); las Administraciones públicas “prestarán la máxima atención al proceso de consulta pública en la elaboración de sus proyectos normativos” (art. 5.2 de la Ley 2/2011). [] El art. 133 [de la Ley 39/2015, de 1 de octubre], en sus apartados 1, primer inciso (“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

sustanciará una consulta pública") y 4, primer párrafo, contiene normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos. Las demás previsiones del art. 133 descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico; vulneran por ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas”.

Expuesto lo anterior, cabe concluir que las actuaciones desarrolladas durante el proceso de elaboración de la norma, ya descritas en los antecedentes, se acomodan sustancialmente a las previsiones legales y criterios jurisprudenciales antedichos, pudiendo significarse que el procedimiento de elaboración del decreto proyectado constituye un caso singular en el que resulta posible prescindir de los trámites de consulta, audiencia e información públicas aludidos en dicho artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dado que la imperatividad de su articulación queda excepcionada por su apartado 4 -primer párrafo-, en aquellos supuestos relativos a “*normas presupuestarias u organizativas de la Administración Autónoma [...]*”.

Por último, el expediente recibido en la sede electrónica de este Consejo se encuentra correctamente ordenado desde una perspectiva cronológica, se halla completamente foliado y dispone de un índice numerado descriptivo de la documentación que lo conforma, todo lo cual ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

III

Marco normativo.- De forma previa al análisis del proyecto reglamentario sometido a consulta, conviene hacer una breve exposición sobre el entorno normativo en el que ha de producirse su inserción en el ordenamiento jurídico.

Para ello, dada la íntima vinculación de la regulación proyectada con el régimen retributivo del personal de la Junta de Comunidades de Castilla-



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

La Mancha y con las asignaciones presupuestarias destinadas al sostenimiento de los centros docentes concertados, resulta obligado remitirse a las previsiones de los artículos 37, 40, 57 y 58 de la citada LPGJCCM-2023, que establecen sobre ambas materias:

- *“Artículo 37. Disposición general sobre las retribuciones del personal del sector público regional. [] 1. [...] [] 2. Con efectos a partir del 1 de enero de 2023, las retribuciones íntegras del personal referido en el apartado 1, ya se trate de altos cargos, puestos directivos, personal funcionario, eventual, estatutario o laboral, experimentarán, en su caso, el incremento que establezca la normativa básica del Estado con respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2022 en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal, como a la antigüedad del mismo. [] [...] 3. Lo dispuesto en el apartado 2 debe entenderse sin perjuicio de: [] a) [...] [] b) Las adecuaciones retributivas que a lo largo del ejercicio corriente resulten de aplicar la legislación estatal, ya sea básica, ya sea de general aplicación; o, en su caso, la legislación autonómica, que deberá respetar la citada legislación estatal”.*

- *“Artículo 40. Régimen retributivo del personal funcionario y del personal estatutario al servicio de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de sus organismos autónomos. [] 1. Las retribuciones a percibir durante el ejercicio 2023 por el personal funcionario y por el personal estatutario de la Administración de la Junta de Comunidades y sus organismos autónomos, son las siguientes: [] a) El sueldo y los trienios que correspondan al grupo o subgrupo en que se halle clasificado el cuerpo, escala o categoría a que pertenezca dicho personal, en las cuantías que se recogen en el anexo III. [] b) Las pagas extraordinarias, que se percibirán en los meses de junio y diciembre, e incluirán los siguientes componentes: [] 1º. Las cuantías que, en concepto de sueldo y trienios, se indican en el anexo III. [] 2º. La cuantía correspondiente a una mensualidad del complemento de destino, o concepto equivalente, previsto en el citado anexo. [] 3º. La cuantía correspondiente a una mensualidad del complemento específico o concepto equivalente. [] [...] [] c) El complemento de destino o concepto equivalente correspondiente al nivel del*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

puesto de trabajo que se desempeñe, de acuerdo con las cuantías que se recogen en el anexo III. [] El complemento específico que esté asignado al puesto que se desempeñe, o concepto equivalente, cuya cuantía anual experimentará, en su caso, el incremento que establezca la normativa básica del Estado respecto de la vigente a 31 de diciembre de 2022, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 37.3. [...]”.

De otro lado, en cuanto a la definición del régimen económico de los citados conciertos educativos, hay que remitirse a las determinaciones de los citados artículos 57 y 58, que establecen al efecto:

- “Artículo 57. Módulo económico de distribución de fondos públicos para el sostenimiento de centros concertados. [] De acuerdo con lo establecido en el artículo 117 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, el importe del módulo económico por unidad escolar, a efectos de la distribución de la cuantía global de los fondos públicos destinados al sostenimiento de los centros concertados, es el fijado en el anexo IV”.

- “Artículo 58. Financiación de centros concertados. [] 1. A fin de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 116.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, en relación con el artículo 15.2 de la misma, las unidades concertadas en las enseñanzas de Educación Infantil se financiarán conforme a los módulos económicos establecidos en el anexo IV. [] 2. El importe del módulo por unidad escolar destinado a la financiación de la impartición de la Formación Profesional Básica en centros privados concertados será el establecido en el mencionado anexo IV. [] [...] 5. A los centros que escolaricen alumnado con necesidades educativas específicas o necesidades de compensación educativa se les podrá incrementar la ratio mediante medidas de atención a la diversidad, en función del alumnado necesitado y de la disponibilidad presupuestaria. [] [...] 7. El Consejo de Gobierno, a propuesta de la consejería con competencias en materia de educación y previo informe de la dirección general competente en materia de presupuestos, podrá adecuar los módulos establecidos en el anexo IV a las exigencias derivadas del currículo establecido para cada una de las enseñanzas en cada etapa educativa. [] 8. La presente regulación de los módulos económicos para el sostenimiento de los centros concertados, según



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

aparece en el anexo IV, se adaptará, en su caso, a lo que disponga la normativa básica del Estado”.

Asimismo, ha de especificarse cuál es el tenor de las dos previsiones sobre habilitación o desarrollo reglamentario plasmadas en las disposiciones finales segunda y tercera de la propia LPGJCCM-2023, que indican literalmente:

- “Disposición final segunda. Retribuciones de personal. [] Se faculta al Consejo de Gobierno para dictar, en su caso, las disposiciones necesarias que requieran la adecuación de las retribuciones de todo o de parte del personal al servicio de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a las que se establezcan en la normativa básica del Estado [...]”.

- “Disposición final tercera. Desarrollo de la presente ley. [] 1. Se autoriza al Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para efectuar en los estados de gastos e ingresos de los presupuestos aprobados, así como en el texto articulado de esta ley, las adaptaciones que sean precisas como consecuencia de la normativa básica estatal que se establezca, tanto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, como en cualquier otra norma que pudiera aprobarse, ya sea de carácter básico, ya sea de general aplicación. De dichas adaptaciones se dará cuenta a las Cortes de Castilla-La Mancha. [] [...]”.

Dicho esto, conviene también hacer mención a las previsiones de la legislación estatal concordante, donde podrían localizarse los preceptos de carácter básico o de ineludible aplicación supuestamente involucrados en el proceso actualizador emprendido por la consejería consultante.

Y en tal sentido, guardando el mismo orden expositivo de materias afectadas, procede hacer alusión, primeramente, al artículo 19 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2023 (LPGE-2023), que fija las reglas básicas relativas a gastos de personal al servicio del sector público, estableciendo: “[...] Dos. 1. En el año 2023, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 2,5 por ciento respecto a las



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

vigentes a 31 de diciembre de 2022, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo. [] [...] Cinco. 1. Los funcionarios a los que resulta de aplicación el artículo 76 del Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante, EBEP), e incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, en los términos de la disposición final cuarta del EBEP o de las Leyes de Función Pública dictadas en desarrollo de aquel, percibirán, en concepto de sueldo y trienios, en las nóminas ordinarias de enero a diciembre de 2023, las cuantías referidas a doce mensualidades que se recogen a continuación: [] [...] Seis. A efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, las retribuciones a percibir por los funcionarios públicos que hasta la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007 han venido referenciadas a los grupos de titulación previstos en el artículo 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, están referenciadas a los grupos y subgrupos de clasificación profesional establecidos en el artículo 76 y disposición transitoria tercera del EBEP, sin experimentar otras variaciones que las derivadas de esta ley. [] [...]. Finalmente, se precisa en su apartado once: “Este artículo tiene carácter básico y se dicta al amparo de los artículos 149.1.13.ª y 156.1 de la Constitución [...]”.

En cuanto a la regulación estatal básica de los referidos conciertos educativos, constituye pieza clave el artículo 117 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), que establece: “1. La cuantía global de los fondos públicos destinados al sostenimiento de los centros privados concertados, para hacer efectiva la gratuidad de las enseñanzas objeto de concierto, se establecerá en los presupuestos de las Administraciones correspondientes. [] 2. A efectos de distribución de la cuantía global a que hace referencia el apartado anterior, el importe del módulo económico por unidad escolar se fijará anualmente en los Presupuestos Generales del Estado y, en su caso, en los de las Comunidades Autónomas, no pudiendo en éstos ser inferior al que se establezca en los primeros en ninguna de las cantidades en que se diferencia el citado módulo de acuerdo con lo que se establece en el apartado siguiente. [] 3. En el módulo, cuya cuantía asegurará que la enseñanza se imparta en condiciones de gratuidad, se



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

diferenciarán: [] a) Los salarios del personal docente, [] [...] b) Las cantidades asignadas a otros gastos, [] c) Las cantidades pertinentes para atender el pago de los conceptos [...] []. Posteriormente, se indica sobre varias singularidades del modo de gestión de los conciertos: “4. Las cantidades correspondientes a los salarios del personal docente a que hace referencia el apartado anterior, posibilitarán la equiparación gradual de su remuneración con la del profesorado público de las respectivas etapas. [] 5. Los salarios del personal docente serán abonados por la Administración al profesorado como pago delegado y en nombre de la entidad titular del centro, con cargo y a cuenta de las cantidades previstas en el apartado anterior. A tal fin, el titular del centro, en su condición de empleador en la relación laboral, facilitará a la Administración las nóminas correspondientes, así como sus eventuales modificaciones. [] [...] 7. Las Administraciones educativas podrán incrementar los módulos para los centros privados concertados que escolaricen alumnos con necesidad específica de apoyo educativo en proporción mayor a la establecida con carácter general o para la zona en la que se ubiquen”.

Por último, conviene añadir una puntualización tendente a localizar el principal precepto autonómico de rango legal que opera como soporte de la atípica y ya dilatada pervivencia del régimen remuneratorio definido en la antigua Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, el cual se halla ubicado en la disposición transitoria duodécima de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, de Empleo Público de Castilla-La Mancha, donde se establece, como “régimen transitorio de retribuciones complementarias”: “1. Hasta que en cada Administración pública de Castilla-La Mancha se proceda a la implantación de la carrera profesional horizontal, el personal funcionario de carrera no percibirá las retribuciones complementarias previstas en los apartados 3 y 4 del artículo 85. En su lugar, seguirá percibiendo los siguientes conceptos retributivos: [] a) El complemento de destino correspondiente al nivel del puesto que se desempeñe. [] b) El complemento específico destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad. [...] [] Estos conceptos retributivos seguirán teniendo la consideración de retribuciones complementarias []”.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

IV

Observaciones sobre la norma proyectada.- Por último, procede pasar al examen del texto reglamentario proyectado, labor que suscita la formulación de algunas observaciones de orden conceptual o de técnica y sistemática normativa, desprovistas de carácter esencial, cuya toma en consideración redundaría en beneficio de la norma:

Preámbulo.- La lectura de la parte expositiva de la disposición revela una falta de valoración o justificación satisfactoria de las previsiones del artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, atinente a los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas para el ejercicio de la potestad de dictar reglamentos y otras disposiciones generales, que establece: *“1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios. [] [...]”*. El significado específico de esos principios de buena regulación previamente enumerados es abordado sucesivamente en los apartados 2 al 6 del propio artículo 129, el cual sigue siendo de aplicación a los procedimientos aprobatorios de normas autonómicas de índole reglamentaria y a sus consiguientes productos normativos, a tenor de lo expuesto en la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo, ya citada en la consideración II.

Así, aunque las formulaciones que vienen recogiendo al efecto en varios de los preámbulos de disposiciones reglamentarias aprobadas por el Consejo de Gobierno -v. gr., Decreto 7/2020, de 10 de marzo, regulador de las profesiones turísticas y el inicio de actividad de las empresas de información turística en Castilla-La Mancha; o Decreto 125/2022, de 7 de diciembre, de autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios en Castilla-La Mancha y de derogación y modificación de otros decretos en materia sanitaria- adoptan un cariz un tanto retórico o meramente asertivo, resultaría pertinente insertar en el correspondiente preámbulo algunas



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

consideraciones encaminadas a justificar esa adecuación de la norma a los referidos principios.

De otro lado, en su último párrafo, donde se localiza la fórmula promulgadora que da paso al articulado del decreto, no se ha incluido previsión alguna acerca de la intervención de este órgano consultivo en el proceso de elaboración de la norma y, por tanto, de la atención o desatención de sus eventuales observaciones con el empleo de la habitual locución disyuntiva: “oído/conforme”. Por ello, conviene advertir que el mantenimiento de esa omisión supondría una contravención a lo previsto en el artículo 40.4 de la citada Ley 11/2003, de 25 de septiembre, donde se establece que “*las disposiciones y resoluciones de la Administración sobre asuntos informados por el Consejo Consultivo expresarán en su parte expositiva si se adoptan conforme con su dictamen o si se apartan de él*”.

Artículo 2. Adaptación del módulo económico de distribución de fondos públicos para el sostenimiento de centros concertados.-

Este segundo artículo, cuyo tenor literal ha sido reproducido en el antecedente tercero, procura una actualización de importes por remisión al contenido del anexo II, que aparece estructurado en los siguientes ocho apartados:

- 1.- EDUCACIÓN INFANTIL.
- 2.- EDUCACIÓN PRIMARIA.
- 3.- EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA.
- 4.- ALUMNOS CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES (Atención vinculada al número de horas de apoyo).
- 5.- EDUCACIÓN ESPECIAL.
- 6.- ENSEÑANZAS DE BACHILLERATO.
- 7.- CICLOS FORMATIVOS.
- 8.- FORMACIÓN PROFESIONAL BÁSICA.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

El estudio de los antecedentes regulatorios existentes en el campo abordado revela que esta será la sexta ocasión en que los importes consignados en el módulo económico de concierto educativo plasmado en la correspondiente ley anual de presupuestos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, son actualizados o modificados mediante un decreto del Consejo de Gobierno; contingencia esta que ya ha sucedido a través de los decretos 9/2019, de 18 de marzo; 11/2020, de 31 de marzo; 24/2021, de 23 de marzo; 35/2022, de 9 de mayo; y 121/2022, de 8 de noviembre, acompañada en las dos últimas ocasiones de modificaciones incidentes sobre el régimen retributivo del personal funcionario y estatutario, al igual que en el presente caso. Ninguna de esas cinco iniciativas fue sometida al dictamen de este órgano consultivo.

La vigente LPGJCCM-2023, en su anexo IV, incluyó unos importes para los referidos módulos económicos iguales a los plasmados en el Decreto 35/2022, de 9 de mayo, obviando que tales cifras ya habían sido elevadas en un 1,5 % por medio del anexo II del Decreto 121/2022, de 8 de noviembre, que eran las sumas aplicables al término del ejercicio 2022. En cualquier caso, y con independencia de ese anacronismo, con la entrada en vigor de la LPGE-2023 y los nuevos importes acogidos en su artículo 13 y anexo IV se ha producido otra ulterior actualización de valores de dicho módulo económico que afecta, radicalmente, a los señalados en la LPGJCCM-2023, merced a la garantía de mínimos proclamada en el artículo 117.2 de la LOE, según el cual el importe del módulo económico por unidad escolar fijado por las Comunidades Autónomas en sus presupuestos no podrá ser inferior al que se establezca en los Presupuestos Generales del Estado, *“en ninguna de las cantidades en que se diferencia el citado módulo”*.

Partiendo de tales premisas, salvo error u omisión, este Consejo ha comprobado que la gran mayoría de los importes reflejados en el referido anexo II -reemplazante del anexo IV de la LPGJCCM-2023- guardan fiel correspondencia con las cifras plasmadas en el anexo IV de la LPGE-2023, de tal suerte que su reajuste a través del presente proyecto de decreto queda perfectamente avalada por la exigencia de respetar la normativa básica localizada en dicho artículo 117.2 y queda amparada por la autorización de desarrollo formulada en la disposición final tercera de la LPGJCCM-2023.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Sin embargo, esa regla general presenta dos excepciones que precisan de identificación y comentario.

En primer lugar, se observa que las cantidades consignadas en dicho anexo II para los capítulos de “*salarios de personal docente, incluidas cargas sociales*”, correspondientes a los niveles de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria -“*Cursos 1º y 2º: maestros*” y “*Cursos 1º y 2º: licenciados*”- y Educación Especial -“*A) Educación Básica Obligatoria [] MÓDULOS ECONÓMICOS POR UNIDAD ESCOLAR*”-, sobrepasan los importes contemplados en sus apartados equivalentes del anexo IV de la LPGE-2023, siendo así que no pueden verse afectados por la salvaguarda de mínimos previamente mencionada. De otro lado, las sumas recogidas en el referido apartado 4, atinente a “*ALUMNOS CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES (Atención vinculada al número de horas de apoyo)*”, tampoco parecen verse afectadas por dicho límite cuantitativo, toda vez que el anexo IV de LPGE-2023 no incluye el referido apartado. En todos esos casos se aprecia que las cifras consignadas en el anexo II del proyecto de decreto representan las sumas figuradas en el Decreto 121/2022, de 8 de noviembre, incrementadas en un 2,5 %.

Todo ello suscita serias dudas sobre si los aumentos de cuantías correspondientes a esos dos grupos de supuestos excepcionales descritos en el párrafo precedente constituyen actualizaciones que estén realmente justificadas por una imperiosa adecuación a la normativa básica estatal o de general aplicación, activadora de la autorización regulatoria al Consejo de Gobierno contemplada en la disposición final tercera de la LPGJCCM-2023. De tal manera, de no existir esa otra normativa estatal de imperiosa observancia que dé pábulo a las circunstancias habilitantes definidas en dicha disposición final, debería ponderarse la necesidad de llevar esas concretas innovaciones a una norma con rango de ley, salvo que quepa ampliar los motivos esgrimidos en el preámbulo del decreto para residenciar su aprobación en el Consejo de Gobierno y calificar tales revalorizaciones, en su caso, como medidas armonizadoras con encaje en la otra encomienda de adecuación reglamentaria enunciada en el artículo 58.7 de la LPGJCCM-2023, según el cual: “*El Consejo de Gobierno, a propuesta de la consejería con competencias en materia de educación y previo informe de la dirección*



**CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA**

general competente en materia de presupuestos, podrá adecuar los módulos establecidos en el anexo IV a las exigencias derivadas del currículo establecido para cada una de las enseñanzas en cada etapa educativa”.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas en el presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de decreto sobre adaptaciones de naturaleza presupuestaria a lo dispuesto en la legislación básica del Estado, sin señalarse como esencial ninguna de ellas.”

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

Firmado digitalmente el 03-03-2023
por Juan Luis Ramos Mendoza
Cargo: Secretario General Consejo Consultivo

Firmado digitalmente en TOLEDO a 03-03-2023
por Francisco Javier De Irizar Ortega
Cargo: Presidente del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS.**