



INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA PARA 2021

El día 3 de septiembre de 2021, se ha recibido en este Gabinete Jurídico, consulta de la Secretaría General de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, relativa al asunto de referencia.

El presente informe se emite en virtud del artículo 10.1 a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

El informe se ha pedido con carácter de urgente.

Para la elaboración del mismo se han tenido en cuenta los siguientes documentos:

- El texto del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2022.
- Memoria de la Dirección General de Presupuestos sobre el texto del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2022.

A la vista de los anteriores documentos, procede emitir informe con base en los siguientes





FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. ÁMBITO COMPETENCIAL Y NATURALEZA JURÍDICA

El artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, establece que **“Corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración y aplicación del presupuesto de la Comunidad Autónoma y a las Cortes de Castilla-La Mancha su examen, aprobación y control.**

El presupuesto será único, tendrá carácter anual e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Junta de Comunidades y de los organismos y entidades dependientes de la misma. Igualmente se consignará en él el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos atribuidos a la Comunidad Autónoma.

*El Consejo de Gobierno deberá presentar **el proyecto de Presupuestos a las Cortes de Castilla-La Mancha antes del 1 de octubre de cada año.** Si los presupuestos generales de la Comunidad no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondientes, quedará prorrogada automáticamente la vigencia de los anteriores”.*

Por tanto, la competencia de la Comunidad Autónoma es indubitada al respecto de la aprobación de las leyes anuales de presupuestos en los términos vistos.

Este artículo del Estatuto de Autonomía se fundamenta en lo dispuesto en el **artículo 134 de la Constitución Española¹** que constituye el puntal

¹ Art. 134 de la Constitución Española “1. *Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.*

2. *Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.*

3. *El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.*





fundamental de las leyes de presupuestos generales de las Administraciones públicas.

En sintonía con este precepto constitucional, el **artículo 21 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas** en su vigente articulado, y en lo que respecta a los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, destaca unas exigencias mínimas que estos Presupuestos regionales deben cumplir. Dice así el precepto:

“Artículo 21. Presupuestos de las Comunidades Autónomas.

1. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades.

2. Si los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores.

3. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado”.

Por consiguiente, resultan expresamente aplicables a los Presupuestos de las Comunidades Autónomas los principios de anualidad y estabilidad presupuestaria; la obligatoriedad de que incluyan la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades que integran la Comunidad Autónoma,

5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, sólo el Gobierno podrá presentar proyectos de Ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.

6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.

7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una Ley tributaria sustantiva así lo prevea”.





así como el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos que tenga atribuidos; la prórroga automática de los Presupuestos del ejercicio anterior, si no se hubiesen aprobado los nuevos antes del primer día del ejercicio económico correspondiente y la necesidad de que sean elaborados con criterios homogéneos, de forma que permitan su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado.

Por último, como señala el **Tribunal Constitucional**, que las leyes de presupuestos anuales, a pesar de la singularidad que presentan por su carácter anual y su procedimiento de elaboración, tienen la naturaleza jurídica de leyes y así deben ser consideradas, sin perjuicio de que estas vengan limitadas en cuanto a su contenido en determinados extremos. En este sentido, cabe citar sobre la naturaleza de las citadas leyes de presupuestos, la doctrina del Tribunal Constitucional y en concreto la Sentencia Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 76/1992 de 14 mayo. RTC7 1992\76:

“También desde la primera Sentencia recaída en esta materia (STC 27/1981, fundamento jurídico 2.º), este Tribunal ha subrayado la peculiaridad de las Leyes de Presupuestos, peculiaridad consistente en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes está condicionado en estos casos por las disposiciones contenidas en los aps. 1.º, 6.º y 7.º del art. 134 de la Constitución (STC 65/1987, fundamento jurídico 3.º), y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cortes (STC 27/1981, fundamento jurídico 2.º). Estas circunstancias que hemos calificado de «peculiaridades» (STC 65/1987) o «singularidades» (STC 27/1981, fundamento jurídico 2.º), de las Leyes de Presupuestos derivan del carácter que es propio a este tipo de leyes, esto es, de su función específica y constitucionalmente definida en el art. 134.2 de la Constitución. Según este precepto, se trata de la ley que cada año aprueba los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Y puesto que el Presupuesto es un instrumento de la política económica del Gobierno, la Ley de Presupuestos





ha sido calificada por este Tribunal además como «vehículo de dirección y orientación de la política económica» (STC 27/1981, fundamento jurídico 2.º y 65/1987, fundamento jurídico 4.º).

Tratándose de una ley que no es sólo un conjunto de previsiones contables (STC 65/1987, fundamento jurídico 4.º), sino un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno, no sólo puede -y debe- contener la previsión de ingresos y las autorizaciones del gasto, sino que también puede establecer «disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el ap. 7.º del art. 134 CE) que guardan directa relación 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» (STC 63/1986, fundamento jurídico 12). Así pues, las leyes anuales de Presupuestos tienen un contenido mínimo, necesario e indisponible (STC 65/1987, fundamento jurídico 4.º), constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y un contenido posible no necesario y eventual que puede afectar a materias distintas a ese núcleo esencial constituido “por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos”.

Hay que mencionar también la vigencia desde el 1 de mayo de 2012 de la **Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**, aprobada en desarrollo del artículo 135 de la Constitución, que, entre otras cuestiones y como resalta el Consejo Consultivo² modifica algunos aspectos sobre la normativa que rige en materia presupuestaria. Establece con detalle el principio de estabilidad presupuestaria (artículos 3.1 y 11) que exige que la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea; el principio de plurianualidad (artículos 5 y 29) que exige que la elaboración de los Presupuestos debe encuadrarse en un marco presupuestario

² Dictamen Consejo Consultivo nº. 89/12, de 9 de mayo, relativo al anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2012.





a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución de los Presupuestos, de conformidad con la normativa europea; el Fondo de Contingencia (artículo 31) que obliga a incluir en los Presupuestos una dotación diferenciada de créditos presupuestarios que se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio. Establece también la Ley Orgánica que la cuantía y las condiciones de aplicación de dicha dotación será determinada por cada Administración pública en el ámbito de sus respectivas competencias.

El artículo 6 del Anteproyecto que se informa tiene en consideración esta normativa en materia de estabilidad presupuestaria: *“Los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se presentan y aprueban en los términos y condiciones previstos para la instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria previsto, tanto en la legislación estatal de general aplicación en la materia, como en la normativa autonómica dictada en aplicación de la anterior.”*

SEGUNDO. PROCEDIMIENTO

El **texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002**, de 19 de noviembre (en adelante, LHCLM), establece la regulación para la tramitación de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades, especialmente en su Título II *“De los presupuestos generales”* donde se regulan las normas sobre procedimiento y contenido.

El artículo 8.b) de la LHCLM dispone que corresponde a la consejería con competencias en materia de hacienda la elaboración y posterior sometimiento a la consideración del Consejo de Gobierno del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.





El Decreto 80/2019, de 16 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas atribuye expresamente a esta Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas “La elaboración del anteproyecto de ley de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”³. Dicha Consejería, a través de la Secretaría General correspondiente, ha remitido el anteproyecto.

En concreto el artículo 40 de la LHCLM, respecto de la elaboración, dispone:

“Artículo 40. Procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de Presupuestos.

1. El procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de los Presupuestos Generales, la documentación que, para cada supuesto, se considere necesaria y los plazos para su presentación se establecerán por Orden del titular de la Consejería de Economía y Hacienda.

2. Las Consejerías y los demás órganos con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales remitirán a la Consejería de Economía y Hacienda su correspondiente propuesta de gastos ajustada a las normas que los regulen y a las directrices del Consejo de Gobierno.

Las Consejerías remitirán a la de Economía y Hacienda los anteproyectos de presupuestos de los organismos autónomos a ellas adscritos. Asimismo, las empresas públicas y el resto de entidades del sector público regional remitirán su anteproyecto de presupuesto.

3. El anteproyecto del estado de ingresos será elaborado por la Consejería de Economía y Hacienda, a la vista de las estimaciones realizadas por las Consejerías y demás órganos con dotaciones diferenciadas.

4. A partir de las propuestas de gastos y de las estimaciones de ingresos, la Consejería de Economía y Hacienda elaborará y someterá al acuerdo del Consejo de Gobierno el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

³ Artículo 1 g) Decreto 80/2019, de 16 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas.





5. *Las empresas públicas que formen parte del sector público regional elaborarán anualmente y remitirán a la Consejería de Economía y Hacienda un programa de actuación, inversiones y financiación, ajustándose en su contenido y plazo de presentación a lo que se establezca al efecto mediante Orden del Consejero de Economía y Hacienda”.*

En consecuencia, **una vez elaborado por la Consejería de Hacienda el texto, se debe elevar a Consejo de Gobierno el presente Anteproyecto de Ley** y con ello, seguir la regla general del artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, el cual dispone que: **“1. El Consejo de Gobierno ejerce la iniciativa legislativa mediante Proyectos de Ley. Los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como Anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno.**

2. Asumida la iniciativa legislativa, a la vista del texto del Anteproyecto, el Consejo de Gobierno decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

3. Emitido el preceptivo informe, el Consejo de Gobierno acuerda la remisión del Proyecto a las Cortes de Castilla-La Mancha, acompañado del informe del Consejo Consultivo y de los antecedentes necesarios”.

De acuerdo con este precepto y con el **artículo 54.3 de la Ley 11/2003**, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, **se requiere dictamen del Consejo Consultivo**, tras el cual, **se elevará de nuevo al Consejo de Gobierno y el Anteproyecto se enviará a las Cortes para su tramitación parlamentaria**. Siguiendo las consideraciones realizadas por el Consejo Consultivo en el Dictamen n.º 350/2017, de 11 de octubre, entre otros, será recomendable **remitir todas las actuaciones y antecedentes necesarios** para que dictamine el referido órgano y no sólo remitir el articulado como en





ejercicios anteriores; ello debe ser así **para no incurrir en una deficiencia de índole formal**⁴.

También se recomienda justificar la urgencia en la petición de dictamen del Consejo Consultivo si se requiere con tal urgencia⁵.

A continuación las Cortes regionales le darán una tramitación preferente al texto, considerando las particularidades de los artículos 161 a 165 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, aprobado en Sesión Plenaria de 16 de octubre de 1997⁶.

⁴ Dictamen n.º 350/2017, de 11 de octubre Expediente relativo a anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2018

«Asimismo y reiterando lo señalado por este Consejo en ocasiones anteriores, nuevamente se observa que el órgano consultante ha optado por remitir para dictamen los datos y documentos que se refieren únicamente al articulado de la Ley, incluidos los cinco anexos ya referidos en antecedentes, echándose en falta la documentación complementaria que ha de acompañar al anteproyecto según el artículo 41 del citado TRLHCLM. En relación con esta carencia conviene precisar que la dicción literal del citado precepto impone el acompañamiento de abundante documentación para completar el expediente de elaboración de la Ley en su fase de anteproyecto -créditos iniciales, memorias explicativas de contenidos, avance del estado de ejecución del presupuesto en curso, informe económico-financiero, anexo de proyectos de inversión pública, inventario general de la Comunidad cerrado a 31 de diciembre del ejercicio anterior y la plantilla presupuestaria del personal de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha-, como actuación que cabe relacionar primordialmente con el más adecuado sustento de la decisión del Consejo de Gobierno de asumir la iniciativa y propiciar su conversión en el proyecto de Ley que finalmente se remita a las Cortes, pero sin que se contemple especificidad alguna que libere de su remisión a este órgano consultivo en el trámite de dictamen ordenado por los artículos 35.2, 53.1 y 54.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

A pesar de las consideraciones que en tal sentido hizo este Consejo en dictámenes precedentes -89/2012, de 9 de mayo; 205/2012, de 25 de septiembre, 306/2013, de 23 de septiembre; 301/2014, de 18 de septiembre; 13/2016, de 20 de enero-; o 315/2016, de 28 de septiembre, sobre los anteproyectos de las Leyes anuales de Presupuestos para 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017, respectivamente, el anteproyecto que ahora se dictamina ha sido remitido con las mismas carencias que aquéllos, sin que se haya explicado la razón de tal proceder, ni justificado en modo alguno que las ausencias documentales señaladas no tengan una incidencia relevante en orden a posibilitar el fundado pronunciamiento de este Consejo sobre la nueva norma. Por ello, se hace preciso reiterar tal deficiencia como irregularidad de índole formal, en virtud de la cual no es posible a este órgano consultivo efectuar una plena validación del procedimiento seguido que omitió los aportes documentales impuestos por el artículo 41 del TRLHCLM.»

⁵ Dictamen Consejo Consultivo n.º 301/2014, de 18 de septiembre, sobre el expediente relativo a anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2015: *“Respecto a la urgencia con que se solicita el dictamen, esta se encuentra justificada en la exigencia -plasmada en los artículos 51 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha y 42 del citado TRLHCLM-, de que el proyecto de Ley de Presupuestos Generales sea remitido a las Cortes antes del día 1 de octubre del año anterior a que se refiera dicho proyecto. Por ello, conforme a lo previsto en el artículo 51.2 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, el presente dictamen se emite dentro del plazo de quince días aludido en el mismo.”*

⁶ BOCCLM núm. 133 (16-10-1997).



Por último, hay que recordar, en cuanto a la elaboración que, con anterioridad a la remisión a las Cortes, el texto, además del expediente ordinario compuesto por los informes preceptivos, que no han sido en este trámite sometidos a análisis ni consideración del Gabinete Jurídico y aquellos que se considera conveniente recabar por el Consejo de Gobierno, deberá ir acompañado de la **documentación complementaria** que exige la LHCLM en el artículo 41:

“Al anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales se acompañará la siguiente documentación complementaria:

- a. Los créditos iniciales y la financiación de los mismos. Para facilitar el estudio por las Cortes del Proyecto de Ley, los créditos podrán ir consignados a nivel de subconcepto.*
- b. Las memorias explicativas de los contenidos de cada una de las secciones de gasto de los presupuestos, junto con los objetivos, actividades e indicadores de cada uno de los programas de gasto.*
- c. Un avance del estado de ejecución del presupuesto del ejercicio en curso.*
- d. Un informe económico y financiero.*
- e. El anexo de proyectos de inversión pública, identificando el destino de la inversión; determinando, en su caso, para cada proyecto la inversión realizada con cargo a ejercicios presupuestarios anteriores y la inversión pendiente de realizar en ejercicios posteriores.*
- f. El inventario general de la Comunidad cerrado a 31 de diciembre del ejercicio anterior.*
- g. La plantilla presupuestaria del personal de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”.*

Hay que reseñar que el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha dispone que todos los anteproyectos de ley, disposiciones de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha deberán incorporar un **informe sobre impacto por razón de**





género que analice los posibles efectos negativos de su contenido sobre el principio de igualdad entre mujeres y hombres y, en su caso, establezca medidas que permitan desarrollar dicho principio.

En este caso no consta en el expediente la emisión de tal informe sobre el impacto por razón de género.

De conformidad con el artículo 8 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, debe incorporarse el informe del impacto demográfico:” *En los procedimientos de elaboración de proyectos de ley y de disposiciones reglamentarias que las desarrollen, así como en la elaboración de planes y programas que se tramiten por la Administración Regional, se deberá incorporar un informe sobre impacto demográfico, teniendo en cuenta la perspectiva de género, que analice los posibles efectos sobre las zonas rurales con problemas de despoblación y establezca medidas para adecuarla a la realidad del medio rural y para luchar frente a la despoblación*”.

TERCERO. CONTENIDO

El contenido de la Ley de Presupuestos viene determinado por el artículo 35 de la LHCLM:

“**Artículo 35. Contenido.**

1. Los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de:

a. Las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos y los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio.

b. Las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por las empresas públicas que formen parte del sector público regional.





c. *La totalidad de los gastos e ingresos del resto de entidades del sector público regional a que se refiere el artículo 4 de la presente Ley.*

2. *En los Presupuestos Generales debe consignarse el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos atribuidos a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.*

3. *Integran los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha:*

a. *El presupuesto de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de sus organismos autónomos.*

b. *Los presupuestos de las empresas públicas que formen parte del sector público regional.*

c. *Los presupuestos del resto de entidades del sector público regional a que se refiere el artículo 4 de la presente Ley”.*

Dentro de esta determinación del artículo 35, el texto que está siendo sometido a informe ha introducido cambios mínimos respecto a su predecesora.

El Anteproyecto de Ley sometido a informe contiene partidas vacías porque es el texto inicial, que se elabora con la finalidad de cumplir el plazo exigido legalmente. Para la emisión del presente informe no se hacen necesarios los datos económicos por escapar de su análisis jurídico y por entenderse que se acomodan al ordenamiento jurídico⁷.

⁷ Dictamen Consejo Consultivo nº 301/2014, de 18 de septiembre, sobre el expediente relativo a anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2015: «*Ante la falta de estos datos de índole eminentemente económica, cabe indicar que o bien no parecen susceptibles de valoración alguna por parte de este Consejo, dado su cariz exclusivamente económico, o bien sólo cabe proclamar su necesaria acomodación a lo que se prevea en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2015 y demás normas de aplicación, siendo inviable en ambos casos efectuar un pronunciamiento más extenso sobre su posible incidencia jurídica, y no resultando imprescindibles para emitir el dictamen que corresponde a este Consejo, ceñido a criterios estrictamente jurídicos.*». También el Dictamen del Consejo Consultivo Castilla-La Mancha nº 350/2017, de 11 de octubre. Expediente relativo a anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2018 señala «*Esta falta de datos de índole eminentemente económica impide a este Consejo hacer valoración alguna sobre los mismos. Por este motivo el presente dictamen ciñe su examen al texto articulado, a los anexos y al procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley.*»





El texto articulado consta de una exposición de motivos, 73 artículos, que se completan en su parte final con 23 disposiciones adicionales, 1 disposición derogatoria y 4 disposiciones finales. Se adjuntan al mismo 5 anexos de desarrollo relativos a la agrupación por funciones de los créditos presupuestarios; a los presupuestos de explotación y capital de las empresas y fundaciones del sector público regional; a las retribuciones de los empleados públicos; a los módulos económicos de distribución de fondos públicos para el sostenimiento de centros docentes no universitarios con unidades concertadas; y, por último, los créditos destinados a financiar actuaciones de emergencia ciudadana.

La Exposición de Motivos refleja inicialmente el marco normativo y competencial en que se inserta la disposición, aludiendo con posterioridad a los objetivos perseguidos con la aplicación de la norma, y describiendo finalmente el contenido del anteproyecto efectuando una descripción resumida del mismo en la que se destacan las principales novedades que aporta. Cumpliéndose en términos generales con el ordenamiento jurídico, con lo advertido por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en otras ocasiones⁸ y con lo previsto en el apartado I. c).12 de las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

El título I, "De la aprobación de los presupuestos y sus modificaciones", consta de tres capítulos, el capítulo I, "Créditos iniciales y su financiación" (artículos 1 al 5), el capítulo II, "De la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera" (artículos 6 al 8), Y el capítulo III, "De los créditos presupuestarios y sus modificaciones" (artículos 9 al 20).

⁸ Dictamen Consejo Consultivo nº 301/2014, de 18 de septiembre, sobre el expediente relativo a anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2015.





Como novedad se destaca, la inclusión dentro del artículo 1 de un inciso final con los siguientes términos: “y sus órganos dependientes”. La inclusión de este último inciso viene motivada por la próxima aprobación de la futura Ley de la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha, como “órgano técnico, dependiente de las Cortes de Castilla-La Mancha, al que corresponde la fiscalización externa de la actividad económica, financiera y contable del sector público de Castilla-La Mancha, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico”.

Con el inciso que se incluye al final del artículo 1.1.a) queda abierto el ámbito de aplicación de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la integración de los presupuestos de la futura Cámara de Cuentas.

Así mismo, en su apartado 1, letra c), se incluye a la Agencia de Investigación e Innovación de Castilla-La Mancha prevista en el título VI de la Ley 4/2020, de 10 de julio, de Fomento y Coordinación del Sistema de Investigación, Desarrollo e Innovación de Castilla-La Mancha. Dicho organismo autónomo ya cuenta con su dotación presupuestaria diferenciada siendo esta la sección 76 “Agencia de Investigación e Innovación de Castilla-La Mancha”, que gestionará recursos del programa 541B “Investigación, innovación y desarrollo tecnológico”.

En el artículo 5, concerniente a los beneficios fiscales, se incluye un apartado c) relativo a los beneficios fiscales de la tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar.

En el artículo 10, que versa sobre los principios generales de las modificaciones de los créditos presupuestarios, dentro de su apartado 3, se suprime el inciso final que hace referencia a la exigencia del requisito previsto en el párrafo tercero de dicho precepto respecto de las modificaciones presupuestarias que afecten a los créditos financiados con fondos vinculados al mecanismo extraordinario de recuperación “Next Generation EU”.





En el artículo 15, concerniente a las generaciones de crédito, se incluye una referencia a los supuestos de generación de crédito previstos en el artículo 54.1, letras a) y g) del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha que estaría justificada en que las mismas se realizasen a partir de la existencia de un “compromiso firme de aportación”.

En el artículo 20, concerniente a los anticipos de tesorería, se viene a precisar que el importe total de dichos anticipos que puede conceder el Consejo de Gobierno es solo sobre el total de los créditos no financieros, motivo por el cual se incrementa el porcentaje del 1% al 1'5 %.

A la vista del texto del anteproyecto, de la exposición de motivos del mismo y de la memoria que se acompaña, se reputa el contenido acorde con el ordenamiento jurídico.

El título II, “De la ejecución y liquidación presupuestaria”, se estructura en cinco capítulos, (artículos 21 a 37).

De entre las novedades que contempla el título II, destacamos la contemplada en el artículo 21, concerniente al régimen de autorización de gastos de los órganos de la Administración regional, organismos autónomos y entidades públicas, en su letra a), que regula el límite a la cuantía de gasto total que pueden autorizar los titulares de las consejerías, así como las excepciones a dicho límite, dentro de estas últimas, se incluye con el ordinal 3º la correspondiente a los “gastos derivados de las liquidaciones del impuesto sobre bienes inmuebles cuyo sujeto obligado al pago sea la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”.

Así mismo, como ordinal 4º, se incluye la siguiente excepción al límite de autorización de gastos por parte de los titulares de las consejerías:

“4º. Cuando se trate de gastos expresamente exceptuados en el ámbito de la Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación





de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación.”

En términos generales, en el resto del articulado no se aprecia cuestión jurídica de fondo que requiera especial mención. Nos remitimos a la memoria donde se exponen y justifican los cambios de una forma razonada.

El título III, “De los créditos de personal”, consta de dos capítulos; el capítulo I, “Régimen retributivo” (artículos 38 a 44), y el capítulo II, “Otras disposiciones en materia de personal” (artículos 45 a 57).

Se modifica el apartado 1, primer párrafo del artículo 39, que regula las retribuciones de los altos cargos.

En el artículo 52, concerniente al nombramiento de personal funcionario interino para la realización de programas temporales, en su apartado 1, se incorpora un nuevo supuesto en el que se faculta legalmente al Consejo de Gobierno para autorizar dichos programas temporales.

En el artículo 53 sobre “Normas específicas de gestión del personal docente” se suprime el término “asesores”, con la finalidad, según señala la memoria, de evitar la confusión terminológica con el empleado público clasificado como personal eventual que tradicionalmente, se denominan “ asesores”.

El título IV, con la rúbrica "De la gestión de los Presupuestos docentes", se ordena en dos capítulos; el capítulo I, "De los centros docentes no universitarios con unidades financiadas con fondos públicos" (artículos 58 a 64) y el capítulo II, "De los costes de personal de la Universidad de Castilla-La Mancha" (artículo 65).

No se aprecia cuestión jurídica de fondo reseñable.





El título V, "De las operaciones financieras", consta asimismo de dos capítulos; el capítulo I "Del endeudamiento", (artículos 66 a 69) y el capítulo II, establece la regulación de la concesión de avales a las entidades y empresas públicas que forman parte del sector público regional (artículo 70).

No se aprecia cuestión jurídica reseñable reputándose el contenido como genuinamente integrante de la normativa presupuestaria y, en términos generales, acorde con el ordenamiento jurídico.

El título VI, denominado "Medidas tributarias" (artículos 71 al 73), regula la actualización el tipo de gravamen del canon de aducción y del canon de depuración y establece la afectación de los ingresos obtenidos por la recaudación de los impuestos sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente y el canon eólico.

Respecto a las disposiciones adicionales.

En la disposición adicional tercera, que hace referencia a la sustitución de la fiscalización previa por el control financiero permanente en determinados casos, se incluye la sustitución de la fiscalización previa, por el control financiero permanente, de las nóminas que gestiona la Consejería de Educación, Cultura y Deportes correspondientes al personal docente no universitario.

En la disposición adicional cuarta, que versa sobre la obligación de auditoría anual de las cuentas a la que deben someterse los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, se introduce un nuevo apartado 2 por el cual se excluye de la mencionada obligación a aquellos sujetos que se encuentren en procesos de liquidación y disolución.

La disposición adicional décima, versa sobre la garantía retributiva de los empleados públicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que percibe menores retribuciones.





La disposición adicional decimoctava, se refiere al crédito presupuestario destinado al porcentaje cultural al que se refiere el artículo 65 de la Ley 4/2013, de 16 de mayo.

La disposición adicional vigesimosegunda, se refiere a la Agencia de la Energía y del Cambio Climático de Castilla-La Mancha creada en la disposición adicional primera de la Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación.

Respecto a la disposición adicional vigesimotercera, que establece un régimen de concesión directa de subvenciones por la contratación de pólizas de seguros agrarios combinados, consideramos conveniente que la redacción del precepto se limitara al año 2022, dado que según está redactado, con vocación de permanencia, podría considerarse que excede de los límites de las leyes de presupuestos al modificar el régimen de concesión de subvenciones. Debe recordarse que según el Tribunal Constitucional, el contenido de una ley de presupuestos “está constitucionalmente delimitado, en tanto que norma de ordenación jurídica del gasto público ex artículo 134 CE. La Constitución establece la reserva de un contenido de Ley de Presupuestos, lo que significa que la norma debe ceñirse a ese contenido y también que ese contenido sólo puede ser regulado por ella” (STC 9/2013, FJ 3), añadiendo que “para determinar si [una norma] tiene cabida en una ley de presupuestos, por ser admisible como contenido eventual, ‘es necesario que guarde una conexión económica — relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno— o presupuestaria —para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto—’ [STC 217/2013 , de 19 de diciembre, FJ 5 a); con cita de las SSTC 274/2000 , de 15 de noviembre, FJ 4; 109/2001 , de 26 de abril, FJ 5; 238/2007 , de 21 de noviembre, FJ 4; 248/2007 , de 13 de diciembre, FJ 4; 74/2011 , de 19 de mayo, FJ 3; 9/2013 , de 28 de enero, FJ 3 b), y 206/2013 , de 5 de diciembre, FJ 2 b)]. Sólo si se cumplen las citadas condiciones es posible justificar ‘la restricción de las competencias del



poder legislativo, propia de las leyes de presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE, esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la ley de presupuestos generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE)' [STC 76/1992 , de 14 de mayo, FJ 4 a)]." [STC 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 4 a)].

La disposición derogatoria única hace una derogación tácita de la normativa que se oponga a la norma y una derogación específica de un precepto.

En lo que se refiere a la derogación genérica, en términos de técnica legislativa, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha viene señalando "que las fórmulas derogatorias genéricas no atienden a la finalidad para la que se concibieron que es dar seguridad jurídica estableciendo o coadyuvando a establecer con claridad, con nombres y denominación, las normas que desaparecen o perviven en el ordenamiento jurídico. Desde el punto de vista de estricta técnica normativa debe asimismo advertirse que este tipo de cláusulas derogatorias genéricas no resultan recomendables; así se dispone en las Directrices de técnica normativa, en cuyo apartado l.g).41 se establece lo siguiente: "Se evitarán cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas".

Respecto a las disposiciones finales:

La disposición final primera, contiene una modificación del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre. Dicha modificación afecta, concretamente, a su artículo 31.

La regla general sobre la exigibilidad de las obligaciones de la Hacienda Pública regional es la de que las obligaciones de pago, cuando tengan por causa prestaciones o servicios a la Junta de Comunidades, el pago no podrá efectuarse si el acreedor no ha cumplido o garantizado su correlativa obligación.





La disposición final segunda se refiere a las retribuciones de personal, la tercera, al desarrollo de la ley y por último, la disposición final cuarta se refiere a la entrada en vigor, esto, es el 1 de enero de 2022.

Por todo ello se emiten las siguientes



CONCLUSIONES

PRIMERA. Corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración y aplicación del presupuesto de la Comunidad Autónoma conforme al artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que deberá presentar el proyecto de Presupuestos a las Cortes de Castilla-La Mancha antes del 1 de octubre.

Debe cumplirse con el artículo 21 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y los principios mencionados. Del mismo modo los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se presentan y aprueban en los términos y condiciones previstos para la instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria en la normativa básica del Estado en esta materia y en la Ley 11/2012, de 21 de diciembre, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

SEGUNDA. Debe seguirse el procedimiento previsto en el Título II “De los presupuestos generales” del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre sobre normas sobre procedimiento y contenido.

El procedimiento consiste en resumen en que la Consejería de Hacienda elabora el texto y lo eleva junto con todas las actuaciones y antecedentes, al Consejo de Gobierno, el cual, conforme al artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha asume



el Proyecto y decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Conforme al artículo 54.3 de la Ley 11/2003, se remitirá el texto del Anteproyecto con todas las actuaciones y antecedentes necesarios para no incurrir en una deficiencia de índole formal y justificando, en su caso, la urgencia; para que el Consejo Consultivo emita dictamen. Ello en los términos señalados por el propio Consejo Consultivo y reseñados en este informe.

Tras el dictamen del Consejo Consultivo se elevará de nuevo al Consejo de Gobierno y el anteproyecto se enviará a las Cortes para su tramitación parlamentaria conforme a la tramitación preferente que prevé el Reglamento de las Cortes.

TERCERA. Desde el punto de vista del contenido, coincidiendo con la memoria de la Dirección General de la Dirección General de Presupuestos, se considera que el texto del anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2022 respeta los límites materiales establecidos por el Tribunal Constitucional, incluyéndose las normas directamente relacionadas con la ejecución de los gastos e ingresos públicos que permiten el cumplimiento de los criterios de política económica definidos por el Consejo de Gobierno.

A la vista del texto del anteproyecto, de la exposición de motivos del mismo y de la memoria que se acompaña, se reputa el contenido acorde con el ordenamiento jurídico.

Se emite **informe FAVORABLE** al texto del anteproyecto de la Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2022.

Se debe enviar dicho anteproyecto con todos sus antecedentes e informes al Consejo Consultivo para emisión de dictamen.





Es todo cuanto este Gabinete tiene el honor de informar, no obstante, Vd. decidirá.

En Toledo a fecha de firma

Antonia Gómez Díaz-Romo

Belén López Donaire

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico

Dra. de los Servicios Jurídicos