



INFORME SOBRE EL DECRETO SOBRE ADAPTACIONES DE ÍNDOLE PRESUPUESTARIA A LO DISPUESTO EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA DEL ESTADO

Se ha recibido en este Gabinete Jurídico, consulta de la Secretaría General de Hacienda y Administraciones Públicas sobre el asunto de referencia. En virtud de lo dispuesto en la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en su artículo 10.1.a), se emite el presente informe.

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

1. Solicitud de informe de la Secretaría General de la Consejería Hacienda y Administraciones Públicas de 24 de marzo de 2022.
2. Memoria de la Dirección General de Presupuestos e informe sobre repercusiones presupuestarias de 18 de marzo de 2022.
3. Resolución de inicio del expediente de elaboración del proyecto de Decreto sobre adaptaciones de índole presupuestaria a lo dispuesto en la legislación básica del Estado de 23 de marzo de 2022.
4. Texto del Decreto sobre adaptaciones de índole presupuestaria a lo dispuesto en la legislación básica del Estado.
5. Informe de impacto de género de 24 de marzo de 2022.

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





FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. ÁMBITO COMPETENCIAL

El punto de partida lo constituye el artículo 134 de la Constitución Española, fundamento indiscutible 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 los Presupuestos regionales deben cumplir. Entre dichas exigencias mínimas cabe mencionar el cumplimiento de 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, 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.

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.

Por otra parte, en artículo 21.1 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, establece que las cuantías de las retribuciones básicas y el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los





funcionarios deberán reflejarse para cada ejercicio en la correspondiente ley de presupuestos.

En el ámbito autonómico, el artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, establece:

“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”.

Dentro de este marco competencial, se aprobó la Ley 8/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2022. Con posterioridad, fue aprobada la Ley 22/2021, de 28 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, solapándose la tramitación de ambos textos legales.

Con la aprobación de la ley estatal, se ha puesto de manifiesto la necesidad de realizar una serie de adaptaciones de carácter presupuestario, en cumplimiento de la legislación básica. Son dos las cuestiones que requieren la citada adaptación: las tablas retributivas y la adecuación al módulo económico de distribución de fondos públicos destinados al sostenimiento de centros concertados, recogidas, respectivamente, en los anexos III y IV de la ley presupuestaria autonómica.





Respecto a la primera materia de las mencionadas, **adecuación de retribuciones**, el artículo 38.2 de la citada Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2022, establece:

“Con efectos a partir del 1 de enero de 2022, 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 2021 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”.

Por su parte, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19.2 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022:

“En el año 2022, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 2 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2021, 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”.

La referida simultaneidad en la tramitación de ambos textos legales, impidió recoger en las tablas contenidas en el anexo III de la Ley de Presupuestos regional el incremento retributivo previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022. Por ello, es necesario proceder a la adecuación del contenido de las tablas retributivas del citado anexo III, de tal forma que recojan adecuadamente el incremento retributivo del referido 2 por ciento.

La competencia para proceder a la citada actualización se recoge en la Disposición final tercera de la Ley 8/2021, según la cual:

“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 y las que resulten precisas para garantizar el cumplimiento del presupuesto





asignado por la presente ley a la Administración de la Junta de Comunidades y a cada organismo autónomo, ente o entidad pública en el caso de existir desviación en la ejecución prevista en el presupuesto asignado a un determinado organismo público”.

En el **ámbito educativo**, el artículo 27 de la Constitución Española señala en su apartado 1 que *“todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza”*. Asimismo, para garantizar dicha libertad de enseñanza, añade en su apartado 6 que *“se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales”*.

En dicho artículo, se recogen también importantes obligaciones derivadas de dicha libertad de enseñanza, como la establecida en el apartado 3 que indica *“los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”*, que, unido a la declaración de *“la enseñanza básica es obligatoria y gratuita”*, nos lleva a la configuración en el sistema educativo español de una doble red de centros sostenidos con fondos públicos: los centros de titularidad pública y los centros de titularidad privada, los cuales pueden financiarse exclusivamente con fondos propios o pueden estar acogidos a la financiación pública mediante el régimen de conciertos.

El módulo de conciertos recoge la cantidad que el Estado destina por cada unidad o aula en un centro privado concertado, para que se pueda impartir la enseñanza en condiciones de gratuidad. Por lo tanto, garantizar dicha gratuidad es la primera condición o el primer objetivo del módulo de conciertos.

El artículo 116.1 de la vigente Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación establece:

“Los centros privados que ofrezcan enseñanzas declaradas gratuitas en esta Ley y satisfagan necesidades de escolarización, en el marco de lo dispuesto en los





artículos 108 y 109, podrán acogerse al régimen de conciertos educativos en los términos legalmente establecidos. Los centros que accedan al régimen de concertación educativa deberán formalizar con la Administración educativa que proceda el correspondiente concierto”.

El mismo texto legal, en su artículo 117. 1 señala en su apartado 1 que *“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”.* A continuación, el apartado 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”.*

Por consiguiente, el módulo de conciertos por unidad se fija todos los años en los Presupuestos Generales del Estado con carácter básico y mínimo para todas las Comunidades Autónomas. No obstante, éstas pueden establecer, a su vez, el módulo en sus respectivas leyes de presupuestos, siempre que la cuantía fijada no sea inferior a la establecida por el Estado, tanto en el importe total del módulo como en la cuantía de cada una de las tres partidas que lo componen: “Otros Gastos”, “Salarios de personal docente” y “Gastos Variables”.

El artículo 58 de la Ley 8/2021 regula el módulo económico de distribución de fondos públicos para el sostenimiento de centros concertados, con el siguiente tenor literal:

“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”.





Por su parte, el artículo 59 del mismo texto legal establece:

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.*

3. *Así mismo, las unidades concertadas en las que se impartan enseñanzas de Bachillerato podrán ser financiadas conforme al módulo económico establecido en el anexo IV, en función de las disponibilidades presupuestarias.*

4. *A los centros docentes concertados de Educación Especial, y en función de las disponibilidades presupuestarias, se les financiará el transporte de sus alumnos con discapacidad motora que tengan serias dificultades en el desplazamiento y requieran un transporte adaptado.*

5. *A los centros que escolaricen alumnos 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 número de alumnos necesitados y de la disponibilidad presupuestaria.*

6. *De conformidad con lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, a fin de facilitar la gestión de los recursos económicos y humanos de las cooperativas de enseñanza, podrá establecerse un sistema especial de pago directo si así se acuerda con éstas.*

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

Como consecuencia de la tramitación simultánea de las leyes presupuestarias estatal y autonómica, anteriormente referida, comparando los importes recogidos en la ley estatal y autonómica, se constata que los importes del módulo económico del anexo IV de la Ley 8/2021 son inferiores a los establecidos por la normativa estatal en varios de los conceptos y enseñanzas que contempla.





Por tanto, según prevé expresamente el citado artículo 59.8, anteriormente citado, procede la adaptación del citado anexo IV al contenido de la normativa básica del Estado. De acuerdo con lo establecido en el artículo 59.7, la necesaria adecuación se efectuará por el Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería con competencias en materia de educación, previo informe de la Dirección General competente en materia de presupuestos.

En el mismo sentido, la Disposición Final cuarta, apartado 1 de la Ley 8/2021 establece que *“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”*.

El artículo 6.1.a) del 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, dispone que corresponde a la Dirección General de Presupuestos la coordinación financiera y presupuestaria del sector público.

En el marco de dichas competencias, se incluye el proyecto de Decreto sobre adaptaciones de índole presupuestaria a lo dispuesto en la legislación básica estatal, objeto del presente informe. Dicho proyecto se ha elaborado por la citada Dirección General de Presupuestos en coordinación con la Secretaría General de Educación, cumpliéndose lo preceptuado en el artículo 4.12 del Decreto 84/2019, de 16 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y distribución de competencias de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes.





SEGUNDO. PROCEDIMIENTO

La potestad reglamentaria en el presente supuesto se ejerce por el Consejo de Gobierno en aplicación del artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla - La Mancha, el cual dispone:

“El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros para dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias.

El ejercicio de dicha potestad requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o el Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar.

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. Se entenderá cumplido el trámite de información pública cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los órganos Consultivos de la Administración Regional.

De no solicitarse dictamen del Consejo Consultivo, por no resultar preceptivo ni estimarse conveniente, se solicitará informe de los servicios jurídicos de la Administración sobre la conformidad de la norma con el ordenamiento jurídico.

El Consejo de Gobierno remitirá a la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha los dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo en relación con los Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.”

La disposición final cuarta, apartado primero de la Ley 8/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2022, 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, previendo que de dichas adaptaciones se dará cuenta a las Cortes de Castilla-La Mancha.

Conforme a lo establecido en el citado artículo 36, la iniciativa de elaboración de la norma ha sido autorizada mediante Resolución del Consejero de Hacienda y Administraciones Públicas de 15 de febrero de 2021.

Se ha incorporado informe de la Dirección General de Presupuestos, de 18 de marzo de 2022, en el que se pronuncia además sobre las repercusiones presupuestarias de conformidad con el artículo 22.1 de la Ley 8/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2022, que establece que *"todo proyecto de disposición de carácter general, así como los convenios, planes, programas, y acuerdos en los que participen los sujetos contemplados en el artículo 1, apartados b), c) y d), que impliquen gastos o minoración de ingresos en ejercicios presupuestarios futuros, requerirán con carácter previo el informe favorable de la dirección general competente en materia de presupuestos, independientemente de que dichos gastos hayan sido debidamente anotados en el sistema de información económico-financiera Tarea"*.

El artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad de Castilla-La Mancha establece 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 sobre las mujeres y los hombres y establezca medidas que desarrollen el principio de igualdad. En el expediente remitido, se incluye el correspondiente informe de evaluación de impacto de género de fecha 24 de marzo de 2022.





En cambio, no obra incorporado al expediente el informe del impacto demográfico exigido por 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, que dispone:

“1. 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”.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla - La Mancha, deberá ser consultado el Consejo Consultivo por tratarse de un proyecto de disposición de carácter general dictado en ejecución de leyes.

Una vez aprobado el Decreto, en cumplimiento de lo previsto en la Disposición Final cuarta, apartado 1, de la Ley 8/2021, deberá darse cuenta a las Cortes de Castilla-La Mancha.

TERCERO. FONDO

Como se ha recogido anteriormente, el Decreto sometido a informe persigue un doble objetivo, que se desdobra en la adecuación de las tablas salariales previstas en el anexo III de la Ley 8/2021 a lo establecido en el artículo 19. Dos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, por una parte, y, en la adaptación del módulo de distribución de fondos públicos destinados al sostenimiento de centros concertados a lo dispuesto en la normativa básica estatal, por otra.





El texto sometido a informe del Gabinete Jurídico se estructura en una parte expositiva, una parte dispositiva, que consta de dos artículos, dos disposiciones finales y dos anexos.

En el artículo 1 se procede a la adecuación de las tablas retributivas del anexo III de la Ley 8/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2022 a lo previsto en el artículo 19 de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, con remisión al contenido de las cuantías previstas en el anexo I del Decreto objeto de informe.

En su artículo 2, el Decreto procede a la adaptación del módulo económico de distribución de fondos públicos para el sostenimiento de centros concertados, remitiéndose al efecto a los importes fijados en su anexo II.

La Disposición final primera contiene una habilitación normativa para dictar las disposiciones necesarias de desarrollo, ejecución e interpretación de la norma a favor del titular de la Consejería con competencias en materia de hacienda y, en el ámbito de sus competencias, al titular de la Consejería competente en materia de educación.

En su Disposición final segunda se establece su entrada en vigor, con retroacción de sus efectos oportunos, cuando proceda, a fecha 1 de enero de 2022.

Al proyecto de Decreto se incorporan dos anexos. El primero se refiere a las tablas salariales e incluye las retribuciones a percibir durante el ejercicio 2022 por el personal funcionario y estatutario de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos.





El segundo de los anexos recoge los importes anuales y el desglose del módulo económico por unidad escolar en los centros concertados, en los distintos niveles y modalidades educativas.

Las finalidades expresadas parecen claramente justificadas. Por todo ello, analizado este proyecto de Decreto en el marco normativo indicado, puede afirmarse su adecuación al mismo, así como al resto del ordenamiento jurídico.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, a la vista de la documentación remitida, y de conformidad con lo dispuesto en el 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 se emite informe **favorable** al texto del proyecto de Decreto sobre adaptaciones de índole presupuestaria a lo dispuesto en la legislación básica del Estado, con las consideraciones anteriormente recogidas.

Es todo cuanto este Gabinete tiene el honor de informar, no obstante, V.I. resolverá lo más acertado.

La Letrada

Firmado digitalmente el 07-04-2022
por Antonia Gómez Díaz-Romo
con NIF 03807931M

V^o B^o Directora de los Servicios Jurídicos

Firmado digitalmente el 07-04-2022
por María Belén López Donaire
con NIF 03878872Z

Antonia Gómez Díaz-Romo

Belén López Donaire

