



INFORME DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y TRIBUTARIAS DE CASTILLA-LA MANCHA, EN APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 22.1 DE LA LEY 11/2023, DE 21 DE DICIEMBRE, DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA PARA 2024.

El artículo 22.1 de la Ley 11/2023, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2024, establece que precisará la evacuación de informe previo y favorable de la dirección general competente en materia de presupuestos todo proyecto de disposición de carácter general, así como los planes, programas, convenios 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.

En fecha reciente se ha recibido en esta Dirección General, procedente de la Secretaría General de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital, el expediente sobre el ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y TRIBUTARIAS DE CASTILLA-LA MANCHA, a los efectos de la emisión del preceptivo informe anteriormente aludido.

El anteproyecto de ley de referencia tiene como objeto la regulación de las diversas medidas de naturaleza administrativa, financiera y tributaria vinculadas a la consecución de los objetivos de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para 2025, a la que acompañarán y complementarán, con el objetivo general de dinamización de la economía, el incremento de la eficiencia y la eficacia en la prestación de servicios de la Administración Pública Castellano-Manchega en diversos ámbitos, así como, la mejora de la distribución más equitativa de las obligaciones tributarias competencia de la Comunidad Autónoma y de eficiencia en su gestión.

Del estudio del expediente recibido se desprende que algunas de las regulaciones contenidas en el texto proyectado tendrán o serán susceptibles de tener impacto presupuestario, bien en los ingresos, bien en los gastos.

1. REGULACIONES CON IMPACTO PRESUPUESTARIO EN LOS INGRESOS.

Con impacto presupuestario en los ingresos destaca, en primer lugar, el artículo 9 del anteproyecto de ley, que añade un nuevo apartado 4 al artículo 44 de la Ley 5/2015, de 26 de marzo, de la Actividad Física y el Deporte de Castilla-La Mancha, posibilitando que los clubes deportivos con domicilio en Castilla-La Mancha, que participen en competiciones oficiales de ámbito estatal, pueden ser reconocidos de utilidad pública por parte de la consejería con competencias en materia de deportes. El reconocimiento de utilidad pública de los clubes deportivos también puede conllevar la aplicación de beneficios fiscales en la región, con la consiguiente disminución de ingresos presupuestarios. No obstante, se estima que el impacto en los ingresos presupuestarios de esta regulación será escaso.

También conllevaría impacto en los ingresos, en forma de disminución, el artículo 10 del anteproyecto, que viene a modificar diversos preceptos de Ley 9/2019, de 13 de diciembre, de Mecenazgo Cultural de Castilla-La Mancha, para extender los beneficios del mecenazgo de carácter privado a las actividades deportivas, para que se puedan aplicar los beneficios contemplados en dicha ley, incluidos los fiscales. No se prevé que su impacto en los ingresos presupuestarios sea relevante.

Por su parte, el artículo 15. Uno del anteproyecto de ley contempla una modificación del artículo 2.1 -que añade una nueva letra e)- de la Ley 5/2021, de 23 de julio, del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego en Castilla-La Mancha.



La modificación normativa en cuestión tiene por objeto excluir del ámbito de aplicación de la ley a los juegos que hayan sido declarados bien de interés cultural y se desarrollen exclusivamente durante una jornada o época del año. Se trata esta de una medida muy puntual y de escasa trascendencia desde el punto de vista de los ingresos presupuestarios, razón por la cual se estima que su repercusión en este ámbito será exigua.

2. REGULACIONES CON IMPACTO PRESUPUESTARIO EN LOS GASTOS.

Por cuanto respecta al impacto presupuestario directo en los gastos, hay que destacar las regulaciones que se indican a continuación.

2.1 La gratuidad de la prestación del servicio de transporte escolar para el alumnado de la etapa de bachillerato residente en zonas rurales escasamente pobladas y en riesgo de despoblación, que tenga que desplazarse fuera de su localidad de residencia a institutos de educación secundaria.

En primer lugar, el artículo 5 del anteproyecto de ley viene a modificar el artículo 141.2 de la Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla-La Mancha, para incluir la gratuidad de la prestación del servicio de transporte escolar para el alumnado de la etapa de bachillerato residente en zonas rurales escasamente pobladas y en riesgo de despoblación, que tenga que desplazarse fuera de su localidad de residencia a institutos de educación secundaria.

Según la memoria aportada desde la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, el coste de las rutas que se prevén contratar para enseñanzas básicas se estima en 1,1 millón de euros por curso escolar, que se financiará con cargo a cargo a la aplicación presupuestaria 18.02.423A.22300, dotada con 29,5 millones de euros en el todavía Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la JCCM para 2025. Según la memoria, el servicio de transporte que se prevé contratar para las enseñanzas básicas dará cobertura al alumnado de bachillerato residente en zonas rurales escasamente pobladas que, en la actualidad, ya viene disfrutando, de facto, de dicho servicio al ocupar plazas residuales en las rutas ya contratadas. En consecuencia, se estima que el impacto presupuestario adicional de esta medida será escaso.

2.2 La extensión de la carrera profesional al personal estatutario temporal del SESCAM.

Con un impacto presupuestario directo, también se identifica la medida contemplada en la regulación de la disposición adicional primera del anteproyecto de ley, que viene a extender la denominada carrera profesional a todo el personal estatutario del SESCAM, con independencia de su vinculación, fija o temporal, permitiendo así la incorporación de todo el personal estatutario temporal que hasta ahora carecía de ella; si bien, se mantiene la suspensión del reconocimiento y los nuevos pagos de grado I, II, III y IV de la carrera profesional de todo el personal estatutario en los términos previstos en la disposición derogatoria, apartado 4, de la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de Medidas Complementarias para la Aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales, y en las leyes anuales de presupuestos.

La medida cuya introducción se pretende a través de la disposición adicional primera del anteproyecto de ley, tal y como se desprende de la información económica remitida desde el SESCAM, vendría a afectar "a un total de 433 profesionales que son temporales y tienen reconocido, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de Medidas Complementarias para la Aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales, algún grado de carrera profesional pero no lo están percibiendo".

Asimismo, de dicha información se desprende que "la medida propuesta, en principio, no conllevaría efectos económicos retroactivos ya que éstos se producirían a partir de la entrada en vigor de la Ley de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha para el año 2025". No obstante, a efectos de tomar en



consideración la variable de la retroactividad de la medida, se realiza un cálculo estimado que abarcaría los cuatro años anteriores a la entrada en vigor de la futura ley de medidas administrativas, y que arroja un coste total de 4.234.769,23 euros.

En lo que se refiere a la percepción a futuro de los grados reconocidos al personal estatutario temporal, se realiza una proyección a tres anualidades (2025, 2026 y 2027), con el siguiente detalle:

ANUALIDAD	COSTE TOTAL (incluidos costes de Seguridad Social)
2025	927.634,11 euros
2026	1.109.369,43 euros
2027	1.349.985,44 euros

La introducción de la medida contemplada en la regulación de la disposición adicional primera del anteproyecto de ley viene justificada por una evolución jurisprudencial que pasa de aceptar la circunscripción de la carrera profesional exclusivamente al personal estatutario fijo a, finalmente, establecer o sentar que dicha carrera profesional, con todos sus efectos, debe ser extensible al personal estatutario temporal en las mismas condiciones que al personal estatutario fijo.

En este punto, la más reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo, siguiendo los pasos de la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la interpretación y aplicación de la Directiva 1999/70/CE, del Consejo, de 28 de junio de 1999, ha reconocido el derecho a la carrera profesional del personal estatutario temporal, estableciendo la siguiente doctrina esencial: la carrera profesional forma parte de las condiciones de trabajo a que se refiere la cláusula 4ª del Acuerdo Marco anexo a la citada Directiva 1999/70/CE, y tiene acceso a ella el personal vinculado a la Administración por tiempo determinado que realiza las mismas funciones que el fijo de categoría comparable; carece de justificación objetiva negar el derecho a ella al personal vinculado con la Administración por tiempo determinado [STS n.º 103/2021, de 28 de enero; STS n.º 114/2021, de 1 de febrero; STS n.º 1636/2020, de 1 de diciembre; y, STS n.º 1532/2020, de 17 de noviembre, entre otras; todas ellas, reprobatorias del trato discriminatorio dado normativamente al personal estatutario de las instituciones sanitarias en la percepción del complemento de carrera profesional, así como de las consiguientes decisiones excluyentes tomadas en aplicación de una regulación general que ha sido tildada de inconstitucional y contraria al Derecho de la Unión Europea].

Sin embargo, desde el punto de vista jurídico-presupuestario, la medida en cuestión conllevaría, a priori, un incremento retributivo adicional por encima del que, con carácter básico, pudiera establecerse de forma genérica en la futura Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2025 o, en su defecto, en alguna otra regulación alternativa de carácter básico sobre los gastos de personal y sus límites para el citado ejercicio.

En la actualidad, la legislación básica del Estado reguladora de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público se contempla en el artículo 19 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2023 (en adelante, LPGE de 2023), que se encuentra prorrogada, así como en el artículo 6 del Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social, que vino a establecer el incremento retributivo para el personal al servicio del sector público para el ejercicio 2024.



Los límites generales al incremento de las retribuciones y de la masa salarial del personal al servicio del sector público se plasman, ejercicio tras ejercicio, en un porcentaje máximo de incremento respecto de las retribuciones del ejercicio anterior. Para el ejercicio 2025, por razones obvias, aún no ha sido determinado. Sin embargo, dicho límite general, sea cual sea el que se establezca en el ejercicio 2025, no puede entenderse con carácter absoluto, tal y como se desprende de, entre otras, la STS de 22 de septiembre de 2005 (Rec. 3557/2001), que viene a confirmar la STSJ de Castilla-La Mancha n.º 229/2001, de 20 de marzo de 2001, y cuyo FJ 2º, con ocasión del análisis de los preceptos equivalentes de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1998, que afirmaba lo siguiente:

"Igualmente se dice en esta sentencia que es evidente que no nos encontramos ante un límite infranqueable, y la propia norma transcrita establece excepciones. (...).

(...).

Sostiene finalmente dicha sentencia que del contenido del apartado tres del artículo 19 de la ley de Presupuestos para 1998 antes citada, se deduce que es posible la elevación de dicho límite del 2,1% como consecuencia de "las adecuaciones retributivas que, con carácter singular y excepcional, resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo, siempre con estricto cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 23 y 24 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública". Pero ese carácter excepcional y singular hará recaer en la Administración la acreditación de dichas necesidades de adecuación retributiva."

En lo que aquí interesa, la citada sentencia se refiere a la excepción que, actualmente, se contempla en el artículo 19.Siete de la prorrogada LPGE de 2023: "Lo dispuesto en los apartados anteriores debe entenderse sin perjuicio de las adecuaciones retributivas que, con carácter singular y excepcional, resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo".

Ello significa que las adecuaciones retributivas que, con carácter singular y excepcional, resulten imprescindibles, entre otras razones, "por el contenido de los puestos de trabajo", no están sujetas a los límites generales al incremento de las retribuciones y de la masa salarial del personal al servicio del sector público, siempre que traigan causa de un motivo debidamente justificado. En otros términos, cualquier incremento retributivo o de la masa salarial superior a los límites generales basado en alguna excepción legal, siempre y cuando esté debidamente justificado, no tiene que ser necesariamente contrario a la legislación presupuestaria.

Dicho todo lo anterior y, como quiera que según la más reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo antes expuesta la carrera profesional forma parte de las condiciones de trabajo a que se refiere la cláusula 4ª del Acuerdo Marco anexo a la citada Directiva 1999/70/CE, y tiene acceso a ella el personal vinculado a la Administración por tiempo determinado que realiza las mismas funciones que el fijo de categoría comparable, resulta obvio que el contenido del puesto de trabajo queda configurado como elemento clave para ponderar si el personal estatutario temporal tiene derecho al reconocimiento y percepción de la carrera profesional.

La Orden de 14/11/2013, de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, del régimen de funcionamiento y estructura de las plantillas orgánicas del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha, en su artículo 8.1, define el puesto de trabajo como "el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades establecidas para el ejercicio de las competencias propias asignadas". Pues bien, **en la medida en que esas funciones, tareas y responsabilidades que desempeñe el personal estatutario temporal sean idénticas o análogas a las desempeñadas por sus homónimos fijos comparables, sería viable**, a juicio de esta Dirección General, **la aplicación de la excepción regulada actualmente en el artículo 19.Siete de la LPGE de 2023 (prorrogada) en virtud de la cual es factible superar los límites generales al incremento de las retribuciones y de la masa salarial del personal al servicio del sector público**



sobre la base de “**adequaciones retributivas que, con carácter singular y excepcional, resulten imprescindibles**”, en este caso, “**por el contenido de los puestos de trabajo**”.

Debe aclararse que por “adequaciones retributivas”, en este caso, debe entenderse la percepción del complemento de carrera profesional al que se refiere el artículo 43.2.e) de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, en lo concerniente a los grados de carrera profesional reconocidos al personal estatutario temporal del SESCAM con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1/2012, de 21 de febrero.

Asimismo, el “carácter singular y excepcional” al que se refiere la legislación presupuestaria ha de interpretarse en el sentido de que el legislador está haciendo referencia a algo concreto, particular, distinto, raro, extraño, por lo que “singular y excepcional” son, en este caso, términos sinónimos que, por su reiteración, lo que pretenden es recalcar, poner énfasis, en el hecho de que las adecuaciones retributivas deben obedecer a un hecho extraordinario y excepcional. Es decir, **el término “singular” no se considera que haya de venir referido ni a la cantidad, ni al número de puestos de trabajo que puedan resultar afectados por la adecuación, sino a la adecuación en sí misma, es decir, a la causa que provoca esa adecuación, y que determina que esa adecuación retributiva sea necesaria.**

En respaldo de la anterior interpretación puede citarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 2009 (Rec. 1506/2005) que viene a confirmar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 2 de diciembre de 2004 (Rec. 1374/2002), en la que, a propósito de una relación de puestos de trabajo que realiza por primera vez un ayuntamiento, señala que el ayuntamiento en cuestión ha argumentado y probado que el aumento retributivo obedece a una operación de clasificación de los puestos de trabajo que ha supuesto una profunda modificación de su estado precedente, y dice literalmente:

“Frente a la pretensión de que se anulase [la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana] por entender que infringía la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2002, en la medida en que comportaba incrementos retributivos superiores al 2% respecto del año precedente, la sentencia explica que, si bien supone, efectivamente un aumento que oscila entre el 4% y el 5%, no por eso ha de considerarse contraria a dicha Ley. La razón de ello estriba en que, por no disponer con anterioridad de un instrumento de gestión del personal, el Ayuntamiento procedió a examinar la totalidad de los puestos de trabajo y a establecer ex novo sus funciones realizando, asimismo, una valoración económica de cada uno. La consecuencia (...), fue una notable variación de las retribuciones. (...). De ello, deduce la sentencia que lo realizado ha sido «una adecuación de las retribuciones a las características de cada puesto de trabajo, que es una de las funciones propias de la relación de puestos de trabajo, y por tanto, aunque afecte a la totalidad de la plantilla, el acuerdo impugnado no es contrario a las citadas normas presupuestarias.»”

En otro orden de cosas, debe recordarse que la situación actual es la de suspensión del reconocimiento de la carrera profesional y los nuevos pagos de grado I, II, III y IV de la carrera profesional, por el procedimiento ordinario previsto, en virtud de lo dispuesto en la disposición derogatoria única, apartado 4, de la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de Medidas Complementarias para la Aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales. Así, durante 2024, el artículo 41.1 de la Ley 11/2023, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2024 dispone que durante dicho ejercicio “continuará suspendido, conforme a lo dispuesto en la disposición derogatoria, apartado 4, de la Ley 1/2012, de 21 de febrero, el reconocimiento y los nuevos pagos de grado I, II, III y IV de la carrera profesional por el procedimiento ordinario previsto en los Decretos 117/2006, de 28 de noviembre, por el que se regula la carrera profesional de licenciados y diplomados sanitarios del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha, y, 62/2007, de 22 de mayo, que regula el sistema de carrera profesional del personal estatutario sanitario de formación profesional y del personal estatutario de gestión y servicios del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha”.



Para el ejercicio 2025, tal y como se desprende del todavía hoy Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2025, está previsto que se mantenga dicha suspensión.

En consecuencia, a la vista de cuanto se ha expuesto, esta Dirección General informa **FAVORABLEMENTE** el ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y TRIBUTARIAS DE CASTILLA-LA MANCHA considerando, en todo caso, lo siguiente:

- Que habrán de tenerse en cuenta las precisiones expuestas en el presente informe a propósito de la extensión de la carrera profesional al personal estatutario temporal del SESCAM, que se desprenden de la jurisprudencia citada, y que son relevantes a la hora de llevar a cabo la adecuación retributiva en concepto de carrera profesional.
- Que deberá estarse a lo que finalmente establezca la legislación básica del Estado reguladora de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público para el ejercicio 2025, bien a través de la ley anual de Presupuestos Generales del Estado, o en defecto de esta, en cualquier otra normativa reguladora.
- Que los gastos a imputar en ejercicios futuros quedarán supeditados a las dotaciones presupuestarias que para tal fin se consignen en las correspondientes y sucesivas leyes de presupuestos, teniendo en cuenta el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que se establezca para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Finalmente, el sentido del presente informe no condicionará el sentido de aquellos otros a emitir desde esta Dirección General que, eventualmente, pudieran ser necesarios en el marco de la ejecución de determinadas actuaciones o medidas al amparo de lo previsto en la futura ley de referencia.



En Toledo, a 2 de diciembre de 2024

Isidro Hernández Perlines
DIRECTOR GENERAL DE PRESUPUESTOS