



Sr. Velasco Rodríguez, Presidente en funciones

Sr. Rey Martínez, Consejero y Ponente

Sr. Nalda García, Consejero y Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 5 de junio de 2014, ha examinado el *anteproyecto de ley de medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 21 de mayo de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *anteproyecto de ley de medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 22 de mayo de 2014, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 226/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, por la vía de urgencia, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a los Consejeros Sr. Nalda García y Sr. Rey Martínez.

#### **Primero.- El anteproyecto.**

El anteproyecto de ley sometido a dictamen (entendiendo como tal el obrante en la carpeta nº 8, folios 248 a 313, del expediente) consta de una exposición de motivos, 43 artículos -distribuidos en un título preliminar y tres



títulos-, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, y se estructura del siguiente modo:

La parte dispositiva del anteproyecto de ley se estructura del siguiente modo:

A) El título preliminar ("Disposiciones generales") contiene solo el artículo 1, descriptivo del objeto y finalidad de la ley.

B) El título I ("Medidas de recursos humanos") incluye los artículos 2 a 4, que modifican las siguientes normas:

- En la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, se modifica el apartado 4 del artículo 11 (relativo a las funciones del Consejo de la Función Pública), artículo 22 ("Relaciones de puestos de trabajo"), artículo 23 ("Tramitación y aprobación de las relaciones de puestos de trabajo"), apartado 1 del artículo 24 ("Contenido de las relaciones de puestos de trabajo"), artículo 56 ("Sistemas de provisión de carácter temporal") y apartados 3 y 4 del artículo 66; y adiciona un nuevo artículo 56 bis ("Atribución de funciones").

- En la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León, se da nueva redacción al apartado 3 del artículo 34, apartado 3 del artículo 36, apartados 6 y 7 del artículo 38, artículo 43 ("Traslado por causa de salud"), artículo 45 ("Promoción interna temporal") y apartados 3 y 5 del artículo 13. Además, se deja sin contenido el apartado 8 del artículo 38 y se adiciona un artículo 38 bis ("Del personal que ocupe puestos directivos").

- En la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, se modifica el apartado 2 del artículo 71.

C) El título II ("Medidas de simplificación") comprende los artículos 5 a 13 y tiene el siguiente contenido:

- El artículo 5 prevé que el pago voluntario de la sanción pecuniaria resultante de la comisión de cualquiera de las infracciones que no sean muy graves previstas en 22 leyes y dos reglamentos –que enumera-



determinará una reducción del 50 % de la sanción y el reconocimiento de los hechos que constituyen el objeto de la sanción.

- El artículo 6 da nueva redacción al artículo 75 ("Proyectos de ley") de la Ley 3/2001, de 3 de julio del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- El artículo 7 modifica los apartados c) y d) del artículo 4.1 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León.

- El artículo 8 añade una disposición adicional quinta a la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León.

- El artículo 9 modifica la Ley 9/2006, de 10 de octubre, de Cooperación al Desarrollo, al dar nueva redacción al artículo 20 ("Planificación de la cooperación al desarrollo"), artículo 21 ("Evaluación, seguimiento y control de las acciones y proyectos de la cooperación al desarrollo"), artículo 37 ("La Junta de Castilla y León") y artículo 38 ("La consejería competente en materia de cooperación al desarrollo").

- El artículo 10 añade un apartado 5 al artículo 124 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

- El artículo 11 modifica el apartado 4 del artículo 11 de la Ley 12/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2014.

- El artículo 12 modifica el apartado 7 del artículo 28 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León.

- El artículo 13 modifica el apartado 3 del artículo 88 y el artículo 89 ("Competencia sancionadora") de la Ley 2/2003, de 28 de marzo, del Deporte de Castilla y León.

D) El título III ("Medidas organizativas") se integra por los artículos 14 a 43 y se compone de cuatro capítulos, con el siguiente contenido:



- El capítulo primero, "Organización de la Administración de la Comunidad", incluye los artículos 14 y 15. El primero modifica la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en el sentido de dar nueva redacción al apartado 2 del artículo 41, al artículo 46 ("Principios generales") y al apartado 2 del artículo 68 (relativo a las funciones de los servicios jurídicos de la Comunidad); y añade los artículos 48 bis ("Encomiendas de gestión por la Administración de la Comunidad de Castilla y León") y 48 ter ("Encomiendas de gestión por la Administración de la Comunidad de Castilla y León de prestaciones reguladas en la normativa de contratación del sector público"). El artículo 15 deja sin contenido el artículo 73 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León.

- El capítulo segundo, "Órganos de Cooperación Local" (artículos 16 a 18), modifica la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, al dar nueva redacción a los artículos 96 y 97 y dejar sin contenido los artículos 98 y 99; la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, en el sentido de dar nueva redacción al artículo 19 y dejan sin contenido los artículos 20 a 23; y la Ley 10/2008, de 9 de diciembre, de Carreteras de Castilla y León, al modificar el artículo 5 ("Cambio de titularidad"), artículo 8 ("Órgano de coordinación"), apartado 3 del artículo 10, apartado 3 del artículo 11, apartado 3 del artículo 26 y disposición final tercera.

- El capítulo tercero, "Órganos de coordinación interdepartamental" (artículos 19 a 23), modifica las siguientes normas: de la Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional de Castilla y León, los artículos 9 ("Garantías"), 11 ("Órganos de planificación y seguimiento") y 12 ("Planificación") y se deja sin contenido el artículo 13; de la Ley 11/2002, de 10 de julio, de Juventud de Castilla y León, el artículo 7 ("Coordinación interdepartamental"); de la Ley 17/2002, de 19 de diciembre, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (I+D+I) en Castilla y León, el artículo 3 ("Órganos"), artículo 4 ("Coordinación Interdepartamental"), apartados primero, segundo y tercero del artículo 5, artículo 7 ("Procedimiento de elaboración y aprobación"), apartado 2 del artículo 10 ("Gestión, seguimiento y evaluación") y artículo 18 ("Financiación de Centros Tecnológicos Regionales y Centros de Investigación") y se deja sin contenido la disposición transitoria primera; de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León, se modifica el artículo 7 ("Coordinación Territorial") y se deja sin contenido el



artículo 46 y la disposición adicional tercera; y de la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León, se da nueva redacción al artículo 47 ("Coordinación interdepartamental").

- El capítulo cuarto, "Órganos colegiados de asesoramiento y participación" (artículos 24 a 43), modifica, respectivamente, las siguientes normas:

- Ley 9/2006, de 10 de octubre, de Cooperación al Desarrollo: artículos 1 ("Objeto de la Ley") y 39 ("Órgano de coordinación y participación"); y se deja sin contenido el artículo 40.

- Ley 3/2013, de 28 de mayo, de integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León: apartado 3 del artículo 23, artículo 32 ("Órgano autonómico de coordinación y participación") y artículo 33 ("Redes de coordinación").

- Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de la Comunidad de Castilla y León: apartado 2, párrafo segundo de la letra a) del artículo 94, artículo 134 ("Principios generales"), apartado 4 del artículo 143, rúbrica del capítulo II del título IV y artículo 145 ("Órgano colegiado de carácter asesor en materia de cooperativismo"); y se dejan sin contenido los artículos 146 y 147.

- Ley 10/2003, de 8 de abril, de creación del Servicio Público de Empleo de Castilla y León: apartado 1 del artículo 6, artículo 7 ("Órganos de dirección y gestión"), apartado 3 del artículo 8, apartado 1 del artículo 10 ("El Gerente"), apartado 1 del artículo 11, artículo 14 ("Órganos colegiados de participación en materia de empleo"); y se deja sin contenido la letra d) del apartado 4 del artículo 4 y los artículos 12 y 15.

- Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad de Castilla y León: apartado 3 del artículo 18 ("El plan de espacios naturales protegidos"), apartado 3 del artículo 22 ("Tramitación"), párrafo octavo del apartado 1 del artículo 32, artículo 39 ("Órgano colegiado asesor"), letras g) y h) del apartado 2 del artículo 40, artículo 43 ("Mejoras que contribuyan a la conservación de los espacios naturales protegidos") y artículo 58.



▪ Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León: artículo 8 ("Descatalogación"), artículo 41 ("Orden Anual de Caza"), apartado 3 del artículo 42, artículo 65 ("Órgano colegiado asesor") y apartado 1 del artículo 66.

▪ Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León: artículo 6 ("Órgano colegiado asesor"), apartado 2 del artículo 34 y apartado 5 del artículo 35; se deja sin efecto la disposición adicional undécima.

▪ Ley 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León: se deja sin contenido el capítulo I del título VII.

▪ Ley 9/2013, de 3 de diciembre, de Pesca de Castilla y León: apartado 4 del artículo 6 ("Especies de interés preferente"), apartado 1 del artículo 39, rúbrica del capítulo I del título VII ("De los órganos de asesoramiento"), artículo 67 ("Órgano colegiado asesor") y disposición transitoria tercera.

▪ Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León: artículo 4 ("Órgano colegiado de carácter asesor en materia de sanidad animal").

▪ Ley 7/2002, de 3 de mayo, de creación del Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León: se deja sin contenido el artículo 19.

▪ Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León: artículo 37 ("Órgano colegiado de carácter asesor y de participación en materia de drogodependencia"); se deja sin contenido el segundo párrafo de la letra f) del apartado 1 del artículo 7 y el artículo 38.

▪ Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras: rúbrica del título IV ("Órgano colegiado de carácter asesor"), artículo 35 ("Órgano colegiado de carácter asesor en materia de accesibilidad y supresión de barreras") y disposición adicional primera; se deja sin contenido los artículos 36 y 37 y la disposición final tercera.



- Ley 11/2002, de 10 de julio, de Juventud de Castilla y León: apartado 2 del artículo 6 y artículo 8 (“Órgano colegiado de carácter asesor en materia de juventud”).

- Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León: artículo 135 (“Órgano colegiado de carácter asesor y de participación”).

- Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León: artículo 25 (“Órgano colegiado de carácter asesor y de participación en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”).

- Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León: apartado a) del artículo 25.

- Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León: artículo 45 (“Órgano colegiado de carácter asesor y de participación en materia de familia”).

- Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León: artículo 17 (“Procedimiento de elaboración y de aprobación del catálogo de servicios sociales”), apartado 2 del artículo 50, apartado 1 del artículo 75, apartado 4 del artículo 89, artículo 102 (“Órgano colegiado de carácter asesor en materia de servicios sociales”), artículo 104 (“Órgano consultivo de atención a la dependencia”), apartado 3 del artículo 110; y se deja sin contenido la letra p) del apartado 2 del artículo 47, el artículo 72, el artículo 103 y las disposiciones finales cuarta y quinta.

- Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad: apartado 4 del artículo 15, apartado 2 del artículo 19, apartado 5 del artículo 62, apartado 1 del artículo 66, apartado 3 del artículo 68 y artículo 70 (“Informe sobre actuaciones realizadas”).

E) Las disposiciones transitorias se refieren a los siguientes aspectos:



- La primera ("Personal que ocupa un puesto de libre designación en los centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León") regula la situación del personal nombrado como jefe de servicio o jefe de unidad, y como personal directivo o jefe de servicio de carácter asistencial con anterioridad a la entrada en vigor de la ley.

- La segunda ("Órganos colegiados") prevé que los órganos colegiados afectados por las modificaciones seguirán funcionando conforme a la normativa anterior hasta que se produzca el desarrollo reglamentario previsto por la ley.

- La tercera ("Asistencia jurídica") supedita la efectividad de la previsión contenida en los párrafos segundo y tercero del artículo 68.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, "a la previa modificación de la relación de puestos de trabajo de la Dirección de los Servicios Jurídicos que dote al citado órgano de los puestos necesarios para el desempeño de tales funciones"; y prevé que la asunción por parte de los Letrados de los Servicios Jurídicos de las funciones de asesoramiento, representación y defensa en juicio en las entidades en las que dichas funciones se presten por personal de su propia plantilla al que se refiere la disposición adicional quinta de la Ley 6/2003, de 3 de abril, no tendrá lugar en tanto se mantenga por dichas entidades aquellos vínculos.

F) La disposición derogatoria abroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta ley.

G) La disposición final primera ("Desarrollo reglamentario") impone un plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la ley para la aprobación de las nuevas disposiciones reglamentarias a las que hace referencia los capítulos segundo y cuarto del título III de la ley, relativas a la composición, organización y funcionamiento de los órganos colegiados que en ellos se prevén; y la segunda ("Entrada en vigor") prevé la entrada en vigor de la ley el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

### **Segundo.- El expediente remitido.**

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:



1.- Borrador de anteproyecto de ley, carente de fecha (folios 1 a 42 del expediente administrativo).

2.- Trámite de audiencia a las Consejerías:

- Escrito del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, de 19 de marzo de 2014, en el que se remite el anteproyecto de ley al resto de Consejerías a fin de que se emita el informe previsto en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, con carácter de urgencia. El plazo concedido para presentar observaciones finalizaba el 25 de marzo de 2014. (Folios 76 a 125 del expediente)

- Observaciones formuladas por las Consejerías de Hacienda, Economía y Empleo, Fomento y Medio Ambiente, Sanidad, Familia e Igualdad de Oportunidades, Educación, y Cultura y Turismo. Obra asimismo un escrito de la Secretaría General de las Consejería de Agricultura y Ganadería en el que manifiestan que no formula observaciones al texto. Dichos escritos se reciben en la Consejería de la Presidencia entre el 26 de marzo y el 4 de abril de 2014. (Folios 43 a 75 del expediente).

3.- Audiencia externa:

Únicamente figura en el expediente un escrito de alegaciones presentado por la Confederación Regional del Trabajo (C.G.T.) el 28 de marzo de 2014, en el que manifiesta su oposición a la reforma; y un escrito del Secretario General de la Consejería de la Presidencia de 20 de mayo de 2014, que da contestación a las cuestiones planteadas. (Folios 126 a 131 del expediente).

4.- Informes del Consejo de la Función Pública y de la Mesa General de Negociación de Empleados Públicos:

a) Certificado expedido por el secretario la Mesa General de Negociación de Empleados Públicos el 28 de abril de 2014, en el que hace constar que en esa misma fecha el Pleno del Consejo ha informado y debatido el punto del orden del día relativo a la "Modificación de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, en cumplimiento del Acuerdo 22/2014, de 30 de enero, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban



las medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León". (Folio 135 del expediente).

b) Certificados expedidos por el secretario del Consejo de la Función Pública el 30 de abril de 2014, en los que hace constar que en esa misma fecha el Pleno del Consejo ha informado favorablemente los siguientes puntos:

- "Modificación del párrafo tercero del artículo 71.2 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativa y Financieras". (Folio 132 del expediente).

- "Modificación de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León, en cumplimiento del Acuerdo 22/2014, de 30 de enero, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban las medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León". (Folio 133 del expediente).

- "Modificación de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, en cumplimiento del Acuerdo 22/2014, de 30 de enero, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban las medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León". (Folio 134 del expediente).

5.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda:

- Escrito de 30 de abril de 2014, del Secretario General de la Presidencia, en el que solicita, con carácter urgente, informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, de conformidad con el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León. Según se indica en el escrito, a la solicitud se acompañaba "el texto del anteproyecto de ley y la Memoria sobre el mismo que contiene el estudio económico sobre el coste y financiación" (folio 141 del expediente). La Memoria está fechada el 30 de abril de 2014 (folios 142 a 164 del expediente), pero no consta el texto ni la fecha del anteproyecto de ley remitido.



- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística, de 19 de mayo de 2014, en el que se pone de manifiesto que, si bien las medidas contempladas en el anteproyecto supondrá una reducción de las cargas administrativas y un "posible impacto positivo en el presupuesto", la memoria no cuantifica la incidencia que tendrán sobre el presupuesto (folios 136 a 140 del expediente).

#### 6.- Informe de los Servicios Jurídicos:

- Escrito de 30 de abril de 2014, del Secretario General de la Presidencia, en el que solicita, con carácter urgente, informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos. (Folio 219 del expediente).

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 20 de mayo de 2014, al que se adjunta el texto del anteproyecto de ley informado, carente de fecha; y escrito de remisión. (Folios 165 a 218 del expediente).

7.- Memoria del anteproyecto de ley, firmada el 20 de mayo de 2014 por el Secretario General de la Consejería de la Presidencia, comprensiva de los siguientes aspectos (se advierte un error en la numeración de los distintos apartados): marco normativo, disposiciones afectadas y tabla de vigencias (en el que se detallan las disposiciones modificadas y afectadas), necesidad y oportunidad del anteproyecto; estructura y contenido; estudio económico, evaluación de impacto de género, de impacto normativo y de impacto administrativo; tramitación del expediente (apartado en el que se describe la audiencia otorgada a través de la Plataforma de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León, se analizan las observaciones formuladas, se reproduce el informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística y se señala que se ha emitido informe por los Servicios Jurídicos). Finalmente se indica que "no se contiene en la norma ninguna previsión en materia de silencio administrativo, ni tampoco se regula ningún régimen de autorización administrativa que requiera la motivación de su carácter o necesidad". (Folios 220 a 247 del expediente).

8.- Anteproyecto de ley, carente de fecha, sometido a dictamen de este Consejo Consultivo (folios 248 a 313 del expediente).

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen, con carácter urgente, "motivado por razones de interés público derivadas de su contenido".



## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.**

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2 de dicha Ley.

### **2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley.**

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley, ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) Un informe de evaluación del impacto de género.



e) La expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.

f) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.

g) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

La ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

### **A) Contenido del expediente.**

El análisis de la documentación obrante en el expediente permite advertir algunas omisiones:

a) Se advierte que la Memoria del anteproyecto menciona la existencia de 53 sugerencias aportadas durante el periodo en el que el anteproyecto de ley se puso a disposición de los ciudadanos en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León, y afirma que "han sido, todas ellas, debidamente respondidas". Sin embargo, en el expediente remitido a este Consejo Consultivo no figuran ni las sugerencias referidas ni las contestaciones realizadas, salvo las alegaciones presentadas por C.G.T. y el escrito de contestación remitido por la Secretaría General de la Consejería.

b) Se echa en falta en la Memoria un análisis más sosegado y detallado de las observaciones realizadas por los ciudadanos y por las diversas Consejerías, en el que se justifique el motivo de aceptación de aquellas que se han recogido en el anteproyecto y la causa de rechazo de las demás, ya que la Memoria se limita a enumerar los cambios introducidos en el texto y se omite



toda mención a las sugerencias que se han rechazado. En este sentido, debe recordarse que el artículo 3, párrafo segundo, del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece que la Memoria que acompaña a los anteproyectos de ley “deberá reseñar las modificaciones introducidas en el texto originario como fruto de la participación, de informes y consultas, y justificar las razones que llevan a aceptar o, en su caso, rechazar las observaciones que se hayan presentado”.

Este Consejo Consultivo se ve en la obligación de recordar la necesidad de que en el expediente remitido se incluyan todos los borradores previos, sugerencias, estudios e informes realizados, y, en general, cuantos datos y documentos hayan servido para la preparación del texto sometido a consulta, ya que todo ello contribuye a conocer los criterios, las posibilidades analizadas y el fundamento de determinadas opciones tomadas, y a facilitar, en su caso, la interpretación del texto proyectado; obligación que deriva del artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, antes citado.

c) Finalmente, en cuanto al impacto presupuestario, la Memoria se limita a señalar que las medidas incluidas en el anteproyecto de ley supondrán un ahorro de costes, si bien éste no se cuantifica, tal y como advierte la Dirección General de Presupuestos y Estadística.

## **B) Procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley.**

Como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación remitida, en el procedimiento de elaboración del anteproyecto se ha dado cumplimiento a los siguientes trámites:

- Se ha dado audiencia a todas las Consejerías y han formulado observaciones todas, salvo la de Agricultura y Ganadería.

- Obra el informe preceptivo del Consejo de la Función Pública, emitido al amparo del artículo 11.4.a) de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, en la medida que el anteproyecto introduce modificaciones en materia de personal en la propia Ley 7/2005, de 24 de mayo, en la Ley 7/2007, de 7 de marzo, y en la Ley 1/2012, de 28 de febrero.



- Figura también la consulta con las organizaciones sindicales de la modificación de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, pues según consta, se ha informado y debatido en la Mesa General de Negociación de Empleados Públicos.

- Se ha emitido el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, en relación con la disposición adicional séptima de la Ley 12/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2014.

- Figura el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos, tal como exigen la citada Ley 3/2001, el artículo 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, y el artículo 2.5º.A.c) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.

- El informe de la Secretaria General de la Consejería proponente, previsto por el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, ha de entenderse cumplido, en este caso, ya que la Memoria del anteproyecto de ley está firmada por el propio Secretaría General de la Consejería de la Presidencia.

Se completa el expediente remitido con una Memoria en la que se recogen los aspectos exigidos en el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, sin que sea preciso, a la vista del contenido del anteproyecto, la motivación exigida en las letras f) y g) del citado precepto.

En cuanto a la tramitación del procedimiento por el trámite de urgencia, esta exigencia deriva de lo previsto en el apartado tercero del Acuerdo 22/2014, de 30 de enero, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban las Medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. En dicho apartado se señala que "La aprobación de las normas y actos necesarios para la puesta en marcha de las Medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León se efectuará por el procedimiento de urgencia y gozarán de preferencia en su tramitación". Atendiendo a ello, este Consejo Consultivo ha emitido el presente dictamen por la vía de urgencia.



Ahora bien, han de formularse varias observaciones al procedimiento tramitado:

a) Si bien es cierto que, según se indica en la Memoria, ha existido un trámite de participación ciudadana a través del Portal de Gobierno Abierto, éste no puede considerarse, en puridad, un trámite de información pública, en la medida que, como se expone *ut infra*, la publicidad de la apertura de dicho trámite debería haberse realizado a través del Boletín Oficial de Castilla y León, sin perjuicio de remitir al Portal del Gobierno Abierto para conocimiento del texto del anteproyecto.

b) Aun cuando *stricto sensu* no sea preceptivo el informe del Consejo Económico y Social, de acuerdo con el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, no hubiera resultado ocioso que se hubiera solicitado informe a dicha Institución al amparo del inciso final del citado artículo 3.1.a) ("De forma particular, emitirá informe previo y preceptivo sobre los anteproyectos de la ley reguladora de las medidas financieras, tributarias y administrativas"). Y ello porque no cabe obviar que el anteproyecto de ley de medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad, es un texto cuya estructura y finalidad, e incluso su denominación, es similar a la de las leyes de medidas financieras, tributarias y administrativas, si bien limitado en este caso a medidas administrativas.

c) El anteproyecto de ley tendría que haber sido informado por el Consejo de Cooperación Local de Castilla y León.

Resulta evidente que el texto modifica sustancialmente tanto la organización como las funciones de dicho órgano, al limitar algunas de ellas y atribuirle otras directamente vinculadas a las competencias de las entidades locales, como las actualmente encomendadas a la Comisión Regional de Coordinación de Policías Locales o a la Comisión de Carreteras de Castilla y León. Por ello, dicho informe debería haberse emitido con carácter preceptivo, al amparo del artículo 51.2 del Estatuto de Autonomía ("El Consejo de Cooperación Local será oído en el proceso de preparación de los anteproyectos de ley, disposiciones administrativas y planes que afecten de forma específica a las entidades locales") y 98.2.a) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León ("Informar los anteproyectos de ley y las disposiciones administrativas de carácter general reguladoras de los distintos sectores de la



acción pública cuando afecten de forma específica a las entidades locales, que no corresponda informar al Pleno”). Resulta ilustrativo señalar que el antiguo Consejo de Provincias (sustituido por el Consejo de Cooperación Local) sí emitió informe en el procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley de creación del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León por la que se modifica la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, que fue objeto del Dictamen 445/2010, de este Consejo.

Ahora bien, incluso en el caso de que se estimara que no se incardina en el supuesto de informe preceptivo, la entidad de las modificaciones propuestas que afectan al Consejo de Cooperación Local y a otros órganos de coordinación con entidades locales, con representación municipal, hace aconsejable la consulta e informe de dicho Comité Permanente al amparo del artículo 98.2.f) de la misma ley (“Informar cuantos asuntos administrativos relacionados con las entidades locales le sean sometidos por la Administración Autónoma”).

d) No se ha otorgado audiencia a la Federación Regional de Municipios y Provincias, a pesar de que algunas de las modificaciones incluidas en el anteproyecto afectan directamente a órganos de colaboración entre la Administración Autónoma y las entidades locales, algunos de cuyos miembros son propuestos por dicha federación.

Esta omisión se considera contraria al espíritu del artículo 52.2 del Estatuto de Autonomía, según el cual, “Las Instituciones de la Comunidad Autónoma reconocerán la interlocución de la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León, en cuanto asociación local con mayor implantación”, interlocución que resulta precisa en asuntos que afectan de manera directa a su participación en algunos de los órganos de cooperación y coordinación que se suprimen.

En este sentido debe recordarse que, aunque las funciones de la Federación Regional de Municipios y Provincias no estaban delimitadas en la Ley 1/1998, de 4 de junio, en aquel momento, sí se concedió audiencia a dicha entidad en el procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley de creación del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León por la que se modifica la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, que fue objeto del Dictamen 445/2010, de este Consejo.



e) A pesar de que la Mesa General de Negociación de Empleados Públicos ha informado y debatido el punto relativo a la modificación de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, (lo que se considera adecuado y correcto), no consta, sin embargo, que se haya reunido dicha Mesa General, ni tampoco la Mesa Sectorial del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas, para la consulta de las modificaciones relativas a la Ley 2/2007, de 7 de marzo, a la Ley 1/2012, de 28 de febrero, y a la disposición transitoria primera del anteproyecto de ley, que afectan al personal estatutario.

Dicha consulta se exige en el artículo 91.4 de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, cuando establece que "Quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación las decisiones de la Administración de la Comunidad de Castilla y León o del Servicio de Salud que afecten a sus potestades de organización o a las de la propia Administración de la Comunidad de Castilla y León, al ejercicio de derechos por los ciudadanos y al procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas. Cuando las decisiones de la Administración de la Comunidad de Castilla y León o del Servicio de Salud que afecten a sus potestades de organización puedan tener repercusión sobre las condiciones de trabajo del personal estatutario, procederá la consulta a las organizaciones sindicales presentes en la Mesa Sectorial del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas."

En el presente caso, a la vista de su contenido, este Consejo Consultivo considera que el anteproyecto de ley tendría que haberse sometido a informe del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León y de la Federación Regional de Municipios y Provincias, y a consulta con las organizaciones sindicales.

La omisión de estos trámites procedimentales se considera, con carácter general, causa suficiente para acordar la devolución del expediente, a fin de que tales defectos sean subsanados. No obstante, este Consejo es consciente de los motivos que justifican la urgencia en la tramitación del anteproyecto de ley, basados fundamentalmente en la imperiosa necesidad de eficiencia, racionalización, simplificación de estructuras administrativas, reducción de duplicidades y agilización y simplificación del funcionamiento de la Administración, por lo que, sin perjuicio de advertir las deficiencias procedimentales indicadas, se procede a emitir el dictamen solicitado.



No obstante, es preciso recordar que, en el caso de que se diera cumplimiento a los trámites omitidos y se emitieran los informes indicados, deberá solicitarse una nueva consulta al Consejo Consultivo si se introduce en el anteproyecto de ley alguna modificación sustancial o relevante, tal y como se exige en el artículo 5 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de esta Institución.

Por último, debe reiterarse que la importancia de la observancia del procedimiento de elaboración de las normas, ya que constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

### **3ª.- Marco competencial y normativo.**

El anteproyecto de ley objeto de dictamen encuentra su fundamento en numerosos títulos competenciales delimitados por las concretos ámbitos competenciales sectoriales sobre los que la norma incide (sector público, caza, pesca, juventud, deporte, familia, infancia, sanidad, servicios sociales, etc.), si bien todos ellos arraigan en un denominador común, la competencia exclusiva sobre la estructura y organización de la Administración de la Comunidad (artículo 70.1.2 del Estatuto), en la medida que muchas de sus modificaciones tienen por objeto reformar órganos colegiados de la Administración de la Comunidad.

Por otra parte, cabe citar también el artículo 70.1 1º del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad la competencia exclusiva en materia de "Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno", en consonancia con el artículo 33, que configura el Consejo Consultivo como el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, y que remite a una ley de las Cortes de Castilla y León la regulación de su composición, organización, funcionamiento y competencias.

Asimismo, no cabe obviar el derecho a una buena Administración, consagrado por el artículo 12 del Estatuto de Autonomía, así como el mandato a los poderes públicos de Castilla y León, recogido en el artículo 16 del Estatuto, para que orienten sus actuaciones a los principios rectores que establecen la Constitución y el Estatuto, y promuevan y adopten las medidas



necesarias para garantizar la plena eficacia entre otros de “la prestación de unos servicios públicos de calidad”.

Los principios de eficacia, eficiencia, simplificación y optimización de los recursos disponibles (citados en la Memoria) deben presidir en todo momento la actuación de los poderes públicos. Y en atención a ellos, la Junta de Castilla y León aprobó en su Acuerdo 22/2014, de 30 de enero, de la Junta de Castilla y León, una serie de medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, algunas de las cuales, aquellas cuya ejecución requiere una norma con rango de ley, se incluyen en el anteproyecto de ley.

Por último, el apartado cuarto del Acuerdo 22/2014, de 30 de enero, impone a la Junta de Castilla y León la obligación de aprobar “En el primer trimestre de 2014, (...) un proyecto de ley que recoja todas las modificaciones normativas con rango de ley que requiera la ejecución de las medidas, cuyo impulso y tramitación se efectuará por la Consejería de la Presidencia”.

Aunque se ha sobrepasado el plazo impuesto en el citado Acuerdo, el transcurso de dicho plazo no constituye un obstáculo para aprobar la norma proyectada.

#### **4ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.**

##### **Observaciones generales.**

###### **A) Estructura del anteproyecto de ley.**

El anteproyecto de ley tiene como objeto único la modificación de varias leyes, salvo el artículo 5, que contempla la posibilidad de reducción de la sanción pecuniaria por pronto pago.

Como primera cuestión, ha de advertirse que, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se establecen directrices de técnica normativa, refiere las siguientes especificidades para las disposiciones modificativas de normas:

- Restricción de las modificaciones múltiples: Deben evitarse las modificaciones múltiples porque alteran el principio de división material del



ordenamiento y perjudican el conocimiento y localización de las disposiciones modificadas.

- Estructura de la modificación múltiple: En las modificaciones múltiples se utilizarán unidades de división distintas para cada una de las disposiciones modificadas y se destinará un artículo a cada una de ellas. Cada artículo citará el título completo de la norma que se modifique. El texto marco se insertará a continuación. Si la modificación afecta a varios preceptos de una norma, el artículo correspondiente se dividirá en apartados, uno por precepto, en los que se insertará como texto marco únicamente la referencia al precepto que se modifica, sin especificar el título de la norma, que ya se especifica en el párrafo introductorio. Por consiguiente, deberán utilizarse tantos artículos como normas modificadas y tantos apartados como preceptos modificados.

En el apartado 54 de las directrices se indica expresamente: "División.- Puesto que la regla general es que las modificaciones muy extensas deben generar una norma completa de sustitución, las disposiciones modificativas solo se dividirán en capítulos o títulos de modo excepcional. Por tanto, la unidad de división de las normas modificativas será normalmente el artículo".

- Orden de las modificaciones: Si se trata de modificaciones múltiples, las disposiciones modificativas seguirán el orden de aprobación de las disposiciones afectadas. Las modificaciones de preceptos de una misma norma seguirán el orden de su división interna.

Estas directrices se reiteran en el Documento de Normalización de Expedientes tramitados ante Órganos Colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Acuerdo 12/2004, de 5 de febrero, cuya vigencia transitoria ha declarado el Decreto 8/2014, de 6 de marzo, por el que se regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León, en su disposición transitoria.

El anteproyecto de ley sometido a dictamen es un proyecto modificativo de otras leyes, pero adopta la estructura de una ley no modificativa, por lo que no se acomoda en absoluto a las citadas directrices sobre estructura y orden de las modificaciones, lo que redundará en perjuicio de la calidad normativa e introduce confusión y complejidad en su comprensión y aplicación.



## B) Remisiones reglamentarias.

Las modificaciones introducidas en el anteproyecto de ley recurren en algunas ocasiones a la regulación reglamentaria, como se analizará al abordar los artículos correspondientes, sin que el precepto que efectúa tal remisión u otro distinto contenga una delimitación de los aspectos básicos de la materia a que se refiere, incurriendo en remisiones al reglamento en blanco.

No hay que olvidar que lo dispuesto en la Ley será, por mor del principio de jerarquía, límite para el reglamento, por lo que aquélla deberá evitar concreciones cuya modificación pueda resultar problemática. Pero lo que no ampara esa orientación general es que se utilice en exceso el recurso de diferir la normación hasta la aprobación del reglamento, quedando limitada la Ley a los principios programáticos que la dejen vacía o pobre de contenido sustantivo, de manera que se produzca una escasa densidad normativa.

En este sentido, ha de hacerse una especial observación en relación con la remisión a una posterior norma reglamentaria de la regulación de los órganos colegiados de asesoramiento y participación a que se refiere el capítulo cuarto del anteproyecto. Aunque la Memoria señala que la pretensión es que “un mismo órgano asuma las funciones de asesoramiento y participación en materias relacionadas aunque reguladas en diferentes leyes”, lo cierto es que la redacción que se recoge en los preceptos cuya modificación se propone, aun siendo la misma finalidad pretendida, no resulta homogénea y da lugar a confusión e incluso indeterminación sobre la existencia o creación por el texto del propio órgano, tal y como se pone de manifiesto en las observaciones relativas a dichos preceptos.

Sin perjuicio de lo anterior, ha de llamarse la atención sobre la conveniencia o no de que un mismo órgano de asesoramiento extienda su conocimiento sobre materias que, aunque estén relacionadas entre sí, afecten a diferentes sectores de la actividad administrativa, ya que no cabe obviar que su función es precisamente la de actuar como órgano de asesoramiento y participación por la especificidad técnica de los miembros que lo integren.

## C) Disposiciones que se dejan sin contenido.



Se observa en el texto del anteproyecto que algunos apartados, e incluso algún artículo completo, se limitan a dejar "sin contenido" (o "sin efecto", como indica el artículo 30) algunos preceptos y disposiciones de las leyes que se modifican.

Sin desconocer que el propio articulado del anteproyecto debe contener todos los cambios que se pretendan incorporar a las leyes cuya modificación se proyecta, es conveniente, en aras del principio de seguridad jurídica, que la desaparición de normas del orbe jurídico se haga constar de manera expresa en una disposición derogatoria, en la que se detallen las normas o partes de ellas que se derogan, así como, en su caso, las que se mantienen en vigor.

Sin perjuicio de lo anterior, debe advertirse de que la expresión "se deja sin efecto la disposición adicional undécima", recogida en el apartado 4 del artículo 30, no resulta adecuada por cuanto que supone únicamente la no aplicación de dicha disposición, que mantiene su misma redacción, y no su derogación. Por lo que debe subsanarse este extremo.

### **Título I.- *Medidas de recursos humanos.***

#### **Artículo 2.- *Modificación de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León.***

A) En el apartado 3 se modifica el artículo 23 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, relativo a la tramitación y aprobación de las relaciones de puestos de trabajo.

La nueva redacción del artículo 23.3 prevé la publicidad de las relaciones de puestos de trabajo "a través de la incorporación de sus contenidos actualizados en el Portal de Gobierno Abierto de la página web de la Junta de Castilla y León, sin perjuicio de su notificación a los interesados".

La previsión de limitar la publicidad de las relaciones de puestos de trabajo al Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León resulta insuficiente.

Debe partirse de lo previsto en el artículo 74 ("Ordenación de los puestos de trabajo") de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que establece que "Las Administraciones Públicas estructurarán su



organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos”.

El citado precepto no concreta la forma en que debe hacerse efectiva la publicidad de las relaciones de puestos de trabajo o instrumentos organizativos similares, por lo que hay que acudir a la normativa autonómica reguladora de la forma de dar publicidad oficial a los actos y disposiciones autonómicas; lo que sitúa la cuestión en el Decreto 61/2009, de 24 de septiembre, por el que se regula el Boletín Oficial de Castilla y León.

El artículo 2.1 de dicho decreto define el Boletín Oficial de Castilla y León como “el periódico oficial de la Comunidad de Castilla y León, a través del cual se da publicidad a los documentos que deben ser objeto de publicación oficial de acuerdo con el ordenamiento jurídico”. Y el artículo 6 (“Contenido”) establece que “En el Boletín Oficial de Castilla y León se publicarán:

- »a) Las leyes, disposiciones con rango de ley y disposiciones administrativas de carácter general;
- »b) Los actos emanados de las instituciones y administraciones públicas cuando esté prevista su publicación por el ordenamiento jurídico;
- »c) Los actos de los particulares que en virtud de precepto legal o reglamentario deban ser publicados;
- »d) Cualquier otro documento cuya publicación sea exigida por el ordenamiento jurídico”.

Por otra parte, la pretensión de cumplir con el trámite preceptivo de la publicidad mediante la publicación de la información únicamente en el Portal de Gobierno Abierto, además de suponer un incumplimiento del Decreto 61/2009, de 24 de septiembre, no se compadece con las finalidades y objetivos pretendidos para el Modelo de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León.



El Acuerdo 17/2012, de 8 de marzo, de la Junta de Castilla y León, por el que se pone en marcha el Modelo de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León, concibe éste como “un canal de comunicación directa entre el Gobierno y los ciudadanos a través de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación y de acuerdo con los principios de transparencia, participación y colaboración” (apartado primero).

Sus finalidades, de acuerdo con el apartado segundo, son: “a) Promover el protagonismo de la persona”, al tratar “hacer efectivo el protagonismo del ciudadano del ciudadano y alentar su participación activa en la vida política”; “b) Desarrollar el «autonomismo útil»”, en la medida que “busca reforzar que los ciudadanos de Castilla y León se beneficien de la utilidad y cercanía de la Administración de la Comunidad en el ejercicio de sus derechos”; y “c) Desarrollar la cultura democrática”, al pretender “contribuir al desarrollo de la «democracia participativa», ampliando las bases de discusión política, y mejorando el control de las actuaciones públicas, mediante el impulso de los instrumentos de transparencia”. Y los principios básicos de actuación conforme a los cuales se desarrollará dicho modelo son la transparencia, la participación y la colaboración (apartado cuarto), sin que se atisbe en ellos, en sus finalidades o en sus objetivos (apartado tercero) voluntad alguna de dotar a este “canal de comunicación directa” del carácter de medio de publicación oficial de actos y disposiciones administrativas.

Por ello, teniendo en cuenta que el Estatuto Básico del Empleado Público exige que las relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares sean públicas y que, en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, la publicidad oficial de las disposiciones y actos debe realizarse a través del Boletín Oficial de Castilla y León, la previsión contenida en la redacción propuesta para el artículo 23.1 no se ajusta al ordenamiento jurídico y debe subsanarse de conformidad con lo expuesto.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

Sin perjuicio de lo anterior, este Consejo Consultivo ha de formular dos observaciones en relación con esta misma cuestión:



- De no atenderse la observación formulada y optarse finalmente por la supresión de la necesaria publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León, sería necesario adecuar las previsiones contenidas al respecto en el Decreto 8/1985, de 7 de febrero, por el que se establece el procedimiento de aprobación de las relaciones de puestos de trabajo de las Consejerías de la Junta de Castilla y León, ya que el artículo 4 de esta norma exige la publicación de las relaciones de puestos de trabajo de cada Consejería en el Boletín Oficial de Castilla y León.

- Asimismo, ha de ponerse de manifiesto que en cualquier caso la publicidad de la relaciones de puestos de trabajo en el Portal de Gobierno Abierto no ha de limitarse a la publicación de los actos o disposiciones que aprueben o modifiquen las relaciones de puestos de trabajo, sino que debe realizarse de una forma ordenada y adecuada que permita el conocimiento de éstas sin necesidad de efectuar complejas operaciones para descifrar el contenido real de la estructura organizativa.

Como tuvo ocasión de señalar este Consejo Consultivo en su Informe de 1 de julio de 2013, sobre "Sugerencias y recomendaciones en relación con la futura norma en materia de transparencia y gobierno abierto de Castilla y León", en ningún caso el exceso de información por su desorden o falta de tratamiento debe causar opacidad y la información abierta debe contar con información tanto en bruto como tratada adecuadamente; dicho de otra forma, la información ha de hacerse pública, es decir, ponerse a disposición de la ciudadanía de forma accesible, clara, objetiva y actualizada.

B) El apartado 7 del artículo 3 del anteproyecto modifica los apartados 3 y 4 del artículo 66 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo.

Este Consejo comparte el criterio recogido en el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de que la referencia a "la carrera de los funcionarios" ha de referirse a la carrera profesional, que no solo comprende la adquisición del grado sino que, según el artículo 16.2 del Estatuto Básico del Empleado Público, "es el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad"; y de que la previsión contemplada en los apartados 3 y 4, cuya modificación se pretende solo puede referirse a los funcionarios de carrera, tal



y como se desprende del propio artículo 16 y de la disposición adicional décima de la misma ley.

**Artículo 3.- *Modificación de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León.***

A) El apartado 1 modifica el artículo 34.3 al remitir a “los términos que reglamentariamente se establezcan” la constitución de bolsas de empleo para la selección del personal estatutario temporal.

Tal previsión exige adecuar la redacción del apartado 4 del artículo 34 (“En defecto de la previsión contenida en el apartado anterior, por insuficiencia o carencia de aspirantes, se realizarán convocatorias específicas”), ya que el nuevo apartado 3 suprime la referencia a “los aspirantes de los procesos selectivos convocados en desarrollo de las correspondientes ofertas de empleo público”. Así, se sugiere valorar una redacción semejante a la contenida en el artículo 43.3 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo (“En ausencia de bolsas de empleo (...), la selección se realizará mediante convocatoria específica”).

B) En el apartado 8 se modifican los apartados 3 y 5 del artículo 13.

La nueva redacción del artículo 13.5 suprime la previsión de que la plantilla orgánica se publique en el Boletín Oficial de Castilla y León, como exige de manera expresa la redacción actual del precepto.

Si bien en la nueva redacción del precepto no se concreta la forma de hacer públicas la plantilla orgánica y sus modificaciones (a diferencia de lo previsto en el artículo 23.3 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, antes analizado), de la eliminación expresa de la exigencia de publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León, unido a la nueva redacción pretendida para el citado artículo 23.3, podría colegirse que en la intención del anteproyecto se trasluce el ánimo de exonerar a la Administración de tal publicación y limitar la publicidad al Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León (si bien esto último no se prevé de manera expresa en el precepto analizado).

De ser así, ha de reiterarse lo expuesto anteriormente en relación con la publicidad de las relaciones de puestos de trabajo, en el sentido de que la



publicidad oficial de las plantillas orgánicas debe realizarse a través del Boletín Oficial de Castilla y León, y así debe figurar en la ley.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

En caso de no ser esa la intención pretendida, debe tenerse en cuenta que si no se atiende la observación formulada y se opta por no hacer constar en el texto de la ley la exigencia de publicación de las plantillas y sus modificaciones en el Boletín Oficial de Castilla y León, será aplicable el reciente Decreto 63/2013, de 26 de septiembre, por el que se establece el procedimiento de elaboración de la plantilla orgánica del personal estatutario de los centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, cuyos artículos 2.2 y 3.3 exigen que las plantillas orgánicas y sus modificaciones se publiquen en el Boletín Oficial de Castilla y León, y cuyo artículo 5 supedita la eficacia de éstas a su publicación en dicho diario oficial.

Finalmente, ha de ponerse de manifiesto la inadecuada ubicación sistemática de este apartado 8 dentro del artículo 3, en cuanto que debería ser el primero del precepto, atendiendo al orden de los artículos de la Ley 2/2007, de 12 de abril, que se modifican.

#### **Artículo 5.- *Reducción del pago de sanciones.***

Este precepto es el único del anteproyecto de ley que no modifica otras leyes autonómicas, sino que contempla una previsión específica que se integra de manera aislada en el ordenamiento jurídico, es decir, sin incluirse de manera expresa en cada una de las leyes específicas, lo que conlleva una dispersión legislativa de las normas aplicables.

De conformidad con los principios de la potestad sancionadora (en concreto, el de legalidad y de tipicidad) y del procedimiento sancionador, la posibilidad de atemperar la cuantía sancionadora a través del pago anticipado de la sanción pecuniaria ha de hacerse a través de una norma con rango de ley, como así se prevé en el texto analizado.

Este artículo suscita las siguientes consideraciones:



a) El precepto prevé: “El pago voluntario de la sanción pecuniaria (...) determinará una reducción del 50 % de la sanción y el reconocimiento de los hechos que constituyen el objeto de la sanción”.

La literalidad del artículo podría interpretarse en el sentido que la reducción de la sanción se refiere no solo a la pecuniaria sino también a las no pecuniarias que puedan imponerse en función de la infracción cometida. Por ello, dado que en la Memoria se señala que la voluntad perseguida es reducir el 50 % de la sanción pecuniaria, sería conveniente que se especificara de forma expresa en el precepto.

b) Admitido lo anterior, debe tenerse en cuenta que el pago anticipado, y reducido, de la sanción económica conlleva el reconocimiento de los hechos que constituyen el objeto de la sanción.

Este reconocimiento de los hechos determina que la resolución definitiva que se dicte impondrá las sanciones no pecuniarias que correspondan para tales hechos.

c) Aunque el reconocimiento de los hechos por el interesado implica que la resolución sancionadora que se dicte tras el pago es un acto consentido, sería conveniente, a fin de evitar problemas interpretativos, que se indicara de manera expresa en el anteproyecto de ley que la resolución que se dicte agota la vía administrativa (*ex* artículo 109.d de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

d) En cuanto al plazo establecido para el pago voluntario de la sanción pecuniaria (30 días desde la propuesta de resolución), ha de tenerse en cuenta que el artículo 12, apartados 2 y 3, del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, prevé un plazo de 10 días para formular alegaciones, finalizado el cual el órgano competente resolverá. Esta disparidad de plazos (30 días para el pago anticipado y 10 días para alegaciones) puede constituir en la práctica un obstáculo para el ejercicio efectivo del pago anticipado de la sanción económica, toda vez que la resolución definitiva se dicte antes de la finalización del plazo de 30 días. Debe, pues, coherenciarse los plazos referidos.



A estos efectos, debe tenerse en cuenta también que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución es, con carácter general, de seis meses (artículo 14 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León), si bien alguna de las leyes que se citan en el artículo 5 del anteproyecto fija uno distinto.

**Artículo 6.- *Modificación de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.***

Este precepto modifica el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, relativo a la elaboración de los proyectos de ley, sobre cuya nueva redacción han de formularse las siguientes observaciones:

a) El inicio del apartado 4 alude al "anteproyecto inicial" expresión que no se compadece con lo previsto en el apartado 3, que prevé los trámites de audiencia o de información pública, con carácter previo al informe de las Consejerías, "una vez que el órgano directivo elabore el anteproyecto correspondiente".

Teniendo en cuenta que el anteproyecto que se cita en el apartado 4 es posterior a los trámites de audiencia e información pública, aquél podrá incorporar modificaciones a la vista de las sugerencias y alegaciones realizadas en esos trámites, por lo que podrá no coincidir con el anteproyecto inicial (sí lo será, sin embargo, en el supuesto previsto en el apartado 5, ya que prevé la simultaneidad de los trámites de audiencia o de información pública y de los informes de las Consejerías).

b) En el mismo apartado 4 no menciona, en el párrafo primero, el informe especial de Hacienda a que se refiere el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León. Ello conlleva que dicho informe habrá de emitirse en el mismo plazo otorgado a las Consejerías para informar, lo que exigirá la previa elaboración del estudio económico a que se refiere el nuevo apartado 2.c) del precepto.

c) El párrafo segundo del apartado 4 limita el contenido de los informes de las Consejerías "al análisis de las cuestiones objeto de la competencia de quien los emite [incluidos los órganos colegiados adscritos a la



Consejería] sin que puedan extenderse a valoraciones de oportunidad o conveniencia o a formular propuestas alternativas, salvo que así les sea expresamente solicitado por la autoridad consultante”.

La experiencia de este Consejo, al dictaminar preceptivamente los expedientes relativos a los anteproyectos de ley, ha permitido advertir que son numerosos los expedientes de anteproyectos de ley, y también de proyectos de disposiciones generales (cuya tramitación se sujeta a lo previsto en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, cuya modificación se pretende), en los que los informes de las Consejerías se emiten por el Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento, y limitan su contenido a cuestiones relativas a técnica normativa, sin incidir en aspectos relacionados con las competencias que le son propias.

En este sentido, resulta de interés recordar que el artículo 4.2 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, exige que la evaluación del impacto normativo (a la que deben someterse los anteproyectos de ley, salvo los anteproyectos de presupuestos generales de la Comunidad y de medidas financieras) habrá de especificar detalladamente “el efecto del cumplimiento de la futura norma en el resto de las políticas públicas”. Ello exige que las diferentes Consejerías realicen en sus informes un análisis detallado de la incidencia de la norma proyectada sobre las materias cuya competencia les corresponde, valorando los pros y los contras de la regulación propuesta e incluso sugiriendo, en el ámbito de sus competencias, propuestas alternativas.

En caso contrario, dichos informes se reducirían a un mero trámite rutinario, al limitarse en exceso su contenido, que inexorablemente concluirían con la escueta expresión “no hay observaciones que formular”, mala práctica que ya se ha advertido por el Consejo de Estado (dictámenes 2096/2003 o 257/2008). Como señaló el Consejo de Estado, “esta práctica puede privar de esenciales elementos de juicio”, por lo que habría sido conveniente que en el estudio previo del texto proyectado hubieran colaborado todas las agentes consultados, al tratarse de un filtro esencial, tanto desde el punto de vista técnico-jurídico, como de oportunidad.” (Dictamen 257/2008); este criterio ha sido recogido por este Consejo Consultivo en su Dictamen 1464/2010.



Por ello, se sugiere valorar la posibilidad de que los informes de las Consejerías incluyan valoraciones de oportunidad o propuestas alternativas en relación con medidas que afecten de manera directa a las políticas propias de su Consejería.

d) En el párrafo segundo del apartado 3 parece existir una errata cuando alude a "organizaciones dependientes o adscritas", puesto que la denominación usualmente empleada es la de organismos o entidades dependientes o adscritas.

***Artículo 8.- Modificación de la Ley 4/1998, de 28 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León.***

En relación con la nueva disposición adicional quinta que este precepto introduce, este Consejo Consultivo comparte las observaciones realizadas al respecto por la Dirección de los Servicios Jurídicos, en el sentido de advertir que, conforme al artículo 20 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, no se podrá exigir al operador económico ningún trámite adicional o requisito nuevo al determinar y publicar la forma de hacer eficaces en la Comunidad de Castilla y León las diversas autorizaciones, licencias, permisos, habilitaciones y demás medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias, salvo que concurran las excepciones al principio de eficacia previstas en el apartado 4 del artículo 20.

***Artículo 9.- Modificación de la Ley 9/2006, de 10 de octubre, de Cooperación al Desarrollo.***

Las modificaciones introducidas por este precepto en la Ley 9/2006, de 10 de octubre, persiguen, según la Memoria, simplificar la planificación en esta materia al unificarla en un único instrumento, el Plan Director de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo, de carácter cuatrienal.

No se hace constar en la Memoria, sin embargo, que la nueva redacción que se da a los artículos 20 y 37 de la Ley 9/2006, de 10 de octubre, suprime la dación de cuentas que la Junta de Castilla y León debe hacer a las Cortes de Castilla y León de la aprobación del Plan Director de Castilla y León de



Cooperación al Desarrollo; lo que, por su importancia, debería figurar de manera expresa en la Memoria.

## **Título II.- *Medidas organizativas.***

### **Capítulo primero.- *Organización de la Administración de la Comunidad.***

#### **Artículo 14.- *Modificación de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.***

A) Los apartados 3 y 4 añaden como nuevos los artículos 48 bis y 48 ter, titulados, respectivamente, "Encomiendas de gestión por la Administración de la Comunidad de Castilla y León" y "Encomiendas de gestión por la Administración de la Comunidad de Castilla y León de prestaciones reguladas en la normativa de contratación del sector público".

- El artículo 48 bis reproduce alguno de los apartados del artículo 15 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, y concreta los instrumentos de formalización y los supuestos en los que se exige autorización de la Junta de Castilla y León.

Es preciso recordar las limitaciones que deben observarse en la reproducción por la legislación autonómica de normas básicas del Estado. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado que la proscripción de la reiteración o reproducción de normas por el legislador autonómico no debe extenderse a "aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico". Siguiendo esta doctrina, este Consejo ha expuesto en numerosas ocasiones que en los casos en que pueda entenderse imprescindible la reproducción de textos legales, se ha de garantizar el pleno respeto y fidelidad a la norma básica, sin amparar en ningún caso que la reproducción de la legislación básica pueda llegar a suponer la modificación o alteración de esta última.

Por otra parte, deben tenerse en cuenta, en relación con la regulación propuesta, las previsiones que establece la Ley 30/1992, de 26 de



noviembre, las previstas en otras normas (*a.e.*, en relación con la encomienda a las entidades locales, los artículos 37 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de Régimen Local, y 83.4 de la Ley 1/1998, de 4 de junio), así como, tal y como advierte la Dirección de los Servicios Jurídicos, aquellas otras limitaciones que, en su caso, se puedan derivar de la personalidad jurídica diferente de las entidades en cuestión.

- El artículo 48 ter contempla la encomienda de gestión que pueden realizar los poderes adjudicadores de la Administración Autonómica a las entidades instrumentales del sector público autonómico, regula los supuestos, la formalización y los aspectos económicos e impone las limitaciones a la contratación que pueden realizar las entidades instrumentales. A este respecto han de tenerse en cuenta las previsiones establecidas en la normativa básica que sea de aplicación y, en particular, en la legislación de contratos del sector público (*a.e.*, el artículo 24.6 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, tiene carácter básico).

B) En el apartado 5 se modifica el apartado 2 del artículo 68 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Actualmente, el artículo 68.2 establece que "La representación y defensa en juicio de la Administración General de la Comunidad, de sus Organismos Autónomos y entes públicos de derecho privado, así como su asesoramiento jurídico interno, corresponderá a los Letrados integrados en los Servicios Jurídicos de la Comunidad. También podrán asumir las mismas funciones respecto de las Instituciones previstas en el Estatuto de Autonomía, cuando su normativa así lo prevea, y de las empresas públicas de la Comunidad cuando se suscriba el correspondiente convenio".

El artículo 68.2, inciso segundo, se completa con lo previsto en el artículo 11 de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, que señala que "Los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León podrán asumir la representación y defensa en juicio de las empresas públicas de la Comunidad mediante la suscripción del oportuno convenio en el que se determinará la compensación económica que habrá de abonarse a la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León".



La modificación proyectada en el anteproyecto de ley atribuye *ex lege* a los Letrados de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León el asesoramiento jurídico interno y la representación y defensa en juicio, no solo de la Administración General e Institucional de la Comunidad, sino también “de las empresas y fundaciones públicas de la Comunidad [respecto de las empresas públicas se contempla actualmente como posibilidad y previo convenio] bajo la dirección y coordinación del órgano responsable de la asistencia jurídica a la Comunidad de Castilla y León, en los términos que establezca para cada caso el titular de la Consejería al que éste se encuentre adscrito”. Asimismo, prevé que los Letrados de los Servicios Jurídicos puedan asumir dichas funciones “respecto de las Instituciones previstas en el Estatuto de Autonomía y el resto de entidades del sector público de Castilla y León (...) si la normativa propia de éstas así lo establece y siempre previa suscripción del oportuno convenio en el que se determinará la compensación económica que habrá de abonarse a la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León”.

Vista la redacción propuesta para el artículo 68.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y de la vigente del artículo 11 de la Ley 6/2003, de 3 de abril, debe advertirse de la necesidad de modificar este último precepto a fin de mantener la necesaria armonía entre ambos artículos; modificación que, dado el rango legal de la Ley 6/2003, de 3 de abril, debería incluirse en el anteproyecto de ley.

En relación con la redacción propuesta para el párrafo cuarto del artículo 68.2, debe tenerse en cuenta que el artículo 9.2 de la Ley 6/2003, de 3 de abril, exceptúa del derecho a la asistencia letrada a las autoridades (entendidas como altos cargos) a las que impute la comisión de delitos dolosos.

### **Capítulo segundo.- Órganos de cooperación local.**

#### **Artículo 16.- Modificación de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.**

A) En el apartado 1 se modifica el artículo 96 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, para dar una nueva estructura y redacción a este precepto.

Se advierte que no se prevé a quién compete nombrar a los integrantes del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León. Ello tiene su importancia, no sólo para determinar la fecha *a quo* para el cómputo del plazo del mandato



–que no consta-, sino también porque la Federación Regional de Municipios y Provincias tiene entre sus funciones la de proponer la designación de los representantes de las entidades locales en dicho Consejo (disposición adicional decimotercera de la Ley 1/1998, de 4 de junio). Y no figura a quién ha de realizarse tal propuesta. Esta observación se realizó también en el Dictamen 445/2010, de este Consejo.

B) En apartado 2 se modifican algunas de las funciones del Consejo de Cooperación Local, en el sentido de suprimir el informe preceptivo del órgano en determinados asuntos y limitar su participación a la de “conocer” estos. Así ocurre con la función de informar los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que afecten de forma específica a las entidades locales, así como los anteproyectos de ley mediante los cuales se transfieran competencias de la Comunidad Autónoma a las entidades locales (actuales artículo 97.2, letras b y c, y artículo 98.2.a); y también la de informar los instrumentos de planificación de la Comunidad Autónoma que afecten de forma específica a las entidades locales (actual artículo 98.2.b); funciones ambas que se limitan con la modificación propuesta a la de “conocer” de tales asuntos (letras a y c del nuevo artículo 97).

No es función de este Consejo Consultivo valorar la oportunidad de tal modificación, no obstante lo cual, debe advertir de la conveniencia de que tal modificación se refleje expresamente en la Memoria del anteproyecto, ya que no parece adecuado que dichas modificaciones se justifiquen en motivos de agilización del funcionamiento del Consejo de Cooperación Local. Ello sin perjuicio de reiterar que tal modificación debería haber sido objeto de informe por el Comité Permanente del Consejo de Cooperación Local, al amparo de la competencia de informe prevista en el artículo 98.2.a) de la Ley 1/1998, de 4 de junio.

C) En el mismo apartado 2, la inclusión en la letra b) del artículo 97 de la función “conocer” no parece que responda a contenido alguno, por lo que debería valorarse su eliminación.

D) En la delimitación de las funciones reconocidas al Consejo de Cooperación Local de Castilla y León convendría diferenciar aquéllas en las que actúa como un auténtico órgano de cooperación entre la Administración Autonómica y las Administraciones Locales, de aquéllas otras en las que su actuación se produce más bien en calidad de órgano colegiado creado por la



Ley para el ejercicio por la Comunidad Autónoma de sus competencias en materia de régimen local.

Esta delimitación contribuirá a clarificar el régimen jurídico de aplicación al funcionamiento de este órgano, especialmente en lo referente al régimen de adopción de acuerdos, que el anteproyecto remite a un posterior desarrollo reglamentario. Y ello porque en el primer caso los acuerdos del Consejo vincularán a la parte que haya prestado su conformidad a los mismos, en virtud de la idea de voluntariedad inherente a la cooperación y de que su puesta en práctica no permite alterar la competencia de los sujetos llamados a cooperar; y en el segundo caso, los acuerdos se adoptarán por consenso conforme al artículo 26.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que prevé que, los acuerdos de los órganos colegiados "serán adoptados por mayoría de votos".

La concreción de la naturaleza del Consejo de Cooperación Local determinará también la posibilidad o no de su adscripción a la Consejería competente en materia de Administración Local. De acuerdo con el artículo 51 del Estatuto de Autonomía y el nuevo artículo 95 de la Ley de Régimen Local, este Consejo se configura como un órgano de cooperación institucional entre la Administración Autonómica y las Administraciones Locales de la Comunidad, y como tal órgano de cooperación interadministrativa no parece adecuado que esté adscrito a ninguna de las Administraciones intervinientes.

***Artículo 17.- Modificación de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León.***

El apartado 1 modifica el artículo 19 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, en el sentido de atribuir al Consejo de Cooperación Local de Castilla y León las funciones que actualmente corresponden a la Comisión Regional de Coordinación de Policías Locales.

En cuanto a la redacción propuesta, ha de indicarse lo siguiente:

- El artículo 19.1 configura al Consejo de Cooperación Local como "cauce de participación de los municipios y policías para la coordinación de las actuaciones que les atañen". Sin embargo, resulta cuando menos dudoso dicha participación, teniendo en cuenta que en el Consejo de Cooperación Local no hay ningún representante de las policías locales (actualmente sí forman parte



de la Comisión Regional de Coordinación de Policías Locales) ya que solo forman parte de aquel cargos electos de representación local y altos cargos de la Administración Autonómica (estos al menos con rango de Director General), de acuerdo con la redacción propuesta para el artículo 96 de la Ley 1/1998, de 4 de junio (recogida en el artículo 16 del anteproyecto de ley).

- La nueva redacción del artículo 19.2 suprime, en la letra a), el informe preceptivo del órgano en los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales que afecten a la actuación de las Policías Locales, y limita su participación a la de "conocer" estos.

A este respecto, debe reiterarse la observación formulada *ut supra* de que tal modificación debe constar en la Memoria del anteproyecto, sin perjuicio, sin perjuicio de advertir de que tal modificación debería haber sido objeto de informe por el Comité Permanente del Consejo de Cooperación Local, al amparo de la competencia de informe prevista en el artículo 98.2.a) de la Ley 1/1998, de 4 de junio.

### **Capítulo tercero.- Órganos de coordinación interdepartamental.**

En relación con este capítulo se realiza una observación de carácter general a los artículos que lo integran (artículos 19 a 23), extensible también a los artículos 17 y 18, integrados en el capítulo anterior, antes analizados.

En estos artículos se aborda una modificación de diversas leyes de la Comunidad que tiene por objeto atribuir a la Comisión de Secretarios Generales las funciones que correspondían a otros órganos de coordinación.

La Comisión de Secretarios Generales es un órgano colegiado cuyas funciones se recogen en el artículo 16 del Decreto 8/2014, de 6 de marzo, por el que se regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León. Dicho precepto establece:

"1. Corresponde a la Comisión de Secretarios Generales, a propuesta de la consejería competente en la materia:

»a) Asistir a la Junta de Castilla y León, conociendo cuantas cuestiones se sometan a deliberación, y en su caso aprobación, del Consejo de



Gobierno, así como aquellas otras de carácter resolutorio atribuidas a las comisiones delegadas por su norma de creación. Quedan exceptuados de dicho informe:

»1.º Los asuntos que, por su especialidad o urgencia, así lo determine el Presidente de la Junta de Castilla y León, por iniciativa propia o a solicitud del titular de la consejería que corresponda.

»2.º Los nombramientos que sean competencia de la Junta de Castilla y León.

»b) Impulsar y dirigir la elaboración de Estrategias de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático y de los planes de desarrollo de éstas, así como su aplicación, seguimiento y evaluación.

»c) Coordinar y proponer actuaciones dirigidas a conseguir la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad que se desarrollen en los diversos ámbitos de las políticas generales así como evaluar las actuaciones realizadas y los resultados obtenidos.

»d) Aprobar el catálogo general de publicaciones de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, proponer la implantación de nuevos sistemas generales de información sobre la actividad editorial de la Administración y coordinar la actividad editorial de la Administración de la Comunidad Autónoma.

»e) Análisis, coordinación y seguimiento de la aplicación de la Marca Territorio Castilla y León.

»f) Apoyo al Comisionado para la Lengua Española.

»g) Ejercer las funciones de planificación, coordinación, análisis y seguimiento que normativamente se le atribuyan en las materias en las que, por su naturaleza o carácter transversal, se requiera la participación de diferentes órganos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

»2. Ejercer las funciones de coordinación interdepartamental que no estén atribuidas a ningún otro órgano.



»3. Emitir informes y propuestas sobre cuantos asuntos le sean sometidos por la Junta de Castilla y León o su Presidente.

»4. Las demás funciones que se le atribuyan, encomienden o deleguen”.

Es claro que entre las funciones que se le atribuyen se encuentran las de coordinación interdepartamental que no estén atribuidas a ningún otro órgano.

El artículo 44.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece: “Para crear, modificar o suprimir órganos o unidades administrativas se deberá acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas básicas del régimen jurídico de las Administraciones públicas”. Lo que inexcusablemente conduce al artículo 11 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que se refiere a la creación de órganos administrativos. Según este precepto:

”1. Corresponde a cada Administración Pública delimitar, en su propio ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización.

»2. La creación de cualquier órgano administrativo exigirá el cumplimiento de los siguientes requisitos:

»a) Determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica.

»b) Delimitación de sus funciones y competencias.

»c) Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.

»3. No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos”.



Por ello, al atribuirse a la Comisión de Secretarios Generales funciones de coordinación interdepartamental general, deben derogarse determinadas normas y preceptos que regulaban órganos de coordinación en diferentes materias.

Así, la disposición derogatoria del Decreto 8/2014, de 6 de marzo, establece:

“1. Quedan derogadas las disposiciones de igual o inferior rango en lo que se opongan a lo establecido en este decreto y expresamente las siguientes:

»a) El Decreto 1/2004, de 8 enero, por el que se regula el funcionamiento y las competencias de la Comisión de Secretarios Generales.

»b) El Decreto 18/2003, de 6 de febrero, por el que se crea la Comisión Interconsejerías para la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad.

»c) El Decreto 30/2006, de 27 de abril, por el que se crea la Comisión de Coordinación del Plan del Español para Extranjeros de Castilla y León.

»d) Los apartados 1, 2, 3 y 4 del artículo 18 del Decreto 53/2010, de 2 de diciembre, de coordinación interadministrativa en la Atención Temprana en Castilla y León.

»e) El apartado 1 del artículo 1 y los artículos 4 y 5 del Decreto 27/2006, de 27 de abril, por el que se crea la Comisión Regional y las Comisiones Territoriales para la promoción de la salud en los Centros Escolares.

»2. Queda sin efecto el Acuerdo 12/2004, de 5 de febrero, de la Junta de Castilla y León, para la tramitación de asuntos en los Órganos Colegiados de Gobierno”.

Esta disposición derogatoria no menciona de forma expresa los preceptos y disposiciones referidas a órganos que actualmente desarrollan las funciones de coordinación que en el anteproyecto de ley se atribuyen a las Comisiones de



Secretarios Generales. Por ello, es preciso que, de acuerdo con la normativa anteriormente citada, y a los efectos de evitar la coexistencia de órganos con las mismas competencias y funciones, se supriman o restrinjan aquellos que puedan suponer duplicidad con los que se crean, por lo que debe procederse a la derogación de las normas que regulaban aquellos o a la supresión expresa de los órganos, en virtud de la potestad de autoorganización de la Administración, en la forma que establezca su normativa. Debe tenerse en cuenta a estos efectos que la creación o supresión de órganos administrativos no está reservada a la Ley sino que puede llevarse a cabo por vía reglamentaria, tal y como señaló el Tribunal Supremo en Sentencia de 23 de septiembre de 2000.

***Artículo 19.- Modificación de la Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional de Castilla y León.***

En este precepto se deja sin contenido el artículo 13 de la Ley 4/2009, de 28 de mayo, según el cual, "La Junta de Castilla y León remitirá el informe anual a las Cortes de Castilla y León durante el primer período de sesiones.

Las modificaciones introducidas en el capítulo III del anteproyecto de ley persiguen, según la Memoria, "atribuir a la Comisión de Secretarios Generales las funciones que desarrollan los órganos de coordinación departamental que se relacionan" en aquélla. No se hace constar en la Memoria, sin embargo, que la supresión del artículo 13 de la Ley 4/2009, de 28 de mayo, elimina la obligación de la Junta de Castilla y León de remitir a las Cortes de Castilla y León el informe anual a que se refiere; lo que, por su importancia, debería figurar de manera expresa en la Memoria.

***Capítulo cuarto.- Órganos colegiados de asesoramiento y participación.***

Cabe realizar para todo el capítulo, que abarca los artículos 24 a 43, la misma observación que, con carácter general, se realizó respecto al capítulo tercero al tratarse de órganos colegiados, al objeto de evitar duplicidad.

Por otra parte, debe señalarse que el artículo 39.1 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, a la Administración Autonómica realizar "un análisis permanente de sus estructuras



orgánicas para lograr la máxima eficiencia en la prestación de los servicios”. Por ello, habría resultado de gran interés que la Memoria del anteproyecto contuviese un análisis sobre la medida en la que la norma se orienta a la aplicación de los referidos criterios, con particular incidencia en la detección de posibles duplicidades con las funciones de otros órganos administrativos colegiados.

**Artículo 24.- *Modificación de la Ley 9/2006, de 10 de octubre, de Cooperación al Desarrollo.* Artículo 25.- *Modificación de la Ley 3/2013, de 28 de mayo, de integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León.***

Estos preceptos modifican, respectivamente, el artículo 39 (y deja sin contenido el artículo 40) de la Ley 9/2006, de 10 de octubre, y el artículo 32 de la Ley 3/2013 de 28 de mayo.

En ambos artículos se dispone que existirá un órgano colegiado y se señalan, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sus funciones, si bien en el apartado 5 de ambos preceptos se dispone que en la normativa de desarrollo se concretarán éstas.

La determinación de las funciones y la concreta adscripción de estos órganos permiten considerar que la norma proyectada es la que crea el órgano.

En relación con la creación del órgano colegiado es preciso que en su norma de creación consten las especificaciones a las que se refiere el artículo 11.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica, delimitación de sus funciones y competencias así como la dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento. Requisitos necesarios para evitar que en la posterior norma reglamentaria la Administración, de manera discrecional, amplíe el ámbito de las competencias y de las funciones que no se previó en la norma de creación del órgano.

En este mismo sentido, el artículo 53.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece, en relación con los requisitos de creación de los órganos colegiados, que “La disposición o convenio por la que se constituya un órgano colegiado en la



Administración Autónoma deberá prever necesariamente los siguientes extremos:

- »a) Sus fines y objetivos.
- »b) Su adscripción administrativa.
- »c) La composición y los criterios para la designación de sus miembros o su titularidad, y del secretario, en todo caso.
- »d) Las funciones de decisión, propuesta, informe, seguimiento o control, así como cualquier otra que se le atribuya.
- »e) La dotación de los créditos necesarios, en su caso, para su funcionamiento”.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

A diferencia de los artículos 24 y 25, en la regulación de los órganos colegiados a los que se refieren los artículos 26 a 43 no se señalan las funciones que corresponderían a estos órganos, lo que se concretará en su norma de creación de conformidad con los requisitos señalados en los artículos 11.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 53.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio. La omisión en el anteproyecto de ley de los extremos indicados permite considerar que en estos artículos se prevé la creación del órgano colegiado pero no crean formalmente éste.

***Artículo 27.- Modificación de la Ley 10/2003, de 8 de abril de creación del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.***

Respecto a la extinción del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, que es un Organismo Autónomo, tal y como señala el artículo 1 de la citada Ley, el actual artículo 6.1 se pronuncia en el sentido de que: “La extinción del Organismo Autónomo se aprobará por Ley. El anteproyecto de ley deberá ser propuesto por la Consejería a la que esté adscrito, previo informe del Consejo General de Empleo”.



En la reforma pretendida no se prevé la modificación por ley en atención a lo señalado en el artículo 22 de la Ley 11/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Reestructuración del Sector Público de Castilla y León, que fue objeto del Dictamen 723/2013, de este Consejo Consultivo, en el que se realizó una observación sustantiva, pues la modificación de los Organismos Autónomos se debe hacer por Ley.

De conformidad con el artículo 70.1.2º del Estatuto de Autonomía, la Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva en materia de estructura y organización de la Administración de la Comunidad. Del mismo modo, el apartado 18º del citado artículo le atribuye la competencia exclusiva para la creación y gestión de un sector público de Castilla y León.

El artículo 79.2 del Estatuto de Autonomía dispone que "Las empresas públicas, los organismos autónomos y los entes públicos de derecho privado se constituirán mediante ley de las Cortes de Castilla y León".

El artículo 83 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, señala:

"1.- Las entidades de la administración Institucional y las empresas públicas actúan con personalidad jurídica diferenciada, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión.

»2.- Las entidades institucionales y las empresas públicas serán adscritas por la Junta de Castilla y León a la Consejería competente por razón de la materia".

Respecto a su creación, el artículo 84 de la citada Ley dispone:

"1. La creación de las entidades institucionales y empresas públicas se efectuará por Ley.

»2. Los anteproyectos de ley de creación de entidades institucionales o de autorización de constitución de empresas públicas deberán acompañarse de una propuesta de estatutos y del plan inicial de actuación de la entidad. El plan inicial de actuación, que será aprobado por el titular de la Consejería a que esté adscrita la entidad o la empresa, deberá contar con el previo informe favorable de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y de Hacienda, y su contenido incluirá al menos los siguientes extremos:



»a) Los objetivos que la entidad deba alcanzar en el área de actividad encomendada.

»b) Los recursos humanos, financieros y materiales precisos para el funcionamiento de la entidad.

»3. La extinción requerirá Ley específica, salvo que en la de creación o en otra se hubieren establecido las causas, el procedimiento y los efectos de la misma.

»Cuando las disposiciones sobre la extinción no regulen la liquidación de la entidad o empresa, ésta se llevará a cabo por decreto de la Junta de Castilla y León, a propuesta de la Consejería de Hacienda y a iniciativa de la Consejería a que esté adscrita”.

Así pues, la extinción de las entidades de la Administración Institucional se debe hacer mediante ley en los términos señalados en el artículo 84.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, norma que no ha sido objeto de modificación, y no mediante decreto de la Junta de Castilla y León.

Por lo tanto, al estar vigente tal mandato normativo y no existir previsión alguna de modificación del citado precepto, éste resulta plenamente aplicable, por lo que la extinción de las entidades que integran la Administración Institucional deberá realizarse conforme a lo señalado en el meritado artículo.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

***Disposición transitoria primera.- Personal que ocupa un puesto de libre designación en los centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.***

De conformidad con las directrices de técnica normativa, antes citadas, esta disposición no tiene carácter de transitoria, puesto que dejará de tener eficacia con su aplicación, en relación con lo establecido en su párrafo primero.

Debería incluirse como una disposición adicional, ya que se trata de un mandato o autorización no dirigido a la producción de normas jurídicas en el que se establece el plazo en el que se debe cumplir.



Si bien las disposiciones adicionales pueden contener regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado, y excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, ello será así cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado. Por ello, se considera más adecuado que el cese o remoción del personal nombrado como Jefe de Servicio o Jefe de Unidad bajo el sistema de provisión de libre designación sea objeto de regulación en la parte dispositiva del texto, más en concreto, en el artículo 3 en el que se modifica la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León.

No obstante, se debe prever que se someten al régimen general en los supuestos de cese y remoción que al efecto establece el Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo artículo 80.4 dispone: "Los titulares de los puestos de trabajo provistos por el procedimiento de libre designación con convocatoria pública podrán ser cesados discrecionalmente. En caso de cese, se les deberá asignar un puesto de trabajo conforme al sistema de carrera profesional propio de cada Administración Pública y con las garantías inherentes de dicho sistema". Todo ello sin perjuicio de abordar a través de la normativa correspondiente cuestiones particulares sobre los efectos del cese o de la situación transitoria del desempeño de esos puestos de trabajo hasta que tenga lugar su nueva cobertura.

#### **Disposición derogatoria.- *Derogación normativa.***

El precepto dispone que "Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan lo dispuesto en la presente ley".

Debe tenerse en cuenta que el contenido propio de este tipo de cláusulas no tiene por qué ser exclusivamente la mención, ya sea genérica ya sea específica, de las normas que resultan derogadas, en todo o en parte, sino también la alusión, en su caso, de las que conservan su vigencia, también en todo o en parte, sobre la misma materia.

Como se ha señalado anteriormente, se considera que esta disposición derogatoria ha de ser el cauce adecuado para hacer efectivas las observaciones realizadas en este dictamen respecto a la supresión de órganos colegiados y a los preceptos que se dejan sin contenido.



### **5ª.- Consideración final.**

En la rúbrica del artículo 19 del anteproyecto se advierte la omisión de la fecha de la Ley 4/2009, que es de 28 de mayo; lo que debe subsanarse.

Finalmente, se recomienda una revisión final del texto a fin de procurar un estilo adecuado, y en particular, debería restringirse el uso de mayúsculas lo máximo posible, homogeneizar el uso de mayúsculas y minúsculas y procurar una utilización adecuada de los signos de puntuación.

## **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendidas las observaciones formuladas al artículo 2.3, en cuanto a la modificación del artículo 23.3 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo; al artículo 3.8, en lo relativo a la modificación del artículo 13.5 de la Ley 2/2007, de 12 de abril; a los artículos 24 y 25, en relación con la creación de órganos colegiados; al artículo 27, en cuanto a la extinción del Organismo Autónomo del Servicio Público de Empleo, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley de medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

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