



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y

Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 21 de mayo de 2009, ha examinado el *proyecto de Decreto legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de las normas vigentes sobre aportaciones económicas distintas a las subvenciones*, 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 20 de abril de 2009, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de las normas vigentes sobre aportaciones económicas distintas a las subvenciones, elaborado por la Consejería de Hacienda*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 24 de abril de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 383/2009, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

1.- El proyecto.

El proyecto de decreto legislativo sometido a consulta consta de un preámbulo, un artículo único aprobatorio del texto refundido, una disposición adicional, una derogatoria y una final.



El preámbulo se refiere, en primer lugar, a la norma en que se contiene la delegación legislativa a la Junta de Castilla y León para que dicte el texto refundido proyectado. Tal norma es la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Financieras y de Creación de la Empresa Pública Castilla y León Sociedad Patrimonial y del Ente Público Instituto de Seguridad y Salud Laboral de Castilla y León, cuya disposición final novena dispone: “Se autoriza a la Junta de Castilla y León para elaborar y aprobar, dentro del plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley, un texto refundido de las normas vigentes sobre aportaciones económicas distintas a las subvenciones, establecidas por la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras, y sus modificaciones. La refundición incluye la posibilidad de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que sean objeto del texto refundido”.

En el preámbulo también se declara que “la aprobación de un texto único en esta materia tiene como finalidad principal dotar de mayor claridad a la normativa autonómica en materia aportaciones económicas distintas a las subvenciones mediante la integración en un único cuerpo normativo de las disposiciones que afectan a esta materia con objeto de procurar una mayor eficacia de la norma y reforzar la seguridad jurídica de sus destinatarios”.

Explica, a continuación, que “en el texto refundido se incorporan los preceptos del capítulo III del título II, artículos 49 a 57 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras, que contienen las normas que pueden ser objeto de refundición, y sus modificaciones llevadas a cabo por las siguientes leyes: la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Medidas Financieras, la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León, y la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Financieras y de Creación de la Empresa Pública Castilla y León Sociedad Patrimonial y del Ente Público Instituto de Seguridad y Salud Laboral de Castilla y León”.

El artículo único aprueba, como se ha indicado, el texto refundido de las normas vigentes sobre aportaciones económicas distintas a las subvenciones.

La disposición adicional señala que las remisiones normativas efectuadas en otras disposiciones a los artículos 49 a 57, recogidos en el capítulo III del título II, de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras, se entenderán realizadas a los preceptos correspondientes del texto refundido que se aprueba.



La disposición derogatoria abroga el capítulo III del título II de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras.

La disposición final prevé que el decreto legislativo y el texto refundido que aprueba, entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

En cuanto al texto refundido, comprende 9 artículos cuyo contenido es:

- Artículo 1: Aportaciones a la financiación global de entidades.
- Artículo 2: Transferencias a entidades locales.
- Artículo 3: Libramientos de transferencias a consorcios.
- Artículo 4: Transferencias consolidables a organismos autónomos y entes públicos de derecho privado.
- Artículo 5: Transferencias a consorcios sanitarios.
- Artículo 6: Transferencias al Consejo Comarcal del Bierzo.
- Artículo 7: Transferencias a universidades públicas.
- Artículo 8: Régimen de las ayudas que no tengan naturaleza de subvenciones.
- Artículo 9: Aportaciones dinerarias a la dotación de fundaciones.

2.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto legislativo, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Borrador inicial del proyecto de decreto legislativo, sin fechar.
- Observaciones realizadas por las Consejerías de Economía y Empleo, Familia e Igualdad de Oportunidades (ambas sobre cuestiones de



fondo), Fomento y Medio Ambiente (ambas advirtiendo errores en el texto). Asimismo, constan escritos de las Consejerías de Interior y Justicia, Administración Autonómica, Agricultura y Ganadería, Sanidad, Educación y Cultura y Turismo, en los que manifiestan que no formulan sugerencias.

- Informes del Secretario General de la Consejería de Hacienda, de 5 de marzo de 2009, en los que se responde a las alegaciones formuladas por las Consejerías de Economía y Empleo, y Familia e Igualdad de Oportunidades.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios, de fecha 16 de diciembre de 2008, en el que indican que no se formulan observaciones a la aprobación del proyecto.

- Proyecto remitido a la Dirección de los Servicios Jurídicos, cuyo informe se emite con fecha 26 de marzo de 2009, según lo previsto en la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica de la Comunidad de Castilla y León.

- Memoria justificativa firmada por el Secretario General de la Consejería de Hacienda el 1 de abril de 2009, comprensiva de los siguientes apartados: marco normativo de referencia; necesidad y oportunidad del proyecto; contenido de la norma; coste económico, en el que se señala que la entrada en vigor del proyecto de decreto legislativo "no ha de suponer coste alguno para la Administración de la Comunidad de Castilla y León", ya que "se trata de refundir normas ya existentes y no de establecer nuevas normas, lo que por sí mismo no incide en el gasto público"; y tramitación del proyecto.

- Proyecto de decreto legislativo sometido a dictamen.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El Consejo Consultivo dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.b) 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.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, 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 proyectos de decretos legislativos ha de considerarse documentación necesaria la exigida para los anteproyectos de ley 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.

El artículo 75.4 exige, además, que el proyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

En particular, cabe destacar que el proyecto ha sido informado por la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios 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.

Contrastada la documentación remitida, puede afirmarse que el proyecto de decreto legislativo cumple las exigencias sustanciales para su elaboración, aspecto éste de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las actuaciones administrativas.

3ª.- Requisitos generales de los textos refundidos.

El artículo 82.1 de la Constitución reconoce la posibilidad de que las Cortes Generales deleguen en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley, con sujeción a determinados requisitos.



Se contempla así la figura denominada “delegación recepticia”, una de las modalidades de delegación legislativa, en cuya virtud la ley no sólo autoriza al reglamento para que regule materias que en principio le estarían vedadas, sino que, además, atribuye *ab initio* a esa regulación posterior el rango formal de ley (siempre que se cumplan los requisitos de la delegación).

Por su parte, el Estatuto de Autonomía, en su artículo 25.3, prevé la posibilidad de que las Cortes de Castilla y León puedan delegar en la Junta la aprobación de decretos legislativos, delegación que se encuentra sujeta a los mismos requisitos y condiciones que operan en el ámbito estatal.

Tales requisitos y condiciones, de acuerdo con las previsiones constitucionales (artículos 82 y siguientes), en particular por lo que se refiere al proyecto de texto refundido que ahora se somete a dictamen, pueden resumirse en el sentido de que la delegación:

a) Debe otorgarse de manera expresa, excluyéndose de antemano cualquier posibilidad de interpretar que se ha concedido implícitamente.

En el presente caso, la delegación se autoriza por la disposición final novena de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Financieras y de Creación de la Empresa Pública Castilla y León Sociedad Patrimonial y del Ente Público Instituto de Seguridad y Salud Laboral de Castilla y León.

b) Sólo puede conferirse al gobierno, en este caso a la Junta de Castilla y León, quien, a su vez, tiene prohibida la subdelegación a una autoridad distinta.

c) Debe versar sobre una materia concreta, determinándose el ámbito normativo al que se refiere la delegación.

En este sentido, el tenor literal de la disposición final novena de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, refiere la autorización a la elaboración y aprobación de un texto refundido de las normas vigentes sobre aportaciones económicas distintas a las subvenciones, establecidas por la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras, y sus modificaciones.

d) Debe fijar un plazo para su ejercicio, prohibiéndose de forma específica que se conceda por tiempo indeterminado.



Tal plazo, en el presente supuesto, concluye el 1 de julio de 2009, de acuerdo con las previsiones contenidas en las disposiciones finales novena y décima de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre. Por ello, puede afirmarse que la delegación va a ser previsiblemente ejercitada dentro del plazo previsto en la autorización legal previa.

e) Se agota por el uso que de ella haga la Junta.

f) Puede revestir dos modalidades: una, por la que se autoriza tan sólo la mera reformulación de un texto único; y otra, por la que, además, se autoriza la regularización, aclaración y armonización de los textos legales que han de ser refundidos.

En el caso examinado, la delegación concedida incluye la facultad de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

La finalidad de los textos refundidos ha sido expuesta por el Consejo de Estado en numerosos dictámenes; sirva de ejemplo el Dictamen 906/2008, de 19 de junio, en el que, remitiéndose a su vez al Dictamen 1.736/2007, expone que “los reales decretos legislativos, en su modalidad de textos refundidos, tienen la finalidad de recoger en una sola norma un conjunto de disposiciones dispersas, con dos efectos distintos, a saber: uno derogatorio y otro, mantenedor o, en su caso, actualizador. El efecto derogatorio comporta que aquellas disposiciones cuyo contenido queda incorporado a la nueva norma quedan abrogadas como tales, pues su contenido queda incorporado al nuevo texto.

El efecto conservador y, en su caso, actualizador, se concreta en que las normas que son refundidas siguen formando parte plena del ordenamiento jurídico al quedar insertas en el nuevo texto.

La Constitución permite en su artículo 82.5 que si el legislador así lo dispone, el Gobierno pueda no ya transcribir sin más las normas que deben refundirse, sino actualizar, aclarar y armonizar las mismas, esto es, depurarlas a fin de asegurar su coherencia, de suerte que el texto refundido final que se ofrezca resulte completo y sistemático”.

Tal facultad, como ha señalado el Tribunal Constitucional (por ejemplo, en su Sentencia 13/1992, de 6 de febrero), permite “introducir normas adicionales y complementarias a las que son estrictamente objeto de



refundición, siempre que sea necesario para colmar lagunas, precisar su sentido o, en fin, lograr la coherencia y sistemática del texto único refundido". Ahora bien, el propio Tribunal también ha insistido en la ausencia de capacidad innovadora del texto refundido, advirtiendo que éste se limita a sustituir a las normas objeto de refundición, ocupando su lugar en el ordenamiento jurídico (Sentencia 194/2000, de 19 de julio).

En el mismo sentido, el Consejo de Estado (Dictamen 2.515/2004, de 28 de octubre) ha tenido la oportunidad de precisar que la referida facultad habilita para realizar "algunas alteraciones en el texto literal de los preceptos objeto de refundición, en la medida en que sea necesario para clarificar una redacción unitaria del texto legal unificado, si bien con el límite de no establecer nuevos preceptos jurídicos que no estén ya expresamente incluidos en los textos legales que se refunden. Se trata, como ha señalado en otras ocasiones este Consejo, de una labor técnica, que puede suponer una cierta tarea de interpretación e integración de posibles lagunas y antinomias, pero que ha de carecer de cualquier alcance innovador y que sólo se justifica en razón de la propia coherencia del texto normativo".

En cualquier caso cabe recordar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, corresponde a este orden jurisdiccional el control de los eventuales excesos de los decretos legislativos en relación con los límites de la delegación.

Por último, ha de señalarse que el contenido de un texto refundido, en palabras del Consejo de Estado en su Dictamen 1.399/2001, de 14 de junio, debe ser legítimo, completo y fiel.

Legítimo, porque recoja tan sólo disposiciones con fuerza de ley que estén vigentes, por no haber sido derogadas ni declaradas inconstitucionales.

Completo, porque abarque toda la normativa legal vigente en la materia objeto de refundición.

Finalmente, el contenido del texto refundido debe responder fielmente al tenor literal de las disposiciones que se refunden, sin perjuicio de ligeros retoques en algunos preceptos para adaptarse a la situación actual o al rigor conceptual, debiendo tenerse presente que la elaboración de un texto



refundido, aunque se trate de lo que la Constitución llama “texto único”, no es una tarea puramente mecánica, sino que requiere a veces algún ajuste para mantener la unidad, corregir errores o rectificar términos.

4ª.- Observaciones al articulado.

Con carácter previo debe señalarse que el proyecto de texto refundido se ajusta a los términos de la autorización concedida, al tiempo que se valora positivamente la reducción de la dispersión normativa existente. Esto, sin duda, contribuirá a una mayor efectividad del principio de seguridad jurídica y a una más ágil interpretación y aplicación de las normas, que tienen como destinatarios principales no sólo a autoridades y funcionarios, sino también a otros sujetos, como son principalmente -en este caso- los ciudadanos.

Desde un punto de vista material, la exposición de motivos cumple de modo suficiente los requerimientos mínimos, en cuanto facilita la comprensión del objetivo de la norma, aludiendo a sus antecedentes y el título competencial en cuyo ejercicio se dicta, ayudando a advertir el sentido y alcance de su contenido.

La parte dispositiva del proyecto de decreto legislativo se limita a aprobar el texto refundido de las disposiciones vigentes sobre aportaciones económicas distintas a las subvenciones.

En cuanto a la disposición derogatoria no hay nada que objetar en relación con su contenido. Únicamente se considera conveniente poner de manifiesto que en los textos refundidos la derogación no es una decisión libre de quien los aprueba, sino -caso de estar bien hecha la refundición- una mera constatación del efecto que produce la absorción de las normas refundidas, de suerte que una disposición derogatoria expresa incluida en un texto refundido no debe originar lagunas, es decir, no debe derogar reglas contenidas en las normas refundidas que deban seguir teniendo valor.

Por su parte, el texto normativo reproduce literalmente el de las disposiciones objeto de la refundición, conformando un texto completo, coherente, sistemáticamente ordenado y actualizado.

Como se ha expuesto, la norma proyectada incorpora, expresamente, los preceptos del capítulo III del título II (artículos 49 a 57) de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras, que contienen las normas objeto de



refundición, y sus modificaciones llevadas a cabo por la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Medidas Financieras, la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León, y la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Financieras y de Creación de la Empresa Pública Castilla y León Sociedad Patrimonial y del Ente Público Instituto de Seguridad y Salud Laboral de Castilla y León.

En este sentido, puede afirmarse que el proyecto de decreto legislativo respeta las prescripciones normativas recogidas en los textos legislativos refundidos.

III CONCLUSIONES

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

Puede elevarse a la Junta de Castilla y León el proyecto de decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de las normas vigentes sobre aportaciones económicas distintas a las subvenciones, elaborado por la Consejería de Hacienda.

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