



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Valladolid el día 8 de octubre de 2004, ha examinado el *expediente relativo al anteproyecto de ley de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas*, 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 24 de septiembre de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de ley de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 27 de septiembre de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 625/2004, 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 la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas consta de una exposición de motivos, sesenta y un artículos distribuidos en dos títulos estructurados respectivamente en seis y dos capítulos, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.



La exposición de motivos señala que las medidas contenidas en el anteproyecto responden a la necesidad de procurar una eficaz consecución de los objetivos que han de perseguir los presupuestos generales de la Comunidad de Castilla y León para 2005 y de introducir algunas modificaciones urgentes en la legislación de la Comunidad que es preciso que tengan vigencia desde el comienzo del ejercicio y que inciden de alguna forma en la actividad económica pública.

El título I contiene diversas normas tributarias que afectan a los ingresos de la Comunidad que pueden preverse para el ejercicio 2005. Sus capítulos abordan el siguiente contenido:

- El capítulo I establece diversas normas relativas a las deducciones sobre la cuota autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (deducciones por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de la renta).

- El capítulo II se refiere al Impuesto de Sucesiones y Donaciones, modificándose algunos aspectos de su regulación e introduciéndose nuevas reducciones en las adquisiciones.

- El capítulo III establece normas relativas al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

- El capítulo IV regula los tipos tributarios y cuotas fijas de la Tasa Fiscal sobre el Juego y la exacción de este tributo en el caso de las máquinas o aparatos automáticos.

- El capítulo V establece reglas respecto de las obligaciones formales de los notarios e introduce unas previsiones relativas al suministro de información por los registradores de la propiedad y mercantiles y por las entidades que realicen subastas de bienes muebles.

- El capítulo VI introduce modificaciones en la regulación de tasas y precios públicos.

El título II contiene fundamentalmente modificaciones de leyes diversas motivadas por su relación con la gestión presupuestaria o por razones de



urgencia, así como distintas modificaciones en la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad. Se estructura en dos capítulos.

Las disposiciones transitorias establecen para determinadas cooperativas de trabajo un plazo transitorio de adaptación a la Ley de Cooperativas de la Comunidad y una exclusión del ámbito de aplicación de las modificaciones de la Ley de Comercio para ciertos medianos establecimientos comerciales.

La disposición derogatoria relaciona las normas y artículos que resultarían afectados por la entrada en vigor de la futura ley.

Las disposiciones finales otorgan, por un lado, una delegación legislativa a la Junta de Castilla y León para la elaboración y aprobación en el plazo de un año de un texto refundido en materia de tributos cedidos por el Estado a la Comunidad y, por otro, concretan el momento de la entrada en vigor de la futura ley.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de una relación de documentos que lo conforman, sin numerar ni paginar, figura la memoria justificativa del borrador del anteproyecto de ley de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, comprensiva de los siguientes apartados:

- Marco jurídico de la futura ley de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, constituido por las disposiciones que en él se citan.
- Informe sobre la necesidad y oportunidad de la ley.
- Contenido del anteproyecto.
- Repercusiones económicas de la entrada en vigor de la ley.
- Examen de la tramitación seguida para la elaboración del anteproyecto de ley.



- Anexos:

- Memoria sobre la regulación en materia de IRPF y tributos cedidos que se incluye en el anteproyecto de ley.
- Memoria sobre las modificaciones relativas a las tasas que se incluyen en el anteproyecto de ley.
- Documento justificativo de la necesidad de modificar determinados aspectos de la Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de la Comunidad de Castilla y León, elaborado por la Dirección General de Economía Social.
- Documento justificativo de la necesidad de modificar determinados aspectos de la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León, elaborado por la Dirección General de Comercio.

Además, se incluyen las distintas observaciones efectuadas por las Consejerías de Fomento, Familia e Igualdad de Oportunidades, Medio Ambiente, Sanidad, Educación, Presidencia y Administración Territorial, y Agricultura y Ganadería al borrador del anteproyecto.

Obra igualmente en el expediente remitido el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León, emitido el 23 de septiembre de 2004.

Consta también en el expediente remitido el informe del Consejo Económico y Social, enviado a este Órgano Consultivo separadamente con fecha de entrada 4 de octubre de 2004, remitido desde la Consejería de Hacienda a través de la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales.

Después de este proceso de consultas, la Consejería de Hacienda elaboró, en el mes de septiembre de 2004, el anteproyecto de ley de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas sometido a consulta.



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 artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, modificado por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, prevé el Consejo Consultivo de Castilla y León como superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de Castilla y León, y encomienda al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

Con ese fin las Cortes de Castilla y León aprobaron la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, cuyo artículo 4.1.c) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de anteproyectos de ley, reservando esta competencia para el Pleno (artículo 19.2).

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

La Ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, que los Servicios Jurídicos de la Comunidad informen sobre él y que se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

En el presente caso, examinada la documentación enviada, cabe concluir que el procedimiento ha sido tramitado correctamente, sin perjuicio de las consideraciones que posteriormente se harán, adecuándose a lo previsto en la normativa de aplicación descrita.

3ª.- Competencia de la Comunidad de Castilla y León y procedimiento de elaboración.

Las competencias que ejerce la Comunidad a través de este anteproyecto de ley se encuentran recogidas en distintas disposiciones normativas. Las de carácter tributario traen causa, básicamente, de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, por remisión a ésta de la Ley 31/2002, de 1 de julio, de Régimen de Cesión de Tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Respecto de las modificaciones que se introducen en el título II, se invocan diversas competencias que sirven de habilitación para su introducción:



- Las que afectan a la Ley de Hacienda de la Comunidad se efectúan en virtud de las competencias exclusivas de ésta en materia de su hacienda atribuidas por el artículo 32.1.22ª del Estatuto de Autonomía.

- En el capítulo II se modifica la Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de la Comunidad, de acuerdo con la competencia exclusiva en materia de cooperativas del artículo 32.1.24ª del Estatuto de Autonomía.

- En uso de las competencias de desarrollo normativo y de ejecución de la legislación básica del Estado en materia de ordenación farmacéutica, atribuidas a la Comunidad en virtud del artículo 34.1.8ª del Estatuto, se da nueva redacción al artículo 19.1.a) de la Ley 13/2001, de 20 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad.

- En el ejercicio de las competencias de desarrollo normativo y de ejecución de la legislación básica del estado en materia de sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud, previstas en el artículo 34.1.1ª del Estatuto y de acuerdo con lo prescrito por la Ley 4/1999, de 13 de enero, se introduce un nuevo inciso en la letra E) del anexo de la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas.

- De acuerdo con las previsiones de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, se introducen determinadas modificaciones en la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario.

- Se modifica la Ley reguladora del Consejo Económico y Social de acuerdo con el artículo 54 del Estatuto de Autonomía, que prevé la regulación por ley de la organización y funcionamiento de aquél.

- En función de lo previsto en el artículo 92 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se modifica la Ley 7/1996, de 3 de diciembre, de creación del Ente Público Regional de la Energía.

- Se modifica la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, en el uso de la competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas (artículo 32.1.23ª del Estatuto).



- En ejercicio de las competencias exclusivas de la Comunidad en materia de comercio interior previstas en el artículo 32.1.10ª del Estatuto de Autonomía, se modifican determinados preceptos de la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León.

- Se introducen distintas modificaciones en la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de Castilla y León, en virtud de las competencias de desarrollo normativo y de ejecución de la legislación básica del Estado en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas y en materia de espacios naturales protegidos (artículo 34.1.5ª y 9ª del Estatuto).

- En función de lo previsto en el artículo 34.1.5ª del Estatuto que atribuye a la Comunidad competencias de desarrollo normativo y de ejecución en materia de protección del medio ambiente, se modifica la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

- Se reforma la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León, de acuerdo con la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio (artículo 32.1.2ª del Estatuto).

- En base a las competencias exclusivas en materia de asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario, promoción y atención a la infancia, la juventud y los mayores, previstas en el artículo 32.1.19ª del Estatuto, se modifica la Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León.

- De acuerdo con el artículo 53.2 del Estatuto de Autonomía y el artículo 84 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se crea la empresa pública Sociedad de Inversiones de Castilla y León, S.A.

- En uso de las competencias exclusivas en materia de carreteras que transcurran íntegramente por el territorio de la Comunidad, atribuidas en virtud del artículo 32.1.4ª del Estatuto, se modifica la Ley 2/1990, de 16 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Castilla y León.

En la preparación del anteproyecto se han estudiado las propuestas de las distintas Consejerías que han formulado observaciones, previa remisión del



borrador a todas ellas. Con fecha 23 de septiembre de 2004, se emite el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León y en esa misma fecha se solicita el informe del Consejo Económico y Social. Emitido el 1 de octubre de 2004, se incorpora al expediente enviado en su día.

No obstante, debe ponerse de manifiesto la parquedad en el procedimiento de elaboración de la norma (cumplimiento meramente formal de determinados trámites, inexistencia de trámite de audiencia a sector afectado alguno, etc.), procedimiento que no sólo es un requisito de carácter formal, sino que constituye una garantía para el acierto y oportunidad de la disposición de que se trata. La urgencia en la tramitación de esta ley y las especiales características de las llamadas Leyes de Medidas no son justificación suficiente para ello, especialmente cuando se trata de una norma de la relevancia y amplitud de contenido como la sometida a dictamen.

Por último, este Órgano Consultivo no puede concluir sin advertir que conforme al artículo 2 de la Ley 31/2002, de 1 de julio:

“La Comunidad de Castilla y León remitirá a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado los proyectos de normas elaborados como consecuencia de lo establecido en este apartado, antes de la aprobación de las mismas”.

4ª.- Carácter y ámbito del dictamen.

El objeto del dictamen, en el caso de anteproyectos de ley ha de ser, principalmente, la adecuación del anteproyecto normativo sometido a consulta a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León, a la legislación básica estatal y, por último, a su corrección y viabilidad en el seno de los ordenamientos jurídicos estatal y autonómico en los que el texto sometido a consulta pueda eventualmente insertarse.

Por ello mismo, y tal y como ha señalado el Consejo de Estado, debe hacerse un uso meditado y prudente de las declaraciones de urgencia, especialmente en asuntos como el presente en los que, por su especial complejidad y envergadura, puede padecer la calidad que el Consejo Consultivo se esfuerza en mantener en sus dictámenes. Y es que es característica de la



función consultiva la de operar con sosiego y reflexión, en un proceso no siempre rápido de maduración, que puede quedar frustrado si se trasladan en demasía a este Consejo las exigencias y apremios propios de la Administración activa (Dictamen 2.096/2003, de 10 de julio).

En cualquier caso, las observaciones que se exponen a continuación se refieren sólo a aquellos preceptos del anteproyecto que se han considerado merecedores de algún comentario, debiendo entenderse que el Consejo estima conformes a Derecho aquellos otros preceptos sobre los que guarda silencio.

5ª.- Límites constitucionales de las “leyes de acompañamiento”.

Una vez que el Tribunal Constitucional en Sentencia de 14 de mayo de 1992 (RTC 1992/769) determinó, a la luz del artículo 134 de la Constitución Española, el contenido de las Leyes de Presupuestos, todas aquellas materias que, no encontrándose directamente relacionadas bien con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los presupuestos, bien con los criterios de política económica general en que se sustentan, se venían incluyendo como contenido adicional de dichas leyes, pasan a ser reguladas en las llamadas Leyes de Medidas o Acompañamiento.

Así surgió la Ley 22/1993, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo, y, tras ella, una larga serie de leyes estatales y autonómicas que han venido conceptuándose como “un conjunto de medidas de distinta naturaleza y alcance que se configuran como instrumentos afines al servicio de la acción política del Gobierno en los distintos ámbitos sectoriales en que ésta se desenvuelve” (exposición de motivos de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre).

Tan pronto se publicaron las primeras Leyes de Medidas se suscitó el debate sobre su constitucionalidad o no, debate principalmente motivado por la heterogeneidad de las materias que regulan y por el peculiar procedimiento legislativo seguido para su aprobación.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 27 de enero de 2003 (RJ203/1073), al decidir sobre plantear o no cuestión de inconstitucionalidad del artículo 111 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, ha tenido ocasión de



pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de unas leyes, que, como señala la propia Sentencia, “responden –tanto en nuestro ordenamiento como en Derecho comparado, en el que son conocidas con otras denominaciones– a la necesidad de acompañar la Ley de Presupuestos Generales del Estado de una norma paralela que contenga las disposiciones accesorias o complementarias indispensables para dar efectividad a sus mandatos, y que no pueden incluirse en aquélla en virtud de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución. Tal como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional, este precepto impide incluir en dichas leyes cualesquiera disposiciones que no constituyan el núcleo necesario relativo a los ingresos y gastos del Estado o tengan relación directa con ellos”.

Sentencia que en su fundamento de derecho segundo recoge: “la constitucionalidad de las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario ha sido puesta en entredicho por la doctrina desde distintas perspectivas:

»a) De modo general, se ha estimado en ocasiones que dicha figura puede incurrir en fraude de ley al tratar de eludir las restricciones impuestas a la Ley de Presupuestos Generales del Estado por el artículo 134 de la Constitución, tal como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional.

»Desde esta misma perspectiva general, se ha criticado dicha figura observando la técnica legislativa y el procedimiento empleado. Las Leyes de acompañamiento incluyen una serie de materias heterogéneas con sujeción a un calendario de urgencia impuesto por la necesidad de que se tramiten paralelamente a la Ley de Presupuestos y permiten sustraer la materia al estudio de las Comisiones parlamentarias respectivamente competentes, para atribuirlo de modo exclusivo a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, en el Congreso de los Diputados, y a la Comisión de Economía y Hacienda, en el Senado.

»b) De modo particular, se ha sostenido que las leyes de acompañamiento deben limitarse por su finalidad a un objeto específico consistente en aquellas disposiciones que sean necesarias para complementar la Ley de Presupuestos y que, por consiguiente, guarden una relación al menos indirecta con la previsión de ingresos y gastos que constituye el objeto específico de ésta. De no cumplirse esta limitación, se produciría una infracción del principio de seguridad jurídica”.



Aspectos sobre alguno de los cuales ya había incidido el Consejo de Estado; así, en sus Dictámenes 3445/1996, de 3 de octubre de 1996, y 2696/1998, de 10 de septiembre, expresa que “tampoco cabe ignorar que el examen de la materia en las Cortes Generales, necesario punto de partida para una reforma de la trascendencia que tiene, de acuerdo con lo ya expuesto, no se realiza en las mismas condiciones cuando se elabora un texto completo y sistemático en una Ley, introduciendo una regulación sistemática, y articulando de forma adecuada el nuevo régimen con las normas vigentes, que cuando se lleva a cabo por una disposición adicional de una Ley `de acompañamiento´, que se contrae a prever la posibilidad de otorgar cuantas concesiones sean técnicamente posibles, y a prever el desarrollo normativo que de ello resulte por un Real Decreto y una Orden ministerial”.

A juicio del Tribunal Supremo, “las objeciones que se formulan contra las leyes de acompañamiento de modo más sólido nacen de que la necesidad – implícitamente aceptada– de ajustarse a la rápida tramitación parlamentaria de la Ley de Presupuestos y de acomodarse a sus necesidades comporta notables especialidades en su tramitación, e impone un contenido heterogéneo.

»Por ello resulta lesionado el principio de especialización parlamentaria (pues cualquier materia pasa a ser examinada por una Comisión económica y no por la especializada en el sector correspondiente, como ocurriría si la ley tuviera un contenido uniforme).

»Por otra parte, se produce una reglamentarización de la ley, pues la falta de profundidad en el estudio de su texto y de las enmiendas presentadas permite que se incorporen contenidos excesivamente detallados.

»Finalmente, cabe observar un cierto desapoderamiento del Poder legislativo, pues la premura con que la ley se tramita y la conciencia de su necesidad en función de una ley de la importancia política de la Ley de Presupuestos impone que, de hecho, aunque no siempre, se subordinen las enmiendas a la aprobación del Gobierno y que, en suma, se acepte de manera poco crítica tanto el contenido del proyecto como las enmiendas elaboradas materialmente en el seno de los distintos Ministerios, preferentemente económicos, para introducir reformas cuyo buen éxito parlamentario resultaría más difícil en un trámite de elaboración prelegislativa y parlamentario sosegado y en relación con un proyecto de ley de contenido específico y homogéneo”.



Y que “todas estas objeciones sólo adquieren una verdadera significación en relación con la existencia de posibles contenidos abusivos en la ley de acompañamiento, cuya necesidad parlamentaria y posibilidad de elaboración con arreglo a los principios básicos de nuestro ordenamiento nadie discute, si se limita su contenido a su carácter accesorio y se introducen en su tramitación los debidos mecanismos de claridad y transparencia para evitar toda lesión del principio de seguridad jurídica”.

De modo que para el Tribunal Supremo lo fundamental no es ya tanto enjuiciar la perfección técnica de las leyes, cuestión sobre la cual no corresponde pronunciarse a la jurisdicción constitucional, sino valorar si la inclusión de normas intrusas en el contenido de las leyes de acompañamiento vulnera el principio de seguridad jurídica.

Así, señala que “resulta evidente que el artículo 134 de la Constitución sólo impone límites a las leyes de presupuestos y que, por ende, una ley ordinaria como la de acompañamiento, cualquiera que sea la premura con que se haya aprobado, puede en principio abarcar cualquier materia, pues así lo permite la libertad de configuración normativa de que goza el legislador.

»Sin embargo, la función legislativa está sujeta a los límites constitucionales, y entre ellos figura el respeto al principio de seguridad jurídica”.

Para concluir que “la abrupta introducción de una materia en las leyes de acompañamiento que pueda significar una modificación sustancial de las normas que serían susceptibles de ser clasificadas en el concepto atípico de «Derecho codificado» –dentro del cual podrían incluirse, en una primera aproximación, las leyes orgánicas, principales o básicas y que constituyen cabeza de grupo de los distintos sectores del ordenamiento–, puede ser susceptible de ser considerada como contraria al principio de seguridad jurídica en el supuesto de que no se advierta la justificación suficiente para introducir en la ley de acompañamiento una modificación legislativa cuya eficacia y certeza está en gran parte subordinada a su consideración en relación con el resto del sistema o subsistema en el cual pretende realizarse y cuyos efectos son susceptibles de proyectarse sobre un sector importante del ordenamiento.



»De resultar indispensable una modificación de tal naturaleza sería menester que la seguridad jurídica consistente en la garantía de la consistencia del ordenamiento producto del estudio y ajuste sistemático de la modificación y de la debida transparencia de su conocimiento se obtenga mediante técnicas normativas adecuadas que tengan su reflejo en el procedimiento de elaboración y en la sistemática de la norma o normas aprobadas y de los enlaces entre ellas”.

De todo ello se desprende que el Tribunal Supremo considera que para entender respetado el principio de seguridad jurídica por las Leyes de Medidas, han de concurrir las dos siguientes circunstancias:

- Que las materias que se regulen formen parte del contenido propio de la “ley de acompañamiento” por comprender disposiciones accesorias o complementarias indispensable de los presupuestos, requiriendo una “justificación suficiente” la introducción de una modificación legislativa en dicha ley.

En ningún caso puede considerarse como justificación suficiente la invocación genérica de la urgente necesidad de la modificación o la brevedad del precepto o preceptos modificados; en este sentido el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 15 de noviembre de 2000, precisó que “es obvio, sin embargo, que la mayor o menor extensión de los preceptos jurídicos nada tiene que ver con su trascendencia material ni tampoco constituye dato relevante que pueda justificar la aprobación de los mismos fuera de las categorías normativas que constitucionalmente le corresponde y al margen de las garantías que las mismas llevan aparejadas”.

- Que el procedimiento de elaboración de la norma, su sistemática y los enlaces con el resto del ordenamiento jurídico garanticen la debida transparencia en el conocimiento de la norma modificada.

Bajo estas premisas, sin perjuicio de lo que posteriormente se dirá en lo relativo a la técnica normativa, en cuanto a la “justificación suficiente” de las materias que se incluyen en el presente anteproyecto de ley sometido a consulta, este Órgano Consultivo considera que no se da esta condición, toda vez que cabe señalar:



- Que la exposición de motivos comienza con un primer párrafo, acertado para el sentido que pretende, pero necesariamente genérico e insuficiente para justificar por sí solo la inclusión de la totalidad de las materias a que afecta. Máxime si observamos que en el punto 2, y con relación a los aspectos en los que más debe extremarse la justificación, pretende salvarse por razones de urgencia, invocación por sí sola no suficiente.

- Que la Memoria contiene igualmente una justificación genérica, pero al ir abordando cada una de las materias reguladas, en la mayor parte de los casos no se incluye una justificación concreta del porqué de su regulación en la “ley de acompañamiento”.

Por todo ello sería conveniente que, con carácter previo a su remisión a las Cortes de Castilla y León, se completara la Memoria incorporando a ésta la mención de aquellos motivos, relativos a cada materia, que se hubieran tenido en cuenta para su inclusión en el anteproyecto de “ley de acompañamiento” y que puedan suponer una justificación suficiente de ésta.

6ª.- Observaciones al título I; *normas tributarias.*

De los seis capítulos de que se compone, los cinco primeros responden al ejercicio de las competencias normativas asumidas por la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos cedidos por el Estado. Competencias normativas autonómicas cuya composición y determinación de su alcance requieren del previo análisis de su incardinación en el sistema tributario.

La configuración por la Constitución Española de un Estado autonómico exige conciliar principios como los de autonomía, unidad, solidaridad e igualdad. El Tribunal Constitucional, con referencia a preceptos como los artículos 1, 2, 14, 137, 138, 139, 149.1.1, ha resuelto la cuestión, por una parte, con el reconocimiento de la autonomía de las Comunidades Autónomas y sus competencias legislativas y, por otra parte, con la necesidad del mantenimiento de una igualdad básica en las posiciones jurídicas fundamentales, y precisa que “esta uniformidad sería incompatible con la autonomía constitucionalmente garantizada de manera que, en lo que se refiere al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales, lo que la Constitución impone es una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales, pero no, desde luego,



una absoluta identidad en las mismas"; así se reconoce la diversidad dentro de la unidad pero no la uniformidad.

La problemática que con carácter general se plantea en materia de derechos y deberes de los ciudadanos se traslada con especial intensidad al campo tributario donde, al margen de los preceptos anteriormente citados, el texto constitucional dedica otros de especial relevancia como son los artículos 31, 131, 133, 149.1.14, 156 y 157.

La resolución debe partir necesariamente de lo dispuesto en el artículo 133.1, que establece: "la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante Ley", así como del artículo 157.3: "mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1", lo que ha permitido concluir al Tribunal Constitucional en la materia de tributos cedidos, que ahora nos ocupa, en primer lugar, que las competencias normativas de las Comunidades Autónomas, como manifestación de la autonomía, ha de entenderse delimitada por el alcance y en los términos y condiciones que establezca la normativa estatal en virtud de la potestad tributaria originaria del Estado. Así, la Sentencia 16/2003 del Tribunal Constitucional precisa que "la cesión del tributo no implica, en modo alguno, ni la transmisión de la titularidad sobre el mismo o sobre el ejercicio de las competencias que le son inherentes, ni tampoco –como dijimos en la STC 192/200, de 13 de julio, FJ 8–, el carácter irrevocable de la cesión", así como que el Estado es competente para regular "no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado". Y, en segundo lugar, que la necesidad del mantenimiento de la igualdad básica de derechos y deberes es compatible con la posibilidad de soportar cargas fiscales distintas derivadas del ejercicio de la competencia normativa en materia de tributos cedidos, que serán legítimas siempre y cuando respeten las limitaciones que el Estado, mediante Ley Orgánica, ha considerado imprescindibles para el mantenimiento de la identidad básica de los elementos conformadores del sistema tributario.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 157 de la Constitución, el marco orgánico general por el que ha de regirse el régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas ha sido definido por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades



Autónomas (LOFCA), recientemente modificada por la Ley Orgánica 21/2001, de 27 de diciembre, modificación por la que se incorpora al texto de la norma el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001.

La LOFCA, en el marco de los principios constitucionales que se reproducen en sus dos primeros artículos, establece:

Artículo 10: "Son tributos cedidos los establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponda a la Comunidad Autónoma.

»(...). La cesión podrá comprender competencias normativas en los términos que determine la Ley que regule la cesión de tributos".

Artículo 12: "Las Comunidades Autónomas podrán establecer recargos sobre los tributos del Estado susceptibles de cesión.

»(...). Los recargos previstos en el apartado anterior no podrán (...) desvirtuar la naturaleza o estructura de los mismos".

Artículo 19.2: "En caso de tributos cedidos, cada Comunidad Autónoma podrá asumir, en los términos que establezca la Ley que regula la cesión de tributos, las siguientes competencias normativas.

»(...). En el ejercicio de las competencias normativas a que se refiere el párrafo anterior, las Comunidades Autónomas observarán el principio de solidaridad entre todos los españoles, conforme a lo establecido al respecto en la Constitución; no adoptarán medidas que discriminen por razón del lugar de ubicación de los bienes, de procedencia de las rentas, de realización del gasto, de la prestación de los servicios o de celebración de los negocios, actos o hechos, y mantendrán una presión fiscal efectiva global equivalente a la del resto del territorio nacional".

El bloque de constitucionalidad delimitador del marco orgánico anteriormente reseñado se ha visto completado y concretado por el legislador estatal en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Ley que en su exposición de motivos manifiesta que "el nuevo



Sistema de financiación se fundamenta en los principios de generalidad, estabilidad, suficiencia, autonomía, solidaridad, coordinación, participación en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y participación en los Tribunales Económico-Administrativos” y de la que interesa destacar lo dispuesto en los siguientes artículos:

Artículo 19: “Los tributos cuyo rendimiento se cede a las Comunidades Autónomas se regirán por la Ley General Tributaria, la Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, los Convenios o Tratados internacionales, la Ley propia de cada tributo, los Reglamentos generales dictados en desarrollo de la Ley General Tributaria y de las Leyes propias de cada tributo, las demás disposiciones de carácter general, reglamentarias o interpretativas, dictadas por la Administración del Estado y, en los términos previstos en este Título, por las normas emanadas de la Comunidad Autónoma competente según el alcance y los puntos de conexión establecidos en el mismo.

»(...). La terminología y conceptos de las normas que dicten las Comunidades Autónomas se adecuarán a la Ley General Tributaria.

»(...). La normativa que dicten las Comunidades Autónomas en relación con las materias cuya competencia les corresponda de acuerdo con su Estatuto de Autonomía y que sea susceptible de tener, por vía indirecta, efectos fiscales no producirá tales efectos en cuanto el régimen tributario que configure no se ajuste al establecido por las normas estatales”.

Artículo 37.1: “La titularidad de las competencias normativas, de gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos cuyo rendimiento se cede a las Comunidades Autónomas, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión de dichos tributos, corresponde al Estado”.

El marco normativo, por lo que se refiere a la Comunidad de Castilla y León, se cierra con la Ley 31/2002, de 1 de julio, de Régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, al disponer, en su artículo 2.1, que “el alcance y condiciones de la cesión de tributos a la Comunidad de Castilla y León son los establecidos en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre.



»(...) de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.1 de la Constitución y conforme a lo previsto en el artículo 19.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, se atribuye a la Comunidad de Castilla y León la facultad de dictar para sí misma normas legislativas en los casos y condiciones previstos en la Ley 21/2001 de 27 de diciembre”.

En base a lo expuesto, se procede al análisis de los preceptos del anteproyecto referidos al ámbito tributario.

Artículo 1.a) en relación con el artículo 4; *deducción por adopción internacional.*

Con carácter previo, merece la pena destacar que el marco normativo dentro del cual han de ejercitarse las competencias normativas autonómicas sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se encuentra concretado, fundamentalmente, en el artículo 38 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre.

Dicho marco normativo precisa el alcance de las competencias normativas de la Comunidad de Castilla y León y motiva las observaciones que siguen respecto de los siguientes artículos:

Se configura la adopción internacional como una “circunstancia familiar” que da derecho a una deducción de 600 euros, de forma muy similar a las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón y Madrid.

Ahora bien, a juicio de este Órgano Consultivo, la adopción internacional no es una circunstancia familiar más allá de lo que supone como tal adopción, como circunstancia determinante de la filiación, constitutiva de un nuevo *status filii*. La circunstancia familiar es tener un hijo, aumentar el número de componentes de la unidad familiar, pero ello con independencia del origen, forma o procedimiento en que se produzca.

A la luz de los artículos 14 y 39.2 de la Constitución Española, el Código Civil, en su artículo 108, dispone que “la filiación puede tener lugar por naturaleza y por adopción (...)” y que “surten los mismos efectos”.



Principio constitucional de igualdad de los hijos ante la ley con independencia de su filiación, que determina el mismo vínculo de filiación, el mismo *status filii*, el mismo conjunto de derechos y deberes, con independencia de que aquella sea biológica (natural o debida al empleo de las técnicas de reproducción asistida) o adoptiva (resultado de la adopción prevista en el Código Civil o de la adopción internacional una vez cumplidos los requisitos para que produzca efecto en el ordenamiento jurídico español).

Si no cabe la discriminación por razón de filiación y nuestro sistema tributario, artículo 31 de la Constitución Española, se inspira en un principio de igualdad, no parece justificado dispensar un trato fiscal más beneficioso a unos supuestos de filiación que a otros, cuando se trata de la misma circunstancia familiar.

No parece procedente, ni que tenga cabida en el artículo 38 de la Ley 21/2001, dispensar un tratamiento fiscal privilegiado a determinados supuestos de filiación, misma circunstancia familiar, los que derivan de adopción internacional que al resto de supuestos.

Asimismo, no puede justificarse por las incomodidades o gastos que pueda requerir para llegar a su definitiva constitución, por cuanto esto no altera la circunstancia en sí, máxime cuando similares o incluso mayores incomodidades o gastos no se tienen en cuenta en otros supuestos de filiación, como son, por ejemplo, los derivados del empleo de técnicas de reproducción asistida.

Por todo ello cabe concluir que si bien es muy loable el propósito de fomentar y facilitar las adopciones internacionales, para cuyo fin la Administración Autónoma dispone de diferentes medios (subvenciones y ayudas, entre otros), deberían ser éstos los instrumentos empleados para su logro, evitando los riesgos que una medida como la propuesta, consistente en un beneficio fiscal adicional al que le corresponde como cualquier nacimiento o adopción, conlleva de poder ser tachado de no ajustarse a las previsiones del ordenamiento jurídico.



Artículo 1.b) en relación con el artículo 7; *deducción por la adquisición de viviendas por jóvenes en núcleos rurales.*

Esta deducción se incluye en el anteproyecto de ley en ejercicio de las competencias normativas previstas en el artículo 38.1 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre. En concreto, no en su apartado c), sino en el b), siguiendo así la pauta marcada por la gran mayoría de Comunidades Autónomas en el establecimiento de deducciones, aunque con un elemento común: facilitar el acceso a la primera vivienda a un determinado sector de la población.

La deducción que se establece en el artículo 7 se incluye en el artículo 1 como una modalidad de deducción por inversiones no empresariales y por aplicación de renta, pudiendo señalarse al respecto:

- Que parece responder más bien a una deducción de naturaleza subjetiva, por circunstancias personales o familiares, que permita discriminar positivamente a un determinado sector de la población, el de jóvenes de núcleos rurales.

- Que, planteada como una deducción fundamentalmente objetiva, la adquisición de vivienda presenta dos inconvenientes:

1º.- Que conforme al artículo 38 citado, las competencias normativas relativas a la deducción por inversión en vivienda habitual son competencia exclusiva del Estado, regulada en el Real Decreto Legislativo 3/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, quedando las Comunidades Autónomas limitadas a realizar aumentos o disminuciones en los porcentajes de deducción.

2º.- Que tendría difícil justificación la discriminación positiva que se hace por las condiciones del adquirente, ya que, si no responde a razones subjetivas, la deducción debería ser aplicable a todo adquirente de vivienda habitual en núcleo rural.

Por ello se considera que tal vez sería más idóneo conceptualizar la presente deducción dentro del apartado a) del artículo 1, como una deducción por



circunstancias personales o familiares, en cuyo caso no presentaría problema alguno.

Con relación al apartado 5 del artículo 7 hay que señalar que no queda claro si hay lugar a la deducción o no, mientras no se publique la relación de municipios a los que se refiere. Así, sería preferible una redacción en la que quedara claro que la relación se publica a los meros efectos de publicidad.

Artículos 2, 3 y 5.

Se considera conveniente sustituir la referencia concreta al artículo 43 del Real Decreto Legislativo 3/2004, de 5 de marzo, por otra más genérica a la normativa reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al objeto de evitar una nueva modificación, como la presente, en el caso de que se produjesen modificaciones en aquél que así lo precisasen.

Artículo 18; reducción en la donación de vivienda habitual a descendientes.

Con carácter previo, debe ponerse de manifiesto que las modificaciones legislativas que se proponen en el ámbito del impuesto sobre sucesiones y donaciones resultan respetuosas con el marco normativo concretado para dicho impuesto en lo relativo al alcance de las competencias normativas, en el artículo 41 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre.

En cualquier caso, cabe advertir que en el apartado c) los tiempos verbales (debe) deben ponerse en consonancia con el párrafo inicial del precepto (vaya).

Artículo 20; modificación del apartado 3 del artículo 13 de la Ley 13/2003, de 23 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas.

En general, la regulación propuesta resulta respetuosa con el marco normativo concretado para este Impuesto, en lo relativo al alcance de las competencias normativas autonómicas, en el artículo 41 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre.



No obstante, en la redacción de este artículo se advierte que:

- La expresión “que en el supuesto de tener una vivienda se proceda a su venta (...)” desde el punto de vista jurídico es mejorable, pudiendo así disponerse “que en el supuesto de ser propietario de una vivienda”.

- Al disponer “que el importe total de la renta disponible de todos los adquirentes no supere los 31.500 euros” puede inducir a confusión, ya que no aclara si se refiere a todos, o a todos y cada uno de los adquirentes.

Artículo 22; modificación del apartado 3 del artículo 14 de la Ley 13/2003, de 23 de diciembre.

Se reiteran en los mismos términos las formulaciones realizadas respecto del artículo 20.

Artículo 23; introducción de tres nuevos apartados en el artículo 14 de la Ley 13/2003, de 23 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas.

En relación con la inclusión del nuevo apartado sexto del artículo 14 de la Ley 13/2003, de 23 de diciembre, cabe realizar las siguientes consideraciones:

- Si bien es cierto que entre las competencias normativas autonómicas cedidas se encuentran las relativas al tipo de gravamen, por lo cual en principio no habría ningún inconveniente para que en virtud del ejercicio de dichas competencias se estableciese como tipo impositivo el uno con cincuenta por ciento, llama la atención que dicho tipo se aplique a aquellos que hayan hecho uso de una opción prevista por una norma de rango legal, como es la recogida en el artículo 20.2 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.

- El precepto parece encubrir cierta naturaleza sancionadora, de modo que quien haga uso de la opción prevista en el citado artículo 20.2, renunciando a la exención, quedará sujeto al tipo del uno con cincuenta por ciento y no al uno por ciento establecido con carácter general.



- No se incorpora en el expediente estudio alguno sobre la repercusión que pudiera tener dicha modificación al alza en el tipo impositivo, por quedar así como un tipo impositivo superior al establecido en el resto de las Comunidades Autónomas.

- Los términos de escritura y actas notariales deben sustituirse por el de instrumento público, concepto más propio conforme a la normativa notarial, máxime si tenemos en cuenta que en las actas notariales no cabe documentar la transmisión de bienes inmuebles.

Capítulo IV; de la tasa fiscal sobre el juego.

La regulación propuesta resulta conforme con la determinación del alcance de las competencias normativas en los Tributos sobre el Juego, que realiza el artículo 41 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre.

No obstante, respecto de lo dispuesto en el artículo 25.2, apartados C.1 y C.2, hay que señalar que las máquinas a que se refieren dichos apartados no se encuentran definidas en el ordenamiento jurídico autonómico vigente, ni en la Ley 4/1998, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, ni en el Decreto 247/1999, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la explotación e instalación de las máquinas de juego, por lo que, a efectos jurídicos, no existen como una determinada clase de máquinas de juego.

En consecuencia no cabe sustentar la fijación de un hecho imponible, sujeto a reserva de ley, por referencia a un concepto inexistente. Sin que dicha fijación pueda apoyarse en un precepto reglamentario meramente proyectado, cuestión diferente sería si en el momento de entrada en vigor de la "ley de acompañamiento", eventualmente el 1 de enero de 2005, ya se hubiese aprobado una norma reglamentaria en la que quedasen definidas dichas máquinas, en cuyo caso, y siempre que el anteproyecto fuera coherente con el citado reglamento, no habría problema alguno.

Iguals consideraciones pueden realizarse respecto al párrafo segundo del artículo 14.1 de la Ley 11/2000, de 28 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, que se sustenta sobre la referencia a



una autorización provisional de máquinas o aparatos automáticos inexistente aún hoy en el ordenamiento autonómico reseñado.

Artículo 27; obligaciones formales de Notarios.

El Estado, en el ejercicio de sus competencias tanto en materia tributaria como en relación a determinar el conjunto de derechos y deberes de los notarios, ha dispuesto:

- Con carácter general, en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, artículo 93.4: "Los funcionarios públicos, incluidos los profesionales oficiales, estarán obligados a colaborar con la Administración tributaria suministrando toda clase de información con trascendencia tributaria de la que dispongan, salvo que sea aplicable:

»a) El secreto del contenido de la correspondencia.

»b) El secreto de los datos que se hayan suministrado a la Administración para una finalidad exclusivamente estadística.

»c) El secreto del protocolo notaria, que abarcará los instrumentos públicos a los que se refieren los artículos 34 y 35 de la Ley de 289 de mayo de 1862, del Notariado, y los relativos a cuestiones matrimoniales, con excepción de los referentes al régimen económico de la sociedad conyugal".

- Con carácter particular, en el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, artículo 52: "Los notarios está obligados a remitir a las oficinas liquidadoras del impuesto, dentro de la primera quincena de cada trimestre, relación o índice comprensivo de todos los documentos por ellos autorizados en el trimestre anterior, con excepción de los actos de última voluntad, reconocimiento de hijos y demás que determine el Reglamento (...)".

A la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de las competencia recogidas en los artículos 19, 40 y 41 de la Ley 2/2001, de 27 de diciembre, corresponderá determinar la forma en que han de cumplir las obligaciones



anteriormente reseñadas cuando la destinataria de la información sea la Administración Tributaria Autonómica. Es decir, concretar la forma en que han de cumplir con la Administración Tributaria Autonómica la obligación de suministrar la información con trascendencia tributaria.

De ello se desprende que los destinatarios de la norma, por la que se concreta la forma de suministrar la información, no son sólo los notarios con destino en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, pues la competencia no se vincula con el destino de los notarios, sino también los notarios que autoricen documentos en los que se formalicen actos o contratos cuya liquidación deba realizarse ante la Administración Tributaria Autonómica. Bastaría una simple referencia a los notarios.

Por otra parte hay que señalar que a los notarios se les impone la obligación de colaborar, suministrando información, y la de "remitir" una relación o índice de documentos, exigencias que no pueden tener la consideración de declaración tributaria.

El artículo 119.1 de la Ley General Tributaria dispone: "Se considerará declaración tributaria todo documento presentado ante la Administración tributaria donde se reconozca o manifieste la realización de cualquier hecho relevante para la aplicación de los tributos.

»La presentación de una declaración no implica aceptación o reconocimiento por el obligado tributario de la procedencia de la obligación tributaria". Precepto del que se desprende:

- Que la declaración tributaria, se presupone, debe realizarla el obligado tributario o persona autorizada por éste. No tendría sentido que pueda realizarse la declaración con desconocimiento del obligado tributario.

- Que la declaración consiste en la presentación de documentos ante la Administración Tributaria, en cumplimiento de las obligaciones mencionadas los notarios no llevan a cabo "presentación" alguna.



- Que debe conllevar el reconocimiento o manifestación de la realización de un hecho con relevancia tributaria, circunstancia que tampoco se comprende en las obligaciones exigibles a los notarios.

Por último, señalar que no parece posible que la fe pública notarial, si es que a ello se refiere el apartado tercero, pueda quedar sujeta a un sistema administrativo de confirmación de su veracidad.

Por todo ello este Órgano Consultivo considera que el precepto analizado debería limitarse a concretar la forma en que los notarios han de cumplir con las obligaciones que la normativa aplicable les impone, cuando sea la Administración Tributaria Autonómica la destinataria de las actuaciones que el cumplimiento de aquéllas requieran.

Artículo 28; suministro de información por los Registradores de la Propiedad y Mercantiles.

Considerando que, con las debidas acomodaciones, las argumentaciones realizadas respecto del artículo anterior son igualmente aplicables al presente artículo, cabe concluir que la redacción del precepto debería acordarse, no como la imposición de un deber por el legislador autonómico, sino como la concreción del cumplimiento de los deberes impuestos por el legislador estatal, particularmente los ya mencionados del artículo 93.4 de la Ley General Tributaria.

Del cumplimiento de las obligaciones que derivan del citado artículo 93.4 no parece poder desprenderse la existencia de una declaración tributaria, al no concurrir los presupuestos que configuran ésta, a tenor del artículo 119 de la Ley General Tributaria.

Artículo 29; suministro de información por las entidades que realicen subastas de bienes muebles.

Debería tenerse en cuenta el delimitar adecuadamente, en el apartado 1 de este precepto, el ámbito de las entidades obligadas a la remisión de la información.



Respecto del apartado 3 cabe considerar, por analogía con las razones expuestas para los artículos 27 y 28, que la declaración a la que se refiere no puede tener la consideración de tributaria al no concurrir los presupuestos, para ser conceptualizado como tal, del artículo 119 de la Ley General Tributaria.

Artículo 30; *modificación del Capítulo II del Título IV (de la Ley de Tasas y Precios Públicos).*

Cabe señalar que de la lectura del artículo 27 parece desprenderse la delimitación del hecho imponible cuando ésta debiera realizarse en el artículo 25, por lo que parece más correcta su inclusión en este último.

Artículo 36; *modificación del artículo 108.*

En el apartado 3, Policía Sanitaria Mortuoria, se fijan las tasas para dos supuestos de actividad, c) exhumación de cadáveres y d) exhumación y traslado de restos cadavéricos, advirtiéndose desde este Órgano Consultivo del riesgo de incurrir en doble imposición para dichas actividades como consecuencia de las competencias que sobre la materia tienen las Entidades Locales.

7ª.- Observaciones al título II; *medidas económicas y administrativas.*

En dicho título se contienen modificaciones normativas referentes a dos ámbitos distintos que se corresponden con cada uno de los capítulos en que se divide: Capítulo I, "modificaciones de la Ley de la Hacienda", y capítulo II, "acción administrativa".

Artículo 39; *modificación del apartado 1 del artículo 42 (de la Ley de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León).*

En el capítulo I se prevé la modificación de diferentes preceptos de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, que si bien en un principio pudiera encontrar una justificación suficiente, que no se desprende del expediente, para su inclusión en la "ley de acompañamiento", tal justificación pudiera quedar en entredicho toda vez que, como así resulta de la Memoria del anteproyecto elaborada por la Secretaría



General de la Consejería de Hacienda, se está tramitando paralelamente el anteproyecto de ley de la Hacienda y del Sector Público de Castilla y León, en el que se da una nueva regulación a las materias que ahora se modifican.

La propuesta de modificación del apartado 1 del artículo 42 se justifica en la necesidad de acomodar el precepto a la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, toda vez que el artículo 1.1 de ésta dispone: "Esta ley establece los principios y las normas jurídicas generales del sistema tributario español y será de aplicación a todas las Administraciones tributarias en virtud y con el alcance que se deriva del artículo 149.1.1ª, 8ª, 14ª 18ª de la Constitución". Por ello no se aprecian motivos suficientes para su inclusión en una ley, como la "ley de acompañamiento", sino que el lugar idóneo para su inclusión sería el de un anteproyecto de ley de la Hacienda y del Sector Público de Castilla y León.

No obstante lo anterior, convendría advertir que la expresión "todos", referida a los derechos de naturaleza pública, podría introducir imprecisiones que se salvarían sustituyendo la dicha palabra "todos" por "aquellos que fuesen equiparables" a los previstos en la Ley General Tributaria.

Artículo 40; *modificación del artículo 45 (de la Ley de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León).*

Se reitera lo dicho respecto del artículo anterior.

Artículo 46; *operaciones de inversión que comprometen gastos durante más de cinco ejercicios.*

Es en el capítulo II del título II del anteproyecto donde la observación realizada con carácter general para el presente anteproyecto, relativa a la necesidad de dejar constancia y en su caso mejorar la "justificación suficiente" del carácter complementario de las diferentes materias que se incluyen con los presupuestos, adquiere especial sentido debido a la diferente naturaleza de las materias que se incluyen.

En relación con el precepto referido cabe señalar que:



- No existen aparentemente razones, ni aun por motivos de estabilidad presupuestaria, que justifiquen la necesidad de anticipar la aprobación de un precepto cuya sede natural debería ser una futura ley de la Hacienda y del Sector Público de Castilla y León.

- La referencia a “cualquier ente del sector público autonómico” no parece correcta, toda vez que dicho concepto no se encuentra definido en el ordenamiento jurídico vigente, por lo que adolece de una cierta indefinición pudiendo plantear problemas de inseguridad jurídica. Su inclusión en normas meramente proyectadas carece de eficacia para sustentar su remisión en una norma vigente.

Artículo 47; modificación de la Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de la Comunidad de Castilla y León.

La modificación propuesta afecta a los artículos 27, 103, 132 y 141 de la mencionada Ley, debiendo señalarse lo siguiente:

- En el artículo 132 se incluye como inscripción constitutiva la de la liquidación de la cooperativa, cuando propiamente no existe otorgamiento de escritura pública de liquidación sino de la extinción de la cooperativa, tal y como se desprende del artículo 96, que dispone: *“Finalizada la liquidación, los liquidadores otorgarán escritura pública de extinción de la sociedad (...)”*. Por lo que el carácter constitutivo de la inscripción debería referirse, en su caso, a la de la extinción.

- En el artículo 141.2 resulta más correcta la referencia completa a la Unión de Cooperativas, en lugar de sólo a la Unión.

Artículo 48; adaptación de los estatutos de las Cooperativas inmersas en causa de disolución a la Ley 4/2002, de 11 abril, de Cooperativas de la Comunidad de Castilla y León.

La disposición transitoria segunda de la Ley 4/2002, de 11 de abril, al disponer en su párrafo tercero que “transcurrido el mencionado plazo de dos años, sin que se hubiera presentado ante la Sección competente del Registro de Sociedades Cooperativas de Castilla y León la documentación acreditativa de la adaptación, se iniciará el proceso de disolución, disponiendo de un año para



proceder a su liquidación”, estableció una causa concreta de disolución conforme al artículo 90.1.g).

De modo que, concurriendo la causa de disolución, deberá procederse conforme a lo dispuesto en el artículo 90.2 para que se adopte el Acuerdo de disolución; y, disuelta la sociedad, se abrirá el periodo de liquidación conforme al artículo 91.

El artículo 48 vendría a permitir que por nuevos Acuerdos de la Asamblea General, el de adaptación de los estatutos y el de reactivación, no se llegase a la extinción de la Sociedad, reactivándose ésta.

Supondría así nuevos Acuerdos de la Asamblea General que dejarían sin efecto el Acuerdo de disolución, de modo análogo al previsto en el artículo 90.4 al que tácitamente se remite, lo que conlleva que no pueda ser reactivada si se hubiera comenzado el reembolso de las aportaciones a los socios.

Por ello, sería conveniente que en el texto definitivo quedaran perfectamente determinados los límites de esta posibilidad de reactivación de la cooperativa, no sólo en relación con el comienzo del reembolso a los socios de sus aportaciones, sino también en relación con el eventual ejercicio por parte de alguno de los socios de la acción judicial de disolución de la cooperativa.

Artículo 49; modificación de la Ley 13/2001, de 20 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad de Castilla y León.

En la redacción propuesta de la letra a), apartado primero, de la citada Ley, se toma como referencia la distancia existente respecto de los solares o locales donde esté “proyectada oficialmente la construcción de dichos centros”, para a continuación señalar que a los efectos de dicha Ley se considerará proyectada oficialmente la construcción de un centro “desde el momento en que se realice la primera actuación” de la Administración competente, “que determine su voluntad” de construcción de dicho centro en el futuro.

La imprecisión y la carencia de rigor jurídico de las expresiones utilizadas para determinar cuándo una construcción está proyectada oficialmente, hacen



de éste un concepto oscuro y mal delimitado, originador de situaciones de inseguridad jurídica y que puede propiciar actuaciones o decisiones discrecionales sin tener claramente delimitados los márgenes o límites entre los que han de desenvolverse.

Artículo 51; modificación de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario.

Respecto de la modificación relativa del artículo 17, cabe señalar:

- La referencia del apartado tercero, "las Zonas Básicas de Salud (...) dispondrán de un Centro de Salud (...)", debería sustituirse por "dispondrán al menos de un Centro de Salud (...)", de modo que no se excluya la posibilidad de que exista más de un Centro.

- El párrafo segundo del apartado 3, al disponer "con carácter excepcional, el Centro de Salud podrá situarse fuera del ámbito de la Zona Básica de Salud, siempre que, por razones objetivas, se asegure una mejor accesibilidad para la población del conjunto de la Zona Básica de Salud, y el cumplimiento del resto de criterios generales", parece contradecir lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, precepto básico que dispone que "la zona básica de salud es el marco territorial de la atención primaria de salud donde desarrollan las actividades sanitarias los Centros de Salud, centros integrales de atención primaria", lo que presupone que toda Zona Básica de Salud tendrá al menos un Centro de Salud.

Respecto de la regulación propuesta de los artículos 36, 36 bis y 37.4, cabe señalar:

- De la determinación constitucional de sujetar la potestad sancionadora de la Administración, en cuanto manifestación del *Ius Puniendi*, al principio de legalidad material, artículo 25, y al principio de legalidad procedimental, artículo 44, se desprende, por una parte, la legitimación o reconocimiento constitucional de dicha potestad y, por otra, la necesaria observancia de los principios y garantías que el propio texto fundamental establece.



- Entre dichos principios y garantías desempeña sin duda un papel destacado el principio de seguridad jurídica del cual es reflejo la doble garantía, material y formal, que deriva del principio de legalidad en materia sancionadora, como reiteradamente ha señalado el Tribunal Superior, sirvan de ejemplo las Sentencias de 28 de enero de 1999 (RJ1999\1119) y de 1 de febrero de 1999 (RJ 1999\6946).

Así, no parece que una "ley de acompañamiento", en la que como tal se ve atenuado el rigor en la observancia del principio de seguridad jurídica, sea el instrumento legislativo idóneo para regular aspectos fundamentales de la potestad sancionadora sin merma de dicho principio.

Téngase en cuenta que en este tipo de leyes ni se estudia el texto por una Comisión especializada que pueda pulir y precisar la delimitación de las conductas constitutivas de infracción, circunstancia agravada por la celeridad de su tramitación, ni se accede a su contenido con la facilidad, sencillez y transparencia que una materia como la sancionadora requiere.

Todo ello lleva a este Órgano Consultivo a considerar que en principio la regulación de aspectos fundamentales de la potestad sancionadora, como la completa tipificación de infracciones y sanciones en una materia determinada, no tiene cabida en una "ley paralela". Sólo en supuestos, por motivos excepcionales y en los que habrá que extremar el rigor en la justificación suficiente que motiva su inclusión, podrán incluirse preceptos de dicha naturaleza en una Ley como ésta.

No acreditándose la concurrencia de motivos excepcionales ni "justificación suficiente", en el presente caso, y sin que por tal pueda tenerse la invocación de la previsión de que en el último trimestre del año se aprueben diversas disposiciones reglamentarias, hay que considerar que la regulación proyectada no debería incluirse en la "ley de acompañamiento" sino mediante una modificación específica de la Ley 1/1993.

No obstante, sin perjuicio de lo señalado y como confirmación de ello, cabe señalar que el texto propuesto adolece de determinadas deficiencias e imprecisiones, entre las que pueden señalarse:



- Imprecisión y falta de correcta delimitación en la tipificación de alguna de las infracciones. Circunstancia que reviste mayor gravedad cuando impide deslindar con claridad la comisión de infracciones leves tipificadas en el texto propuesto (36.3.1 b y d) de infracciones tipificadas con carácter básico, como graves, en la Ley 14/1986, de 25 de abril (artículo 35.B.5).

- Inclusión aislada de conductas como las tipificadas en el artículo 36.3.1.f) y 36.2.e), relativas al incumplimiento de los deberes propios del personal al servicio de la Administración, cuya sede natural es la normativa que contiene su régimen disciplinario del personal estatutario y funcionario (Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, y Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado), en el que se encuentran ya comprendidas dichas conductas.

- La determinación del artículo 36 bis, apartado 4, es similar a la recogida en el artículo 36.2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, pero no hay, sin embargo, un apartado que haga una previsión similar a la del artículo 37 de esta última.

- El empleo de términos o expresiones poco apropiadas, como por ejemplo "leyes estatales y autonómicas que resulten de aplicación y demás normativa de desarrollo" (36.1) o "así como de las que establezcan otras leyes especiales" (36.3).

- Una ordenación sistemática de los apartados del artículo 37 conllevaría a que el nuevo apartado 4º fuese el 3º y el 3º pasase a ser el 4º.

Artículo 54; modificación de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León.

La referencia a máquinas de "tipo diferencial que dé premios en especie" está hecha a una clase o grupo de máquinas que no se haya delimitado jurídicamente, ni en la Ley 4/1998, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, ni en el Decreto 246/1999, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la explotación e instalación de las máquinas de juego, por lo que aquella, en su caso, debería hacerse a aquel



grupo de máquinas del artículo 18.2.d), de la Ley 4/1998, tipo diferenciado, que dando premio en especie reglamentariamente se determine.

Artículo 55; modificación de la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León.

Respecto de la nueva redacción de la disposición transitoria cuarta, se estima preciso señalar las siguientes consideraciones:

- El legislador autonómico en la Ley 16/2002 estableció, por considerarlo necesario, un diferente régimen, sustantivo y procedimental, de autorizaciones, licencia comercial específica para los grandes establecimientos comerciales (artículos 18 y siguientes) y licencia municipal de carácter comercial para los medianos establecimientos comerciales (artículo 23).

- La disposición transitoria cuarta optó por no someter, en su redacción originaria, a licencia alguna a los medianos establecimientos comerciales en tanto no se aprobasen los respectivos Planes Territoriales de Equipamiento Comercial.

- La nueva redacción propuesta no solamente opta por una solución totalmente contraria a la adoptada originariamente, sino que además contraviene, aun con carácter transitorio, el criterio inicialmente establecido de no aplicar a los medianos establecimientos comerciales el régimen de autorizaciones de los grandes establecimientos comerciales.

- Si como se desprende de la Memoria, anexo IV, parece necesario no dejar sin someter a régimen autorizador comercial alguno a los medianos establecimientos comerciales en tanto no se aprueben los respectivos Planes Territoriales de Equipamiento Comercial, la solución que parece más razonable es la de determinar en la propia disposición transitoria cuarta el régimen autorizador específico aplicable.

Artículo 56; modificación de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de Castilla y León.

En la modificación del artículo 27 ha de entenderse que lo que se modifica exclusivamente es el párrafo primero del citado precepto, ya que si no



de otro modo desaparecería el párrafo segundo, quedando sin fijar el contenido mínimo de los Planes Rectores de Uso y Gestión.

En la modificación del artículo 32 deben de realizarse las siguientes consideraciones:

- En la tramitación prevista en el apartado B) del punto segundo del citado artículo, no se considera justificada la supresión del trámite de audiencia a los Ayuntamientos y Juntas Vecinales afectados. No puede justificar dicha supresión el hecho de que las Entidades Locales afectadas participen en la elaboración de la propuesta inicial, ni el hecho de que sí se les hubiera dado trámite de audiencia en la tramitación para la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

- Se aprecia el empleo de términos imprecisos, si bien algunos responden a la redacción originaria de conjunto de la Ley, como son los de "Consejería" o "Dirección General" (artículo 6); otros, como el de "Administración del Espacio Natural", que se introducen de nuevo cuño, deben ser evitados.

Artículo 59; modificación de la Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León.

Toda vez que el precepto introduce la tipificación de nuevas conductas como infracciones administrativas o modifica la tipificación de algunas de las ya previstas en la Ley 5/2003, de 3 de abril, cabe realizar las mismas consideraciones y con las mismas consecuencias que las que se expusieron con relación a los artículos 36, 36 bis y 37.4 de la Ley 1/1993, de 6 de abril.

En este sentido, se considera que la regulación proyectada no debería incluirse en la Ley "de acompañamiento", sino como una modificación específica de la Ley 5/2003, de 3 de abril, sin que se acredite la concurrencia de motivos excepcionales ni "justificación suficiente" que permita su inclusión en aquélla.

No obstante, tampoco puede pasarse por alto que en el presente caso, aunque se trata de una modificación de cierta entidad, no supone una reordenación general del régimen de infracciones y sanciones que incluye la Ley 5/2003.



8ª.- Observaciones a las disposiciones de la parte final.

El Consejo Consultivo valora muy positivamente el compromiso, recogido en la disposición final primera, de que en un año se apruebe un texto refundido que contenga la normativa autonómica en materia de tributos cedidos por el Estado.

Esta medida conllevará una ordenación sistemática, en un solo texto, de toda la normativa autonómica, facilitándose así su acceso y conocimiento, reforzándose con ello el principio de seguridad jurídica.

9ª.- Consideraciones de técnica legislativa.

Resulta obligado hacer una referencia general a la conveniencia de aplicar, en la elaboración de las normas, unos criterios uniformes de técnica legislativa, pues ello ha de redundar en beneficio de la claridad de los textos legales y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los operadores jurídicos, en particular.

En este sentido, quizá fuera aconsejable seguir, en este punto, el ejemplo que proporciona la Administración del Estado, en cuyo ámbito existen una *Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley*, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de octubre de 1991, tal y como resulta plasmado en el documento elaborado por la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de normalización de expedientes tramitados ante órganos colegiados de gobierno.

Como tal Acuerdo, las referidas Directrices no tienen más carácter que el de una instrucción u orden de servicio interna de la Administración. No obstante, al establecer una serie de criterios generales sobre el modo en que debe ordenarse y desarrollarse (en su fase administrativa de elaboración) el contenido de las disposiciones generales, persiguiendo, en definitiva, no sólo dotarlas de una estructura lógica y más fácilmente comprensible, sino también asegurar un mínimo de uniformidad en la legislación, han servido, en el presente caso, de fuente de inspiración a las diversas observaciones que en materia de técnica legislativa se realizan al articulado del anteproyecto de ley.



Tales Directrices son aplicables también a los proyectos de normas reglamentarias y enuncian, como su propia denominación expresa, una serie de criterios generales sobre el modo en que debe ordenarse y desarrollarse (en su fase administrativa de elaboración) el contenido de las disposiciones generales, persiguiendo, en definitiva, no sólo dotarlas de una estructura lógica y más fácilmente comprensible, sino también asegurar un mínimo de uniformidad en la legislación.

A la luz de los criterios recogidos en las referidas Directrices, cabe observar:

1.- Por lo que se refiere a las remisiones normativas, tanto internas como externas de la Ley, hay que señalar que si se utilizan con prudencia pueden facilitar el más exacto entendimiento de los preceptos. Pero traspasado un determinado umbral, no fácil de fijar en abstracto, la profusión de remisiones puede dificultar y hasta impedir una normal intelección de la Ley. De ahí que el Consejo de Estado venga recomendando la reducción de las remisiones y que éstas no se hagan puramente a un número determinado de un artículo sino que éste venga acompañado de una mención conceptual que facilite la comprensión.

2.- Con arreglo al artículo 9.2 de la Ley General Tributaria, “las leyes y los reglamentos que modifiquen normas tributarias contendrán una relación completa de las normas derogadas y la nueva redacción de las que resulten modificadas”.

Por ello, deben evitarse las modificaciones que sólo reproducen las partes del artículo afectadas por la modificación, salvo que éstas tengan entidad por sí mismas y sean susceptibles de comprensión en su lectura independiente del resto del texto de la ley del impuesto afectado. Así, los preceptos del título I, fundamentalmente en el capítulo III, que son, *per se*, de difícil comprensión, en la medida en que sólo reproducen las partes de los preceptos de dichas leyes específicamente afectados por la modificación proyectada. Sería importante, en línea con el mandato de la Ley General Tributaria antes indicado, que se reprodujese un contenido más amplio del precepto modificado, de forma que la lectura de la futura “ley de acompañamiento” permitiese comprender qué aspectos del régimen del Impuesto se están modificando.



3.- Aunque en términos generales puede afirmarse que el anteproyecto de ley aparece correctamente redactado, debería procederse a una última revisión del texto, a fin de subsanar ciertas incorrecciones gramaticales.

4.- La ordenación que presentan los preceptos y la integración de las modificaciones que introducen en las respectivas leyes reguladoras, respetando la sede material que les es propia, evita un fenómeno de dispersión, siempre criticable desde el punto de vista de la técnica legislativa, y en definitiva viene a configurar un contenido de la "ley de acompañamiento" más aprehensible para los operadores jurídicos.

III CONCLUSIONES

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

Atendidas las observaciones realizadas a los artículos 27, 28, 29.3 y 51, y consideradas las demás, puede elevarse a la Junta de Castilla y León el anteproyecto de ley de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, para su aprobación como proyecto de ley y posterior remisión a las Cortes de Castilla y León.

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