



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y

Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 16 de mayo de 2012, ha examinado el *anteproyecto de ley de Medidas Financieras 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 11 de mayo de 2012 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de ley de Medidas Financieras y Administrativas*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 11 de mayo de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 299/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, por la vía de urgencia, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley de Medidas Financieras y Administrativas consta de exposición de motivos, 21 artículos distribuidos en dos títulos ("Normas tributarias" y "Normas administrativas"), una disposición transitoria, una disposición derogatoria y diez disposiciones finales.

Se exponen a continuación, de forma sucinta, las modificaciones legales que se realizan en el articulado y en sus disposiciones de la parte final.



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

- El título I, Normas tributarias (artículos 1 a 16), se compone de dos capítulos, con el siguiente contenido:

- El capítulo I, Normas en materia de tributos cedidos (artículos 1 a 10), modifica, respectivamente, los artículos 3, 4, 4 bis, 5, 6, 6 bis, 8, 9 bis, 11 y 12 del texto refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de Tributos Cedidos por el Estado, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2008, de 25 de septiembre.

- El capítulo II, Modificación de la Ley de Tasas y Precios Públicos (artículos 11 a 16), modifica, respectivamente, los artículos 19.2, 23, 25, 27, 85, 103 y 150 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla y León.

- El título II, Normas administrativas (artículos 17 a 21), contiene la modificación de las siguientes leyes:

- El artículo 17 modifica el artículo 16.1 de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de Castilla y León.

- El artículo 18 modifica los artículos 33.1 y 34 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras.

- El artículo 19 introduce un nuevo apartado 6 en el artículo 83 y modifica las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 119 de la Ley 11/2006, de 26 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León.

- El artículo 20 se refiere a la racionalización y sostenimiento del gasto público.

- El artículo 21 tiene por objeto la regulación de los contratos mercantiles y de alta dirección en el sector público autonómico.

- La disposición transitoria se refiere a la aplicación del artículo 19.2 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla y León.



- La disposición derogatoria deroga cuantas normas de igual o inferior rango contradigan o se opongan a lo establecido en esta ley.

- La disposición final primera modifica la Ley 19/2010, de 22 de diciembre, de Medidas Financieras y de Creación del Ente Público Agencia de Innovación y Financiación Empresarial de Castilla y León, ente que pasa a denominarse Agencia de Innovación, Financiación e Internacionalización Empresarial de Castilla y León.

- La disposición final segunda modifica el artículo 4, apartados 6 y 7, e introduce en este artículo un nuevo apartado 8; las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 21 bis; el último párrafo del apartado 1 del artículo 30; añade un nuevo párrafo al final del artículo 43 y añade una nueva disposición adicional (quinta) en el texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005, de 21 de julio.

- La disposición final tercera modifica el artículo 37 de la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de Castilla y León.

- La disposición final cuarta modifica el artículo 69 y los apartados 2 y 3 del artículo 70 de la Ley 1/2010, de 28 de febrero, de Medias Tributarias, Administrativas y Financieras.

- La disposición final quinta modifica el apartado 5 del artículo 52 de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León.

- La disposición final sexta se refiere a las acumulaciones de plazas en los Cuerpos Sanitarios Locales.

- La disposición final séptima autoriza a la Junta de Castilla y León para elaborar y aprobar un nuevo texto refundido de las normas vigentes relativas a los tributos cedidos por el Estado a la Comunidad de Castilla y León establecidas por las leyes de la Comunidad.

- La disposición final octava autoriza a la Junta de Castilla y León para aprobar un nuevo texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorro.



- La disposición final novena regula la renovación de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros.

- La disposición final décima establece la entrada en vigor de la ley objeto de dictamen.

Segundo.- El expediente remitido.

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

- Comunicación previa a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos.
- Propuestas de las Consejerías.
- Anteproyecto remitido a las Consejerías para observaciones.
- Contestaciones a las propuestas de las Consejerías de Economía y Empleo, de Fomento y Medio Ambiente y de Educación.
- Observaciones de las Consejerías.
- Anteproyecto sometido a informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos.
- Informe complementario de la Dirección de los Servicios Jurídicos.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística.
- Memoria del anteproyecto.
- Anteproyecto sometido a dictamen del Consejo Consultivo.

Posteriormente, el 14 de mayo se recibe una Memoria complementaria sobre las modificaciones en materia tributaria incorporadas en el anteproyecto, así como el Texto Refundido actualizado de las disposiciones legales de la Comunidad en materia de tributos cedidos por el Estado.



II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

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

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 53.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

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

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



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

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

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

Como ya se ha expuesto, constan incorporados al expediente:

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

- El informe preceptivo por la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, en relación con la disposición adicional novena de la Ley 20/2010, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2011.

- La exigencia de informe de la Secretaría General de la Consejería proponente, previsto por el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, se entiende cumplido en la medida que la Memoria del anteproyecto está firmada por el Secretario General de la Consejería de Hacienda.

- El informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social.



Se completa el expediente remitido con una Memoria que cumple lo exigido en el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

No es preceptiva la evaluación del impacto normativo en los anteproyectos de ley de presupuestos generales de la Comunidad y de medidas financieras, según dispone el artículo 4.1.a) del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Finalmente y en cumplimiento de lo previsto en la disposición adicional segunda del Decreto Legislativo 1/2008, de 25 de septiembre, obra en el expediente una versión íntegra y actualizada de dicho texto refundido, que incluye las modificaciones propuestas en el anteproyecto de ley.

3ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

A) Observación al título.

Se sugiere la conveniencia de modificar el título del anteproyecto "medidas financieras y administrativas" por el de "medidas tributarias y administrativas", por ser éste el contenido propio del anteproyecto remitido, tal y como se deduce de los dos títulos que lo componen.

B) Exposición de motivos.

1.- Como expresa el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, la parte expositiva de la disposición cumple la función de describir su contenido e indicar su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se promulga. Si es preciso, resumirá sucintamente dicho contenido, a fin de lograr una mejor comprensión del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

En el supuesto analizado, la exposición de motivos reseña de manera concisa, tanto el objetivo que persigue la norma como algunos de los principales aspectos de su regulación. No obstante, se echa en falta en ella una referencia a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se elabora el anteproyecto. Por todo ello, sería conveniente que, con carácter previo a su



remisión a las Cortes de Castilla y León, se completara la exposición de motivos para incorporar la mención.

2.- Debe subsanarse, en el segundo párrafo, la referencia al número de disposiciones transitorias de la ley, ya que el anteproyecto remitido consta de una -y no dos- disposiciones transitorias.

C) Título I.- *Normas tributarias.*

Artículo 11.- *Modificación del artículo 19 de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad.*

El apartado 2 que se modifica prevé que las exenciones y bonificaciones aplicables a los precios públicos se establecerán teniendo en cuenta la capacidad económica de los obligados al pago, "salvo que una norma con rango de ley dictada por el Estado disponga otra cosa".

Tal salvedad es innecesaria, dado que parece obvio que si el Estado establece una regulación de carácter imperativo para las Comunidades Autónomas en esta materia, tal regulación sería directamente aplicable.

Artículo 15.- *Modificación del artículo 103 de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad.*

Parece existir un solapamiento en la definición de los supuestos que constituyen las cuotas de producción y gestión de residuos del apartado I, números 2 y 4, por lo que debe revisarse y aclararse.

D) Título II.- *Normas Administrativas.*

Artículo 18.- *Modificación de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras.*

El apartado 2 de este precepto modifica el artículo 34 de la Ley citada y regula las subvenciones destinadas al mantenimiento de empleo en determinadas circunstancias.



La referencia a que las solicitudes de subvención se resolverán “por el orden de presentación en función del cumplimiento de los requisitos establecidos” resulta genérica.

El artículo 30.2.a) de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León, establece que “La selección de los beneficiarios se realizará por el orden de la presentación de las solicitudes, desde que el expediente esté completo. Se entenderá que un expediente está completo cuando contenga toda la documentación e informaciones previstas en las normas que regulen la convocatoria”.

Este Consejo Consultivo reitera la observación formulada en los Dictámenes 165/2007 y 1.020/2009 de que “la referencia a `desde que el expediente esté completo´ supone una concreción de la expresión genérica `en función del cumplimiento de los requisitos establecidos´ que contiene la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras. Ello implica que en la resolución de las solicitudes de las subvenciones reguladas en esta última norma deberá aplicarse el criterio que el anteproyecto [ahora Ley de Subvenciones] establece, por ser más específico”.

Artículo 19.- Modificación de la Ley 11/2006, de 26 de octubre, del Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León.

El apartado 1 adiciona un nuevo apartado 6 en el artículo 83, relativo a la posibilidad de iniciar procedimientos de enajenación, permuta o cesión de bienes del patrimonio de la Comunidad aun cuando éstos se mantengan afectados a un uso o servicio público.

Con relación a este artículo, cabe formular dos observaciones:

1.- El nuevo apartado se inserta en un artículo titulado “procedimientos de contratación”, referido exclusivamente a los procedimientos de adquisición y enajenación onerosas.

El apartado que se pretende adicionar al precepto resulta, pues, extraño al resto de su contenido y a los negocios jurídicos que en él se regulan.



Se considera, por ello, conveniente que su regulación forme parte de un nuevo artículo o que se adapte el título del precepto al nuevo contenido.

2.- La redacción propuesta para el nuevo apartado 6 es similar a la prevista en la disposición final cuarta, apartado dos, del informe de la Ponencia sobre el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso, de 8 de mayo de 2012), que adiciona un apartado 6 al artículo 112 (titulado "expediente patrimonial") de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Sería más adecuado, a fin de evitar problemas interpretativos, que en el precepto se hiciera referencia a la posibilidad no solo de iniciar sino también de tramitar los procedimientos de enajenación, permuta o cesión a los que se refiere, de manera semejante a la redacción propuesta por el Estado.

Artículo 20.- Racionalización y sostenimiento del gasto público.

Este precepto establece en su párrafo primero que "En el ámbito de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, las subvenciones, ayudas, prestaciones, becas, beneficios tributarios y, en general, cualquier tipo de beneficio o aportación, de contenido económico o material, se determinarán teniendo en cuenta la capacidad económica de las personas físicas destinatarias". El párrafo segundo habilita a la Junta de Castilla y León para que, a propuesta del Consejero competente por razón de la materia, pueda "excepcionar determinados supuestos en los que concurren razones de interés público".

Debería precisarse respecto del primer párrafo que la capacidad económica no ha de ser necesariamente el único criterio de determinación de las ayudas, prestaciones y beneficios a que se refiere el precepto.

Por otra parte, se considera que debería ser la Junta de Castilla y León la que, mediante decreto, estableciera los elementos de cuantificación de la capacidad económica a efectos de la determinación de las subvenciones y ayudas contempladas en este precepto, a fin de lograr su aplicación uniforme en el ámbito de la Comunidad.

En relación con el párrafo segundo, la expresión "razones de interés público" es un concepto jurídico indeterminado. Por ello, se considera más adecuado



que sea esta ley la que ofrezca las pautas que permitan a la Junta de Castilla y León excepcionar la aplicación de la regla general establecida en el párrafo primero, en aras de la seguridad jurídica que debe presidir la aplicación de la norma.

E) Disposición transitoria.- *Aplicación del artículo 19.2 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla y León.*

El objeto de las disposiciones transitorias es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto en la nueva regulación, bien mediante el establecimiento de una regulación autónoma y diferente a la establecida por las normas nueva y antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la norma nueva, bien mediante la determinación de la pervivencia o ultraactividad de la norma antigua o la aplicación retroactiva inmediata de la norma nueva para estas situaciones, bien con la declaración de la pervivencia o ultraactividad de la norma antigua en situaciones surgidas con posterioridad a la norma nueva, bien con la regulación de modo autónomo y provisional de dichas situaciones.

Pues bien, la disposición transitoria del anteproyecto no responde a esta finalidad, ya que impone a la Junta de Castilla y León los criterios a emplear para la primera revisión de precios públicos que efectúe al amparo del artículo 17.3 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre. Se trata, pues, del contenido propio de una disposición final.

F) Disposición derogatoria.

Como ya ha tenido ocasión de manifestar este Consejo Consultivo, las cláusulas genéricas de derogación, del tipo "quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango contradigan o se opongan a lo establecido en esta Ley" (como sucede con lo previsto en la disposición ahora comentada), carecen de virtualidad práctica alguna, pues se limitan a reiterar, de forma innecesaria, las reglas generales sobre jerarquía de normas y derogación tácita de los artículos 1.2 y 2.2 del Código Civil.

No obstante, conforme al artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, ha de incluirse la "expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias"; lo que no consta en el expediente remitido.



G) Disposiciones finales.

Disposición final segunda.- *Modificación del texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León.*

Sobre la modificación del texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León que contiene esta disposición final debe tenerse presente, con carácter general, la necesidad de que la modificación proyectada respete la normativa básica estatal. En este sentido, puede recordarse lo manifestado acerca de la distribución competencial en la materia en el Dictamen de este Consejo nº 570/2010, de 3 de junio:

“La descentralización política originada por la Constitución Española posibilitó que las Comunidades Autónomas asumieran competencias en materia de ciertas entidades financieras, particularmente sobre cajas de ahorros, a pesar de que no existe en nuestro Texto Constitucional (artículos 148 y 149) ninguna referencia expresa a dicho sector ni, por lo tanto, a una materia que pueda atribuirse al Estado o a las Comunidades Autónomas, o a ambas de forma compartida. De este modo, concurren las facultades de la Administración estatal en virtud de la competencia de establecer las bases de la actividad crediticia, y en la que hay una actuación preponderante del Banco de España, y las competencias autonómicas, consecuencia de la propia atribución y del desarrollo de la normativa estatal.

»La concurrencia de ambos títulos competenciales ha dado lugar a una extensa y compleja normativa en esta materia, no exenta de generar conflictos ante el Tribunal Constitucional -quien precisamente ha tratado de llenar el vacío sobre esta materia en la Constitución-, provocando al mismo tiempo una importante doctrina sobre el modo de ejercicio de tales competencias públicas en materia crediticia con el consiguiente reparto entre la Administración central y la autonómica.

»Respecto a las competencias atribuidas a la Administración estatal, muchas de las cuestiones que aparecen planteadas giran en torno a la interpretación del concepto bases del crédito, al que el Tribunal Constitucional ha dado un carácter amplio con la intención de propiciar la unidad del sistema financiero a través de una regulación general realizada por el Estado. A partir de dicho concepto se ha considerado que la regulación del marco de la



actividad de las cajas es competencia básica estatal, pues ha de ser un común denominador en todo el territorio, y el mismo fundamento tiene la determinación de los requisitos mínimos para su constitución y para el ejercicio de la actividad, al menos, durante sus comienzos, sobre todo en lo relativo a la solvencia de la entidad. Igualmente, es de competencia estatal la regulación básica de la protección de los clientes, lo que justifica la conservación de algunas facultades de supervisión del Banco de España sobre las cajas de ahorros. (SSTC 1/1982, de 28 de enero y 91/1984, de 9 de octubre).

»Respecto al segundo grupo de competencias, las específicas que en materia de cajas de ahorros posea cada Comunidad, algunos Estatutos de Autonomía la califican como exclusiva y otros de desarrollo legislativo y ejecución. El Estatuto de Autonomía de Castilla y León se incardina en el primer grupo y atribuye en el artículo 70.1.19 a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de `Cajas de Ahorro e instituciones de crédito cooperativo público y territorial, en el marco de la ordenación general de la economía y de acuerdo con las disposiciones que en uso de sus facultades dicte el Estado´.

»Se ha afirmado que no existe diferencia en la práctica en cuanto al contenido de las competencias entre aquellas Comunidades Autónomas que asumieron la relativa a cajas de ahorros con carácter exclusivo y aquellas otras que lo que han hecho ha sido asumir las funciones de desarrollo legislativo y ejecución, pues la mención de esta competencia como exclusiva no significa que ello les permita ejercitarla al margen de las bases y ordenación de la actuación económica general del Estado. Así se encargan de destacarlo en nuestro caso el propio artículo 70.1.19 del Estatuto y el artículo 3 del texto refundido de la Ley de Cajas, que establece el régimen jurídico de las Cajas de Ahorro con domicilio social en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sin perjuicio, dice, de la normativa básica del Estado.

»Puede decirse, en consecuencia, que la competencia de las Comunidades Autónomas en esta materia es una competencia compartida con el Estado, reservándose éste la potestad normativa respecto a los principios y bases en aras, fundamentalmente, de la defensa del `principio de unidad del orden económico´. En las Sentencias 1/1982 y 91/1984, anteriormente citadas, el Tribunal Constitucional consagra este principio `como un criterio material decisivo para determinar si la materia que sea examinada es básica o no, e incluso, como una competencia fundamental del Estado que se proyecta sobre



todas las reseñadas en el artículo 149.1 de la Constitución y de los propios Estatutos, y ello a pesar de no estar expresamente reconocida en el texto constitucional.

»Fuera del Título V del Estatuto de Autonomía relativo a las competencias de la Comunidad, en el siguiente, dedicado a la «Economía y Hacienda», se incluye el artículo 80, que lleva como rúbrica «Instituciones de crédito y ahorro», en el que se incorpora una declaración de principios sobre los objetivos de la intervención pública autonómica en este sector, objetivos orientados a su fortalecimiento y al servicio de funciones económicas y sociales, y en la que se destaca también la necesidad de una actuación autonómica coordinada con la estatal. Este precepto estatutario establece que «La Comunidad de Castilla y León ejercerá, en coordinación con las políticas del Estado, las competencias que le correspondan en relación con las instituciones de crédito y ahorro, con los establecimientos financieros de crédito y con el resto de entidades e instituciones que conformen el sistema financiero autonómico, con los objetivos de fortalecimiento del sistema financiero de Castilla y León, cumplimiento de su función económica y social, fomento de su participación en los objetivos económicos estratégicos de la Comunidad, protección de los derechos e intereses de los usuarios, promoción de la inversión en la Comunidad, vigilancia del cumplimiento de las normas de ordenación y disciplina, y protección de su independencia, prestigio y estabilidad».

Sin perjuicio de la anterior observación general, cabe poner de relieve también, en relación concretamente a la nueva disposición adicional quinta que se añade al texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorro, sobre «Remuneraciones, indemnizaciones y supuestos de extinción y suspensión del contrato», la necesidad de adecuar el ámbito subjetivo de aplicación de esta disposición, al contemplado en la normativa estatal a la que hace mención, esto es, en el artículo 5 del Real Decreto-Ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero, y en la disposición adicional séptima del Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Esta observación consta realizada ya en el informe jurídico de 3 de mayo de 2012 que obra en el expediente. De este modo, las reglas sobre remuneraciones del artículo 5 del Real Decreto-Ley 2/2012, de 3 de febrero, resultarían aplicables a las entidades de crédito que soliciten apoyo financiero del FROB y a los administradores y directivos de las entidades de crédito



participadas mayoritariamente por el FROB. Las relativas a indemnizaciones por terminación del contrato de la disposición adicional séptima del Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, a las entidades de crédito participadas mayoritariamente o apoyadas financieramente por el FROB y las de extinción y suspensión del contrato previstas en la misma disposición adicional séptima del Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, a las personas que ejerzan cargos de administración o dirección en una entidad de crédito.

Disposición final tercera.- *Modificación de la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León.*

El apartado 2, que se adiciona, habilita a la Junta de Castilla y León para condicionar el disfrute de los beneficios establecidos en el apartado 1 al cumplimiento de determinados requisitos, entre ellos, el de capacidad económica.

El establecimiento de tales requisitos, en la medida que supone la restricción de unos beneficios establecidos por la propia ley, ha de venir contemplada en ésta, al igual que se hace con el criterio de capacidad económica.

Por otra parte y en relación con lo previsto en el artículo 42.2 de la Ley 1/2007, de 7 de marzo, debe aclararse si el condicionamiento que se prevé en el nuevo apartado 2 que se adiciona al artículo 37 es de aplicación a las familias monoparentales.

Disposición final cuarta.- *Modificación de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.*

En el párrafo segundo, *in fine*, del apartado 2 del artículo 69, que se modifica, se establece que "En los supuestos de incapacidad temporal por contingencias comunes que generen hospitalización, intervención quirúrgica o cualquier otra causa que se determine reglamentariamente se complementará hasta el 100 %". La redacción actual del artículo contiene una previsión similar.

En relación con este inciso, debería aclararse si cualquier hospitalización da lugar a la complementación económica referida o si es necesario un periodo de hospitalización mínimo o referido a alguna patología concreta.



Disposición final quinta.- Modificación de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León.

El precepto prevé que la adjudicación y expedición de los permisos de pesca pueda efectuarse mediante medios instrumentales de la Junta de Castilla y León. A estos efectos, debe tenerse en cuenta que, al tratarse del ejercicio de potestades públicas, tal ejercicio no puede corresponder a empresas públicas o participadas, sino que sólo podrá atribuirse a organismos autónomos o a entes públicos de derecho privado cuando tal potestad esté atribuida por su ley de creación, conforme al artículo 90.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Esta observación concreta, en cuanto que los medios instrumentales que se pretendan utilizar sean empresas públicas o participadas, tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

Disposición final sexta.- Acumulaciones de plazas en los Cuerpos Sanitarios Locales.

Tal disposición prevé lo siguiente: “Queda sin efecto en la Comunidad de Castilla y León a partir de la entrada en vigor de la presente ley el Decreto 3207/1967, de 28 de diciembre, del Ministerio de la Gobernación, por el que se desarrolla el artículo 10 de la Ley 116/1966, reglamentando el régimen de acumulaciones de plazas en los Cuerpos Sanitarios Locales”.

Se considera que una norma autonómica no puede, sin más, dejar sin efecto una norma estatal, sino que ello debe ir acompañado del establecimiento de la normativa aplicable a la referida situación.

A estos efectos, cabe citar la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sala de Valladolid) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 12 de noviembre de 2008, que en primer lugar descarta que el supuesto contemplado en el artículo 1 del Decreto 3207/1967, de 28 de diciembre, coincida con la atribución temporal de funciones prevista en el artículo 69 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal y de provisión de puestos de



trabajo de los funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, al señalar en su fundamento jurídico segundo que “la fundamentación de aquel precepto se encuentra en la existencia de una vacante, que pasa a ser ejercida de forma permanente por el titular de otro puesto, en tanto que en atribución temporal de funciones nos encontramos ante razones de índole coyuntural, como pueden ser en el orden material de atribución de otras funciones diferentes a las que están comúnmente atribuidas a los puestos, o de índole cuantitativa por el volumen de trabajo. Por contra la acumulación transitoria de plazas supone el ejercicio permanente por otro funcionario de un puesto de trabajo vacante. La clave de la interpretación procedente se encuentra por lo tanto en la subsunción del supuesto fáctico en el concepto jurídico indeterminado de vacancia que, sin duda, concurre en el supuesto analizado en atención al hecho del desempeño por más de tres años del puesto de trabajo, y ello con independencia del supuesto que ha determinado la ausencia del titular del puesto, sea la misma de forma permanente o por alguna de las situaciones que pueden dar lugar a reserva del puesto objeto de provisión en la forma analizada”.

Por otra parte, el fundamento jurídico quinto rechaza que la citada normativa estatal se haya visto suplida por las nuevas demarcaciones asistenciales que derivan del Decreto 6/2002, de 10 de enero. Así, señala que “Sobre esta cuestión ha de expresarse que el referido Decreto inicia el procedimiento de determinación de demarcaciones asistenciales, que debió proseguirse por otras normas posteriores, como es el también Decreto 139/2002, de 26 de diciembre, por el que se establece la reestructuración de los servicios y puestos de trabajo de Atención Primaria adscritos a las Zonas Básicas de Salud. De ello resulta que estas normas no determinan concretamente cuál es la específica demarcación en que presta servicios cada profesional, ya que ello será resultado de la instauración de las equivalencias de puestos que se prevén conforme a lo establecido en la disposiciones adicionales de este último decreto, de forma tal que es necesario un proceso de reestructuración que impide la aplicación inmediata de estas normas, a no ser que existiera una plena equivalencia, según se desprende del artículo sexto y disposición adicional segunda del reiterado Decreto, entre lo que se denomina en dicha disposición adicional segunda del puesto preexistente, con la demarcación de la nueva área asistencial, que en este caso no se ha acreditado que existiera, ni, por otro lado consta que se haya efectuado, lo que corresponde acreditar a la Administración, la equivalencia entre ambos puestos,



el previo y el reestructurado. Por ello se trata de un proceso abierto que sólo culmina cuando se implementan efectivamente las nuevas áreas asistenciales”.

A modo de conclusión, señala la referida Sentencia que “hasta que culmine el proceso o se hayan efectuado las plenas equivalencias de puesto, no puede entenderse que es de aplicación la normativa citada”.

En consecuencia, se considera que no procede dejar sin efecto el Decreto 3207/1967, de 28 de diciembre, sin regular de manera completa la situación jurídica a que ésta se refiere mediante una norma autonómica.

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

Disposición final séptima.- *Refundición de normas tributarias.*

1.- La habilitación que se recoge en esta disposición final aparece también prevista en la disposición adicional decimonovena de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, si bien que en ésta la habilitación alcanza también a la refundición de las normas vigentes relativas a tributos propios. Por ello, en aras de mantener la misma habilitación a la Junta de Castilla y León, la redacción de esta disposición final séptima y del antepenúltimo párrafo de la exposición de motivos debería coherenciarse con la de la disposición final decimonovena de la Ley 1/2012.

2.- Por otra parte, la fijación del plazo de un año para la elaboración del texto refundido supone de hecho la derogación de la disposición final decimonovena indicada, en la medida que la disposición final séptima del anteproyecto fija un nuevo plazo para aprobar la norma refundida.

La misma observación cabe hacer a la disposición final octava del anteproyecto en relación con la disposición final decimosexta de la Ley 1/2012.

Disposición final décima.- *Entrada en vigor.*

En relación con esta disposición han de formularse varias observaciones:



1.- Se considera más adecuado, desde el punto de vista de la técnica legislativa, que los dos párrafos de esta disposición se dividan en dos apartados numerados.

2.- mejorarse la redacción ya que el devengo se refiere al impuesto y no al hecho imponible.

3.- Debe recordarse también que, como regla general, las normas tributarias no tienen carácter retroactivo, tal y como prevé el artículo 10.2, párrafo primero, de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (“Salvo que se disponga lo contrario, las normas tributarias no tendrán efecto retroactivo y se aplicarán a los tributos sin período impositivo devengados a partir de su entrada en vigor y a los demás tributos cuyo período impositivo se inicie desde ese momento”).

No obstante, la jurisprudencia constitucional (por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional 126/1987, de 16 de julio) ha precisado lo siguiente:

“A) No existe una prohibición constitucional de la legislación tributaria retroactiva. La prohibición que el art. 9.3 C.E. establece tan sólo para las «disposiciones sancionadoras no favorables» y para las «restrictivas de derechos individuales» se extendía también a las fiscales en el Anteproyecto de la Constitución, y la inclusión de las mismas se mantuvo en el Informe de la ponencia, pero desapareció en el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales por estimarse que la causa de la prohibición ha de buscarse en todo caso en el carácter sancionador o restrictivo de las leyes, no en el objeto específico de las normas, y que la irretroactividad absoluta de las leyes fiscales podría hacer totalmente inviable una verdadera reforma fiscal.

»Por otra parte, no cabe considerar, con carácter general, subsumidas las normas fiscales en aquellas a las que expresamente se refiere el art. 9.3 de la Constitución, por cuanto tales normas tienen un fundamento autónomo en la medida en que son consecuencia obligada del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, impuesto a todos los ciudadanos por el art. 31.1 de la Norma fundamental”.

Y en concreto añade que “mientras que en los hechos imposables instantáneos el devengo coincide con la existencia del elemento material del



mismo, en los duraderos el legislador puede, entre otras soluciones técnicas, situarlo al término o al comienzo de un período impositivo legalmente predeterminado. En el supuesto que nos ocupa el legislador se decidió por esta opción, pero, así como en el momento de su creación la fecha de devengo se fijó en el momento final del período impositivo, a partir del Real Decreto-ley de 1982 se sitúa en el inicio del mismo.

»Mas, en cualquier caso, ha de entenderse que, aun cuando los elementos constitutivos del hecho imponible -incluida su dimensión temporal-comenzaron a producirse antes de la entrada en vigor de la Ley, el hecho imponible no se había realizado íntegramente en ese momento y los efectos jurídicos no se habían agotado. Por ello cabe afirmar que nos encontramos ante un supuesto de retroactividad de grado medio, o de los que la doctrina alemana califica como de retroactividad impropia”.

4ª.- Consideraciones finales.

A) Este Consejo Consultivo sugiere que se valore la conveniencia de elaborar un texto refundido de las disposiciones vigentes sobre los regímenes especiales de subvenciones establecidos por la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras, y sus modificaciones (esta sugerencia ya se formuló también en el Dictamen 1.020/2009, relativo a la Ley de Medidas Financieras para 2010).

B) Por último, en cuanto a la urgencia con la que repetidamente se solicita el dictamen de este Consejo sobre los sucesivos anteproyectos de ley de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas (en octubre de 2011 y en enero y mayo de 2012), ha de reiterarse que, tal y como ha señalado el Consejo de Estado, debe hacerse un uso prudente de las declaraciones de urgencia, especialmente en asuntos en los que, por su especial complejidad y envergadura, puede padecer la calidad que este 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 del Consejo de Estado 2.096/2003, de 10 de julio). Esta misma postura se ha venido manteniendo por el Consejo Consultivo en sus Dictámenes



915/2006, de 4 de octubre, 902/2007, de 2 de octubre, y 846/2008, de 9 de octubre, 1.020/2009, de 9 de octubre, 1.235/2010, de 11 de octubre.

A pesar de ello, la Administración consultante insiste en solicitar con carácter urgente el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo, con lo que sustrae a esta Institución la posibilidad de analizar detenidamente, con sosiego y reflexión, los textos sometidos a su consideración. Esta circunstancia ha dificultado e incluso imposibilitado el estudio de diversas cuestiones dudosas e intrincadas que suscita el anteproyecto analizado, que habría exigido un pronunciamiento más concluyente tras un análisis más sosegado.

III CONCLUSIONES

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

Atendidas las observaciones formuladas a las disposiciones finales quinta y sexta, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”, y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de Ley de Medidas Financieras y Administrativas.

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