CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. S. de Vega, Presidente y ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera
Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 6 de octubre de 2022, ha examinado el *anteproyecto de ley de medidas tributarias*, *financieras y administrativas,* y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 518/2022

I
ANTECEDENTES DE HECHO

El día 21 de septiembre de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el anteproyecto de ley de medidas tributarias, financieras y administrativas.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 23 de septiembre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 518/2022, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, por la vía de urgencia, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. S. de Vega.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley sometido a consulta consta de una exposición de motivos, 20 artículos (divididos en tres títulos), dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El texto articulado se estructura de la siguiente manera:

A) Título I. Medidas tributarias.

a) Capítulo I. Tributos propios y cedidos.

- Artículo 1.- Modificación del texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre. Se modifican el apartado 1 del artículo 7 y el ordinal 2º del apartado 7 del artículo 30; y se incorpora una letra c) en el apartado 4 del artículo 7.

- Artículo 2.- Modificación de la Ley 10/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Entidades Locales vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León, en materia de participación en los impuestos propios de la Comunidad de Castilla y León. Se modifica el apartado 3 del artículo 7.

b) Capítulo II. Tasas y precios públicos de la Comunidad de Castilla y León.

- Artículo 3.- Modificación de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León. Se modifican los apartados 2, 3 y 4 del artículo 66, el apartado 1 del artículo 92, el apartado 1 del artículo 96, los apartados 1, 4 y 5 del artículo 116 y el nombre del capítulo XXIV del título IV y los artículos 122 y 124. Y se incorpora un nuevo apartado 10 al artículo 108.

B) Título II. Medidas financieras.

- Artículo 4.- Modificación de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León. Se modifica la letra h) del apartado 1 del artículo 4.

- Artículo 5.- Modificación de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León. Se modifica el apartado 3 del artículo 7 y se incorpora un nuevo apartado 4 en dicho precepto.

- Artículo 6.- Modificación de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León. Se modifican los apartados 2 y 3 del artículo 27, la letra b) del artículo 90, el tercer párrafo del apartado 2 del artículo 111, el artículo 121, el artículo 122,

el apartado 3 del artículo 134, el artículo 147, el apartado 1 del artículo 253, el artículo 272, el artículo 273, el apartado 3 del artículo 280, el artículo 281 y el apartado 2 del artículo 290.

- Artículo 7.- Modificación de la Ley 11/2006, de 26 de octubre, del patrimonio de la Comunidad de Castilla y León. Se modifica el artículo 20.

C) Título III. Medidas administrativas.

a) Capítulo I. Medidas relativas a entidades del sector público institucional autonómico.

- Artículo 8.- Modificación de la Ley 7/2002, de 3 de mayo, de creación del Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León. Se modifica el artículo 5.

- Artículo 9.- Modificación de la Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León. Se modifica el apartado 1 del artículo 30 y el apartado 1 del artículo 31; y se añade un nuevo apartado 3 en el artículo 30 y un nuevo apartado 7 en el artículo 31.

b) Capítulo II. Medidas relativas a personal de la Administración de Castilla y León.

- Artículo 10.- Modificación de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública. Se modifica el título y el apartado 1 de la disposición adicional duodécima, y se incorpora una nueva disposición adicional decimoctava.

- Artículo 11.- Modificación de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León. Se incorpora un nuevo apartado 5 en el artículo 12; y se modifica el apartado 2 del artículo 52.

- Artículo 12.- Modificación de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de medidas tributarias, administrativas y financieras. Se modifica el apartado 6 del artículo 74.

- Artículo 13.- Modificación de la Ley 10/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Entidades Locales vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León, en

relación al Programa de postformación sanitaria especializada de los internos residentes que finalizan su formación en los centros e instituciones sanitarias. Se modifica la disposición adicional sexta.

c) Capítulo III. Medidas referidas a subvenciones.

- Artículo 14.- Modificación de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras. Se modifica el apartado 1 del artículo 33; y se incorporan una nueva letra p) al apartado 1 del artículo 32, un nuevo artículo 33 ter, un nuevo artículo 52 ter y un nuevo artículo 52 quater.

- Artículo 15.- Modificación de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León. Se modifican el apartado 1 del artículo 39 y el artículo 41; y se incorpora una nueva disposición adicional octava.

d) Capítulo IV. Otras medidas administrativas.

- Artículo 16.- Modificación de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León. Se incorpora una nueva disposición adicional sexta.

- Artículo 17.- Modificación de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. Se incorporan un nuevo apartado 4 al artículo 58 y una nueva letra h) al apartado 2 del artículo 23.

- Artículo 18.- Modificación de la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas. Se modifica el apartado 2 del anexo.

- Artículo 19.- Modificación de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León. Se incorpora un nuevo artículo 104 bis.

- Artículo 20.- Modificación de la Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León. Se modifica el artículo 157.

La disposición adicional primera regula la vigencia de las licencias de caza de las clases A y B y de las licencias de pesca ordinaria. Y la disposición adicional segunda establece la inembargabilidad de becas y ayudas para cursar estudios no universitarios con validez académica oficial.

La disposición transitoria establece una norma transitoria para los contribuyentes que hubieran generado el derecho a aplicar la deducción por adquisición o rehabilitación prevista en el artículo 7.1 del texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos.

La disposición derogatoria, además de incluir la cláusula genérica de derogación de las normas que se opongan o contradigan la nueva ley, abroga de forma expresa las siguientes disposiciones: el apartado 3 del artículo 119 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León; el apartado 4 del artículo 134 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; y la disposición final primera de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León.

La disposición final primera habilita a la Junta de Castilla y León para el desarrollo reglamentario de la ley. Y la segunda contempla la entrada en vigor de la ley el 1 de enero de 2023.

Segundo.- El expediente remitido.

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

1.- Documento acreditativo de que la Comisión Delegada del Gobierno ha conocido el 30 de junio de 2022 el anteproyecto de ley con carácter previo al inicio de su tramitación, al amparo del artículo 5.1.c) del Decreto 19/2022, de 26 de mayo.

2.- Anteproyecto de ley, sin fecha ni firma, y memoria justificativa del anteproyecto firmada por el Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda el 14 de julio de 2022, remitido a las restantes consejerías y a los centros directivos de la Consejería de Economía y Hacienda.

3.- Observaciones y propuestas de las consejerías de la Presidencia; de Industria, Comercio y Empleo; de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio; de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; y de Familia e Igualdad de Oportunidades (que adjunta también informes de la Dirección General de la Mujer, de la Dirección General de Personas Mayores, Personas con Discapacidad y Atención a la Dependencia, y de la Dirección

General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad). Y escritos de las consejerías de Sanidad; de Movilidad y Transformación Digital; de Educación; y de Cultura y Turismo en los que manifiestan que no formula observaciones.

Figuran también observaciones de la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica de la Consejería de Economía y Hacienda.

4.- Memoria económica de la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica, de 15 de julio de 2022, sobre las propuestas en materia tributaria contenidas en el anteproyecto de ley.

5.- Informe sobre mejora de la calidad normativa, emitido por la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno el 18 de julio de 2022.

6.- Solicitud de informe, el 22 de julio de 2022, a la Dirección de los Servicios Jurídicos, e informe emitido por esta el 27 de julio de 2022 y texto del anteproyecto de ley informado (carente de fecha).

7.- Solicitud de informe, el 22 de julio de 2022, a la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, e informe emitido por esta el 11 de agosto de 2022. Se adjunta un anteproyecto de ley, sin fecha ni firma, y memoria justificativa del anteproyecto firmada por el Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda el 22 de julio de 2022.

8.- Propuesta, de 29 de julio de 2022, de la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica, de supresión del apartado 1 del artículo 3 del anteproyecto, relativo a la reducción del tipo impositivo aplicable a la modalidad del juego del bingo electrónico.

9.- Participación de órganos colegiados:

- Acta de la reunión de la Mesa General de Negociación de los Empleados Públicos, celebrada el 22 de junio de 2022, en la que se negociaron propuestas relativas a personal a incluir en el anteproyecto de ley de Medidas 2023. En dicha acta se incluyen el contenido de las intervenciones.

- Acta de la reunión del Consejo de la Función Pública, celebrada el 23 de junio de 2022, en la que se aprobaron las medidas relativas, por un lado, al cambio del sentido del silencio administrativo en materia de teletrabajo en la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de Medidas

Económicas, Fiscales y Administrativas, y, por otro, a la modificación de la disposición adicional duodécima de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de CAstilla y León, contempladas del anteproyecto de ley. En dicha acta se incluyen el contenido de las intervenciones y el sentido de las votaciones de sus miembros.

- Acta de la reunión de la Mesa General de Negociación de los Empleados Públicos, celebrada el 27 de julio de 2022, en la que se negociaron las propuestas relativas a personal a incluir en el anteproyecto de ley de Medidas 2023. En dicha acta se incluyen el contenido de las intervenciones.

- Acta de la reunión del Consejo de la Función Pública de 27 de julio de 2022, en la que se negoció e informó el anteproyecto de ley. En el acta se incluyen las intervenciones de los asistentes y el sentido de su voto.

- Certificado del secretario del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, de 29 de julio de 2021, en el que se hace constar que en la reunión celebrada ese mismo día, dicho órgano tomó conocimiento de la modificación de la Ley 10/2014 de 22 de diciembre, de medidas tributarias y de financiación de las entidades locales vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León.

- Dos certificados de la secretaria del Pleno del Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León, de 8 de julio de 2021 y 30 de agosto de 2022, en los que se hace constar que en las reuniones celebradas el 24 de junio de 2021 y 22 de julio de 2022, se informaron favorablemente la modificación de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Catilla y León, y la disposición adicional, del anteproyecto de Ley de Medidas del año 2023. En dichas actas se incluyen el contenido de las intervenciones y el sentido de las votaciones de sus miembros.

- Certificado de la secretaría de la Mesa Sectorial del Personal al Servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas, expedido el 1 de septiembre de 2022, en el que se hace constar que en la reunión de dicho órgano celebrada ese mismo día se han informado y se ha debatido las propuestas al anteproyecto de Ley de Medidas para el año 2023 que figuran en el acta.

- Certificado de la secretaría suplente del Consejo Agrario de Castilla y León, expedido el 3 de septiembre de 2022, en el que se hace constar que en su reunión celebrada ese mismo día se puso en su conocimiento la propuesta de modificación del artículo 157.2 de la Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León, y "que todos los miembros del Consejo estuvieron de acuerdo en su tramitación".

10.- Solicitud de informe al Consejo Económico y Social (recibida el 2 de agosto de 2022) e Informe previo aprobado el 15 de septiembre de 2022.

11.- Memoria del anteproyecto firmada por el Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda el 19 de septiembre de 2022.

12.- Anteproyecto de ley de medidas tributarias, financieras y administrativas, firmado por el Consejero de Economía y Hacienda el 20 de septiembre de 2022.

13.- Informe del jefe del Servicio de Normativa y Procedimiento de la Consejería de Economía y Hacienda, de 22 de septiembre de 2022, sobre los trámites realizados.

II
CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.1 de dicha Ley.

2ª.- Contenido del expediente.

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

resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley, ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. No resulta aplicable la redacción dada a los 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio, por la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, dado que tal modificación no ha entrado en vigor de acuerdo con la disposición final vigesimoprimera de la citada Ley 1/2021, de 22 de febrero, pese a que el apartado 3 de dicha disposición final dispone que "el desarrollo reglamentario al que se refiere la nueva redacción del apartado 7 del artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, [referido a la regulación reglamentaria del procedimiento de elaboración de las normas] (…) deberá producirse en el plazo máximo de un año desde la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial de Castilla y León". Y es obvio que tal plazo se ha superado sin haberse dado cumplimiento a dicho mandato legal.

Conforme al citado artículo 75, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia y cuya redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando este proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, deberá ir acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente.

El artículo 75.6 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que informen sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias, trámite en el que cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos. Tras ello se debe recabar el informe de legalidad preceptivo de los Servicios Jurídicos de la Comunidad (artículo 75.8) y se someterá, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva (artículo 75.9).

En todo caso, hay que advertir de que, conforme ha señalado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, la regulación de la iniciativa legislativa contenida en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) (artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero, este de forma limitada-, 130, 132 y 133 -salvo el primer inciso del apartado 1 y el primer párrafo del apartado 4-) no es aplicable a la iniciativa legislativa autonómica, puesto que aquella es un medio de participación del gobierno autonómico en la función legislativa que queda al margen de la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común del artículo 149.1.18ª CE, en el que pretendió ampararse su regulación por la LPAC.

Sin embargo, en esta línea se situaba ya en el ámbito autonómico el 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, cuyo artículo 2 establece que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley".

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

1.- Por lo que respecta a la memoria han de hacerse las siguientes observaciones en relación con algunos de los impactos preceptivos:

a) Sobre el coste económico y el impacto presupuestario. Consta en el expediente una memoria económica de la Dirección General de Tributos

y Financiación Autonómica, firmada el 15 de julio de 2022, sobre las propuestas en materia tributaria.

No consta, sin embargo, informe alguno sobre el impacto que, en su caso, pudieran tener sobre el presupuesto de las Entidades Locales, no solo algunas de las medidas tributarias, sino también, por ejemplo, la modificación del apartado 3 del artículo 7 de la Ley 10/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Entidades Locales vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León, en materia de participación en los impuestos propios de la Comunidad de Castilla y León.

Debe recordarse que la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, establece al respecto que en la memoria "Se distinguirán los efectos y repercusiones sobre los presupuestos de la Comunidad Autónoma y, por otro lado, los que existan, en su caso, sobre los presupuestos de las Entidades Locales". Aclara que "En particular se tendrá en cuenta lo siguiente:

»-Cuando el proyecto normativo pueda suponer para las Entidades Locales variaciones de gasto, se valorará, de acuerdo con la información disponible, el posible impacto presupuestario que derive, en su caso, del principio de lealtad institucional, consagrado en el artículo 2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y en el artículo 4 de la Ley 30/1992 (…).

»- Deberá perseguirse el objetivo de evitar efectos financieros negativos sobre las Entidades Locales como consecuencia de modificaciones legales, desde el punto de vista del gasto como del ingreso".

b) Sobre el impacto en la familia. La literalidad de la memoria, al abordar, de forma escueta, este impacto parece hacer referencia a la ausencia de impacto sobre las familias numerosas, ya que afirma que el anteproyecto "no tiene incidencia sobre la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, ni incidencia diferencial respecto al resto de la población". Debe recordarse que la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, citada, señala que "Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia", precepto que cabe interpretar con carácter general y no limitado a cualquier tipo o tamaño de familia.

c) Sobre el impacto medioambiental. Ningún pronunciamiento se formula respecto a la contribución de las modificaciones normativas que se proyectan sobre la sostenibilidad y a la lucha/adaptación contra el cambio climático, y se limita a afirmar que "tiene nula influencia desde el punto de vista de su impacto medioambiental", sin que conste referencia o alusión alguna sobre la incidencia al respecto pudiera tener, por ejemplo, el nuevo artículo 104 bis de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes.

A la vista de lo expuesto, se considera que las apreciaciones sobre estos impactos preceptivos no responden con suficiencia a las exigencias del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, ni a la normativa sectorial que establece su obligatoriedad.

Este Consejo Consultivo debe subrayar la importancia en el análisis de los impactos de las consideraciones de eficiencia, así como los argumentos técnicos, de tipo sociológico, o basados en estudios de necesidad, criterios que siempre deberían ser empleados para justificar la conveniencia de una actuación administrativa.

Por otro lado, la ambición de los objetivos que se pretenden en materia económica y demográfica con las medidas singulares que incorpora la norma proyectada, aconseja la efectiva evaluación *ex post* de sus concretos resultados y efectos, en coherencia con lo establecido en la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, que, de acuerdo con su exposición de motivos, pretende establecer la necesaria correspondencia entre la gestión y los objetivos hacia cuya consecución se orientan los programas presupuestarios, para lo que considera imprescindible orientar la gestión mediante la definición de unas metas y diseñar un proceso de evaluación permanente, que se concreta en sus artículos 148, 278 y 278 bis. Igualmente, la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, articula un marco jurídico que recoge un sistema de evaluación de las políticas públicas desarrollado en su título III.

Esta evaluación de resultados y efectos no es posible sin una adecuada evaluación de impactos *ex ante*. La Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, establece sobre el principio de proporcionalidad que "Deben expresarse los resultados que se pretenden alcanzar con la regulación propuesta, es decir, las consecuencias esperadas o deseadas para la

resolución del problema. Los objetivos deben ser específicos, medibles, realistas, acotados en el tiempo, priorizados y coherentes, de tal forma que puedan ir acompañados de indicadores que permitan evaluar periódicamente su nivel de consecución o su inobservancia", dando respuesta, entre otras, a la pregunta "¿Qué indicadores concretos se facilitan para el seguimiento y evaluación del alcance de los objetivos perseguidos con la normativa propuesta?".

La consecuencia de la mejora en la motivación y el apoyo en informes técnicos puede conllevar un refuerzo en la legitimidad de las decisiones, así como en la imposición de ciertas soluciones, al estar la Administración mucho mejor provista para realizar estas tareas, siempre y cuando se realice con interés. No debe olvidarse que la implementación de estos mecanismos tecnocráticos y de estas pautas decisorias centraría los conceptos jurídicos indeterminados y limitaría extraordinariamente la discrecionalidad y cualquier riesgo de arbitrariedad política, reforzando a las estructuras administrativas en la toma de decisiones, haciendo innecesario blindarlas con un rango normativo singular o concebirlas de manera defensiva (Dictámenes 409/2020, de 22 de diciembre, y 444/2022, de 1 de septiembre, de este Consejo Consultivo).

2.- En cuanto al procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley, como queda reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, se ha dado cumplimiento a los siguientes trámites:

a) Se ha puesto en conocimiento de la Comisión Delegada del Gobierno el anteproyecto de ley, con carácter previo al inicio de su tramitación, al amparo del artículo 5.1.c) del Decreto 19/2022, de 26 de mayo.

b) El anteproyecto de ley ha sido objeto de examen por todas las consejerías, que han tenido ocasión de formular alegaciones, propuestas y observaciones al mismo.

c) En cuanto a la participación de órganos colegiados sectoriales, han intervenido los siguientes:

- La Mesa General de Negociación de los Empleados Públicos ha negociado las modificaciones propuestas en materia de personal en el anteproyecto de ley (en la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, y en la Ley 7/2005, de 24 de mayo) dando así cumplimiento a lo previsto en el artículo 104.1 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo.

- Ha intervenido también el Consejo de la Función Pública, órgano al que corresponde "Informar los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones generales o acuerdos en materia de personal" (artículo 11.4.a de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León).

- La Mesa Sectorial del Personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas ha negociado, e informado la propuesta de inclusión en el anteproyecto de la modificación del artículo 74.6 de la Ley 1/2012, de medidas tributarias, administrativas y financieras.

- El Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León ha informado cuanto a la modificación de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León, de acuerdo con el artículo 5.2 a) del Decreto 1/2017, de 12 de enero.

- El Consejo de Cooperación Local de Castilla y León ha tomado conocimiento de las propuestas de incluir en el anteproyecto de ley la modificación de la Ley 10/2014, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y de financiación de las entidades locales vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León.

d) Se ha emitido el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística de la Consejería de Economía y 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.

e) Consta el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos, tal como exigen la Ley 3/2001, de 3 de julio; el artículo 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

f) 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 de ley está firmada por el Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda.

g) Se ha emitido informe previo por el Consejo Económico y Social, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social.

No obstante lo expuesto, deben realizarse las siguientes observaciones al procedimiento de elaboración del anteproyecto:

2.A) Con carácter general y habida cuenta de la diversidad de normas que se modifican a través del anteproyecto de ley, se recuerda la necesidad de incorporar al expediente aquellos informes de órganos colegiados que resulten preceptivos de acuerdo con las respectivas normas sectoriales.

Así, no consta que la Comisión de Juego y Apuestas de Castilla y León haya informado la nueva disposición adicional sexta que se propone incluir en la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León, y que figura en el artículo 16 del anteproyecto de ley.

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

En todo caso, debe recordarse que no es admisible una simple certificación de los acuerdos que no refleje el contenido de aquellos. Como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 2 de febrero de 2015, en relación con la emisión de informes preceptivos en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, "El informe del Consejo no puede convertirse en un mero automatismo formalista de forma que pueda convalidarse su existencia con la mera expresión de que ha sido sometido a consideración del Consejo el borrador del Decreto, no constando ni tan siquiera su aquiescencia al mismo, o la emisión de informe de carácter verbal, de forma que de ello pueda deducirse la plena aquiescencia con la propuesta sometida a la consideración del órgano decisorio, sino que, por el contrario, coherentemente con el contenido de las normas reglamentarias que configuran el referido informe como preceptivo, y atendiendo a su finalidad y naturaleza, debe exigirse que tal informe obre en el expediente administrativo".

De acuerdo con ello, los certificados de las reuniones celebradas tanto por la Mesa Sectorial del Personal al Servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas, como por el Consejo Agrario de Castilla y León, no responden al criterio recogido en la citada sentencia del Tribunal Superior de Justicia.

2.B) En el procedimiento deberá observarse igualmente lo dispuesto en el artículo 7, apartados b) y d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, e incorporar al expediente justificación del trámite. Tal precepto obliga a las Administraciones Públicas a que, en el ámbito de sus competencias, publiquen los "anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes (…)" (letra b), y las "memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, (…)" (letra d).

2.C) Finalmente, se constata que sí se ha cumplido lo previsto en la Resolución de 20 de octubre de 2020, de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se concretan las condiciones para la publicación de la huella normativa, ya que constan publicados en el portal de transparencia de la Junta de Castilla y León los documentos y contenidos que se han generado en el procedimiento de tramitación del anteproyecto.

3ª.- Competencia de la Comunidad de Castilla y León. Carácter y contenido del anteproyecto.

A) Competencia de la Comunidad de Castilla y León.

Las competencias que ejerce la Comunidad de Castilla y León a través de este anteproyecto de ley se encuentran recogidas en distintas disposiciones normativas. Al margen las diferentes competencias sectoriales que amparan las modificaciones legales que acomete el anteproyecto en sus disposiciones finales, las reformas de carácter tributario traen causa, básicamente, de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, por remisión a ésta de la Ley 30/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Castilla y León y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

Las modificaciones incluidas en el título I ("Medidas tributarias"), que afectan al texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, y a la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León, se efectúan en virtud de las competencias que el artículo 86.1, en relación con el artículo 84, ambos del Estatuto de Autonomía, atribuyen a la Comunidad Autónoma para legislar sobre ello, acomodando su regulación a lo establecido en la ley orgánica que regule la financiación de las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, las modificaciones legislativas incluidas en los títulos II y III ("Medidas financieras" y "Medidas administrativas"), que afectan a diversas leyes autonómicas, se justifican por la Administración autonómica en las competencias autonómicas sectoriales en virtud de las cuales se aprobaron las leyes objeto de modificación. (No obstante, se realizarán en este dictamen algunas consideraciones en relación con la competencia autonómica para regular diversas materias).

B) Naturaleza y carácter del anteproyecto de ley: las leyes de medidas.

Como indica la exposición de motivos del anteproyecto, "la presente ley recoge una serie de medidas referentes a aspectos tributarios, financieros, de gestión administrativa y de carácter organizativo, como complemento a la consecución de determinados objetivos de política económica que se contienen en Ley de Presupuestos de la Comunidad para el año 2023, en un marco donde el agravamiento de la crisis que se anticipaba desde finales de 2021 nos mantiene en un escenario difícil, de deterioro de las expectativas, vinculado a la evolución de algunos riesgos, como la inflación, con las peores cifras de los últimos 29 años, los altos costes de la energía y de las materias primas, el problema de la escasez de stocks y las dificultades de abastecimiento en algunos productos. De acuerdo con ello el principal objetivo es recuperar cuanto antes los niveles de actividad previos a la pandemia, y promover una transformación necesaria que coloque a todos los sectores productivos de Castilla y León en la senda del crecimiento sostenible, generando empleo de calidad, aprovechando las oportunidades que nos ofrecen los nuevos fondos europeos, para continuar promoviendo la cohesión y la recuperación económica, minimizando la crisis en términos de PIB y Empleo".

Esta declaración genérica permite aproximarse al carácter y contenido del anteproyecto, de modo que las medidas relativas a ingresos y gastos se incardinan en la categoría de las llamadas "leyes de acompañamiento", cuya finalidad última, recordada ya desde el Dictamen 625/2004, de 8 de octubre, de este Consejo Consultivo, no es otra que la de servir de complemento a la ley de presupuestos generales de la Comunidad, al regular las materias indispensables para dar efectividad a sus mandatos y que no puedan incluirse en aquélla, en virtud de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2003). Además de ello, el anteproyecto viene a introducir modificaciones en un buen número de normas.

Este Consejo Consultivo ya ha señalado, en dictámenes emitidos en relación con anteproyectos de leyes de medidas de años anteriores, que el Tribunal Constitucional ha avalado la procedencia de esta técnica legislativa. Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de septiembre de 2011, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, indica que "ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo". En ella se argumenta que "el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las Leyes tengan un contenido heterogéneo".

La Sentencia rechaza también que este tipo de normas se encuentren limitadas en su uso o contenido. Señala sobre ello que "Descartada ya la existencia de prohibición alguna en el Texto Constitucional a la existencia de las leyes complejas -así denominábamos, por ejemplo, en la STC 126/1987, de 16 de julio, a la Ley 5/1983, de 29 de junio, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, que contenía normas relativas a las operaciones financieras del sector público, normas de contratación y normas tributarias (FJ 5)-, multisectoriales o de contenido heterogéneo, resta por determinar si existe algún límite a su uso o contenido, debiendo responderse a esta cuestión también de forma negativa, pues la Constitución no prevé que el principio de competencia o especialidad obligue a que sólo puedan aprobarse constitucionalmente normas homogéneas que se refieran a una materia concreta. A este respecto hay que señalar que no cabe duda de que sería una técnica más perfecta la de circunscribir el debate político de un proyecto de ley a una materia específica, lo que alentaría una mayor

especialización del mismo y, posiblemente, una mejor pureza técnica del resultado. Sin embargo, los reparos que pudieran oponerse a la técnica de las leyes multisectoriales, por su referencia a un buen número de materias diferentes, no dejan de ser en muchas ocasiones otra cosa que una objeción de simple oportunidad, sin relevancia, por tanto, como juicio de constitucionalidad *stricto sensu*, tanto más cuando una y otra norma legal son obra del legislador democrático".

Concluye, por ello, que "aun aceptando que una Ley como la impugnada puede ser expresión de una deficiente técnica legislativa, no por ello cabe inferir de modo necesario una infracción de la Constitución, habida cuenta que el juicio de constitucionalidad que corresponde hacer a este Tribunal `no lo es de técnica legislativa´ [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], ni de `perfección técnica de las leyes´ (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), pues nuestro control `nada tiene que ver con su depuración técnica´ (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4). Como señala el Abogado del Estado, la Ley 50/1998 es una ley ordinaria que no está necesitada de ninguna previsión constitucional para ser dictada ni se ve constreñida tampoco por ningún mandato constitucional. En sentido similar, apunta el representante del Senado, la ley ordinaria, como ley que emana de las Cortes Generales, puede entrar a regular cualquier materia no expresamente asignada a otro tipo legislativo, y es que, del bloque de la constitucionalidad no se deriva ni impedimento alguno para que se puedan aprobar lo que califica como `leyes transversales´, ni exigencia de ninguna clase que imponga que cada materia deba ser objeto de un proyecto independiente, dado que las formas de manifestarse la voluntad de las Cámaras sólo tendrán un carácter limitado cuando así se derive del propio Texto Constitucional".

Por tanto, sin perjuicio de la crítica que desde el punto de vista de la técnica jurídica pueda realizarse, esta doctrina constitucional viene a avalar la posibilidad de aprobación de leyes en las que se contengan, junto a las normas sobre ingresos y gastos complementarias de la ley anual de presupuestos (aunque sin encaje en ella), modificaciones de distintas disposiciones legales referidas a materias diversas, como es el caso de la sometida a dictamen.

4ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

A) Consideración previa.

Como cuestión previa, se advierte que el anteproyecto sometido a consulta difiere del que fue aprobado como proyecto de ley por la Junta de Castilla y León en el año 2021, al haber reintroducido en el texto actual modificaciones normativas que fueron eliminadas durante la tramitación del anteproyecto (algunas de ellas, como la relativa a la transacción judicial, tras la emisión del Dictamen 437/2021, de 27 de octubre, de este Consejo Consultivo), así como algunas que sí figuraban y que no se han incluido en el anteproyecto actual, como la relativa al plazo máximo para dictar y notificar la resolución en los procedimientos de resolución de contratos celebrados por las entidades locales y sus entidades vinculadas.

Tales circunstancias obligan a reiterar en este momento algunas de las consideraciones que se realizaron en aquel dictamen.

B) Exposición de motivos.

Respecto a la parte expositiva de la norma, ha de recordarse que ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Deben considerarse a tal fin las Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León, aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014 del Secretario General de la Consejería de la Presidencia. En ellas se diferencia un contenido general de la parte expositiva y otro específico en atención a la tipología de la norma.

Como contenido general señalan que "La parte expositiva comenzará con una breve explicación de cuales sean las disposiciones de las que deriva o en las que encuentra su encaje la norma o el acuerdo. La exposición se hará de forma ordenada, comenzando por el derecho internacional o comunitario si existiese y, siguiendo por este orden, con la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la normativa básica estatal y la normativa autonómica.

»Cabe citar, a continuación, si existiesen, los antecedentes normativos de la cuestión que se va a abordar en el articulado (…).

»Posteriormente se describirá su objeto y finalidad, y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, indicando de manera expresa el fundamento competencial que se ejercita.

»Deberán destacarse también los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados, en particular la audiencia a otras administraciones públicas cuando se haya producido.

»Si la parte expositiva es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán, sin titular, con números romanos centrados en el texto".

Como contenido específico, en este caso, la parte expositiva debe describir su contenido y explicar las cuestiones más significativas de la regulación que aborda. Deben evitarse las aseveraciones que, por no contribuir a la descripción de la norma en los términos señalados y no constar justificadas en la memoria, puedan resultar puramente ideológicas o programáticas.

De este modo, previamente a la elevación del anteproyecto de ley para su aprobación por la Junta de Castilla y León deberá revisarse el contenido de la parte expositiva a la luz de las citadas Instrucciones, con el fin de garantizar que se adecúa a sus determinaciones en aspectos tales como el marco estatutario y normativo en el que se inserta, competencia que se ejercita y los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados.

Por otra parte, debe sustituirse en el anteproyecto de ley que se someta a la aprobación de la Junta de Castilla y León la frase "dictaminada por el Consejo Consultivo de Castilla y León" por la expresión "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León" o la fórmula "oído el Consejo Consultivo", según se atiendan o no las observaciones sustantivas formuladas, tal y como exige la disposición adicional primera de la Ley 1/2002, de 9 de abril.

Pero tal expresión debe suprimirse en la ley que finalmente se apruebe por las Cortes de Castilla y León, en la medida que el texto final, en cuanto resultado de una tramitación parlamentaria, puede diferir del que fue objeto de dictamen de este Consejo Consultivo.

Asimismo, se recomienda una última revisión del texto a fin de corregir redacciones defectuosas o algunos errores de puntuación y/o tipográficos, observación que se hace extensiva igualmente al articulado del anteproyecto.

Por lo que se refiere al articulado, se realizan las observaciones que a continuación se exponen.

C) Observaciones generales.

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se establecen directrices de técnica normativa, establece, en relación con las disposiciones modificativas de normas, que "Deben evitarse las modificaciones múltiples porque alteran el principio de división material del ordenamiento y perjudican el conocimiento y localización de las disposiciones modificadas". Y en cuanto al orden de las modificaciones, dispone que "Si se trata de modificaciones múltiples, las disposiciones modificativas seguirán el orden de aprobación de las disposiciones afectadas. Las modificaciones de preceptos de una misma norma seguirán el orden de su división interna".

Estas directrices se reiteran en las Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León, aprobados por la Resolución de 20 de octubre de 2014, del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, antes citada. En ella se señala que: "Como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Por tanto, las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo. (…) Toda modificación que, por su extensión, implique una alteración sustancial de la norma modificada sería conveniente que diera lugar a una nueva disposición".

Tratándose de modificaciones múltiples, se indica que "las disposiciones modificativas seguirán el orden de aprobación de las disposiciones afectadas".

En cuanto a "Normas no modificativas que contienen preceptos modificativos", como puede ser el caso de una Ley de Medidas, se señala que "Si un proyecto de disposición no propiamente modificativo contiene también modificaciones de otra u otras disposiciones, circunstancia que sólo se dará de manera excepcional, puede optarse por incluir éstas en las disposiciones finales, indicando en el título de la disposición final correspondiente que se trata de una modificación, así como el título de las disposiciones modificadas". "Si la modificación es de tal envergadura que forma parte del objeto de la

norma se destinará un capítulo o título de ésta, según proceda, a recoger las modificaciones".

D) Observaciones al articulado.

Con carácter previo, debe señalarse que algunas de las modificaciones normativas que se incluyen en el anteproyecto de ley ya formaban parte del anteproyecto tramitado en el año 2021, y que fue objeto del Dictamen 437/2021, de 27 de octubre. Por ello, en el presente dictamen se reiteran las observaciones que se realizaron sobre dichos artículos.

Artículo 1.- ***Modificación del texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre***

Como ya se indicó en el Dictamen 437/2021, la condición establecida en la modificación del artículo 7.1.c) del texto refundido, para el acceso a las deducciones por adquisición o rehabilitación de vivienda por jóvenes en el medio rural, puede resultar discriminatoria para aquellos cuya vivienda esté ubicada en una entidad de población que, formando parte claramente diferenciada de un término municipal, no tenga carácter de entidad local menor pero reúna las mismas características de definición de la ruralidad que aquí se establecen: tener menos de 10.000 habitantes con carácter general o de 3.000 habitantes si dista menos de 30 kilómetros de la capital de provincia.

Ha de señalarse a este respecto que la ruralidad, sea cual sea la definición que la configure, viene determinada por la unidad local de convivencia, no por su estatus administrativo. A este efecto cabe señalar que, tras la modificación efectuada por Ley 27/2013, de 27 de diciembre, las entidades de ámbito territorial inferior al municipio –entidades locales menores, en la denominación tradicional recuperada por la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León- dejaron de considerarse entidades locales territoriales por la legislación básica (artículo 3 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local). El artículo 24 bis de la misma Ley establece que en la regulación que puedan hacer las leyes de las Comunidades Autónomas sobre los entes de ámbito territorial inferior al municipio, estos carecerán de personalidad jurídica. No por ello se han modificado sus características socioeconómicas.

Cabe considerar igualmente si la discriminación positiva que se establece respecto a los municipios o entidades locales menores que disten menos de 30 kilómetros de un municipio no capital, pero con mayor número de habitantes que varias capitales de provincia, responde a criterios de equidad no motivados en la memoria.

Un análisis detallado del mapa local y de la estructura del poblamiento de la Comunidad contribuiría a evitar que la regulación que se propone pueda ser fuente de discriminaciones no justificadas en relación con los objetivos que se persiguen, en los términos señalados.

Título II.- ***Medidas financieras.***

A) El anteproyecto de ley incluye, en sus artículos 4, 5, 6.1 y 7, la reforma de la regulación de la transacción judicial que pueda autorizar la Administración de la Comunidad (no se modifica, en cambio, la transacción extrajudicial cuya regulación se mantiene). Tal cuestión, que aparecía recogida en el anteproyecto de ley de medidas tramitado en el año 2021, también fue analizada por este Consejo en su Dictamen 437/2021, por lo que procede reiterar los argumentos que se expusieron en este.

La reforma afecta, fundamentalmente, a dos cuestiones:

- Por un lado, se modifica la competencia para autorizar las transacciones judiciales en función de su cuantía o valor: se atribuye al Director de los Servicios Jurídicos, cuando sean inferiores a 50.000 euros; al Consejero competente por razón de la materia, cuando su valor esté entre 50.000 y 500.000 euros; y a la Junta de Castilla y León, cuando se trate de transacciones judiciales de valor o cuantía superior a 500.000 euros.

- Por otro lado, se regula el contenido de la transacción judicial, al señalar que "La transacción judicial podrá conllevar, entre otras actuaciones, el reconocimiento o extinción de derechos u obligaciones, la exención, condonación, fraccionamiento, rebaja o moratoria en el pago de los derechos u obligaciones de la Hacienda de la Comunidad, la renuncia o reconvención de acciones, así como el reconocimiento, gravamen o extinción sobre los bienes y derechos del patrimonio".

Ha de partirse de que la transacción es un "contrato por el cual las partes, dando, prometiendo o reteniendo cada una alguna cosa, evitan la provocación de un pleito o ponen término al que habían comenzado"

(artículo 1809 del Código Civil) y constituye una figura jurídica admitida no solo en el ámbito del derecho civil, sino también en el ámbito de las relaciones jurídicas de carácter administrativo (Dictamen 237/2019, de 14 de abril, del Consejo de Estado).

Según reiterada doctrina del Consejo de Estado y de los Consejos Consultivos, las circunstancias que deben concurrir para poder acudir al instituto de la transacción son tres: a) la existencia de una relación jurídica incierta, dudosa, controvertida o, al menos, tenida como tal por las partes; b) la voluntad de las partes de eliminar esa controversia o la incertidumbre, estableciendo para el futuro una situación cierta; y c) el otorgamiento por las partes de recíprocas concesiones.

La legislación española ha sido pródiga en reafirmar la excepcionalidad del procedimiento transaccional y en exigir las más acabadas solemnidades para su resolución. La facultad de transigir concedida a los entes públicos se sujeta a la forma y requisitos que establezca su propia legislación (artículo 1812 del Código Civil).

En este sentido, procede recordar que "La vieja Ley de Administración y Contabilidad de 1911, en su artículo 6, autorizaba al Estado a realizar transacciones respecto de los derechos de la Hacienda, siempre que fuera mediante Real Decreto y previo dictamen del Consejo de Estado en Pleno. Este precepto se ha venido repitiendo en los textos legales posteriores: Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, Ley de Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964, etc., preceptos, todos ellos, que no atienden al contenido de la transacción -regulado por el Código Civil- sino tan sólo a los requisitos que son exigidos para que sea válidamente celebrada" (dictamen del Consejo de Estado número 46.031, de 1 de marzo de 1984).

De ello se infiere que la transacción es una figura jurídica única, que la distinción entre la transacción judicial y la extrajudicial deriva únicamente de si se alcanza en el seno de un proceso judicial o al margen del mismo, y que la naturaleza, contenido y límites para transigir son los mismos en ambas formas de transacción.

Sobre la base de estas premisas ha de analizarse la reforma que se propone en el anteproyecto de ley.

a) En relación con el procedimiento y la competencia para aprobar la transacción judicial, debe recordarse la consolidada doctrina del Consejo de Estado que, ya en el Dictamen 42.868, de 23 de diciembre de 1980, señaló que "La dimensión cuasi-procesal de la transacción (tal como queda definida por el artículo 1809 del Código Civil) origina una libertad a favor de las partes que no tiene más límites que los impuestos por la posibilidad misma de transigir. De ahí la ausencia de un sistema de reglas de fondo que hayan de tenerse en cuenta.

»A cambio de esta mayor libertad material en que se colocan las partes decididas a transigir, numerosos preceptos aseguran que, dentro del estado, el acuerdo haya de adoptarse en el máximo nivel administrativo, exigiéndose un Decreto del Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado en Pleno.

»Y este rigorismo formal se aplica -*mutatis mutandis*- a todas las Administraciones Públicas".

Y en el Dictamen 252/1999, de 18 de febrero, afirmó que "todas las singularidades [procedimentales para celebrar la transacción] provienen de la intervención de la Administración, a consecuencia de lo cual se impone un gran rigorismo formal en su celebración, que contrasta con la amplia libertad de procedimiento que preside el contrato cuando se celebra *inter privatos*".

De acuerdo con ello, en el ámbito estatal ha de aprobarse por real decreto del Consejo de Ministros, previo el dictamen del Consejo de Estado en Pleno, tal y como exigen el artículo 21.8 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado; el artículo 7.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y el artículo 31 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, por lo que se refiere a los bienes y derechos de éste. Similar previsión se contempla en la Comunidad de Castilla y León, en el artículo 27 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público, y en el artículo 20 de la Ley 11/2006, de 26 de octubre, del Patrimonio de la Comunidad, al exigir autorización de la Junta de Castilla y León, previo dictamen del Consejo Consultivo, si bien se limita la intervención de este a los supuestos de transacciones de cuantía superior a 500.000 euros.

El Consejo Consultivo no puede manifestar su conformidad con la modificación que, sobre la transacción judicial, se incluye en el anteproyecto de ley, ni con la flexibilización de los requisitos necesarios para acordarla.

En la memoria se justifica la modificación propuesta señalando que "la habitualidad de solicitudes de este tipo de transacciones judiciales se ha venido incrementando con el tiempo, incluso intentando imponer por diversos Juzgados y Tribunales, sobre todo del orden contencioso-administrativo, lo que hace necesario facilitar la gestión de la autorización -sin perjuicio de su resultado final sobre acuerdo o no-, que en la práctica totalidad de los casos suscitados versa sobre asuntos de escasa cuantía, y cuya obstaculización inicial tiene repercusión en la imposición de las costas procesales, de acuerdo con el Protocolo de Justicia existente en Castilla y León al efecto". Y se añade que "Tal reforma pretende adecuar la normativa autonómica a las necesidades actuales para simplificar la obtención de la necesaria autorización a los propios órganos gestores competentes para permitir las transacciones judiciales, así como la obtención de la autorización a los Letrados integrantes de los Servicios Jurídicos para intervenir procesalmente en las mismas, simplificación que se conjugará con el mantenimiento de todas las garantías para el interés público. Y ello sin perjuicio de los pasos que se puedan ir dando para posibilitar una participación activa en los procedimientos de mediación, que se están promoviendo jurisdiccionalmente en los órdenes jurisdiccionales civil, penal y social, pero sobre todo últimamente en el contencioso-administrativo".

El Consejo de Estado mantiene que "El procedimiento de aprobación de una transacción sobre bienes y derechos de la Hacienda Pública está dirigido a la verificación de la procedencia y de la oportunidad de la misma. Por «procedencia» hay que entender concurrencia de los requisitos exigidos; por «oportunidad», la existencia por parte del Estado de una voluntad de transigir idoneidad de los términos en que ésta proyecta plasmarse" (Dictamen nº 44.772, de 23 de diciembre de 1982). Y añade que "La apreciación de la oportunidad y conveniencia de un proyecto de transacción debe conceder un lugar primordial al interés público que con ella se vaya a realizar. Tal servicio no consiste sólo en el ahorro de tiempo y dinero en virtud de la transacción, sino que puede incluir objetivos artísticos, culturales, educativos, etc. facilitados con el recurso a la fórmula transaccional" (Dictamen 44.122, de 29 de abril de 1982).

La verificación de la procedencia, la oportunidad y la apreciación del interés público, en un asunto tan excepcional como debe ser la transacción en una Administración, exigen, como se ha expuesto, que el acuerdo haya de adoptarse en el máximo nivel administrativo y con las mayores garantías procedimentales. Lo que no parece concurrir en la regulación propuesta.

Por ello, se considera que la autorización para transigir, aunque cuente con el aval posterior de la autoridad judicial, debe otorgarse por el máximo órgano de la Administración (la Junta de Castilla y León) y no por los titulares de órganos superiores o directivos (salvo casos de urgencia justificada o de muy escasa cuantía que así lo aconsejaran), ya que se trata de garantizar el interés público -en cuya apreciación tiene un papel relevante el Consejo Consultivo-, y no solo la conclusión, a cualquier precio, de la controversia.

b) En cuanto al objeto de la transacción judicial, se prevé que pueda conllevar "el reconocimiento o extinción de derechos u obligaciones, la exención, condonación, fraccionamiento, rebaja o moratoria en el pago de los derechos u obligaciones de la Hacienda de la Comunidad, la renuncia o reconvención de acciones, así como el reconocimiento, gravamen o extinción sobre los bienes y derechos del patrimonio".

Sobre esta cuestión, debe recordarse la indisponibilidad de las deudas tributarias, salvo que una ley expresamente lo autorice (Dictamen núm. 480/1998, de 26 de marzo, del Consejo de Estado). El artículo 75 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria establece que "Las deudas tributarias sólo podrán condonarse en virtud de ley, en la cuantía y con los requisitos que en la misma se determinen". En consecuencia, no pueden ser objeto de transacción, salvo que una ley específica para cada caso lo autorizase.

La cuestión de la exención, exoneración, condonación o figuras similares, de las deudas de carácter público no es pacífica y no se encuentra prevista, por el momento, en el ordenamiento jurídico español, ni siquiera en el ámbito del Derecho Concursal, en el que, en un porcentaje sustancial de los casos, estaría llamada a desplegar su eficacia.

Así, en este ámbito, el texto refundido de la Ley Concursal, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo (modificado por la Ley 16/2022, de 5 de septiembre), no contempla tal posibilidad, ni lo hizo la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, que supuso una modificación de la primera.

A pesar de las voces que se alzan en favor de que se contemple tal posibilidad para determinados supuestos de deudores insolventes, avaladas por algunas resoluciones judiciales (por ejemplo, la Sentencia 381/2019, de la

Sala Primera del Tribunal Supremo, que entiende que, aprobado judicialmente el plan de pagos, no es posible dejar su eficacia a una posterior ratificación de uno de los acreedores, en este caso el acreedor público, considerando los mecanismos administrativos para la condonación y aplazamiento de pago no aplicables en una situación concursal, pues haría prácticamente ineficaz la consecución de la finalidad perseguida por el artículo 178 bis de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal -hoy derogada-, que es que pueda alcanzarse en algún caso la exoneración plena de la deuda), lo cierto es que ello no está aún previsto en ninguna norma jurídica.

Aunque la regulación del objeto de las transacciones judiciales que figura en el anteproyecto remitido no se refiera exactamente a la exoneración de las deudas tributarias, si bien es innegable su íntima conexión -e incluso, su identificación en algunos supuestos-, dado el estado de la cuestión, las dudas acerca de los títulos competenciales que serían necesarios para abordar esta materia (debe recordarse que la legislación concursal se ampara en lo dispuesto en el artículo 149.1.6ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación mercantil y legislación procesal, y que la Ley General Tributaria establece las normas jurídicas y los principios generales del sistema tributario español, aplicable a todas las Administraciones en virtud y con el alcance que se deriva del artículo 149.1.1ª, 8ª, 14ª y 18ª), unido a que la justificación recogida en la memoria se limita a plantear la reforma como cauce para agilizar actuaciones procesales (sin desvirtuar las consideraciones jurídicas expuestas), impiden a este Consejo Consultivo manifestar una opinión favorable a la regulación propuesta.

En definitiva, se considera que la regulación de la transacción judicial propuesta (incluida en los artículos 4, 5, 6.1 y 7 del anteproyecto de ley) no responde a las exigencias de solemnidad procedimental en su aprobación y garantía del interés público que debe presidir dicha actuación, y que, además, la regulación de su contenido u objeto excede de los límites a que debe acomodarse la transacción acordada por la Administración. Por ello, este Consejo considera que tal regulación debería ser suprimida del anteproyecto de ley (observación que sí se atendió en 2021, ya que el proyecto de ley aprobado por la Junta de Castilla y León suprimió la regulación que ahora se vuelve a proponer).

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

B) Sin perjuicio de lo anterior, y para el caso de no atenderse la anterior observación, se hacen dos consideraciones adicionales:

- Por un lado, se advierte de que el último párrafo del nuevo apartado 4 del artículo 7 de la Ley 6/2003, de 3 de abril, se limita a recoger una previsión innecesaria, por estar recogida en las leyes procesales, como es la obligación de cumplir las resoluciones judiciales. Por ello, se sugiere su supresión.

- Por otro lado, la redacción del apartado 3 del artículo 27 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, debe revisarse, y, en línea con la sugerencia realizada en el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, sustituir la expresión "y solo se podrá transigir extrajudicialmente o someter a arbitraje sobre dichos derechos" por "y solo se podrá transigir extrajudicialmente o someter a arbitraje controversias sobre dichos derechos".

E) Observaciones a las disposiciones de la parte final.

Disposición transitoria.

La referencia al artículo 7 del Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos, no es correcta. Por su contenido (referida a la aplicación de deducciones por adquisición o rehabilitación), el artículo 7 es del texto refundido de la ley y no del decreto legislativo que lo aprueba. Debe, pues, revisarse dicha previsión, así como la contenida al respecto en la exposición de motivos.

5ª.- Consideración final.

La Sentencia del Tribunal Constitucional nº 68/2021, de 18 de marzo de 2021, declaró no conforme al orden constitucional de competencias el artículo 212.8 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que establece un plazo máximo de ocho meses para la instrucción y resolución de los expedientes de resolución contractual, al considerar que no tiene carácter básico y que, en consecuencia, no es aplicable a los procedimientos de resolución contractual que tramiten las comunidades autónomas, las entidades locales y las entidades vinculadas a unas y otras.

En la Comunidad de Castilla y León, la disposición adicional primera de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, señala en su apartado 2 que "En el ámbito de la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León el plazo máximo para resolver y notificar los procedimientos de resolución de los contratos celebrados por aquellas, cuando se hayan iniciado de oficio, será de ocho meses desde la fecha del acuerdo de iniciación, transcurrido este plazo sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se producirá la caducidad en los términos previstos en el artículo 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común"; remisión que hoy debe entenderse hecha al artículo 25.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Al no ser las anteriores previsiones legales aplicables a las entidades locales y sus entidades vinculadas, y no existir por tanto un plazo específico relativo a los procedimientos de resolución contractual iniciados por ellas, estas quedan sometidas a las previsiones generales de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que establecen que cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, este será de tres meses (artículo 21.3) a contar desde la fecha del acuerdo de iniciación, y que la falta de resolución expresa en determinados procedimientos iniciados de oficio producirá su caducidad (artículo 25.1.b). Así lo han recordado distintos dictámenes de este Consejo Consultivo, por todos el 123/2021, de 27 de abril.

A la vista de esta situación, que viene determinando una muy frecuente declaración de caducidad de los procedimientos de resolución contractual iniciados por las entidades locales de la Comunidad, el Pleno del Consejo Consultivo, en su reunión de 20 de septiembre de 2021, acordó aprobar una moción (recogida igualmente en la Memoria de este Consejo correspondiente al año 2021), en la que recomendaba a la Administración Autonómica que incluyera en el anteproyecto de ley de medidas administrativas, que estaba en tramitación en aquel momento, la modificación del antes citado apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, con el fin de que el plazo máximo de ocho meses establecido en él para los procedimientos de resolución de contratos celebrados por la Administración de la Comunidad fuera también aplicable a sus entidades locales y entidades vinculadas a ellas.

Atendiendo a esta recomendación, el artículo 18 del anteproyecto de ley de medidas tributarias y administrativas que fue objeto del Dictamen

437/2021 de este Consejo recogió de forma expresa tal modificación. No obstante, el proyecto de ley decayó al disolverse las Cortes.

El anteproyecto de ley sometido ahora a dictamen no contempla, sin embargo, ninguna previsión al respecto. Por ello, se recomienda que, al igual que se recogió tal modificación en el anteproyecto de ley tramitado en 2021, en el actual se vuelva a incluir una similar para las entidades locales de la Comunidad, con objeto de que estas puedan tramitar los procedimientos de resolución de sus contratos en idéntico plazo que las Administraciones del Estado y de la Comunidad.

III
CONCLUSIONES

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

Atendidas las observaciones formuladas en la consideración jurídica 2ª y a los artículos 4, 5, 6.1 y 7, 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 tributarias, financieras y administrativas.

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