CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero y ponente
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 1 de febrero de 2024, 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 30/2024

I
ANTECEDENTES DE HECHO

El día 16 de enero de 2024 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 18 de enero de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 30/2024, y se inició 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 presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley sometido a dictamen consta de una exposición de motivos, 13 artículos, estructurados en tres títulos, tres disposiciones adicionales, 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. En particular, modifica los artículos 4.2, 7, 9.g), 10.4, 22.1.a), 27.bis) y 46.3.1.b); e introduce el artículo 27.ter.

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

- Artículo 2.- 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 artículos 7.5, 17.3, el título del capítulo III del título IV, artículos 28, 143.13, 173; y se introducen los artículos 30.4 y 143.13 bis).

B) Título II. Medidas financieras.

- Artículo 3.- 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 modifica la letra d) y se añade una nueva letra e) en el apartado 1 del artículo 5. Se modifica también el artículo 83 y el título y el apartado 1 del artículo 86, así como los artículos 87.1, 88.d), 89.b), 111.2 párrafo tercero, 113, 117, 128.1, 135.1, 138, 232.2, 235.2. Finalmente se introduce una nueva letra f) al apartado 1 del artículo 260 y se modifica la disposición adicional decimotercera.

C) Título III. Medidas administrativas.

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

- Artículo 4.- 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 modifican los artículos 29.d), 38.3, 38 bis), 45.1, 52.2 y el Anexo "Personal Estatutario Sanitario", incorporando la categoría de investigador en ciencias de la salud.

- Artículo 5.- Modificación del Decreto-ley 1/2019, de 28 de febrero, sobre medidas urgentes en materia de sanidad. Se modifica su artículo 2 y la disposición adicional.

- Artículo 6.- Modificación de la Ley 7/2019, de 19 de marzo, de implantación y desarrollo de la carrera profesional de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Se modifica su artículo 8.

b) Capítulo II. Medidas referidas a subvenciones.

- Artículo 7.- Modificación de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras. Se modifica el artículo 45.

- Artículo 8.- Modificación de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León. Se modifica el apartado 1 del artículo 37.

c) Capítulo III. Otras medidas administrativas.

- Artículo 9.- Modificación de la Ley 1/1998 de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León. Se añade una nueva disposición adicional decimosexta.

- Artículo 10.- Modificación de la Ley 10/1998 de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. Se modifican los artículos 20.2, 24. 1 y 6, y 25.3.

- Artículo 11.- Modificación de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. Se modifica el artículo 145.2.

- Artículo 12.- Modificación de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Se modifica la letra j) del artículo 16 y el apartado 2 del artículo 79.

.

- Artículo 13.- Modificación de la Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León. Se modifica el apartado 2 del artículo 6.

La disposición adicional primera regula la "Exención de la tasa por la expedición de certificados de profesionalidad, acreditaciones parciales acumulables y expedición de duplicados".

La disposición adicional segunda procede a la "Creación de la Autoridad Independiente en materia de corrupción de Castilla y León".

Y la disposición adicional tercera establece "Medidas de dinamización en los pequeños municipios del medio rural".

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 el apartado 2 del artículo 58 y el apartado 23 del artículo 150 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, y el artículo 38.9 de la Ley 2/2007, de 7 de marzo.

La disposición final primera habilita a la Junta de Castilla y León para el desarrollo reglamentario de la ley; y la segunda dispone la entrada en vigor de la ley el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León, sin perjuicio, dice, de que "los apartados 1, 2 y 4 del artículo 1 de la ley tendrán efectos desde el 1 de enero de 2024".

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 a la Comisión Delegada de Gobierno, para el conocimiento del anteproyecto previo al inicio de la tramitación, realizada el 20 de julio de 2023, conforme a lo previsto en el artículo 5.1.c) del Decreto 19/2022, de 26 de mayo, por el que se crea y regula la Comisión Delegada del Gobierno.

- Documentación acreditativa de la concesión del trámite de audiencia a las consejerías, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 75.6 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Han realizado propuestas y observaciones las consejerías de Presidencia, de Industria, Comercio y Empleo, de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y de Sanidad.

A su vez la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades ha emitido el 28 de julio de 2023 el informe sobre los impactos de la norma en la discapacidad, en el género, en la infancia, en la adolescencia y en las familias.

- Informe de calidad normativa de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno de 31 de julio de 2023.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 22 de agosto de 2023, emitido al amparo del artículo 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

- Memoria de las propuestas en materia tributaria para el anteproyecto de ley de medidas 2024, firmada el 31 de agosto de 2023 por la directora general de Tributos y Financiación Autonómica.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda de 31 de agosto de 2023, emitido conforme a lo dispuesto en 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.

- Certificado de la secretaria de la Mesa Sectorial del personal al servicio de las instituciones sanitarias públicas de 21 de diciembre de 2023, en el que da cuenta de que, en la sesión celebrada el día 19 de diciembre de 2023, se ha informado y se ha debatido el punto referente al tratamiento de las siguientes medidas propuestas por la Consejería de Sanidad para incluir en la próxima ley de medidas: modificación de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del estatuto jurídico del personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León, respecto a los artículos: 29.d), 38, apartados 3 y 9, 38 bis, 45, apartado 1, 52, apartado 2; la modificación del artículo 2 del Decreto-ley 1/2019, de 28 de febrero, sobre medidas urgentes en materia de sanidad: criterios de distribución de la productividad variable; y modificación del anexo del personal estatutario sanitario de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, para incluir la categoría de investigador en ciencias de la salud.

- Certificado de la secretaria de la Mesa General de Negociación de los Empleados Públicos de 10 de enero de 2024, que refiere "Que, en la sesión de la citada Mesa (…), celebrada el día 21 de diciembre de 2023, ha sido informado y negociado el siguiente punto del orden del día: Propuestas para la Ley de Medidas 2024".

- Certificado de la secretaria del Consejo de la Función Pública de 10 de enero de 2024, según el cual "en la sesión ordinaria del Pleno (…) celebrada el día 9 de enero de 2024, se ha informado favorablemente, el

siguiente punto del orden del día: `Propuestas Ley de Medidas tributarias, financieras y administrativas para el año 2024´".

- Certificado del secretario del Consejo de Cooperación Local de 10 de enero de 2024, acerca del conocimiento de la disposición final del anteproyecto y las intervenciones habidas sobre ella en la reunión celebrada por este órgano el 9 de enero de 2024, al amparo del artículo 97.a) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, y el Decreto 6/2015, de 22 de enero, por el que se regula la organización y el funcionamiento del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León.

- Informe previo sobre el anteproyecto de ley del Consejo Económico y Social de Castilla y León de 11 de enero de 2024, de acuerdo con el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social.

- Anteproyecto de ley sometido a dictamen de este Consejo, sin fecha ni firma, y los elaborados previamente en distintas fases de la tramitación.

- Memorias del anteproyecto, la final firmada por el secretario general de la Consejería de Economía y Hacienda el 15 de enero de 2024.

- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda de 16 de enero de 2024.

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 procedimiento de elaboración de normas se regula en el capítulo III del título VI (artículos 75, 76 y 76 bis) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del

Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en la redacción dada por la Ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas.

A este respecto, se debe tener en cuenta que si bien la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, modificó los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio, su disposición final vigesimoprimera dispuso que "Las previsiones del apartado 3 del artículo 4 por el que se modifican los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León entrarán en vigor cuando se produzca 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, que deberá producirse en el plazo máximo de un año desde la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial de Castilla y León".

Junto a ello, hay que considerar que las disposiciones sobre el procedimiento de elaboración de las normas que contiene el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), no son de aplicación a la iniciativa legislativa de las comunidades autónomas, como la que se ejerce en este caso, de acuerdo con la sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo.

Ante el transcurso de casi tres años desde la aprobación de la Ley 1/2021, de 22 de febrero, sin que se haya procedido al citado desarrollo reglamentario en el plazo ordenado, el problema se agudiza en relación con la articulación de los trámites de participación ciudadana (consulta previa, audiencia e información pública), ya que los apartados 2 y 5 del artículo 75 de la redacción vigente de la Ley 3/2001 se remiten, en cuanto a los supuestos, forma y límites de su materialización, a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, esto es, a la regulación contenida en el título VI de la LPAC, que, como ya se ha indicado, no es aplicable a la iniciativa legislativa de las comunidades autónomas. (Se advierte, no obstante, que la nueva redacción dada al artículo 76 -aún no vigente- contiene una regulación muy similar a la prevista en el artículo 133 de la LPAC; por lo que, en aras de garantizar la seguridad jurídica en la aplicación de las normas, se reitera la necesidad de dotar de vigencia a la nueva redacción de los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, bien de forma autónoma incluyendo en este anteproyecto de ley la derogación o modificación del apartado 3 de la disposición final vigesimoprimera de la Ley 1/2021, de 22 de febrero, o bien mediante el obligado desarrollo reglamentario).

Sentado lo anterior, la Memoria da cuenta de que estos trámites no se han realizado por aplicación del artículo 133.4 de la LPAC. Así, señala que "El anteproyecto de ley de medidas no está sometido al trámite de consulta previa, al ser una norma que regula aspectos parciales e instrumentales; medidas algunas de ellas de carácter puramente ejecutivo y otras de carácter normativo, que, por su naturaleza, deben adoptar rango de ley". Añade que "el anteproyecto de ley de medidas no está sometido al trámite de participación ciudadana en el gobierno abierto. Se considera que no procede tal trámite en base a lo que dispone el artículo 133.4 de la misma ley 39/2015, de 1 de octubre, al referirse a cuestiones de carácter presupuestario u organizativos, debiéndose igualmente tener en cuenta el artículo 17.d) de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, el cual establece que no serán objeto de la participación que se regula en su título III, la ley de medidas tributarias, financieras y administrativas que acompañe a la ley de presupuestos generales de la Comunidad. No se recogen medidas de otra naturaleza que las anteriormente indicadas que justifique que se tengan que someter determinados preceptos a participación ciudadana (…)"; y cita de forma somera el contenido de la norma.

De acuerdo con lo expuesto y teniendo en cuenta el contenido del anteproyecto de ley y la normativa vigente, podría considerarse justificada la no realización del trámite de consulta previa. Sin embargo, deberá justificarse en la memoria y en la exposición de motivos, con el suficiente detalle, la no realización de los trámites de participación en aquellas materias cuya modificación carece de relación con la ley de presupuestos (algunas de sus disposiciones no parecen guardar relación alguna, ni ser complementarias, con la ley de presupuestos).

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".

Junto a ello, se efectúan las siguientes observaciones a la tramitación realizada:

1.- Se deben incorporar al expediente los estudios y documentos previos, a los que se refiere el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, que hayan servido de base para la elaboración de la norma, que no constan, pero que posibilitarán conocer con detalle la problemática que se solventa con la regulación proyectada y las eventuales soluciones a la misma. Esta utilidad se acrecienta en una norma que, como la presente, afecta a un gran

número de materias, destinatarios y situaciones, por lo que las soluciones plasmadas en ella deben fundarse en juicios técnicos solventes que, sin duda, habrán de contribuir a otorgar certidumbre y, en definitiva, seguridad jurídica a su aplicación.

En particular, se insiste en la necesidad de incorporación de los estudios realizados en relación con la creación de la Autoridad Independiente en materia de corrupción en Castilla y León y su integración en el Consejo de Cuentas, que se regula en la disposición adicional segunda del anteproyecto. Tal incorporación convierte en necesario el informe que a este respecto ha debido emitir el Consejo de Cuentas, que no obra en el expediente remitido a este Consejo ni se menciona su emisión en la Memoria.

A su vez, sería conveniente incorporar los estudios que evalúen el impacto demográfico de medidas como las previstas en el artículo 1 del anteproyecto (modificación de los artículos 4.2 y 7 del texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos) y en su disposición adicional tercera (medidas de dinamización en los pequeños municipios del medio rural) y su coherencia o articulación con otras políticas públicas de carácter no tributario destinadas al mismo fin. En esta cuestión insiste igualmente el informe previo del Consejo Económico y Social.

No consta tampoco el estudio referente a la repercusión sobre los presupuestos de las entidades locales de la posibilidad de acotamiento de los bienes comunales que diseña el artículo 9 del anteproyecto a través de la modificación de la Ley 1/1998 de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, ni se ha dado audiencia a las entidades locales acerca de ésta y otras medidas del anteproyecto que les afectan especialmente.

En el mismo sentido convendría contar con los informes o estudios que avalen la necesidad de agregar las deducciones fiscales contempladas en la modificación prevista en el anteproyecto para el artículo 7.2 del texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos, a actuaciones ya subvencionadas al amparo de planes estatales o autonómicos de vivienda, o de agregarlas en el artículo 9.g) del texto refundido a actuaciones objeto de otras deducciones; así como la duplicidad de costes de gestión que implica el mantenimiento de diversas vías de financiación para la consecución de un mismo objetivo.

2.- La Memoria se adecúa con carácter general a lo dispuesto en el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio ("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").

Además, se debe tener presente que la evaluación de impacto normativo no resulta preceptiva en este caso, a tenor del 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, según el cual "(…) estarán sometidos a la evaluación del impacto normativo los procedimientos de elaboración de las siguientes disposiciones: Anteproyectos de ley, salvo los anteproyectos de presupuestos generales de la Comunidad y de medidas financieras".

Pese a esta falta de preceptividad, en este caso la Memoria, de acuerdo con el contenido de tal evaluación previsto en el artículo 4.2 del Decreto 43/2010, da cuenta, aunque muy someramente, de la forma en que se han seguido los principios de calidad normativa; motiva la necesidad y oportunidad de la ley, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario y de impacto de género; y presta atención también a los impactos sociales, medioambientales y al impacto en la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad.

3.- En cuanto al trámite de participación, ahora interna, cada consejería debe remitir los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos.

Procede recordar que no es admisible una simple certificación de los acuerdos de los órganos colegiados que no refleje su contenido. De acuerdo con ello, se deben incorporar al expediente los siguientes informes:

- El de la Mesa Sectorial del personal al servicio de las instituciones sanitarias públicas celebrada el día 19 de diciembre de 2023.

- El de la Mesa General de Negociación de los Empleados Públicos celebrada el día 21 de diciembre de 2023.

- El informe del Consejo de la Función Pública celebrado el día 9 de enero de 2024.

Como señala la sentencia de 2 de febrero de 2015, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, 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".

En relación con la intervención de los órganos colegiados, hay que considerar también que el Consejo de Cooperación Local, de acuerdo con el artículo 97.1 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, tiene la función de "a) Conocer los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones administrativas de carácter general cuando afecten de forma específica a las entidades locales y, en todo caso, los anteproyectos de ley mediante los cuales se transfieran competencias de la Comunidad Autónoma a las entidades locales". A este precepto de la Ley 1/1998 se remite también el artículo 4 del Decreto 6/2015, de 22 de enero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León.

En el certificado emitido por su secretario el 10 de enero de 2024, se pone de manifiesto que el Consejo de Cooperación Local ha tomado conocimiento de la disposición final del anteproyecto relativa a la modificación de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, en la reunión celebrada por este órgano el 9 de enero de 2024. Ahora bien, la disposición final mencionada (que parece corresponderse con el artículo 9 del anteproyecto remitido a este Consejo para dictamen) no es la única que afecta de forma específica a las entidades locales, sino que tal afectación puede igualmente apreciarse en otros preceptos, como el artículo 11, "Modificación de la Ley 10/1998 de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León", o la disposición final tercera,

"Medidas de dinamización en los pequeños municipios del medio rural", que deberán someterse al conocimiento de este órgano colegiado.

Las observaciones efectuadas en este apartado tienen carácter sustantivo y deberán ser atendidas para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Por lo demás, resultaría conveniente que se sometiera al conocimiento del Consejo Agrario de Castilla y León el artículo 7 del anteproyecto, en la medida en que la cuestión que trata es un asunto específico en materia agraria y de desarrollo rural y las entidades colaboradoras cuya actuación pretende fomentarse lo son por su apoyo a la formación y asesoramiento de los agricultores y ganaderos, lo que recomendaría la actuación de este órgano consultivo al amparo de lo previsto en el artículo 181.2, letras a) y e) de la Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León.

4.- El artículo 75.8 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, considera que el informe jurídico cierra la tramitación desarrollada con carácter previo a la solicitud de informe al Consejo Económico y Social o a este Consejo Consultivo. Señala en este sentido que "Una vez realizados los trámites previstos en los apartados anteriores, se solicitará con carácter preceptivo el informe de legalidad a los servicios jurídicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León".

Esta sucesión en la tramitación no se ha respetado en este caso. Como se ha expuesto en el antecedente segundo de este dictamen, tras el informe jurídico de 22 de agosto de 2023 se han incorporado al expediente la Memoria de las propuestas en materia tributaria de la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica y el informe de la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística, ambos de 31 de agosto de 2023; las actuaciones de la Mesa Sectorial del personal al servicio de las instituciones sanitarias públicas, celebrada el día 19 de diciembre de 2023; de la Mesa General de Negociación de los Empleados Públicos, celebrada el día 21 de diciembre de 2023; y del Consejo de la Función Pública y del Consejo de Cooperación Local, en las sesiones de ambos de 9 de enero de 2024. Tampoco le han precedido los trámites de consulta previa y audiencia e información pública, indebidamente no realizados.

Las aportaciones verificadas en estos trámites participativos, so pena de convertirlos en meras cargas burocráticas, deben tomarse en consideración durante la elaboración de la norma, para la incorporación a ella o matización de sus previsiones, de resultar conveniente. Ello determina que sea el texto resultante de tal operación el que deba ser objeto de informe por los Servicios Jurídicos de la Comunidad. Debe recordarse que el informe de los servicios jurídicos constituye una garantía de la legalidad del proyecto normativo que se propone aprobar, por lo que dicho informe ha de emitirse sobre el último texto normativo que se haya elaborado antes de solicitar el informe de los órganos consultivos. De no hacerse así, se estaría eliminando, como ocurre en este caso, uno de los controles esenciales de legalidad del texto proyectado. Y ello debe ser objeto de serio reproche por parte de este Consejo.

5.- Finalmente, en el procedimiento deberá observarse 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 establece que "Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: (…)

»b) Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación. (…).

»d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, (…)".

Además, deben considerarse los documentos y contenidos adicionales que deban publicarse a tenor de 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, en los plazos que la misma establece, e incorporar al expediente justificación de estos trámites.

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 2024, en un marco, el del último año, en el que la economía de Castilla y León ha superado el nivel de PIB previo a la pandemia, (…). Sin perjuicio de ello, el contexto económico no está exento de dificultades, riesgos y desafíos, siendo uno de los grandes problemas actuales la inflación, la cual sigue en niveles muy altos siendo notable el impacto sobre los ciudadanos, familias y empresas de Castilla y León. Por todo ello, el objetivo a partir de este momento ha de ser consolidar el ritmo de crecimiento (…), apoyar a las familias y sectores productivos con especiales dificultades y consolidar los servicios públicos disponibles, de forma que la calidad de vida (…) siga aumentando, dando una especial importancia al mundo rural y a sus oportunidades de desarrollo".

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 se realiza desde el punto de vista de la técnica normativa, 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.

Sin perjuicio de ello, en este caso el Consejo Económico y Social, en su informe previo, no considera apropiada la opción de incluir materias de carácter no tributario "puesto que, como venimos repitiendo de ordinario, en un Anteproyecto de Ley de estas características estimamos que deben incluirse casi exclusivamente medidas de naturaleza tributaria que afecten a los ingresos y gastos de la Comunidad o medidas que guarden una estrecha relación con la ordenación de tales gastos e ingresos, como sí sucede en el caso del Título II del Anteproyecto (Medidas Financieras) pero no en el del Título III (medidas administrativas) ni en el de la creación de una Autoridad Independiente en materia de corrupción de la Disposición Adicional Segunda".

4ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

A) 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.

En particular, la exposición de motivos no detalla la competencia que se ejercita en relación con las medidas administrativas del título III y, sobre la tramitación, trata de justificar la omisión de los trámites de consulta previa y audiencia e información pública, en las excepciones previstas en el artículo 133.4 de la LPAC, precepto que no es aplicable a la iniciativa legislativa autonómica, tal como ha declarado la STC 58/2018 y se ha expuesto en la consideración jurídica 2ª de este dictamen.

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.

B) Observaciones generales.

En relación con las disposiciones modificativas de normas, las citadas Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León señalan 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 indica 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".

Estas pautas se incluían ya en el acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se establecen directrices de técnica normativa, que, en relación con las disposiciones modificativas de normas, indica 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".

C) Observaciones al articulado.

Título I.- Medidas tributarias.

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.***

Este artículo incluye dos definiciones de ruralidad diferentes para la misma realidad territorial y social de Castilla y León, cuyas diferencias no se motivan en la Memoria en función de la naturaleza de los distintos incentivos a que se aplican.

La modificación del apartado 2 del artículo 4 del texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos, que regula las deducciones por nacimiento o adopción en el medio rural, define este como los "municipios o entidades locales menores cuya población no exceda de 5.000 habitantes".

Sin embargo, la modificación del artículo 7 de la misma norma, que hace referencia a las deducciones por adquisición, rehabilitación (artículo 7.1) o arrendamiento (artículo 7.5) de la vivienda habitual por jóvenes en el medio rural, ciñe el concepto de ruralidad al siguiente perfil: municipio o entidad local menor que no exceda de 10.000 habitantes, con carácter general, o de 3.000 habitantes, si dista menos de 30 kilómetros de la capital de la provincia.

En este último caso, a las diferencias en el tamaño de la población de municipios o entidades locales menores se añade la consideración del fenómeno periurbano, que parece pertinente a la hora de valorar la ruralidad de un núcleo en función del tamaño de su población. Lo que no se explica ni se motiva tampoco en la Memoria es por qué esta diferente valoración del tamaño de las entidades locales por su proximidad a la capital de provincia, a la hora de valorar su ruralidad, no se aplica también en el caso de las deducciones por nacimiento o adopción en el medio rural.

A este respecto, de la consideración del fenómeno periurbano en la definición de la ruralidad, y teniendo en cuenta que Castilla y León cuenta

con municipios que, sin ser capital, tienen más población que algunas de sus capitales de provincia, cabe recordar a efectos de coherencia normativa que la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, define las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio urbanas, como los municipios con más de 20.0000 habitantes o de en torno a 19.000 si distan más de 50 kilómetros de otro municipio urbano (artículo 5), y las áreas funcionales estables en torno a dichos municipios "urbanos", como los municipios hasta el segundo nivel de colindancia que disten menos de 15 kilómetros del núcleo urbano (artículo 8). A mayor abundamiento, cabe señalar que estas "áreas funcionales estables" que acotan el alfoz en torno a los municipios urbanos de la Comunidad están perfectamente definidas en la Ley 9/2014, de 27 de noviembre, por la que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León y se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

Por otro lado, como ya se indicó en los dictámenes 437/2021 y 518/2022, sobre sendos anteproyectos de leyes de Medidas, la condición establecida en ambos incentivos fiscales de residencia en un municipio, y ahora en una entidad local menor, puede resultar discriminatoria para aquellos jóvenes que, reuniendo el resto de requisitos para acceder a estos incentivos, tengan residencia o su vivienda esté ubicada en una entidad de población que, formando parte claramente diferenciada de un término municipal, no tenga carácter de entidad local menor ni de cabecera de municipio, pero reúna las mismas características de definición de la ruralidad que en cada caso se establecen, excediendo el tamaño de su municipio del establecido en cada caso: 5.000 habitantes, para las deducciones por nacimiento o adopción y 10.000 o 3.000 habitantes, para la adquisición, rehabilitación o arrendamiento de la vivienda habitual.

Insistíamos en los dictámenes citados en que la ruralidad, sea cual sea la definición que la configure, viene determinada por la unidad local de convivencia, no por su estatus administrativo. Y es un hecho que en Castilla y león existen pueblos que no tienen el carácter de entidad local menor ni de cabecera de municipio.

Un análisis detallado del mapa local, de la realidad territorial 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.

Finalmente, cabe señalar que el impacto atribuido en la Memoria a la inclusión de las deducciones por nacimiento a adopción en el medio rural a los residentes en entidades locales menores cuya población no exceda de 5.000 habitantes y que, por pertenecer a municipios de más de 5.000, no disfrutan de la misma, -"130 nuevas entidades locales menores, cuyos residentes, más de 37.000 ciudadanos de Castilla y León, se convierten en beneficiarios potenciales"- parece en exceso optimista si tenemos en cuenta el envejecimiento demográfico en núcleos de este tamaño.

Artículo 2.- ***Modificación de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León.***

En cuanto a la modificación del artículo 7.5 de la Ley 12/2001, teniendo en cuenta que en el anteproyecto se elimina el último párrafo del texto vigente ("La ley de presupuestos de cada ejercicio establecerá las tasas que deban ser objeto de revisión en el año de su vigencia. La aprobación de las cuotas revisadas se realizará mediante decreto de la Junta de Castilla y León, a propuesta de la consejería competente en materia de hacienda"), convendrá que se efectúe una remisión a la previsión del artículo 7.4 de la Ley 12/2001, para mayor claridad de la cuestión relativa a la competencia para la aprobación de las cuotas revisadas. Según este precepto "Cuando se autorice por ley, con subordinación a los criterios, límites y elementos de cuantificación que determine la misma y a los que establece esta Ley, se podrán concretar mediante norma reglamentaria las cuantías exigibles para cada tasa".

Título II.- Medidas financieras.

Artículo 3.- ***Modificación de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.***

Gran parte de los artículos que se modifican en la Ley 2/2006, de 3 de mayo, tienen por objeto -y así se señala en la memoria y en la exposición de motivos- "incluir en tales preceptos a `otras entidades´ que tienen el mismo régimen presupuestario y contable que las empresas o fundaciones públicas, aun siendo de naturaleza jurídica diferente" (si bien se indica que, dentro de este tipo de "otras entidades", actualmente solo se encuentra el ente público de derecho privado Consejo de la Juventud en virtud de la disposición adicional octava de la propia Ley 2/2006, de 3 de mayo). Para ello se modifican los artículos 83, 86, 87, 88, 89, 135, 138.2, 232 y 235 de esta Ley.

Por lo demás, se introducen las siguientes modificaciones:

- Se prevé que a los consorcios adscritos a la Comunidad (cuyos presupuestos se incluyen en los de la Comunidad) se les aplique, al igual que al resto de entidades del sector público, las previsiones del título IV de la Ley 2/2006, de 3 de mayo. A tal efecto se modifica el artículo 5 de esta Ley.

- Se unifica el criterio (dispar entre los artículos 88.d y 89.b, y 135 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo) para definir los requisitos que deben reunir las fundaciones constituidas por universidades públicas para integrar los presupuestos generales de la Comunidad, fijando el previsto en el artículo 135, coincidente con el establecido en el artículo 6.2 de la Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León, esto es, que todas las entidades del sector público autonómico superen, globalmente considerado, el 50 % del total de la dotación fundacional.

- La modificación del artículo 111 tiene por objeto la sustitución de la expresión "gastos de personal" por la de "gastos de nómina y seguridad social" en el párrafo tercero del apartado 2, a efectos de clarificar el concepto.

- Se modifica el artículo 113 con la finalidad de colmar una laguna legal advertida y exigir nueva autorización de la Junta de Castilla y León para las "modificaciones de los compromisos autorizados por la Junta de Castilla y León en anualidades posteriores a las previstas en los artículos 111 y 112 [cuatro años], que supongan incremento de los importes en alguna de las anualidades".

- Se incluye *ex novo* en el artículo 117 la tramitación anticipada de los expedientes de gasto en los encargos a medios propios y en los convenios, previendo de forma expresa, también para los contratos, que el expediente podrá ultimarse con la adjudicación y formalización del contrato, la formalización del encargo o la suscripción del convenio.

- En el artículo 128 se incluye, en el concepto de minoraciones de créditos, el supuesto de que "no se prevea su ejecución durante el ejercicio", con objeto, según se indica en la memoria, de permitir "una gestión más ágil presupuesto evitando retrasos innecesarios".

- El artículo 138 se modifica en su apartado 1, sustituyendo la expresión "que supongan incremento de las dotaciones" por "que supongan

modificaciones de las aportaciones, subvenciones, donaciones, legados o endeudamiento a largo plazo", justificándose dicho cambio en que el concepto "dotaciones" es demasiado ambiguo y no está incluido en el Plan General Contable.

Sin embargo, se sugiere revisar la redacción del apartado, ya que, pese a sustituirse la expresión "que supongan incremento" por la de "que supongan modificaciones", el apartado sigue refiriéndose a "cuando tal incremento exceda", pese a que la nueva redacción del apartado ya no hace referencia a incremento alguno, sino a modificaciones.

El apartado 2 se retoca para incluir una mejora técnica en la redacción.

- El artículo 260 se modifica para exceptuar de la fiscalización previa los gastos correspondientes a la contratación de emergencia prevista en el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, ya que dicha contratación no requiere la tramitación previa de expediente. Excepción que se incluye como nueva letra f) al apartado 1.

- Finalmente, se modifica la disposición adicional decimotercera de la Ley, incluyendo como novedad que "En aquellos supuestos en los que la autorización o el compromiso del gasto estuviera condicionado, en el propio negocio o acto jurídico del que derive, a la existencia de crédito adecuado y suficiente en los presupuestos generales de la Comunidad, el órgano administrativo se abstendrá de continuar su tramitación o iniciar su ejecución y, con carácter previo a acordar la anulación de los actos jurídicos dictados así como, en su caso, la resolución de los negocios jurídicos celebrados, valorará el presupuesto de gastos autorizado, a fin de considerar soluciones alternativas antes de que opere la condición resolutoria, para lo cual deberá notificar de forma fehaciente al tercero tal circunstancia".

Tal redacción es reproducción casi literal del artículo 47 bis, último párrafo, de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Por último, se sugiere que, en el apartado 5 de la disposición adicional decimotercera, se sustituya la referencia al "artículo 123 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León", por la expresión "artículo 123 de esta Ley", ya que dicha disposición adicional forma parte de ella.

Título III.- Medidas administrativas.

Capítulo I. Medidas relativas a personal de la Administración de Castilla y León.

Artículo 4.- ***Modificación de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León.***

Desde el punto de vista de la técnica normativa, debe sustituirse la referencia al "artículo 67 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público" (en las modificaciones contenidas en los apartados 1 y 5 del artículo 4), por la correcta al "artículo 67 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre", ya que dicho precepto forma parte del texto refundido y no del real decreto legislativo que lo aprueba.

Por otra parte, se advierte que en el apartado 6 del artículo 4 del anteproyecto de ley sometido a dictamen no figura la nueva redacción del anexo "personal Estatutario Sanitario" tras la modificación que incorpora la categoría de investigador en ciencias de la salud. Es decir, el apartado está vacío de contenido, por lo que debe subsanarse esta omisión.

Esta última 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 de Castilla y León".

Artículo 5.- ***Modificación del Decreto-ley 1/2019, de 28 de febrero, sobre medidas urgentes en materia de sanidad.***

Únicamente debe revisarse la redacción, ya que se advierte una errata en el párrafo segundo, *in fine*, de la letra a) del apartado 4 del artículo 2, cuando se alude a "accidente de trabajado" cuando lo correcto parece ser "accidente de trabajo".

Artículo 6.- ***Modificación de la Ley 7/2019, de 19 de marzo, de implantación y desarrollo de la carrera profesional de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.***

Este artículo modifica el artículo 8 de la Ley 7/2019, en particular su apartado 2, que señala que "El complemento de carrera profesional horizontal que se perciba será el correspondiente al grupo o subgrupo al que pertenezca el cuerpo, escala, especialidad o categoría en el que el empleado público se encuentre en servicio activo.

»Si el empleado público accediese a otro cuerpo, escala, especialidad o categoría integrado en un grupo o subgrupo diferente al de origen, comenzará el progreso en éste en la categoría profesional I. No obstante, continuará percibiendo el complemento de carrera que tuviera reconocido en el grupo o subgrupo de origen, hasta que se le reconozca la nueva categoría profesional que conlleve un complemento de carrera de importe superior al que venía percibiendo, sin que en ningún caso pueda percibirse más de un complemento de carrera horizontal".

Se debe justificar la adecuada coordinación de este precepto con la previsión del artículo 66 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León ("6.- En el supuesto de que un empleado público obtenga un nuevo puesto de trabajo por promoción interna o turno libre, mantendrá los importes que previamente se le hayan reconocido en concepto de carrera profesional en los términos que resulten en el desarrollo reglamentario de esta Ley") y con el artículo 8 del Decreto 49/2022, de 22 de diciembre, por el que se desarrolla la carrera profesional horizontal de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, relativo al "Cambio de cuerpo, escala o categoría profesional", que distingue si este cambio lo es a un cuerpo o escala de su grupo de titulación o diferente y no da una solución exactamente coincidente con la prevista en el anteproyecto:

"1.- Cuando los empleados accedan a otro cuerpo, escala o categoría, de su grupo o subgrupo de titulación y tengan reconocida una determinada categoría profesional, continuarán percibiendo el complemento de carrera correspondiente a su grupo o subgrupo de pertenencia, accediendo a las siguientes categorías de la carrera horizontal desde el nuevo cuerpo, escala o categoría.

»2.- Se aplicará idéntico criterio cuando se trate de personal laboral que, acceda a cuerpos y escalas de funcionarios de idéntico grupo o equivalente subgrupo de titulación de procedencia o bien se trate de procesos de integración de personal laboral en cuerpos y escalas de funcionarios del mismo grupo o equivalente subgrupo de titulación.

»3.- Si el acceso se produce a un cuerpo o escala integrado en un grupo o subgrupo de diferente titulación, comenzará el progreso en el mismo iniciándose en la categoría I; no obstante se continuará percibiendo el complemento de carrera que pudiera tenerse reconocido en el grupo o subgrupo profesional de origen, al que se irán sumando las cuantías correspondientes a las categorías que se reconozcan en el nuevo grupo o subgrupo profesional y sin que en ningún caso la cuantía final a percibir pueda superar el importe correspondiente a la cuarta categoría del grupo o subgrupo al que se pertenezca".

Capítulo II. Medidas relativas a subvenciones.

Artículo 7.- ***Modificación de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras.***

Este artículo modifica el artículo 45 de la Ley 13/2005, sobre "Subvenciones a las organizaciones profesionales agrarias y a las entidades colaboradoras reconocidas conforme a la Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León".

La novedad se centra en la referencia al otorgamiento de subvenciones a las organizaciones profesionales agrarias reconocidas como entidades colaboradoras al amparo del artículo 174.3 de la Ley 1/2014. A este respecto, sirva de recordatorio que el concepto de subvención exige "Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios", de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y que "Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público", por disposición del artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Artículo 8.- ***Modificación de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León.***

El anteproyecto propone la modificación del artículo 37 de la Ley 5/2008 relativo a los "Pagos anticipados en las subvenciones con convocatoria previa o normas específicas".

En la redacción vigente este precepto dispone que "1. Podrán realizarse pagos anticipados, que tendrán la consideración de pagos a justificar, cuando en las normas reguladoras de las subvenciones se haya previsto tal posibilidad y, en su caso, el régimen de las garantías exigibles. Dichas previsiones deberán ser autorizadas por la consejería competente en materia de hacienda".

La redacción prevista en el anteproyecto es la siguiente: "1. Podrán realizarse pagos anticipados, que tendrán la consideración de pagos a justificar, cuando en las normas reguladoras de las subvenciones se haya previsto tal posibilidad y, en su caso, el régimen de las garantías exigibles. Dichas previsiones deberán ser autorizadas por la consejería competente en materia de hacienda, con carácter anual en el caso de subvenciones plurianuales".

La modificación varía sustancialmente el sentido del precepto pues, así como en la redacción vigente se exige la autorización de la Consejería de Hacienda para establecer en las normas reguladoras de las subvenciones la posibilidad de pago anticipado, en la redacción propuesta parece que tal autorización se limita al establecimiento de tal posibilidad solo en las subvenciones plurianuales. Ahora bien, tal limitación no parece ser el propósito de la modificación, pues el que manifiesta la exposición de motivos, no es el de eliminarla para todo tipo de subvenciones, sino solo el de "aclarar que las autorizaciones para realizar pagos anticipados deben solicitarse todos los años en el caso de subvenciones plurianuales, ya que entre los criterios fundamentales para la autorización se encuentra la situación económica y presupuestaria, que es diferente en cada ejercicio".

En consecuencia, se debe revisar la redacción de este artículo para que su tenor responda a la finalidad perseguida a través de la modificación propuesta.

Capítulo III.- Otras medidas administrativas.

Artículo 9.- ***Modificación de la Ley 1/1998 de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.***

El anteproyecto añade una nueva disposición adicional decimosexta a la Ley 1/1998, de 4 de junio, que se refiere a los "Requisitos y procedimiento para el acotamiento de los bienes comunales de las entidades locales".

Tienen la consideración de bienes comunales aquellos cuyo aprovechamiento corresponda al común de los vecinos (artículo 79.3 de la

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local). Estos bienes son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno (artículo 80.1 de la misma Ley).

El artículo 75 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRRL), establece el orden en que debe efectuarse el aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales:

1º. En régimen de explotación colectiva o comunal.

2º. Cuando este aprovechamiento y disfrute general simultáneo de bienes comunales fuere impracticable, rige la costumbre u Ordenanza local, al respecto y, en su defecto, se efectuarán adjudicaciones de lotes o suertes a los vecinos, en proporción directa al número de familiares a su cargo e inversa a su situación económica.

3º. Si esta forma de aprovechamiento y disfrute fuere imposible, el órgano competente de la Comunidad Autónoma puede autorizar su adjudicación en pública subasta, mediante precio, dando preferencia en igualdad de condiciones a los postores que sean vecinos.

Este mismo orden se establece en el artículo 94 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio (RBEL), que solo posibilita la adjudicación mediante precio cuando no fuera posible el aprovechamiento común, el aprovechamiento peculiar, según costumbre o reglamentación local o la adjudicación mediante lotes o suertes.

A su vez, el artículo 106 del RBEL dispone que "Parte de los bienes comunales podrá ser acotada para fines específicos, tales como enseñanza, recreo escolar, caza o auxilio a los vecinos necesitados. La extensión de dichos cotos y su régimen jurídico peculiar deberá ajustarse a las previsiones de la legislación sectorial aplicable".

Ahora bien, como señala la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León nº 562/2022, de 5 de mayo (rec. nº 247/2021), que anula la orden autonómica que autoriza el acotamiento de bienes comunales y el acuerdo municipal que lo aprueba para su posible uso industrial y/o instalación de proyectos de energías renovables, "El que se contemple la posibilidad de acotar una parte de los bienes comunales no supone que a esa parte acotada

no le resulte de aplicación el régimen de aprovechamiento que para estos bienes establece la normativa, es decir, que el aprovechamiento de esa parte acotada para otro fin específico distinto del que es propio del bien (el agrícola) no sea en primer lugar para su aprovechamiento o explotación común, para su aprovechamiento peculiar o para su adjudicación por lotes o suertes. No tendría sentido acotar una parte de los bienes comunales para un fin que no es posible su aprovechamiento por los vecinos, de forma que la posibilidad de acotar parte de ellos para su adjudicación por precio va en contra de su esencia.

»Por otro lado, la relación de fines específicos para los que se puede acotar parte de los bienes comunales no es exhaustiva, pero claramente resulta de la enumeración que efectúa el precepto y de la propia naturaleza de estos bienes que ese acotamiento debe realizarse para un fin que sirva para el aprovechamiento del bien *por los vecinos* en el orden establecido normativamente; (…).

»Quiere ello decir que debe existir una adecuada proporción entre ese fin específico y el aprovechamiento que a los vecinos corresponde y no a un tercero por precio. (…).

»La monetización del aprovechamiento se contempla en la norma como algo excepcional y contrario a la propia esencia del aprovechamiento típico de los bienes comunales. Con su acotamiento para un uso industrial para su posterior adjudicación por precio realmente se les está patrimonializando, (…), cuando tal posibilidad solo es posible cuando no han sido objeto de disfrute durante más de diez años. Y, en ese caso, incluso, si resultan calificados como patrimoniales la norma (art. 100.2 del RBEL) exige que sean arrendados a quienes se comprometan *a su aprovechamiento agrícola, otorgándose preferencia a los vecinos del municipio.* (…).

»Va en contra también de la propia esencia del bien comunal, que es indivisible, que parte sea objeto de aprovechamiento por los vecinos y parte no mediante un acotamiento para uso industrial a fin de adjudicarlo a un tercero mediante precio. (…).

»Al municipio le corresponde la gestión de los bienes comunales, pero es a los vecinos a los que corresponde su aprovechamiento, que puede configurarse como un derecho real administrativo de goce (…)".

Pues bien, la normativa estatal básica sobre esta cuestión no ha sido objeto de modificación y a ella debe acomodarse el anteproyecto. En este sentido, si bien la regulación proyectada contiene referencias genéricas al respeto a la naturaleza y normas del aprovechamiento y disfrute de estos bienes comunales, que ha de presidir el acotamiento para fines de carácter medioambiental, lo cierto es que de expresiones como la empleada en el apartado 2 ("(…) la superficie inicial no acotada del bien comunal, que seguirá teniendo un aprovechamiento por el común de los vecinos"), o de la propia articulación procedimental del acotamiento, no resulta con claridad que ese acotamiento se realice para un fin que sirva para el aprovechamiento del bien por los vecinos, ni el respeto al orden que para su aprovechamiento está previsto en los artículos 75 del TRRL y 94 del RBEL, anteriormente citados.

Junto a ello, tal como resulta de la regulación de los bienes comunales, el acotamiento es una singularidad o excepción al régimen general del fin propio del bien, de modo que no es posible que para su delimitación física se establezca únicamente que el acotamiento de cada bien comunal debe ser inferior a la superficie inicial no acotada del bien comunal (apartado 2 de la disposición adicional proyectada), pues se habilita con ello que pueda alcanzarse la práctica totalidad de la superficie del bien comunal. Por ello, tampoco se ajusta a la norma el que dicha previsión constituya la medida de la proporcionalidad del acotamiento, cuando se indica en el apartado 4.3º que en la Memoria justificativa se debe acreditar "La proporcionalidad, respecto al uso y la superficie del acotamiento del bien comunal, de acuerdo con las previsiones de esta disposición adicional."

Este mismo apartado 4.3º no concuerda con el apartado 1 de la disposición adicional proyectada pues, al hablar -en su primer guion- de "La concurrencia de un interés social o medioambiental específico para la realización del acotamiento", se aparta -y amplía considerablemente- el fin para el que el apartado 1 autoriza el acotamiento, esto es, "fines de carácter medioambiental".

A la vista de las consideraciones anteriores, cabe concluir que la regulación proyectada provoca una suerte de desnaturalización del régimen jurídico del aprovechamiento de los bienes comunales porque, por un lado, transforma en principal el uso previsto para el acotamiento, cuando de la normativa básica se desprende que el uso de estos cotos puede calificarse como secundario o accesorio respecto al que corresponde al bien comunal y, por otra parte, porque parece dar a la adjudicación por precio una prioridad de la que no dispone con arreglo a los artículos 75 del TRRL y 94 del RBEL, que

la contemplan como último recurso, cuando no es posible su aprovechamiento o explotación común, su aprovechamiento peculiar o su adjudicación por lotes o suertes. En consecuencia, la regulación proyectada infringe el régimen jurídico previsto para estos bienes en la normativa básica de régimen local.

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 de Castilla y León".

Artículo 10.- ***Modificación de la Ley 10/1998 de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.***

El anteproyecto modifica el apartado 2 del artículo 20 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, para asignar a la consejería competente en materia de ordenación del territorio la aprobación de los planes y proyectos regionales, función que en la redacción vigente corresponde a la Junta de Castilla y León. Añade el precepto que se modifica que "Esta aprobación se justificará por el interés general del sector afectado o de las actuaciones previstas, o bien porque a causa de su magnitud o características, la influencia del Plan o Proyecto trascienda el ámbito local, o por la necesidad de satisfacer la demanda de viviendas con protección pública".

Esta modificación puede resultar contradictoria con otros artículos de la misma Ley 10/1998 cuya modificación no se promueve: el artículo 5, que señala que "La actividad de la Junta de Castilla y León en materia de Ordenación del Territorio se ejercerá a través de los siguientes instrumentos: (…) c) Planes y Proyectos Regionales"; y el artículo 3, sobre "Competencia", según el cual "La titularidad de la competencia administrativa en materia de ordenación del territorio corresponde a la Junta de Castilla y León, que la desarrollará con respeto de las que son propias de otras Administraciones públicas, y promoviendo la colaboración con éstas y la participación de la iniciativa privada, en los términos previstos en esta Ley". También incurre en cierta contradicción con la propuesta de redacción del anteproyecto para el artículo 16.j) de la Ley 3/2001 que se comenta a continuación.

Artículo 12.- ***Modificación de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.***

El anteproyecto efectúa dos modificaciones de la Ley 3/2001.

a) Modificación de la letra j) de su artículo 16, que pasa a tener la siguiente redacción: "Son atribuciones de la Junta de Castilla y León: j) Aprobar planes y programas cuando los mismos afecten a varias Consejerías, así como directrices vinculantes para todos los órganos de la Administración de la Comunidad y, en su caso, para las fundaciones y empresas públicas".

La redacción vigente permite a la Junta de Castilla y León "Aprobar programas, planes y directrices vinculantes para todos los órganos de la Administración de la Comunidad".

En primer término, la atribución a la Junta de Castilla y León de la competencia para aprobar planes y programas cuando los mismos afecten a varias consejerías se ve excepcionado en el propio anteproyecto por su artículo 10, cuando modifica en sentido contrario el artículo 20.2 de la Ley 10/1998. Así lo ha puesto de manifiesto también el informe jurídico: "el texto proyectado resulta contrario a las atribuciones que ahora se otorgan a la consejería competente en ordenación el territorio respecto a la aprobación de planes y proyectos regionales en el ámbito de sus competencias".

En segundo lugar, se asigna a la Junta de Castilla y León la competencia para aprobar directrices vinculantes para todos los órganos de la Administración de la Comunidad y "en su caso, para las fundaciones y empresas públicas".

Las empresas y fundaciones públicas no forman parte de la Administración, no son entes públicos. Pese a lo confuso de su denominación, son sociedades mercantiles o entes privados de base fundacional, por lo que la tutela administrativa que se propone ejercer sobre ellas a través de las mencionadas directrices vinculantes solo es posible si encuentra encaje en el régimen jurídico al que la ley les somete.

El artículo 2 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, de aplicación general conforme a su disposición final primera, determina que "Las fundaciones se rigen por la voluntad del fundador, por sus Estatutos y, en todo caso, por la Ley". Esta remisión a la ley conduce también a la Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León, que considera "fundaciones públicas de la Comunidad a efectos de esta Ley aquellas en cuya dotación participen en más del cincuenta por ciento, directa o indirectamente, la Administración General de la Comunidad o las demás entidades del sector público autonómico".

Por su parte, el artículo 94 de la Ley 3/2001 determina el régimen jurídico de las empresas públicas, que "se regirán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y de contratación. En ningún caso podrá disponer de facultades que impliquen el ejercicio de potestades públicas".

Así, el artículo 2.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, incluye en el sector público autonómico tanto a las empresas como a las fundaciones públicas de la Comunidad, y se detiene también en la determinación de su régimen jurídico. Según el artículo 4 de la Ley 2/2006:

"1. El régimen económico y financiero del sector público autonómico es el establecido en esta Ley, sin perjuicio de las especialidades contenidas en normas especiales y de lo establecido en la normativa estatal de general aplicación y en la normativa comunitaria.

»2. En particular, se someterán a su normativa específica: (…).

»b) El régimen jurídico del patrimonio de las entidades que integran el sector público autonómico. (…).

»d) El régimen de la contratación de las entidades integrantes del sector público autonómico.

»3. Tendrán carácter supletorio las demás normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho común".

Las directrices vinculantes de la Junta de Castilla y León, que no disponen de naturaleza reglamentaria, sino que son manifestación más bien del ejercicio de facultades de planificación o de dirección de la actividad de los órganos inferiores, no parecen encontrar en el régimen jurídico expuesto un fácil encaje que permita su aplicación directa a tales entidades. La voluntad de estas entidades privadas se conforma en los correspondientes órganos societarios o de la fundación y, es a través de ellos, en los que la participación mayoritaria de la Administración General o Institucional autonómica podrá hacerse valer, en su caso, para determinar u orientar la actuación de estas entidades hacia los fines más convenientes para el interés público.

En consecuencia, se considera que esta modificación no es acorde con el régimen jurídico aplicable a fundaciones y empresas públicas de la Comunidad de Castilla y León.

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 de Castilla y León".

b) Modificación del artículo 79.2 de la Ley 3/2001, que pasa a tener la siguiente redacción: "La mesa de contratación estará constituida por un Presidente, un mínimo de tres Vocales y un Secretario designado por el órgano de contratación. Entre los Vocales figurarán necesariamente un letrado de los Servicios Jurídicos de la Comunidad y un Interventor.

»Por resolución del Interventor General de la Administración de la Comunidad podrá acordarse los supuestos en que, en sustitución del interventor, podrán formar parte de las mesas de contratación funcionarios específicamente habilitados para ello".

En la redacción vigente únicamente se señala que "La mesa de contratación estará constituida por un presidente, un mínimo de tres vocales y un secretario designado por el órgano de contratación. Entre los vocales figurarán necesariamente un letrado de los Servicios Jurídicos de la Comunidad y un interventor".

Por tanto, en la modificación se mantiene la asistencia de letrados e interventores de la Administración de la Comunidad a la mesa de contratación, que es necesaria para la válida constitución de este órgano de asistencia al órgano de contratación. La novedad se presenta en el segundo párrafo, que admite que el interventor general pueda delimitar supuestos en los que es admisible la sustitución del interventor, por funcionarios específicamente habilitados para ello.

El artículo 326.5 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), aplicable solo a la Administración del Estado, contiene una previsión similar, aunque más precisa en cuanto a la pertenencia de los funcionarios sustitutos a la Intervención General. Indica en su primer párrafo que "(…) entre los vocales deberán figurar necesariamente un funcionario de entre quienes tengan atribuido legal o reglamentariamente el asesoramiento jurídico del órgano de contratación y un interventor, o, a falta de éstos, una persona al servicio del órgano de contratación que tenga

atribuidas las funciones correspondientes a su asesoramiento jurídico, y otra que tenga atribuidas las relativas a su control económico-presupuestario". (En el mismo sentido se pronunciaba el artículo 21.2 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público).

Como novedad, la LCSP introdujo en el párrafo segundo del citado artículo 326.5 que "Por resolución del titular de la Intervención General correspondiente podrá acordarse los supuestos en que, en sustitución del Interventor, podrán formar parte de las mesas de contratación funcionarios del citado Centro específicamente habilitados para ello".

Pues bien, la sustitución del interventor ha de disponer de la necesaria cobertura jurídica, puesto que su ausencia en las mesas de contratación afecta a la válida constitución de la misma.

De acuerdo con el artículo 8 del Decreto 7/2022, de 5 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda, a la Intervención General le corresponden "Además de las competencias previstas en el artículo 40 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, (…) el ejercicio de las funciones y las competencias que le atribuyen la Ley 2/2006, de 3 de mayo y demás normativa vigente. Asimismo, le corresponde cualquier otra que se le atribuya, desconcentre, delegue o encomiende".

A este respecto, según el artículo 40. b) de la Ley 3/2001, al titular de la Intervención General le correspondería "Dirigir y gestionar los Servicios propios, así como los órganos y unidades administrativas que se encuentren bajo su dependencia". Por su parte, la Ley 2/2006 dedica su título VII al "Control de la gestión económico-financiera realizado por la Intervención General de la Administración de la Comunidad de Castilla y León", ley en la que no hay menciones a la cuestión tratada.

Pues bien, las pautas para el ejercicio de la facultad autoorganizativa de la que dispone el interventor general, conforme al artículo 40.b) de la Ley 3/2001, las debe proporcionar el anteproyecto para delimitar los supuestos en los que la sustitución resultaría procedente. Junto a ello, el anteproyecto también debiera acotar otras condiciones, tales como las de titulación necesaria del sustituto y el nivel e idoneidad del puesto en relación con la sustitución, garantizando el que se trate de funcionarios y que ocupen puesto en la Intervención General, a similitud de la previsión que contiene la LCSP para el ámbito estatal.

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 de Castilla y León".

Disposición adicional segunda.- ***Creación de la Autoridad Independiente en materia de corrupción de Castilla y León*****.**

A través de esta disposición adicional se procede a la creación de la Autoridad Independiente en materia de corrupción de Castilla y León, si bien no se delimita con claridad su naturaleza, régimen jurídico, ni su ámbito material, más allá de su actuación como canal externo de comunicación al que se refiere la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. También es confuso su régimen de organización y su relación con el Consejo de Cuentas, al que se adscribe.

En primer término, la Memoria aclara que es un órgano unipersonal, no colegiado, aclaración que debiera incluirse en el texto, junto con las determinaciones necesarias acerca de la naturaleza de este organismo público y de la relativa a su personalidad jurídica y capacidad de obrar.

Según el último párrafo del apartado segundo, "El régimen jurídico personal, presupuestario, de contratación y de asistencia jurídica de la Autoridad independiente en materia de corrupción de Castilla y León será el que corresponde al Consejo de Cuentas de Castilla y León", al que se adscribe orgánica y presupuestariamente. Así, aspectos básicos conformadores de la autonomía necesaria para garantizar el ejercicio independiente de las funciones de esta Autoridad, tales como el presupuestario y de gestión económica, y el organizativo de su estructura y personal, se someten a la decisión de sujetos sometidos a su control, el Consejo de Cuentas, por lo que aquellas notas pueden verse comprometidas. La creación de un organismo con personalidad jurídica propia y diferenciada de la de aquellos sobre los que proyecta su actuación solventaría el indicado problema.

Sin perjuicio de lo anterior, a fin de evitar las dudas que se han manifestado a lo largo de la tramitación acerca del alcance de la adscripción orgánica y presupuestaria al Consejo de Cuentas, se considera que, de mantenerse dicha adscripción, lo que la ley debe garantizar es que la Autoridad Independiente actuará con separación de sus funciones respecto de las que corresponden al Consejo de Cuentas y con plena independencia

del resto de sus órganos, sin perjuicio de que el Consejo de Cuentas de Castilla y León le provea, para el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas, de los necesarios medios materiales y personales con cargo a su presupuesto.

Esta separación de las funciones de la Autoridad Independiente respecto de las que corresponden al Consejo de Cuentas impide que sea el presidente del Consejo de Cuentas el que informe anualmente a las Cortes de Castilla y León de la actividad realizada en este ámbito, por lo que se debe suprimir la previsión del apartado 7 de la disposición adicional que se comenta.

En segundo lugar, el anteproyecto asigna al titular de la Autoridad Independiente la condición de autoridad pública y se le asimila al rango de director general de la Administración autonómica. Este rango parece excluir al presidente y consejeros del Consejo de Cuentas que, de acuerdo con su régimen retributivo, se equiparan a los rangos de presidente y consejeros de la Junta de Castilla y León (artículo 28 de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León, y sucesivas leyes de presupuestos de la Comunidad). Además, la inclusión del Consejo de Cuentas en el ámbito subjetivo sobre el que proyecta sus funciones la Autoridad Independiente haría ciertamente dudosa, por incompatible, la coincidencia entre el titular de la Autoridad Independiente y los miembros del Consejo de Cuentas o titulares de cualquiera de los órganos de esta Institución Propia.

En todo caso, el nombramiento del titular de esta instancia independiente y la terminación de su mandato deben estar sujetos en lo relativo a la autoridad responsable de su nombramiento, la duración de su mandato y su revocabilidad, a condiciones que se deben concretar necesariamente y que han de garantizar su independencia e inamovilidad. El anteproyecto no las determina.

Por último, en cuanto a sus atribuciones, el apartado 4 de la disposición adicional asigna a la Autoridad Independiente la función de actuar "como canal externo de comunicación al que se refiere la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y lucha contra la corrupción, respecto de las informaciones que afecten al ámbito establecido en el apartado anterior".

Ello remite a la regulación del título III de la Ley 2/2023, relativo al "Canal externo de información de la Autoridad Independiente de Protección

del Informante, A.A.I", que tiene carácter básico y que comienza con el artículo 16, sobre "Comunicación a través del canal externo de información de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I. o a través de las autoridades u órganos autonómicos", que dispone lo siguiente:

"1. Toda persona física podrá informar ante la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., o ante las autoridades u órganos autonómicos correspondientes, de la comisión de cualesquiera acciones u omisiones incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley, ya sea directamente o previa comunicación a través del correspondiente canal interno.

»2. Las referencias realizadas en este título III a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., se entenderán hechas, en su caso, a las autoridades autonómicas competentes".

Dentro de esta función, interesa destacar tres preceptos de la Ley 2/2023, que inciden en la autonomía del órgano, la condición de su personal y el ámbito subjetivo sobre el que se proyecta su actuación como canal externo.

- El artículo 19.4 determina que "Los funcionarios de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I. que desarrollen actividades de investigación tendrán la consideración de agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones y estarán obligados a guardar secreto sobre las informaciones que conozcan con ocasión de dicho ejercicio". De este modo, el eventual empleo de los medios personales de la Institución a la que pretende adscribirse la Autoridad Independiente -de mantenerse este planteamiento- ha de permitir garantizar esta previsión.

- El artículo 22, según el cual "La Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I. deberá publicar su procedimiento de gestión de informaciones. Cada tres años revisará y, en su caso, modificará dicho procedimiento teniendo en cuenta su experiencia y la de otras autoridades competentes. La modificación será asimismo objeto de publicación". Esta cuestión, por tanto, quedaría al margen del desarrollo reglamentario que de las previsiones del anteproyecto efectúe la Junta de Castilla y León.

- Por último, el artículo 24.2 establece que "La autoridad independiente o entidad que pueda señalarse en cada comunidad autónoma, lo será respecto de las informaciones que afecten:

»a) al sector público autonómico y local de su respectivo territorio,

»b) a las instituciones autonómicas a que se refiere el artículo 13.2, y

»c) a las entidades que formen parte del sector privado, cuando el incumplimiento comunicado se circunscriba al ámbito territorial de la correspondiente comunidad autónoma".

Así las cosas, cuando el apartado 4 de la disposición adicional se remite al ámbito de su apartado 3, está omitiendo la mención a las entidades privadas del artículo 24.2.c), que la Ley 2/2023 incluye en el ámbito subjetivo de actuación de la Autoridad Independiente como canal externo, omisión que debe subsanarse en el anteproyecto.

En lo demás, se deben delimitar con mayor precisión las funciones de la Autoridad Independiente previstas en el apartado 5.c) de la disposición adicional, relativas tanto al asesoramiento como a la evaluación de la eficacia de instrumentos jurídicos y medidas existentes en la materia.

Así, a juicio de este Consejo, el asesoramiento debiera incluir, además del general en la materia, el informar preceptivamente los proyectos normativos que afecten a su ámbito de competencia o a las funciones que desarrolla, así como el adoptar recomendaciones y normas de desarrollo de buenas prácticas para el mejor cumplimiento de los objetivos perseguidos en esta materia.

Sobre la evaluación, junto a la de las normas y medidas ya existentes, puede incluirse una evaluación anterior a la puesta en práctica de otras, para el estudio previo de su utilidad. A esta evaluación puede sumarse, por último, la de la propia actividad de la Autoridad Independiente, que puede recogerse en un estudio o memoria anual que la Autoridad Independiente presentará a las Cortes de Castilla y León.

A la vista de las consideraciones expuestas, este Consejo Consultivo considera que el anteproyecto no ofrece un régimen acabado de la Autoridad Independiente a cuya creación procede, en cuanto a la naturaleza del órgano, las garantías de su autonomía e independencia y la definición de sus funciones, lo que va en detrimento de la seguridad jurídica y, en definitiva, del logro de la finalidad que motiva la creación de este Organismo.

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 de Castilla y León".

Delimitados estos rasgos esenciales en la Ley, ello no impide el que, en su desarrollo, la Junta de Castilla y León deba aprobar mediante decreto el estatuto de la Autoridad Independiente, en el que se establezca su organización, estructura, funcionamiento, así como todos los demás aspectos que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones. A ello se debería referir expresamente el anteproyecto.

En cualquier caso, la norma reglamentaria que aprueba la Junta de Castilla y León sobre el estatuto de la Autoridad Independiente deberá guardar la debida coherencia y no afectar a la regulación propia del Consejo de Cuentas, en la medida que el reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Cuentas se aprueba por la Mesa de las Cortes, y no por la Junta de Castilla y León, por lo que cualquier colisión o incidencia entre ambas normas ocasionará conflictos normativos.

Sin perjuicio de lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que, conforme a una adecuada técnica legislativa, la creación y regulación de un organismo de esta naturaleza debiera realizarse mediante un anteproyecto de ley *ad hoc* (cabe recordar, a estos efectos, el anteproyecto de ley que fue objeto del dictamen 61/2021, de 3 de mayo, de este Consejo) en cuya tramitación se garantizara la participación ciudadana y, fundamentalmente, se diera audiencia al Consejo de Cuentas.

Disposición adicional tercera.- ***Medidas de dinamización en los pequeños municipios del medio rural*****.**

Por el texto de la memoria parece que a través de esta disposición se pretenden crear las condiciones para la sostenibilidad de actividades económicas en localidades en que "por las condiciones demográficas, no se produce la competencia en el libre mercado".

Dado que con el texto de la disposición la Administración no se obliga, estaríamos ante una regulación de carácter programático de escasa fuerza normativa que, sin necesidad de este marco general, podría contemplarse en las leyes sectoriales correspondientes y que no exime de que los beneficios a los que hace referencia deban articularse en la forma prevista para cada uno de ellos por el ordenamiento jurídico.

III
CONCLUSIONES

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

Atendidas las observaciones formuladas en la consideración jurídica 2ª, a los artículos 4.6, 9 y 12 y a la disposición adicional segunda del anteproyecto, 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.