



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero y  
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero y  
Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Valladolid el día 30 de junio de 2005, ha examinado el *expediente relativo al anteproyecto de ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 6 de mayo de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 11 de mayo de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 467/2005, requiriéndose, de forma simultánea, que se completara el expediente con todos los borradores del anteproyecto elaborados durante la tramitación del expediente, así como con la acreditación de haberse remitido el anteproyecto a la Consejería de Cultura y Turismo, y suspendiéndose entre tanto el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia a los Consejeros Sres. Estella Hoyos y Quijano González.



Con fecha 18 de mayo de 2005, se recibe en el Consejo la documentación requerida, consistente en:

- Copia del oficio de remisión del anteproyecto a todas las Consejerías, de fecha 1 de junio de 2004.

- Escrito de fecha 17 de mayo de 2005 del Secretario General de la Consejería de Cultura y Turismo, certificando haberse recibido el anteproyecto de ley de Hacienda, al cual no se formuló desde dicha Consejería observación alguna.

- Borrador del anteproyecto de ley, de fecha 2 de julio de 2004, que fue remitido al Consejo Económico y Social y a la Dirección de los Servicios Jurídicos.

- Borrador del anteproyecto de ley, de fecha 22 de marzo de 2005, informado por la Dirección de los Servicios Jurídicos.

### **Primero.- El anteproyecto.**

El anteproyecto objeto de dictamen consta de una exposición de motivos, 296 artículos, 17 disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Su articulado se estructura en ocho títulos:

- I, ámbito de aplicación y principios generales.
- II, competencias en las materias objeto de esta ley.
- III, régimen jurídico de los derechos y obligaciones de contenido económico de las entidades integrantes del sector público autonómico.
- IV, del régimen presupuestario.
- V, de la gestión de tesorería y de las operaciones financieras.
- VI, de la contabilidad.



- VII, del control de la gestión económico-financiera realizado por la Intervención General de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- VIII, de las responsabilidades.

### **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:

- El borrador inicial del anteproyecto, sin fecha específica.

- Las observaciones formuladas al anteproyecto por las distintas Consejerías y contestación a tales observaciones por parte de la de Hacienda.

- El escrito de fecha 8 de julio de 2004 del Presidente del Consejo Económico y Social, comunicando el Acuerdo de la Mesa de Gobierno del Consejo sobre la no procedencia de emisión de informe.

- El informe de fecha 28 de abril de 2005 de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

- Una Memoria explicativa del anteproyecto, de fecha 29 de abril de 2005.

## **II**

### **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía se refiere al Consejo Consultivo de Castilla y León como el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.



La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, califica en su artículo 4.1.c) como preceptiva la consulta en el supuesto de anteproyectos de ley, reservando esta competencia para el Pleno (artículo 19.2).

## **2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los proyectos de ley.**

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Contrastada la documentación remitida no puede dejar de advertirse la ausencia de participación alguna en el expediente de elaboración del anteproyecto por parte de los sectores eventualmente interesados o afectados por su regulación.

En este sentido, es cierto que una parte importante del anteproyecto tiene un marcado carácter técnico, agotando su virtualidad dentro de los límites, más o menos precisos, de lo que podría denominarse "régimen económico y presupuestario del sector público autonómico". Tal es el caso de la parte relativa a lo que, en el ámbito estatal, constituye el contenido propio de la Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre).

Sin embargo, el anteproyecto, en su intención codificadora, regula también otras materias que, sin perjuicio de su conexión con el ámbito antes referido, exceden estrictamente de éste. Es precisamente por la regulación de tales materias, por lo que debe ponerse de manifiesto el contraste que se aprecia entre la opción ahora adoptada (excluyendo cualquier participación externa en la elaboración del anteproyecto) y la forma en que se han



tramitado, en su propio ámbito, los expedientes de elaboración de otras disposiciones cuyo contenido material coincide, siquiera en parte, con el del anteproyecto ahora objeto de dictamen.

Baste citar, a título de ejemplo, el alto grado de participación, tanto por la vía de la audiencia directa y específica como por la de la información pública, con que se han tramitado, en el ámbito estatal, los expedientes de elaboración del anteproyecto de Ley General Tributaria (actual Ley 58/2003, de 17 de diciembre) o del anteproyecto de Ley General de Subvenciones (actual Ley 38/2003, de 17 de noviembre).

La ausencia de la citada participación impide conocer qué opinión merece la regulación propuesta en todas aquellas instancias sociales y sectores de actividad directa o indirectamente afectados por ella.

Dicha ausencia resulta más acusada tanto en relación a las universidades públicas, máxime vista la función reconocida al Consejo de Universidades de Castilla y León en el artículo 7.1.a) de la Ley 3/2003, de 28 de marzo, de Universidades de Castilla y León, como respecto de las entidades que integran la Administración local, toda vez que en virtud de la disposición final primera de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, les resultarán directamente aplicables determinadas previsiones de la ley.

### **3ª.- Consideraciones de carácter general.**

#### **A) Sobre la aplicación de la futura Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.**

A juicio de este Órgano Consultivo el principal inconveniente que presenta el anteproyecto de ley sometido a dictamen es el de su difícil aplicación, dificultad que resulta de la propia complejidad de la materia y de un extenso y plural ámbito subjetivo, pero que hacen que sea, en ocasiones, muy complicado para el estudioso del derecho o el operador jurídico conocer con claridad y certeza qué normas se aplican a determinado ente.

Justo es señalar que se aprecia, y se valora, un esfuerzo en ir precisando a lo largo de la norma el ámbito subjetivo de aplicación de sus preceptos, pese



a lo cual se considera que todo esfuerzo que se haga por dotar de mayor claridad a un aspecto tan importante como el que se analiza merecerá la pena.

Con dicho fin este Consejo tiene a bien formular las dos siguientes sugerencias:

a) Que se incorpore en el capítulo I del título I del anteproyecto de ley un artículo en el que respecto de cada una de las entidades integrantes del sector público autonómico, relacionadas en el artículo 2, se determine el régimen jurídico –por referencia a títulos, capítulos, secciones, con las excepciones o salvedades precisas, realizadas en el propio artículo o en aquel al que se refieran– que resulte de aplicación a cada una de ellas. El artículo también podría redactarse estableciendo respecto de cada parte de la norma –título, capítulo, sección– a qué entidades resulta de aplicación o de cualquier otro modo que se estime más oportuno para lograr el fin perseguido.

La idea no es nueva, existen precedentes legislativos establecidos con similar finalidad, baste citar, a modo de ejemplo, el artículo 4 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

El Consejo no ignora la dificultad inherente a la redacción de un precepto de tal naturaleza, pero de resultar posible haría más ágil y segura la aplicación de los restantes –casi 300– artículos.

b) Que se observen los dos siguientes criterios:

- Que las referencias a las diferentes entidades que integran el sector público autonómico se realicen siempre utilizando la misma denominación, la recogida en el artículo 2. Criterio generalmente observado en el anteproyecto aunque no siempre (por ejemplo, artículos 45, 87, 160 o 253).

- Que las referencias a varias de dichas entidades conjuntamente, especialmente en las llamadas cláusulas o referencias de cierre, se empleen lo menos posible, y de hacerlo sólo por referencia a conceptos definidos jurídicamente (por ejemplo, Administración de la Comunidad de Castilla y León o sector público autonómico), siendo en otro caso preferible hacerlo por referencia expresa a las letras y apartados del artículo 2, que aunque menos estético resulta mucho más seguro.



En este sentido en el anteproyecto se utilizan diferentes y variadas cláusulas de cierre (entre otros, artículos 87.1 y 3, 89.c, 99, 124.2, 162, 170.1.a, 219 o 253) que en ocasiones resultan imprecisas, suscitando dudas interpretativas respecto de a qué entidades se refieren (si a todas las del artículo 2, a las del artículo 2.1 o a las de artículo 2.1 excepto las del apartado g, o el g y el f, etc.).

### **B) Regulación de los derechos de naturaleza pública.**

El anteproyecto de ley, inspirado en un ánimo codificador, aborda la regulación de todos los derechos de naturaleza pública, tanto de los de carácter tributario como de los de carácter no tributario, siguiendo así la pauta marcada por la regulación de otras Comunidades Autónomas como Madrid, Murcia o Castilla-La Mancha; un criterio que puede resultar plausible.

Ahora bien, sistemáticamente se aborda la regulación de los derechos tributarios y de los no tributarios conjuntamente, en una misma sección, la sección 2ª del capítulo I del título III, generando, a juicio de este Órgano Consultivo, una serie de dudas e inseguridades no deseables.

No obstante, con carácter previo hay que señalar:

Que la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT), en su artículo 1.1 establece: "Esta ley establece los principios y las normas jurídicas generales del sistema tributario español y será de aplicación a todas las Administraciones tributarias en virtud y con el alcance que se deriva del artículo 149.1.1ª, 8ª, 14ª y 18ª de la Constitución".

El Consejo de Estado en el Dictamen 1403/2003, de 22 de mayo, emitido con relación al anteproyecto de la LGT, manifestó: "El anteproyecto de Ley sometido a consulta se dicta al amparo de los títulos competenciales antes reseñados, con distinto alcance cada uno de ellos; y, sin embargo, no determina cuáles de sus preceptos son básicos, cuáles son no básicos, aplicables exclusivamente a la Hacienda estatal, y cuáles son preceptos directamente aplicables a todas las Comunidades autónomas y al Estado por derivar de la competencia legislativa exclusiva de éste.



»(...) con arreglo a los títulos competenciales invocados, es claro que hay preceptos que han de ser de aplicación directa para todas las Comunidades Autónomas y que ni siquiera admiten un desarrollo normativo complementario por parte de éstas.

»Así hay muchas cuestiones que claramente han de ser aplicables a todas las Comunidades Autónomas. Por citar algunas, la reserva de ley, las normas relativas a la eficacia temporal y espacial de las normas tributarias, los derechos de los contribuyentes, el régimen de la prescripción y de la caducidad, la regulación del interés de demora (sentencia del Tribunal Constitucional 14/1986) y de los recargos, la suspensión de los actos tributarios, etc. Y hay otras materias respecto de las que debe reconocerse cierta competencia normativa de las Comunidades Autónomas, como, por ejemplo, en la regulación de determinados procedimientos”.

De lo expuesto se desprende que resulta trascendente poder precisar con claridad qué preceptos resultan de aplicación a los derechos de naturaleza tributaria y cuáles no, para así poder comprobar que aquellos se amparan en el ejercicio de las competencias normativas de la Comunidad Autónoma.

En el anteproyecto de ley, pese a lo dispuesto en el artículo 4.2.a) y al esfuerzo que se aprecia de ir precisando qué preceptos no se aplican a los derechos de naturaleza tributaria, lo cierto es que, por la sistemática seguida de regular conjuntamente ambos tipos de derechos, hay numerosos preceptos de la sección 2ª en los que no resulta claro su ámbito de aplicación.

Las dudas se suscitan, fundamentalmente, respecto de los artículos 38 a 50, donde se regulan cuestiones como el procedimiento de apremio y medidas cautelares, aplazamiento o fraccionamiento de pagos y dispensa de garantías, compensación de deudas, intereses de demora, recargos y prescripción, y en los que no se hace salvedad alguna respecto a los derechos de naturaleza tributaria, exceptuando las contenidas en los artículos 47 (recargos) y 48 (plazos de prescripción), y parcialmente en los artículos 45 (compensación de deudas) y 46 (intereses de demora).

Si bien pudiera pensarse respecto de determinados preceptos (algunos del procedimiento de apremio) que se han regulado intencionadamente para ambos tipos de derechos, no puede, sin embargo, llegarse a dicha conclusión,





vistas las competencias autonómicas, respecto de otros preceptos (por ejemplo, artículos 43, 46.1, 49 y 50), suscitando así las dudas sobre el ámbito de aplicación de todos ellos. Dudas que, a juicio de este Órgano Consultivo, podrían evitarse si se afrontase la regulación de los derechos de carácter tributario y de los derechos de carácter no tributario de manera formalmente separada, en diferentes secciones o subsecciones, que bien pudiera corresponderse con la que, a modo de simple sugerencia, a continuación se apunta:

- Una sección o subsección destinada a la regulación de los derechos de naturaleza no tributaria, en la que se recogiesen todos los preceptos que, teniendo en cuenta el artículo 10.1 de la LGP, se estimase oportuno recoger y que podría contener gran parte de los de la actual sección 2ª.

- Otra sección o subsección destinada a la regulación de los derechos de naturaleza tributaria, cuyo principal contenido fuese la obligada remisión a la LGT, una sola, y no una en cada precepto, y en la que también podría disponerse la aplicación de alguno o algunos de los preceptos de la sección o subsección anterior, si se estimase oportuno y las competencias autonómicas lo amparasen.

Con la regulación separada de ambos tipos de derechos, criterio al que también responde la normativa estatal, no ya en secciones diferentes sino en distintas leyes, LGP y LGT, sin duda en consideración a la fisonomía propia y carácter singular de los derechos de naturaleza tributaria, se vería reforzado claramente el principio de seguridad jurídica.

### **C) Carácter excesivamente reglamentario.**

Se aprecia en el anteproyecto un ánimo codificador que ha abocado a éste a una dimensión, quizá excesiva, en la que se regulan aspectos más propios de las normas reglamentarias.

Este Consejo hace suyas las consideraciones que a continuación se recogen, formuladas por el Consejo de Estado en el Dictamen 1403/2003 ya reseñado:



“(…) llama la atención (…) la inclusión en el anteproyecto de algunos contenidos de marcado carácter reglamentario que no son propios de una Ley (…)”.

»(…) así, en ocasiones regula materias con excesivo detalle o de escasa entidad, más propias de las disposiciones reglamentarias; y otras veces se refiere a materias estrictamente procedimentales y de atribución de competencias a órganos de la Administración General del Estado para el ejercicio de potestades administrativas.

»Esta técnica normativa entra dentro de las distintas opciones de que dispone el legislador y, en consecuencia, no empece a la legitimidad del anteproyecto. Sin embargo (…) tal nivel de detalle no parece necesario para dar estricto cumplimiento a la reserva de ley y tampoco es recomendable desde el punto de vista de la seguridad jurídica.

»La minuciosidad de la regulación contenida en el anteproyecto o la inclusión de materias más propias del ámbito reglamentario podría poner en peligro, en el futuro, su deseable estabilidad: cuando un cambio en las circunstancias obligue a introducir modificaciones en determinadas normas procedimentales o en la organización interna de la Administración, por ejemplo, sería preferible no tener que acometer para ello una reforma legal, con todo lo que implica. (…) el hecho de que normas de carácter más reglamentario que legal se encuentren en el texto de la Ley podría dar lugar a una excesiva rigidez, también indeseable, en la regulación de determinadas cuestiones”.

Así, no puede dejar de destacarse el considerable número de preceptos que contienen previsiones puramente organizativas, fundamentalmente orgánicas, como son las contenidas en los artículos 25, 155, 168, 170, 223, 224 y 243, entre otros.

Decisión legítima, si bien desaconsejable conforme se ha indicado, y que supone regular en una norma con rango legal –con lo que ello conlleva– cuestiones que generalmente encuentran su sede propia en las disposiciones destinadas a determinar la organización administrativa, fundamentalmente su estructura orgánica, en la actualidad el Decreto 2/2003, de 3 de julio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de Reestructuración de Consejerías, y



los Decretos 71 a 80/2003, de 17 de julio, por los que se establece la estructura orgánica de las diferentes Consejerías, así como las respectivas Órdenes de desarrollo.

Por otra parte, supone abordar cuestiones que inciden en el ámbito competencial de una Consejería, Presidencia y Administración Territorial, que ha formulado una observación en análogo sentido a la que aquí se recoge.

Como punto de referencia baste señalar que prácticamente ninguno de los artículos anteriormente reseñados tiene en la LGP, aun existiendo análogo precepto, una correlativa previsión organizativa.

Por último cabe señalar que, aun cuando en menor medida, no resultan totalmente ajenas a la cuestión que se suscita las previsiones contenidas en el artículo 6 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, y que se incorporan en las disposiciones adicionales 15ª y 16ª del texto definitivo del anteproyecto, por cuanto al quedar congeladas en una norma de rango legal dificultarían cualquier posible reorganización administrativa que pudiese afectarlas.

#### **D) La referencia al Presidente de determinados organismos y entidades.**

En distintos artículos del proyecto remitido se hace referencia a “los Presidentes de las entidades institucionales y demás entes con presupuesto limitativo”. Al respecto, debe señalarse que el término “Presidente” puede dar lugar a dudas interpretativas, en cuanto a qué figura pretende referirse la norma en aquellos organismos o entidades, por ejemplo, en los que o bien no exista Presidente o bien dentro de sus funciones no estén las de gestión, sino que sean meramente representativas. Incluso en algunos casos la figura de “Presidente” no lo es del órgano, sino del Consejo de Administración del órgano, existiendo otro órgano unipersonal de carácter directivo.

Por esta razón sería más oportuno hacer una referencia más genérica que pueda ser de aplicación a todos los órganos o entes mencionados, puesto que al hacer referencia a distintos organismos autónomos, entes institucionales y demás entes con presupuesto limitativo, y tener éstos distinta estructura orgánica, considera este Órgano Consultivo que la referencia debe ser más amplia, con el fin de que tenga cabida lo recogido en dicha estructura para



cada órgano. Lo anterior sucede, por ejemplo, en los artículos 116, 124, 192, 229.1.b) y 278.2, entre otros.

En este sentido, podría mantenerse la referencia a Presidentes siempre y cuando se le añadiera "o máximo representante de las entidades institucionales y demás entes con presupuesto limitativo".

En otras ocasiones se hace referencia "al órgano rector del Organismo Autónomo". Se considera que este término tampoco es adecuado puesto que en ocasiones los órganos rectores pueden ser varios (Consejo de Administración, Presidente de dicho Consejo, Gerente del Organismo).

#### **4ª.- Observaciones al título I.- *Ámbito de aplicación y principios generales.***

El primer comentario que suscita el anteproyecto sometido a dictamen tiene que ver con la adecuación del título con el que se ha denominado a la ley proyectada.

Tal y como ha señalado el Consejo de Estado en su Dictamen 621/2004, de 20 de mayo, el título de las leyes debe ser suficientemente identificador y descriptivo de su contenido esencial; deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición.

Sin embargo, llama la atención la diferencia que se establece entre la Hacienda de la Comunidad y el sector público autonómico, sin que llegue a comprenderse la razón a la que responde tal distinción, toda vez que la Hacienda de la Comunidad no es sino el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde a la Administración General de la Comunidad y a sus organismos autónomos, es decir, a una parte integrante del sector público autonómico, de modo que no es algo diferente o ajeno a éste sino comprendido en él.

No obstante, es posible que este modo de titular el texto legal esté influenciado por la denominación dada a la Ley vigente y que se hayan considerado razones de inercia y tradición para mantener la referencia expresa a la Hacienda de la Comunidad, aun cuando induzca a confusión.



## **Artículo 2.- Configuración del sector público autonómico.**

El contenido de este precepto ofrece novedades en relación con el artículo 16 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, vigente. Así, se amplía la configuración del sector público autonómico con la mención expresa a los consorcios dotados de personalidad jurídica, en los supuestos indicados, y a los órganos con dotación diferenciada en los presupuestos generales de la Comunidad no incluidos en las categorías reflejadas en el apartado 1 del precepto, estableciendo que forman parte del sector público autonómico y se les aplicarán las previsiones de esta ley sin perjuicio de las especialidades que se establezcan en sus normas de creación, organización y funcionamiento.

En relación con los consorcios dotados de personalidad jurídica, es cierto que si bien el contenido del apartado f) está inspirado en el artículo 2.3 de la LGP, sigue apreciándose una falta de determinación al exigirse que los actos del consorcio estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de un órgano de la Comunidad, sin precisar qué debe entenderse por sujeción directa o indirecta ni si dicha sujeción afectaría a todos los actos o sólo a algunos.

La letra g) del artículo 2.1 contiene una especie de cláusula residual mediante la que se completa la configuración del sector público autonómico a los efectos de esta ley, aludiendo al "resto de entidades o instituciones públicas creadas por la Comunidad o dependientes de ella". Desde este Consejo Consultivo se duda de la posible existencia de otras entidades o instituciones públicas diferentes a las enumeradas en el texto del precepto. No obstante, en su caso, debería constar una referencia expresa a las entidades o instituciones que podrían tener cabida en el ámbito de esta cláusula residual.

Igualmente la expresión "cualesquiera otras personas jurídicas" denota cierta inconcreción, teniendo en cuenta que su tipología está completamente determinada por el ordenamiento jurídico, no configurándose como un sistema de *números apertus*, sin que exista la posibilidad de constituirse adoptando formas diferentes.

En relación con los órganos con dotación diferenciada a que se refiere el apartado 2, debe traerse a colación lo dispuesto en el último inciso del artículo 2.3 de la LGP, según el cual el régimen de contabilidad y de control quedará



sometido en todo caso a lo establecido en sus normas de creación, organización y funcionamiento, sin que les sea aplicable en estas materias lo establecido en aquella Ley. Esta es una previsión que debería incluirse en la ley proyectada a fin de respetar la naturaleza y funcionamiento de los órganos a los que va destinada.

Por otra parte, el artículo 2 de la LGP excluye expresamente de la aplicación de esta Ley a las Cortes Generales, que gozan de autonomía presupuestaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución, sin perjuicio de mantener la coordinación necesaria para la elaboración del proyecto de ley de presupuestos generales del Estado.

Resulta oportuno que en el artículo comentado se añada una mención similar relativa a la exclusión de las Cortes de Castilla y León de la aplicación del contenido de la ley proyectada, siempre que se considere que ninguna de las previsiones contenidas en el anteproyecto les resultan aplicables o que, en otro caso, se refleje expresamente cuáles les serían de aplicación.

### ***Artículo 3.- Definición de la Hacienda de la Comunidad.***

Definida correctamente como el conjunto de derechos y obligaciones..., llama la atención, sin embargo, la personificación que se realiza de la Hacienda de la Comunidad en numerosos preceptos del anteproyecto, teniendo en cuenta que a lo se refiere con este término no es a un ente dotado de personalidad jurídica propia, sino, como ya se ha dicho, a un conjunto de derechos y deberes de contenido económico.

Las referencias así realizadas, de forma impropia, aunque usuales tanto en la normativa autonómica como en la estatal, debieran evitarse, reservando el término "Hacienda de la Comunidad" para aquellos supuestos que se refieran al conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponda a la Administración General de la Comunidad y a sus organismos autónomos.

### ***Artículo 4.- Régimen jurídico aplicable.***

Con el fin de ofrecer una regulación completa del régimen económico y financiero del sector público autonómico, sería conveniente añadir un nuevo



apartado en el que, al igual que en el artículo 4.3 de la LGP, se recoja la siguiente mención: "Tendrán carácter supletorio las demás normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho común".

### **Artículo 5.- *Fundaciones públicas de la Comunidad.***

El precepto, que reproduce en parte el contenido del artículo 17 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, determina la definición de las fundaciones públicas de la Comunidad a los efectos de esta Ley, concretando la participación directa o indirecta que ha de tener en su dotación la Administración General de la Comunidad o las demás entidades del sector público autonómico en más de un cincuenta por ciento.

Añade la previsión de la necesidad de autorización previa de la Junta de Castilla y León para su creación, requisito que aparece contemplado en el artículo 6 de la Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León, e incluye una matización al excluir del requisito de la autorización previa a las fundaciones que sean constituidas por las universidades públicas de acuerdo con su normativa específica cuando no participe en la dotación fundacional ninguna otra entidad del sector público autonómico.

Tal y como se expone en la Memoria del anteproyecto, esta excepción al régimen general hay que justificarla teniendo en cuenta el contenido del artículo 84 de la Ley Orgánica de Universidades, según el cual "para la promoción y desarrollo de sus fines, las Universidades, con la aprobación del Consejo Social, podrán crear, por sí solas o en colaboración con otras entidades públicas o privadas, empresas, fundaciones u otras personas jurídicas de acuerdo con la legislación general aplicable", considerando que una regulación en sentido diferente supondría una limitación a la posibilidad reconocida en la Ley Orgánica de Universidades.

Ahora bien, el inciso final parece que debiera ser precisado en el sentido de que sólo la participación en más del cincuenta por ciento, directa o indirectamente, de la dotación fundacional por otra entidad del sector público autonómico haría precisa la autorización previa de la Junta de Castilla y León, pues de no ser así supondría que, por tratarse de una fundación constituida por una universidad pública, se requeriría una autorización que no sería precisa de no participar ésta.



No obstante, no parece que el lugar adecuado para incluir esta previsión sea una ley cuyo objeto fundamental es la regulación del régimen económico del sector público autonómico, teniendo en cuenta que se trata de una excepción que supone una modificación de la propia Ley 13/2002, de 15 de julio.

En este sentido, el Consejo de Estado ha puesto de manifiesto en numerosos dictámenes su preocupación por la creciente fragmentación del ordenamiento jurídico, aconsejando que la modificación de cada norma tenga su propia sede y que se evite, en la medida de lo posible, la reforma de varias disposiciones en un único texto normativo.

En el presente caso las anteriores conclusiones deben ser objeto de matización, aun siendo lo más correcto la tramitación de leyes separadas, en la medida en que puede considerarse que tal modificación viene exigida por la nueva regulación proyectada y se refiere a cuestiones muy concretas.

En todo caso, sería conveniente que se incluyese una disposición final en la que expresamente se contemplara la modificación del artículo 6.2 de la Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León, mencionándose, igualmente, en la exposición de motivos del anteproyecto.

Además, formando parte de la disposición final propuesta, podría incluirse el contenido de la actual disposición adicional decimocuarta del anteproyecto, de acuerdo con los criterios mantenidos en las consideraciones que se realizarán al abordar el análisis de las disposiciones adicionales.

#### **Artículo 6.- *Principios de actuación.***

Este precepto ofrecería una redacción más correcta si antes de exponer los principios que deben observarse en la actuación de la Comunidad de Castilla y León en las materias propias de la Hacienda Pública, indicara la referencia a los principios constitucionales y al Estatuto de Autonomía.





***Artículos 7 a 11.- Criterios generales de programación del gasto público; operaciones financieras; control interno; régimen de contabilidad; y rendición de cuentas.***

Debe destacarse el juicio positivo que, en opinión de este Consejo Consultivo, merece la inclusión en el anteproyecto de un precepto, como el artículo 6, en el que se reflejan, con carácter general, los principios que deben observarse por la Comunidad de Castilla y León en la actuación relativa a las materias propias de su Hacienda Pública y su sector público.

Sin embargo, no se considera necesario que los artículos sucesivos (7 a 11) integren el contenido del capítulo destinado a los principios generales, por entender que ya aparecen contemplados en las partes correspondientes al articulado del anteproyecto en el que se aborda de forma específica cada uno de los aspectos a los que los mismos se refieren. Por ello, se recomienda la supresión de tales preceptos.

***5ª.- Observaciones al título II.- Competencias en las materias objeto de esta ley.***

***Artículo 14.- Competencias del titular de la Consejería de Hacienda.***

En la letra f) de este precepto se recoge una nueva competencia del Consejero de Hacienda, que no aparece contemplada en el artículo 26 de la Ley vigente, y que se refiere a la resolución de las tercerías que se susciten en el procedimiento de apremio. Parece más adecuado, teniendo en cuenta el carácter genérico del resto de las competencias reflejadas en el artículo, que esta competencia, que afecta a una cuestión tan específica, se recoja en los preceptos de la ley dedicados a la regulación de dicho procedimiento, siguiéndose así la sistemática utilizada en el resto del articulado.

***Artículo 15.- Competencias del Presidente de la Junta y de los Consejeros.***

Convendría sopesar la conveniencia de suprimir la mención del Presidente de la Junta en este precepto, no sólo porque su posición institucional es obviamente distinta de la de las Consejerías –incluida la de Hacienda a la



que se refiere el artículo inmediato precedente–, sino, además, porque la necesidad de regular este aspecto en particular parece ya suficientemente satisfecha con la previsión incluida en el artículo 1.i) del Decreto 71/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

**6ª.- Observaciones al título III.- Régimen jurídico de los derechos y obligaciones de contenido económico de las entidades integrantes del sector público autonómico.**

**Artículo 21.- Derechos de la Hacienda de la Comunidad.**

El apartado 1 de este artículo, a diferencia del artículo 30 de la Ley vigente en el que se enumeran los recursos que constituyen la Hacienda de la Comunidad, contiene una fórmula general que consiste en remitirse a los recursos financieros previstos en el Estatuto de Autonomía y a cualquier otro que se le pueda atribuir o pueda obtener.

Ha de destacarse el buen criterio seguido en la redacción del precepto, que evita especificar los recursos que la Comunidad Autónoma tiene predeterminados y recogidos en el Estatuto de Autonomía.

**Artículo 25.- Dependencia de quienes administren derechos.**

Se considera que no serán las personas quienes, en su caso, dependerán de la Consejería de Hacienda o del organismo autónomo, sino los puestos de trabajo desde los que se desempeñen tareas relativas a la administración de derechos económicos, cuestión puramente organizativa que no se recomienda sea objeto del anteproyecto.

Cuestión diferente es que se disponga que todos aquellos que desempeñen dichas tareas, en el desempeño de éstas estén sujetos a las instrucciones o directrices que al efecto dicte la Consejería de Hacienda o el organismo autónomo correspondiente.



### ***Artículo 26.- Exigencia de prestación de garantía.***

Este precepto presenta gran similitud con el artículo 6.2 de la Ley General Presupuestaria. No obstante, sería conveniente que antes de contemplar la posibilidad de exigir prestación de garantía a las personas y entidades (se entiende que serán las privadas) que manejen o custodien fondos o valores públicos en los supuestos, en la cuantía y en la forma que determinen las disposiciones reglamentarias, se estableciera la posibilidad de que dichas personas o entidades privadas manejaran o custodiasen fondos o valores públicos, siguiendo la estructura establecida en el artículo 6.2 de la LGP.

Por otra parte, llama la atención que la prestación de garantía por las personas o entidades privadas que manejen o custodien fondos o valores públicos se prevea como una obligación en el caso de la Ley estatal, y como una mera posibilidad en la Ley autonómica proyectada.

Puede afirmarse que este cambio responde a una decisión meditada, ya que en la Memoria que acompaña al anteproyecto se indica expresamente que “el artículo 26 equivale al 37 del texto vigente, cambiando la obligación de prestar fianza por la posibilidad de exigir garantías a aquéllos que manejen fondos o valores, remitiéndose respecto de los supuestos, la cuantía y la forma a lo que reglamentariamente se determine”.

No obstante, el artículo 37 de la Ley vigente se refiere a funcionarios, entidades o particulares que manejen o custodien fondos o valores públicos. La redacción del artículo 26 del anteproyecto ofrece dudas respecto a su ámbito de aplicación, ya que no se sabe con certeza si el término “personas” incluye tanto a los funcionarios como a los particulares o sólo a estos últimos.

A la vista de lo expuesto, se considera conveniente que se precise el ámbito subjetivo de aplicación del precepto y se especifique, en su caso, según los diferentes supuestos, el carácter con que resulte exigible la prestación de garantía.

Finalmente, procede resaltar, como ya lo hizo el Consejo de Estado al analizar el contenido del artículo 6.2 de la LGP, que debería incluirse una mención expresa al texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de



16 de junio, en tanto norma aplicable y con independencia de que resulte evidente que la colaboración entre la Administración y las personas o entidades privadas habrá de realizarse en el marco de la legislación vigente de contratos de las Administraciones Públicas.

***Artículo 27.- Límites a la disposición de los derechos.***

Se recomienda precisar que las sanciones susceptibles de ser condonadas por el Consejero de Hacienda sean las pecuniarias o de contenido económico o aquellas otras relacionadas con las competencias de la Consejería de Hacienda, pero no aquellas que careciendo de contenido económico no guarden relación con las competencias de dicha Consejería.

Como adelanto del comentario que se realizará en relación con el artículo 31, baste decir que en todas las cuestiones relacionadas con el contenido de la Ley 22/2003, de 9 de julio, deberá garantizarse la coordinación con la Ley Concursal.

***Artículo 28.- Normas generales.***

Por razones de sistemática y de adecuación del contenido de los preceptos con el título que los precede, sería más correcto que el apartado 2 de este precepto, referido a la preferencia para el cobro de los créditos en los supuestos en que concurren la Administración General de la Comunidad y los organismos autónomos, pasara a formar parte de un segundo apartado que se añadiría al artículo 30, precepto relativo a las prerrogativas de la Hacienda de la Comunidad.

***Artículo 30.- Prerrogativas de la Hacienda de la Comunidad.***

Teniendo en cuenta que no todas las prerrogativas de la Hacienda de la Comunidad se ejercen a través de procedimientos administrativos, se recomienda incluir la expresión "en su caso", con el fin de delimitar los supuestos en los que la Hacienda de la Comunidad actuará de acuerdo con estos procedimientos.



***Artículo 31.- Suscripción de acuerdos o convenios que pongan fin a procesos concursales.***

El apartado 1 de este precepto comienza con la afirmación: “La Hacienda de la Comunidad puede abstenerse en los procesos concursales (...)”.

Debe advertirse que, siendo el Estado quien establece los supuestos en que tal abstención puede llevarse a cabo, será preciso matizar la redacción del precepto en el sentido que a continuación se detalla:

“En aquellos supuestos en los que, de acuerdo con la legislación aplicable, la Hacienda de la Comunidad pueda abstenerse en los procesos concursales (...)”.

Por otra parte, en relación con la posibilidad de suscribir acuerdos o convenios previstos en la legislación concursal, es necesario remitirse en estos supuestos a las reglas especiales contempladas en la Ley Concursal, y más concretamente a su artículo 125, en el que se determina cuáles son las condiciones que permiten que se considere aceptada una propuesta de convenio que atribuya un trato singular a ciertos acreedores o grupos de acreedores.

En este sentido, el Consejo considera que resultaría mucho más adecuada una fórmula como la contenida en la disposición adicional octava de la LGT, según la cual, “lo dispuesto en esta Ley se aplicará de acuerdo con lo establecido en la legislación concursal vigente en cada momento”, y desde esta óptica deben interpretarse todas aquellas cuestiones reguladas en el anteproyecto que se encuentren relacionadas con la Ley Concursal.

Una redacción en dicho sentido facilitaría su adecuación a una regulación tan reciente e innovadora como la Ley 22/2003, de 9 de julio, cuyos efectos y consecuencias, aún en experimentación, están asentándose en nuestro ordenamiento jurídico.

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 43.- *Aplazamiento o fraccionamiento del pago de las deudas.***

El artículo 43 del anteproyecto regula el aplazamiento o fraccionamiento del pago de las deudas a la Hacienda Pública autonómica, disponiendo que los pagos aplazados o fraccionados devengarán interés de demora y deberán garantizarse. En este sentido, será preciso especificar los medios de garantía admisibles para tal fin o remitirse a alguna norma que regule la cuestión.

Además, aunque este precepto se encuentra ubicado en la sección correspondiente a los derechos de naturaleza pública, sería conveniente aclarar que el pago de las deudas a la Hacienda de la Comunidad a que se refiere este precepto, susceptibles de ser aplazadas o fraccionadas, son aquellas que derivan de una relación jurídica de derecho público, con el fin de eliminar los posibles equívocos que pudieran surgir al respecto.

**Artículo 44.- *Dispensa de garantías de los pagos aplazados o fraccionados.***

En relación con el supuesto regulado en la letra b) se considera conveniente mantener la exigencia, contenida en el artículo 13.1.b) de la Ley General Presupuestaria, de que, para que el deudor no esté obligado a prestar garantías, sea necesario que la ejecución de su patrimonio afecte *sustancialmente* al mantenimiento de la capacidad productiva y del nivel de empleo de la actividad económica respectiva, ya que la redacción actual conduce a pensar que cualquier ejecución del patrimonio podría originar la exención de la prestación de garantías, teniendo en cuenta que, en mayor o menor medida, la capacidad productiva y el nivel de empleo se verían afectados.

En otro orden de cosas, se advierte de la diferencia existente entre el planteamiento recogido en este precepto y de los artículos 82 de la LGT y 13 de la LGP en los que, por una parte, no se hace referencia al perjuicio a terceros, y, por otra, los requisitos de carecer de bienes suficientes para garantizar la deuda y que la ejecución de su patrimonio afecte sustancialmente a su capacidad productiva y al nivel de empleo se recogen de modo acumulativo y no alternativo como sucede en el artículo objeto de análisis.



### ***Artículo 49.- Interrupción de la prescripción.***

En el artículo 49 del anteproyecto se ha realizado una reproducción incompleta e inexacta del contenido del artículo 68.3 de la LGT. Sería preferible optar por la fórmula que se contempla en la LGP, concretamente en su artículo 15.2, remitiéndose a la LGT para determinar la interrupción de la prescripción de los derechos de la Hacienda Pública.

### ***Artículo 50.- Aplicación de la prescripción.***

De seguirse la sugerencia formulada en el artículo anterior el precepto devendría innecesario, en otro caso, debe observarse que su apartado 1, después de disponer que “la prescripción se aplicará de oficio”, añade que “no podrán rehabilitarse los plazos”. Pese a que supone una reproducción del artículo 49.1 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, llama la atención la inclusión de este matiz que, por otra parte, no encuentra reflejo ni en la LGP ni en la LGT, y que no resulta acorde con la naturaleza y características de la prescripción, siendo, por el contrario, uno de los rasgos propios de la caducidad, institución con quien la prescripción no comparte todos sus efectos.

### ***Sección 3ª.- Revisión de actos relativos a derechos de naturaleza pública.***

La sección 3ª del capítulo I del título III contiene la regulación de la revisión de los actos relativos a derechos de naturaleza pública, a lo largo de los artículos 52 a 61.

Una vez más, en los preceptos que integran esta sección se ha optado por realizar una regulación conjunta de la revisión de los actos relativos a derechos de naturaleza pública independientemente de su carácter tributario o no tributario.

Sin perjuicio de la opinión que pueda merecer el uso de este sistema, que ya ha sido expuesta en el cuerpo de este dictamen, es necesario destacar que la LGT se refiere a la “Administración tributaria” al regular los actos revisables en vía administrativa, procedimientos especiales de revisión, rectificación de errores, el recurso de reposición o recurso extraordinario de revisión de los actos relativos a los derechos de naturaleza pública de carácter



tributario, evidenciando la vocación de generalidad de dichos preceptos, al estar dirigidos, no solo a la Administración estatal sino a todas las Administraciones con competencia en la materia.

A la luz de lo expuesto cabe concluir que la competencia que corresponde a la Comunidad de Castilla y León en relación con tales extremos, y en sede de derechos de carácter tributario, debe limitarse a determinar cuáles son los órganos competentes para conocer de los procedimientos referidos, y ello sin perjuicio de la regulación que pueda realizar respecto a los derechos de naturaleza pública de carácter no tributario.

Por el contrario, se aprecia un cambio en la terminología utilizada por la LGT cuando aborda la regulación de otras materias tales como las reclamaciones económico-administrativas, refiriéndose expresamente en estos casos a la "Administración General del Estado", expresión de la que se desprende el reconocimiento de un mayor ámbito competencial a las Comunidades Autónomas para la regulación de dichas reclamaciones.

***Artículo 55.- Competencias para resolver los procedimientos especiales de revisión.***

Este precepto supone, en relación con la revisión de actos relativos a derechos de naturaleza pública de carácter tributario, el ejercicio de la competencia que corresponde desempeñar a la Comunidad Autónoma, a la luz de la disposición adicional primera del Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa, aprobado por el Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, según la cual: "Los órganos competentes de las comunidades autónomas, de las Ciudades de Ceuta y Melilla o de las entidades locales en materia de los procedimientos regulados en este reglamento se determinarán conforme a lo que establezca su normativa específica".

***Artículo 58.- Órgano económico-administrativo.***

En consideración a la escasa entidad que en ocasiones pueden tener ciertas reclamaciones económico-administrativas, se sugiere que se valore la conveniencia de incluir una previsión legal similar a la contenida en el artículo 231.4 de la LGT, de modo que la Comisión de Reclamaciones Económico-





Administrativas pueda actuar, además de forma unipersonal, a través de órganos unipersonales, sin requerir para ello de una nueva regulación con rango de ley.

De seguirse esta sugerencia resultaría conveniente hacer en el artículo 59.1 una referencia al procedimiento abreviado ante órganos unipersonales regulado en los artículos 245 y siguientes de la LGT.

#### **Artículo 61.- *Resolución del recurso de revisión.***

La LGT dispone en el artículo 244, por remisión al artículo 240, que el plazo de resolución del recurso de revisión es de un año contado desde su interposición, pudiendo entenderse desestimado una vez transcurrido dicho plazo.

Sin embargo, el anteproyecto reduce dicho plazo a seis meses; reducción que, en consideración a su carácter más beneficioso para el administrado, podría considerarse justificada si estuviese motivada en razón de las especialidades de la organización administrativa autonómica o de especialidades materiales sectoriales.

Toda vez que en el expediente no se ha dejado constancia de la concurrencia de las motivaciones indicadas, se considera que, en tanto no se acredite tal extremo, debería mantenerse el plazo de un año establecido en la LGT.

#### **Artículo 65.- *Exigibilidad del pago de las obligaciones.***

En relación con este artículo cabe hacer una matización respecto al contenido del apartado 2 en el que se reproduce lo establecido en el artículo 21.2 de la LGP, añadiendo la expresión "salvo previsión expresa de una ley". Se trata de un inciso inconcluso, puesto que debería añadir "que autorice lo contrario", para que la frase en la que se incluye alcance su completo sentido.

#### **Artículo 66.- *Devolución de ingresos indebidos.***

El apartado 1 de este precepto ofrece una redacción confusa, ya que parece que se condiciona la devolución y el abono del interés que corresponda



a que el ingreso indebido no sea imputable al interesado, cuando parece que esta limitación únicamente debería afectar al interés de demora.

Por su parte, el apartado 2 establece que reglamentariamente se regulará el procedimiento para la comprobación o el reconocimiento del derecho a la devolución, según los distintos casos de ingresos indebidos, y la forma de realizarla.

En relación con esta cuestión hay que tener en cuenta que, para los derechos de naturaleza tributaria, el artículo 221 de la LGT determina los supuestos en los que se iniciará este procedimiento, ya sea de oficio, ya a instancia de los interesados, remitiéndose al desarrollo reglamentario la regulación del procedimiento que ha de seguirse. En la actualidad dicho desarrollo reglamentario está constituido por el Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, en materia de revisión en vía administrativa.

#### **Artículo 67.- Prerrogativas.**

El análisis de este precepto exige traer a colación el comentario realizado por el Consejo de Estado al artículo 23 de la LGP, en el que se destacaba como novedad la inclusión de aquella precisión según la cual se imposibilita embargar bienes y derechos patrimoniales refiriéndose únicamente a los supuestos en que se encuentren afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines públicos, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de empresas públicas que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general para la Comunidad. Este criterio responde a criterios definidos por el Tribunal Constitucional.

La Sentencia 166/1998 del Tribunal Constitucional mantenía que si bien la existencia de bienes inembargables implica una clara limitación a la efectividad de la tutela judicial del artículo 24.1 de la Constitución, el privilegio es constitucional en la medida en que esté suficientemente justificado por la necesidad de proteger derechos, valores o principios también constitucionalmente amparados y que, además, se dé el requisito de la proporcionalidad entre la finalidad perseguida y el sacrificio impuesto (en este sentido cabe citar como precedente las Sentencias del mismo Tribunal 4/1998,



de 21 de enero, o 13/1989, de 22 de junio). Por ello, declara inconstitucional la inembargabilidad de los bienes patrimoniales de las entidades locales que no estén materialmente afectos a un uso o servicio público, por considerar que esa aplicación del privilegio no está justificada ni es proporcionada.

Este es el mismo criterio que, con buen juicio, ha inspirado la redacción definitiva del artículo 67 del anteproyecto, el cual cabe considerar ajustado al texto constitucional.

#### **Artículo 69.- *Interés de demora.***

Este precepto reproduce, con algunas variaciones, el artículo 24 de la LGP. Así, en el apartado 1 se añade el inciso “independientemente de los intereses que pudieran formar parte de la cantidad debida”, cuyo sentido no se llega a entender. Asimismo tampoco resulta comprensible el último párrafo de este apartado 1, según el cual: “el plazo máximo para reconocer la obligación, a efectos de reclamar por el acreedor su cumplimiento, será el establecido en el correspondiente procedimiento”.

Llegados a este punto, conviene destacar que el anteproyecto se refiere a los intereses de demora en el caso de que la Administración sea acreedora (artículo 46) o deudora (artículo 69), estableciendo una regulación distinta en uno y otro caso.

También en la LGP existen previsiones diferentes dependiendo de la diferente posición en que la Administración se sitúe, cuestión sobre la que se pronunció el Consejo de Estado con ocasión del dictamen emitido sobre el anteproyecto de la LGP.

En relación con este particular, cabe traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 69/1996, de 18 de abril, para exponer que “el Tribunal Constitucional ha señalado que la Hacienda Pública puede recibir un tratamiento especial en relación con los intereses procesales, ya que sus eventuales retrasos pueden obedecer al escrupuloso respeto del sistema de garantías diseñado para el manejo de fondos públicos. Y así lo reconoce, por lo demás, la legislación procesal.



»En cambio, ha considerado injustificado y contrario al principio de igualdad el tratamiento diferenciado del retraso en el cumplimiento de las obligaciones pecuniarias en función de la posición, acreedora o deudora, que asuma la Hacienda Pública (Sentencia 206/1993).

»(...).

»Y de ahí que por Sentencias 23/1997 y 141/1997 el Tribunal Constitucional haya estimado sendos recursos de amparo admitiendo que el principio de igualdad impone dispensar a ambos supuestos el mismo tratamiento: es decir, cuando es deudora la Hacienda Pública el pago de intereses de la cantidad adeudada habría de hacerse también desde el día siguiente a su vencimiento.

»(...). En todo caso, no puede desconocerse la diferente naturaleza de la posición en que se encuentran la Administración y los contribuyentes, de modo que aunque el juego del principio de igualdad pueda aconsejar la modulación de algunas de las previsiones del artículo 36 del anteproyecto, no parece posible realizar una plena equiparación entre dicho precepto (posición deudora de la Administración) y el artículo 17 (posición acreedora de la Administración), en atención precisamente al juego del propio principio de igualdad del que se deriva un tratamiento diferenciado para situaciones jurídicas distintas”.

Por ello, y en función de la jurisprudencia constitucional expuesta, puede justificarse el tratamiento diferente que recibe la Administración dependiendo de la posición que ocupe como deudora o acreedora.

#### **Artículo 70.- *Extinción de las obligaciones.***

El precepto contiene una enumeración parcial de los supuestos generales que dan lugar a la extinción de las obligaciones, concluyendo con una cláusula de remisión a los medios previstos en el ordenamiento jurídico.

Quizá fuera más oportuno optar por la fórmula recogida en el artículo 22.1 de la LGP en el que se alude, de forma genérica, a las causas contempladas en el Código Civil y en el resto del ordenamiento jurídico.



**7ª.- Observaciones al título IV.- *Del régimen presupuestario.***

**Artículo 75.- *Normas generales de programación presupuestaria.***

Enuncia los principios de programación presupuestaria, que no pueden ser otros que los contenidos con carácter básico en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, sobre Estabilidad Presupuestaria, conforme establece su disposición final segunda.

La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, implicó una importante reforma en cuanto al modelo de institución presupuestaria que había venido funcionando en España y abrió un proceso normativo de reformulación de los principios y procedimientos de la política presupuestaria, desde un marco de deseable y necesaria estabilidad presupuestaria.

Norma a la que se refiere el precepto y de la que cabe señalar que sería más oportuno, en lugar de referirse a la legislación básica del Estado sin más, bien hacer referencia expresamente a la Ley 18/2001 citada, tal y como también hace la LGP, o bien añadir después de hablar de legislación básica del Estado “en materia de estabilidad presupuestaria”.

**Artículo 76.- *Vinculación de la programación presupuestaria.***

Se observa que su apartado 1 hace referencia únicamente a los planes de actuación, mientras que en el apartado 2 se refiere a los planes y programas de actuación; por lo que debería referirse en el apartado 1 también a los programas de actuación, con el fin de no crear confusiones innecesarias.

Respecto del apartado 2, en cuanto al estudio sobre la repercusión y efectos en el presupuesto y el estudio de financiación, referidos a los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales, hay que señalar que ya se recoge en la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en sus artículos 75 y 76, Ley en la que ha de recordarse que tiene su sede natural la regulación del procedimiento de elaboración de las normas.



### ***Artículo 77.- Régimen de presupuesto anual.***

Cabe destacar que respecto a la legislación vigente se incluye un nuevo apartado 2, referido a la elaboración y aprobación de los presupuestos de las universidades públicas. Según la Memoria su planteamiento responde a lo establecido en los artículos 81 y 82 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. Dicho apartado, a juicio de este Órgano Consultivo, se ajusta o respeta lo dispuesto en la Ley Orgánica citada, concretamente lo dispuesto en el título XI dedicado al régimen económico y financiero de las universidades públicas.

### ***Artículo 80.- Aplicación de derechos y obligaciones al presupuesto.***

Recoge lo ya dispuesto en la vigente Ley de Hacienda, en su artículo 106, excepto en la mención, que ya no se mantiene, en su párrafo segundo, al "reembolso del coste de avales u otras garantías aportados por los contribuyentes para obtener la suspensión cautelar del pago de las deudas tributarias impugnadas, en cuanto éstas fueran declaradas improcedentes y dicha declaración adquiriera firmeza". Párrafo que fue introducido por la Ley 13/1998, de 23 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas de Castilla y León.

No se alcanza a comprender el porqué de la supresión, cuando fue introducido mediante una Ley de Medidas y se recoge en la LGP en su artículo 27.4. Según la Memoria (página 209) no se mantiene ya que parece que tiene poco sentido atender el pago de una indemnización mediante una minoración de derechos.

En el apartado 2 se exceptúan de la regla general contenida en el apartado anterior relativa a la aplicación de derechos y obligaciones al presupuesto, las devoluciones de los ingresos indebidos, no incluyendo otras excepciones sí recogidas en la LGP, en su artículo 27.4, concretamente "las previstas en la normativa reguladora de dichos ingresos, el reembolso del coste de las garantías aportadas por los administrados para obtener la suspensión cautelar del pago de los ingresos presupuestarios, en cuanto adquiriera firmeza la declaración de su improcedencia, y las participaciones en la recaudación de



los tributos cuando así esté previsto legalmente". Se considera oportuna dicha inclusión para una regulación más completa en la materia.

**Artículo 81.- *Escenarios presupuestarios plurianuales.***

En primer término ha de tenerse presente lo señalado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos en su informe de fecha 28 de abril de 2005, en el que se recoge que en los escenarios plurianuales se encuadran los presupuestos anuales de la Comunidad, constituyen la programación plurianual del sector público y no solamente de las entidades y órganos incluidos en los presupuestos generales de la Comunidad.

En atención a lo señalado, ha de ponerse de relieve que la referencia que se recoge en el apartado 1 de este precepto, al hablar de que "los escenarios presupuestarios plurianuales en los que se enmarcarán los presupuestos generales de la Comunidad para cada ejercicio constituyen la programación plurianual de la actividad de todas las entidades y órganos incluidos en los mismos", parece que no es correcta, puesto que se ha de recordar que los escenarios presupuestarios plurianuales constituyen la programación plurianual de todo el sector público y no únicamente de las entidades y órganos incluidos en los presupuestos generales de la Comunidad. Por ello se entiende que debe aludirse no a "la actividad de todas las entidades y órganos incluidos en los mismos", sino a "la actividad del sector público autonómico". En los términos señalados se recoge en la LGP en su artículo 28.1.

**Artículo 82.- *Elaboración de escenarios.***

Regula qué órgano es el competente para confeccionar los escenarios presupuestarios anuales, lo que determina que quizá el título del artículo no sea lo suficientemente clarificador, proponiendo como título alternativo el de "Competencia para la elaboración de escenarios presupuestarios anuales".

**Artículo 83.- *Contenido de los escenarios presupuestarios plurianuales.***

En anteriores borradores de anteproyectos se recogía de una forma más extensa el contenido de los escenarios plurianuales, recogiendo en un apartado 2 que "los escenarios presupuestarios plurianuales contendrán la distribución



orgánica de los recursos disponibles y se desarrollarán en programas plurianuales, referidos a los tres ejercicios siguientes, y ajustados a sus previsiones y límites, en los que se establecerán los objetivos a conseguir y las acciones necesarias para alcanzarlos así como las dotaciones de los programas presupuestarios". Dicha previsión aparecía en el proyecto de fecha 2 de julio de 2004 y en el borrador remitido a las Consejerías, no así en el de 22 de marzo de 2005 y en el sometido a dictamen. No constan en el expediente las razones de su exclusión, considerándose que su inclusión determina una regulación más completa.

***Artículo 86.- Programas de actuación de las empresas públicas y fundaciones públicas.***

El contenido de este artículo es similar a lo dispuesto en el artículo 65 de la LGP, aunque no recoge, como información complementaria de los programas de actuación plurianual, la hipótesis de la evolución de los principales indicadores macroeconómicos que hayan servido de base para la elaboración de los programas de actuación plurianual, o las premisas principales del planteamiento que conforman las líneas estratégicas de la entidad, requisitos que sí recoge el precepto estatal. A pesar de que pueden llegar a requerirse en cada caso individual, de acuerdo con el apartado e), sería conveniente tener en cuenta la importancia que puede llegar a tener esta documentación complementaria, desconociendo este Consejo si la omisión ha sido deliberada o no.

Por otra parte, debería valorarse la inclusión en este artículo de supuestos en los que se exceptione el deber de elaborar anualmente el programa de actuación plurianual, que sí contempla la LGP (artículo 66.2, que excluye a las sociedades mercantiles estatales que puedan presentar balance abreviado, así como a las fundaciones del sector público estatal en general), por lo que nos remitimos a la observación anteriormente realizada.

***Artículo 89.- Presupuestos que integran los generales de la Comunidad.***

Desde un punto de vista sistemático parece más oportuno hablar primero de alcance subjetivo de los presupuestos generales de la Comunidad y luego de





su contenido, tal y como realiza la LGP, así como poner en relación uno y otro artículo.

#### **Artículo 90.- *Ámbito temporal.***

Sigue la línea de la observación realizada por el Consejo de Estado en su Dictamen 2096/2003, de 10 de julio, donde señala, en relación con el artículo 34.1.b) de la LGP, que “la redacción proyectada ganaría en claridad si la letra b) comenzase de forma análoga a la redacción todavía vigente (artículo 49 de la Ley General Presupuestaria): las obligaciones económicas reconocidas hasta el fin del mes de diciembre”.

El principio de temporalidad presupuestaria responde nuevamente a la idea de control del legislativo sobre el Gobierno, en la medida en que la autorización concedida por el primero debe ser limitada en el tiempo y estar sometida regularmente a una nueva autorización. También es consustancial al propio contenido de la ley de presupuestos como planificación de la actividad financiera en un determinado periodo. Asimismo, aparece directamente relacionado con la estabilidad presupuestaria.

Este principio aparece expresamente recogido en el artículo 134.2 de la Constitución cuando establece que los Presupuestos Generales del Estado “tendrán carácter anual”.

#### **Artículo 91.- *Créditos presupuestarios.***

Introduce como novedad la definición de los créditos presupuestarios, de manera similar a la contenida en la LGP en su artículo 35.1.

No obstante parece un poco más clara la definición del artículo 35.1 de la LGP, que los define en los siguientes términos: “Son créditos presupuestarios cada una de las asignaciones individualizadas de gasto, que figuran en los presupuestos de los órganos y entidades que se refiere el artículo 33.1.a) de esta Ley, puestas a disposición de los centros gestores para la cobertura de las necesidades para las que hayan sido aprobados”. La redacción que se contiene en el anteproyecto no especifica a qué presupuestos se refiere y no clarifica la puesta a disposición de dichos créditos presupuestarios.



En el apartado 1, al señalar respecto a los créditos presupuestarios que “su especificación vendrá determinada de acuerdo con las clasificaciones orgánica, funcional y económica que en cada caso proceda”, debería incluirse y hacerse referencia expresa también a la clasificación territorial, puesto que hemos de recordar que el artículo 93, bajo el título de estructura de gastos, señala que “los estados de gastos de los presupuestos (...) se estructurarán mediante las clasificaciones orgánica, funcional, económica y territorial”.

Por su parte el apartado 3 establece, también de forma novedosa, que los créditos incluidos en el estado de gastos no atribuyen competencias ni reconocen obligaciones, conforme a los criterios definidos por el propio Tribunal Constitucional, entre otras, en la Sentencia 63/1986, de 21 de mayo, y 13/1992, de 6 de febrero.

#### **Artículo 102.- *Procedimiento de elaboración del anteproyecto.***

Su apartado 1 recoge que el procedimiento para la elaboración del anteproyecto de presupuestos de la Comunidad se regulará mediante Orden del Consejero de Hacienda. Al respecto, y recordando lo ya manifestado por el Consejo de Estado en su Dictamen 2096/2003, de 10 de julio, este Consejo considera que es razonable que el plazo para formular las propuestas no se recoja en la presente norma, sino en la Orden anual correspondiente; quizá sí pudiera incluirse en la Ley un límite máximo y remitir a la Orden su concreción para cada ejercicio.

Por otra parte, la previsión contemplada en el apartado 3 debe entenderse sin menoscabo de la autonomía presupuestaria reconocida, en mayor o menor medida, a distintos órganos y entidades por sus específicas leyes reguladoras.

#### **Artículo 105.- *Tramitación del anteproyecto de ley.***

Se observa que a diferencia de anteriores borradores ya no se señala en el apartado 1 de este precepto que “no se aplican las previsiones del artículo 75.3 de la Ley 3/2001”, lo cual, inicialmente, hace pensar que lo que se pretende es que dichos anteproyectos de ley sí se sometan a dichas previsiones. No obstante, dicha circunstancia no parece quedar demasiado clara



si tenemos en cuenta la documentación que debe remitirse a las Cortes de Castilla y León.

No obstante, debe entenderse que al presente artículo y al siguiente, al hacer referencia a fases distintas del procedimiento de elaboración del anteproyecto de presupuestos, concretamente el artículo 105 a la tramitación hasta su aprobación y el artículo 106 a la presentación en las Cortes de Castilla y León, durante la tramitación del anteproyecto citado, sí se aplican las previsiones de la Ley del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, sin perjuicio de aquellas especificidades que deriven del carácter singular de la ley de presupuestos.

Por el contrario, si no fuera esa la intención pretendida por la norma debería aparecer de forma clara y precisa, de modo que no dé lugar a dudas interpretativas en una cuestión tan importante como es el procedimiento de elaboración de las normas.

#### ***Artículo 106.- Presentación a las Cortes de Castilla y León.***

Recoge el plazo de remisión del anteproyecto de ley de presupuestos generales a las Cortes de Castilla y León, señalando que será dentro del plazo establecido por el Estatuto de Autonomía, esto es, antes del 15 de octubre.

La documentación que se debe acompañar es similar a la contenida en la LGP en su artículo 37.2. A diferencia de ésta no se exige una memoria de los beneficios fiscales, lo cual podría ser conveniente para una regulación más completa.

Poniendo en relación este precepto, en lo relativo a la documentación que debe acompañarse, con el anterior, surge la duda sobre si dicha documentación es la única exigible, y por tanto no serían de aplicación las previsiones del artículo 75.3 de la Ley 3/2001, o si, por el contrario, sí son de aplicación y dicha documentación tiene carácter complementario, como sucede en la LGP. No tiene demasiado sentido el que se remita la documentación referida en el presente precepto y no, por ejemplo, otros informes de carácter preceptivo que se encuadran dentro del trámite de elaboración de las normas.



En conclusión, a juicio de este Órgano Consultivo, debería quedar claro si se pretende o no que se apliquen las previsiones del citado artículo 75.3 aludido, así como que en el caso de que se apliquen –que es lo que se desprende del artículo anterior– las razones por las cuales no se remite toda la documentación a las Cortes, puesto que se limitaría por ejemplo a las Cortes el conocimiento de informes preceptivos.

### **Artículo 107.- Prórroga de los presupuestos generales.**

La propia Constitución en su artículo 134.4, siguiendo nuestra tradición histórica, prevé la prórroga automática de los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos, así como el artículo 21.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

La mayoría de la doctrina respalda la interpretación de que la prórroga automática afecta sólo a las normas presupuestarias, entendiendo por tales los propios estados presupuestarios de gastos e ingresos y los preceptos del texto articulado estrictamente referidos a las obligaciones que se pueden reconocer y a la utilización de los créditos presupuestarios autorizados para su cumplimiento. El resto de las normas contenidas en la ley de presupuestos, o bien no serán objeto de prórroga, si expresamente se determinan su vigencia para un ejercicio, o bien tendrán una vocación de permanencia indefinida hasta su modificación o derogación por una norma posterior con rango legal.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de interpretar el contenido de la prórroga presupuestaria y del principio de anualidad en la Sentencia 3/2003, de 16 de enero, en cuyo fundamento 5º declara que “teniendo la autorización de gastos prevista en la ley de presupuestos un carácter anual, es evidente que la prórroga de los créditos autorizados constituye, como muestra la experiencia del Derecho comparado en las democracias parlamentarias, un mecanismo excepcional que *opera en bloque* y exclusivamente en aquellos casos en los que, finalizado el ejercicio presupuestario, aún no ha sido aprobada la nueva Ley”. Ello impide el incumplimiento del principio de unidad y universalidad a través de la conversión de la prórroga en un recurso que permita contener los créditos presupuestarios en diferentes instrumentos legislativos.



En el apartado 1 convendría añadir que la publicación será en el “Boletín Oficial de Castilla y León”.

En el apartado 2 debería hacerse referencia no sólo a “actuaciones”, sino a “programas y actuaciones”, tal y como se recogía en anteriores borradores que forman parte del expediente remitido.

***Artículo 111.- Autorizaciones y compromisos de gastos con cargo a ejercicios futuros.***

En primer lugar, respecto al título, hay que señalar que puesto que los compromisos de gastos pueden corresponder con el ejercicio en curso, no debería aludirse en el título únicamente a ejercicios futuros. A título meramente ilustrativo proponemos como título más adecuado el siguiente: “Autorizaciones y compromisos de gastos de carácter plurianual”.

Al igual que ya señaló el Consejo de Estado en su Dictamen 2096/2003, ya citado, se considera correcto el que se hayan eliminado los supuestos tasados en los que procede adquirir compromisos de gastos de carácter plurianual y en los que, al amparo de la previsión contenida en el artículo 113, cabe la posibilidad de modificar las limitaciones porcentuales o de incrementar el número de anualidades.

Asimismo, y siguiendo lo ya manifestado también por el Consejo de Estado en el dictamen referido, podría considerarse la posibilidad de excluir de la aplicación de los límites porcentuales que establece el primer párrafo del artículo 111.2 no sólo los arrendamientos de inmuebles, sino también los arrendamientos de equipos o similares, pues en todos estos casos los costes asignados a cada anualidad no permanecen constantes o disminuyen sino que, como regla general, aumentan.

***Artículo 112.- Adquisiciones, obras con pago aplazado y otros compromisos de carácter plurianual.***

En este precepto se señala que el vencimiento de la obligación del pago del precio de compra de bienes inmuebles podrá ser diferido a los cuatro ejercicios siguientes, con unas limitaciones porcentuales. A juicio de este Órgano Consultivo, la redacción, de acuerdo con una interpretación gramatical



del precepto, parece que no es adecuada, puesto que al referirse únicamente a que podrá diferirse el pago cabría que se hiciera en relación a un único ejercicio presupuestario, dentro de los cuatro ejercicios siguientes, dejando así sin contenido lo señalado respecto a las limitaciones porcentuales recogidas en el artículo anterior.

Por ello, debería aludirse no sólo al hecho de diferir el pago, sino también de fraccionarlo, puesto que estamos hablando de compromisos de carácter plurianual.

***Artículo 113.- Autorizaciones para adquirir compromisos con cargo a ejercicios futuros.***

Su contenido coincide casi en su totalidad con lo dispuesto en el artículo 47.3 de la LGP. No obstante, en el anteproyecto remitido no se exige expresamente que la propuesta del Consejero correspondiente deba acreditar su coherencia con la programación presupuestaria y el objetivo de estabilidad. Sería conveniente que se incluyera dicha exigencia de forma expresa.

Asimismo, este Consejo considera que la remisión al artículo 112 no debe recogerse, puesto que realmente donde se recogen dichos límites porcentuales es en el artículo 111 y no en el 112 que se remite a aquél.

***Artículo 116.- Imputación de obligaciones generadas en ejercicios anteriores.***

Este artículo constituye una excepción a la regla general contenida en el artículo anterior, por ello sería conveniente, al igual que hace la LGP, que se incluyera que la decisión de imputar al presupuesto obligaciones generadas en ejercicios anteriores debe dejar constancia, en cualquier caso, de las causas por las que no se procedió a la imputación al presupuesto en el ejercicio en el que se generó la obligación.

En el texto de anteriores borradores del anteproyecto se recogía un apartado 2 que se refería a obligaciones generadas en ejercicios anteriores que fuera necesario imputar (a ejercicios posteriores) diferentes a las contenidas en el apartado anterior, y disponía que requeriría la autorización de la Junta de Castilla y León a propuesta de la Consejería correspondiente, previo informe del



órgano directivo de la Consejería de Hacienda competente en materia de presupuestos, a diferencia de lo que señala el artículo 34.4 de la LGP que requiere que esta imputación se autorice mediante norma con rango de ley.

Dicho apartado ha desaparecido del anteproyecto ahora remitido para dictamen, desconociendo este Consejo Consultivo las razones que han determinado dicha supresión. No obstante, se considera que con su inclusión se obtendría una regulación más completa, y que quizá su supresión se debe al carácter excepcional de dichas imputaciones; ahora bien, si se establecen las garantías para ello se evitaría el riesgo de que dicha excepción se convirtiera en una regla general.

**Artículo 119.- *No disponibilidad de transferencias.***

Su redacción coincide con la contenida en el artículo 45 de la LGP. No obstante, en el apartado 2 no se recoge la excepción contenida en la ley estatal relativa a "las procedentes de cotizaciones sociales y conceptos de recaudación conjunta". Asimismo tampoco se recoge que "cuando en dichas entidades existan órganos colegiados de administración, el ingreso habrá de ser previamente acordado por los mismos". Se considera que podría ser oportuna su inclusión para una regulación más completa, al menos respecto a lo señalado en cuanto a los órganos colegiados.

**Artículo 123.- *Transferencias de crédito.***

El apartado 1 recoge como novedad una definición, siguiendo así lo dispuesto en el artículo 52 de la LGP. Se entiende que la definición dada es incompleta, puesto que no se señala qué es objeto de transferencia. Así, dispone que "las transferencias son traspasos entre créditos presupuestarios", frente a lo dispuesto en la ley estatal citada, que señala que "las transferencias son traspasos *de dotaciones* entre créditos".

**Artículo 129.- *Ampliaciones de crédito.***

Los créditos ampliables, a los que las leyes de presupuestos recurren habitualmente en relación con determinados gastos, se conceden en dos supuestos: en función de la naturaleza de las obligaciones a cuya atención está



destinado el crédito o en función de la afectación del producto recaudatorio de determinados ingresos.

También deberían contemplarse como créditos ampliables los créditos destinados al pago de las pensiones no contributivas. Hay que destacar que si bien inicialmente no se hacía referencia a los créditos dotados para hacer frente al pago de los justiprecios acordados en procedimientos expropiatorios en curso, en el texto ahora remitido para dictamen sí se recoge, de acuerdo con la alegación (acertada, desde nuestro punto de vista) realizada desde la Secretaría General de la Consejería de Fomento, tal y como ya ha puesto de manifiesto el Consejo de Estado, respecto a estos últimos, en su Dictamen 2096/2003, de 10 de julio.

Por su parte, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades propone que se incluya en el presente precepto que tengan la consideración de crédito ampliable las prestaciones económicas de pago único a los padres por nacimiento o adopción de hijo y las ayudas económicas a los padres que ejerciten el derecho de excedencia para el cuidado de hijos.

Asimismo, la Consejería de Sanidad propone incluir en el precepto como uno de los supuestos que tienen la consideración de crédito ampliable el relativo a "los gastos de vacunas de implantación en el calendario vacunal y gastos de farmacia".

Al respecto, la Consejería de Hacienda ha señalado que "el criterio que se ha seguido para plantear el artículo es incorporar en él los casos que se puede entender razonablemente que deben ser ampliables. En otro caso o si está claro que la necesidad de que sean ampliables es coyuntural, es preferible considerar su inclusión en la ley de presupuestos". Posición que, a juicio de este Órgano Consultivo, parece razonable y acertada.

Se observa que no se recoge como limitación el que no podrán ampliarse créditos que hayan sido minorados, con salvedades, siendo éste el criterio recogido en la LGP.

Por último, quizá sería conveniente que se especificara la prioridad entre ellos cuando concurran varios supuestos de modificación presupuestaria a través de ampliaciones de crédito.





***Artículo 132.- Créditos extraordinarios y suplementos de crédito de los organismos autónomos y demás entidades u órganos con dotación diferenciada y con presupuesto limitativo.***

Destaca que en la legislación estatal se recogen más competencias para los organismos autónomos que en el presente texto. Así se observan diferencias en torno a quien es competente para autorizar créditos extraordinarios o suplementarios en estos casos. Así, se incluye dentro de los órganos competentes, en la legislación estatal, a los Presidentes o Directores de los organismos autónomos hasta un importe del diez por ciento del correspondiente capítulo de su presupuesto inicial de gastos, cuando no supere la cuantía de 500.000 euros, excluidos los que afecten a gastos de personal o a los contemplados en el apartado 2 del artículo 43 de esta ley, dando cuenta de los acuerdos al Ministro de que dependan y al Ministro de Hacienda, flexibilizando así notablemente el régimen de créditos extraordinarios y suplementos de crédito de los organismos autónomos. Esta medida, dentro del texto estatal, a juicio del Consejo de Estado, podía estar justificada por la necesidad de una mayor agilidad en el funcionamiento de estos organismos, pero no obstante consideró que se echaba en falta una mayor explicación de las razones que habían aconsejado modificar el régimen.

Por lo expuesto, sería interesante valorar si, en aras a la mayor agilidad aludida, convendría introducir una previsión en términos similares para los organismos autónomos.

***Artículo 133.- Anticipos de tesorería.***

No se entiende que la propuesta de anticipos de caja corresponda al Consejero de Hacienda y que se exija en el primero de los casos, en los que caben anticipos, informe favorable de la Consejería de Hacienda. Se entiende que es un error y que realmente el informe al que se refiere es el del Consejo Consultivo de Castilla y León. El mismo es claramente exigible conforme a su normativa reguladora, al ser necesario que se aprueben mediante ley. Igualmente en la LGP se exige informe del Consejo de Estado.



Cabe recordar que del mismo modo el informe del Consejo Consultivo sería exigible para aprobar créditos extraordinarios y suplementos de créditos, supuestos a los que se refiere el artículo 131 y 132 del anteproyecto remitido. Así, se sugiere que igual que se recoge expresamente la exigencia de dicho informe para los anticipos de caja, se recoja para los supuestos referidos. Exigencia que, referida al informe del Consejo de Estado, ya consta en su artículo 22, número 14, de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril.

***Artículo 135.- Presupuestos de las empresas y las fundaciones públicas.***

De la redacción actual se deduce que lo que se quiere es fijar el régimen presupuestario de las “fundaciones públicas de la Comunidad” que aparecen definidas, a los efectos de esta Ley, en el artículo 5 del anteproyecto como “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”, incluyendo, por lo tanto, las constituidas por las universidades públicas.

Si esto es así, puede resultar una cierta incongruencia con la regulación establecida en capítulos anteriores de este título, que excluye de forma expresa dentro de la estructura de los presupuestos generales de la Comunidad a las fundaciones constituidas solamente por las universidades públicas (así, los artículos 88.b o 89.d del anteproyecto).

La coordinación en la regulación que se pretende establecer y el principio de seguridad jurídica constitucionalmente reconocido aconsejarían que el ámbito de aplicación de este capítulo determinara de forma expresa si las fundaciones vinculadas a las universidades están incluidas o no en él.

Para ello también sería preciso tener en cuenta lo establecido en el artículo 84 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, cuyo apartado 3 señala que “las entidades en las que las Universidades tengan participación mayoritaria en su capital o fondo patrimonial equivalente quedan sometidas a la obligación de rendir cuentas en los mismos plazos y procedimiento que las propias Universidades”.



A la redacción concreta de este artículo 135 únicamente cabe aportar la sugerencia de que quizá sería oportuno establecer expresamente la obligación de remitir los presupuestos de explotación y capital, junto con el programa de actuación plurianual actualizado, antes de una fecha determinada, con lo que se conseguiría dotar de una mayor fuerza vinculante al precepto.

#### **Artículo 148.- *Procedimiento de gestión de los gastos.***

En la redacción del artículo 148 no se incluye, en el procedimiento de gestión de los gastos, la materialización del pago que sí forma parte de este procedimiento (tal y como aparece descrito en la letra e del apartado 1 del artículo 73 de la LGP, relativo al "pago material"). Sería conveniente incluirla puesto que sí está sujeta a fiscalización, al amparo de lo dispuesto en el artículo 255.2.e) del anteproyecto objeto de dictamen.

Por otra parte, el anteproyecto no incluye previsión alguna sobre los documentos y requisitos que, conforme a cada tipo de gastos, justifican el reconocimiento de la obligación; simplemente establece que "el reconocimiento de la obligación requerirá la previa acreditación documental en cada caso (...)".

Quizá sería conveniente, en aras de una mayor seguridad jurídica, que se incluyera una referencia en el texto del anteproyecto al respecto (puede ser semejante a la del párrafo tercero del artículo 73.4 de la LGP), puesto que el establecimiento de que "el reconocimiento de la obligación requerirá la previa acreditación documental, adecuada en cada caso (...)", sin señalar qué se entiende por adecuación o qué órgano determinará si es adecuada o no, y conforme a qué criterios se produce esta valoración, produce un cierto grado de inseguridad jurídica.

#### **Artículo 155.- *Competencias para la ordenación de pagos.***

El artículo 155 regula la ordenación de pagos y en su apartado 2 permite la creación de ordenaciones de pago secundarias y la atribución de estas funciones a órganos ya existentes. Parecen ser éstas cuestiones de índole organizativa más propias en su contenido de un posterior desarrollo reglamentario, al que nos remite el apartado 1 de este precepto, que de un anteproyecto de ley, tal y como ya hemos puesto de manifiesto en las consideraciones de carácter general realizadas al texto objeto de dictamen.



### **Artículo 156.- *Expedición de las órdenes de pago.***

Su apartado 1 contempla la posibilidad de que puedan expedirse las órdenes de pago a favor de habilitaciones, cajas pagadoras o depositarias de fondos en los supuestos que enumera. Tal y como establece el Consejo de Estado en su Dictamen 2096/2003, “entre estos casos habría que incluir el supuesto de pago de subvenciones a través de entidades colaboradoras”, razón por la cual se considera acertado que esta previsión se haya incluido a lo largo del procedimiento de elaboración del anteproyecto en el mencionado apartado 1 del artículo 156.

### **Artículo 158.- *Embargo de derechos de cobro.***

La redacción del apartado 1 de este precepto parece un poco confusa, puesto que el término “que conozcan” parece introducir un alto grado de indefinición al resultar poco correcto desde un punto de vista jurídico.

Por otra parte, el que los actos a los que se refiere este artículo hayan de ser “emitidos de acuerdo con la legislación vigente” parece atribuir competencias de control sobre resoluciones judiciales y actos administrativos firmes en virtud de los cuales se reconocen derechos de cobro, competencias de las que los órganos de la Administración General o Institucional de la Comunidad carecen, puesto que, si han sido ya dictados por los órganos judiciales o administrativos competentes, se presumen ajustados a la legislación vigente, estando previstos los mecanismos de revisión adecuados en la normativa aplicable a aquellos actos.

Además, la expresión “o por el órgano que proceda cuando afecte a créditos de entidades de la Administración Institucional” puede ser interpretada de forma errónea, puesto que parece que la obligación de comunicación a la que se refiere este precepto recae en estos órganos, cuando del contexto se deduce que en realidad son los receptores de la comunicación. Sería conveniente introducir un cambio en la redacción, sustituyendo la expresión mencionada por la de “o al órgano que proceda (...)”, más correcta.

En cualquier caso, la redacción de este apartado, en general, resulta confusa y de difícil comprensión, por lo que quizá sería conveniente que se modificara de modo que resultase más clara.



Por último, este artículo podría hacer referencia al contenido mínimo de los actos a los que se refiere, en aras de lograr una mayor seguridad jurídica. A dicho fin responde el artículo 76 de la Ley General Presupuestaria.

### **Artículo 161.- *Pagos a justificar.***

Es preciso poner de relieve que la facultad regulada en el apartado 3, que la Junta de Castilla y León pueda acordar que sean atendidos gastos realizados en el ejercicio siguiente si ello fuese considerado relevante para el interés general, supone dotar al órgano de gobierno autonómico de una excesiva discrecionalidad, al no existir límite alguno, ni cuantitativo ni cualitativo, en el ejercicio de esta potestad.

Además, el empleo de conceptos jurídicos indeterminados, como el de la expresión “si ello fuese considerado relevante para el interés general”, acentúa el carácter ambiguo del precepto.

Así, la referencia al interés general como único límite o presupuesto parece insuficiente, resultando conveniente introducir algún tipo de restricción con el fin de atemperar el carácter exorbitante de la potestad que este artículo confiere.

En este sentido hay que señalar el mucho más limitado ámbito objetivo sobre el que se proyecta la análoga potestad reconocida al Consejo de Ministros por el artículo 79.3 de la Ley General Presupuestaria, restringido a “(...) con fondos librados a justificar para gastos en el extranjero (...)”, y el contraste que supone con la generalidad con que se reconoce a la Junta de Castilla y León.

### **8ª.- Observaciones al título V.- *De la gestión de tesorería y de las operaciones financieras.***

#### **Artículo 168-. *Funciones del Tesoro.***

Los artículos 165 a 171 recogen, sustancialmente, la regulación establecida por los artículos 158 y 159 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, si bien este precepto no incluye la obligación tradicional del Tesoro de realizar el “pago de las obligaciones de la Comunidad”. Sería conveniente determinar si



esta omisión ha sido deliberada o no, y, en el segundo supuesto, subsanarla incluyendo esta facultad de forma expresa.

En cualquier caso, se aprecia una cierta confusión entre las funciones propias del Tesoro y las que el artículo 169 atribuye a la Tesorería General como órgano directivo que tiene atribuida la gestión y custodia del Tesoro.

Así, por ejemplo, no se comprende muy bien por qué si el Tesoro no tiene, según este artículo 168, la función de pagar las obligaciones de la Comunidad, la Tesorería General sí tiene como función la distribución en el tiempo y en el territorio de las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones de la Comunidad y el pago de las obligaciones reconocidas y propuestas al pago (apartados a y d del artículo 169).

El órgano directivo al que se le encomienda la gestión y custodia del Tesoro no puede tener atribuidas funciones que no correspondan a éste.

#### **Artículo 170.- *Caja General de Depósitos.***

Este precepto constituye el máximo exponente de lo señalado en las consideraciones generales realizadas al texto del anteproyecto, al referirse a la Caja General de Depósitos como “dependiente del órgano directivo competente para la gestión y custodia del Tesoro” (apartado 1), y, a la vez, señalar que reglamentariamente “se determinarán los órganos que han de desarrollar las funciones de la Caja” (apartado 3), redacción que puede originar dudas acerca del rango que corresponde, dentro de la estructura administrativa establecida por la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, a la Caja General de Depósitos.

Igual que en el precepto anterior, parece dudoso que la Caja General de Depósitos, dependiente de la Tesorería General, pueda desarrollar funciones que aquella no tenga atribuida.

Además, quizá sería conveniente introducir términos como “podrán constituirse”, con el fin de atenuar el carácter imperativo del precepto, sobre todo en los casos en los que la constitución de la garantía dependerá de la celebración de un convenio y del contenido de éste (letra b del apartado 1).



### **Artículo 171.- *Prescripción de los depósitos.***

El contenido de este precepto quizá sea más propio de la Ley de Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León, donde debería tener su sede natural en la medida en que se trata de una previsión propia de la regulación del patrimonio.

En cualquier caso, y tal y como señala el Consejo de Estado en su Dictamen 2096/2003, de 10 de julio, ha de tenerse en cuenta que “el concepto de depósito abandonado deriva de una presunción legal, de modo que debe preverse que, para que pueda operar la presunción, se tiene que dar publicidad a tales situaciones en los términos previstos reglamentariamente”.

### **Artículo 172.- *Situación de los fondos.***

No se entiende muy bien qué se pretende decir con la expresión “de las que, en todo caso, ésta ostentará la titularidad”, al no poderse deducir claramente de la redacción actual si la titularidad ha de corresponder a la Consejería de Hacienda, a la Comunidad o a la Tesorería como órgano directivo competente de aquella (interpretación que sería la correspondiente a la redacción actual del artículo 162.1 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre). En observancia del principio de seguridad jurídica habría que clarificar la redacción de este precepto.

### **Artículo 173.- *Relaciones con las entidades de crédito.***

De acuerdo con lo señalado en el Dictamen del Consejo de Estado 2096/2003, “debería incluirse una referencia expresa al texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, en tanto norma aplicable y con independencia (...) de que resulte evidente que la colaboración entre la Administración y las personas o entidades privadas habrá de realizarse en el marco de la legislación vigente de contratos de las Administraciones Públicas”. En este mismo sentido también se recoge una observación en el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma.



#### **Artículo 174.- *Régimen de las cuentas.***

No se entiende muy bien qué se pretende decir con la expresión “la naturaleza de las mismas”, al no poderse deducir claramente de la redacción actual si se refiere a la naturaleza de las autorizaciones, de las cuentas o de las entidades de crédito. En observancia del principio de seguridad jurídica habría que clarificar la redacción de este precepto.

#### **Artículo 184.- *Fraccionamiento de pagos.***

Se desconoce la finalidad de este precepto, novedoso en la regulación autonómica, en el que, no obstante, es preciso llamar la atención sobre la excesiva discrecionalidad de que va a gozar la Administración a la hora de acordar el fraccionamiento de los pagos, puesto que ésta podrá ser acordada “salvo disposición expresa de una ley, cuando la situación de las disponibilidades líquidas lo exija”, expresión quizá inadecuada puesto que lo normal es que las disponibilidades líquidas “permitan” el fraccionamiento, no lo exijan.

También falta la determinación del órgano competente para valorar esta exigibilidad y para acordar el fraccionamiento, así como cualquier tipo de identificación de los pagos que podrán ser fraccionados, puesto que del tenor de este precepto se deduce que no podrán serlo todos, sino “determinados pagos”. En aras de una mayor seguridad jurídica, podría ser oportuna la concreción expresa en el artículo objeto de comentario de los extremos reseñados, cuando menos a través de una remisión a un desarrollo reglamentario posterior.

#### **Artículo 185.- *Situación de los fondos de los entes públicos de derecho privado.***

A lo largo de la tramitación del anteproyecto la redacción de este precepto se ha cambiado, haciéndola más rigurosa en cuanto que impone a los entes públicos de derecho privado la obligación de someter las operaciones de apertura y cancelación de las cuentas en las que se van a situar sus fondos a “autorización por la Consejería de Hacienda”, y no simplemente a comunicación, tal y como recogía el borrador inicial.





Es preciso tener en cuenta que cuando los entes públicos de derecho privado no están ejercitando ningún tipo de potestad pública, su actuación debe sujetarse al derecho privado (artículo 90 de la Ley 3/2001, de 3 de julio), razón por la que, a juicio de este Órgano Consultivo, quizá fuera más acertada la redacción inicial de este artículo, sobre todo en lo relativo a las operaciones de cancelación de estas cuentas, puesto que la agilidad en el tráfico jurídico privado en el que estos entes están inmersos no puede verse continuamente sujeta a trabas como las que supondrían dicho régimen de autorización.

Como sustento de lo anteriormente señalado, en la regulación de la LGP los organismos autónomos y entidades públicas empresariales canalizan sus ingresos y pagos en los términos establecidos en los artículos 108, 109 y 110 de esa Ley (artículo 112 LGP), remisión que implica que sólo requerirá previa comunicación por parte de estas entidades a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera la apertura de una cuenta de situación de fondos (y no todas, sino sólo aquellas que se produzcan fuera del Banco de España) y, en ningún caso, la cancelación de estas cuentas en las que se sitúan los fondos de estas entidades.

#### **Artículo 186.- *Registro de acreedores y deudores.***

El funcionamiento de este registro ya se encontraba previsto en la Orden HAC/1096/2003, de 28 agosto, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Hacienda, según la cual corresponderá a la Sección Central de Acreedores y Deudores de la Comunidad la gestión y control del registro de acreedores y deudores, realizando todas las tareas precisas para el mantenimiento actualizado del mismo, así como la supervisión y coordinación de las actuaciones de la Administración Institucional en este ámbito.

De esta previsión no se puede deducir claramente cuál es la naturaleza del denominado "registro de acreedores y deudores". Del empleo de la expresión "con el exclusivo objeto de disponer de los datos necesarios (...)" pudiera pensarse que se trata de una base de datos, en cuyo caso será preciso tener en cuenta, por lo tanto, la existencia del Decreto 11/2003, de 23 enero, que regula los ficheros de datos de carácter personal susceptibles de tratamiento automatizado de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.



Sin embargo, también se ha de advertir que si lo que se pretende es crear, *ex novo*, un registro accesible al público sería necesario observar los requisitos aplicables a la creación de un registro de esta naturaleza y, en todo caso, y puesto que parece que afecta a datos de carácter personal de personas físicas, se debería incluir de forma expresa la obligatoria observancia de los requisitos establecidos en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

En todo caso, y puesto que parece que el precepto se limita a prever su constitución (“dependiente de la Consejería de Hacienda se constituirá...”), podría resultar conveniente incluir en la parte final del anteproyecto una disposición que contenga un mandato destinado a la producción normativa por la que se cree y regule dicho registro.

#### **Artículo 187.- *Endeudamiento de la Comunidad.***

El artículo 157.1 de la Constitución enumera, entre los recursos de las Comunidades Autónomas, “el producto de las operaciones de crédito”, lo que supone que aquéllas pueden recurrir para su financiación, en principio, a cualquier forma de crédito público que les proporcione ingresos, posibilidad que se recoge también en los Estatutos de Autonomía.

En el caso de nuestra Comunidad, el artículo 48 del Estatuto de Autonomía señala que “la Comunidad Autónoma podrá emitir deuda pública y concertar operaciones de crédito para financiar gastos de inversión en los términos que autorice la correspondiente ley de las Cortes de Castilla y León”, así como que “igualmente podrá concertar operaciones de crédito por un plazo inferior a un año con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería”.

Por su parte, el apartado 3 del artículo 157 de la Constitución prevé que pueda regularse mediante ley orgánica el ejercicio de las competencias financieras a que alude el apartado 1 y las normas para resolver los conflictos que puedan surgir entre el Estado y las Comunidades Autónomas así como las posibles formas de colaboración entre ellos. Esta previsión se ha cumplido a través de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA), especialmente en su artículo 14.



Este artículo 14 de la LOFCA hace referencia a las operaciones de crédito por plazo inferior y superior al año; las primeras, destinadas a cubrir necesidades transitorias de tesorería, y las concertadas por plazo superior a un año, destinadas a la financiación de inversiones.

Esta distinción, basada en la finalidad o destino del producto de la Deuda, está actualmente superada en el ámbito estatal, manteniéndose, sin embargo, en la esfera autonómica gracias al mencionado artículo 14 de la LOFCA; en ello ha influido el hecho de que, tradicionalmente, parte de la doctrina, al concebir la Deuda como un recurso afectado o finalista, haya considerado que el endeudamiento de las Comunidades Autónomas no debía ser objeto de un uso indiscriminado, sino sólo para financiar los gastos especificados por la ley.

#### ***Artículo 188.- Definición de la Deuda de la Comunidad.***

Este artículo define la Deuda de la Comunidad en base al antiguo artículo 180.2 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, aunque incluye una nueva modalidad de Deuda de la Comunidad, la emisión privada, que puede parecer poco acertada, puesto que una emisión que no se produzca de forma pública puede entenderse incluida en las operaciones de crédito ya que, en caso contrario, tendría un difícil encaje en la redacción del artículo 48 de nuestro Estatuto.

En la redacción del artículo comentado, al igual que en la del resto del capítulo, se advierte una cierta imprecisión al hablar de la emisión, puesto que no se concreta el objeto de ésta.

#### ***Artículo 189.- Limitaciones de la Deuda de la Comunidad.***

Las operaciones de crédito por plazo superior a un año reguladas en el artículo 188 del anteproyecto, y definidas como "Deuda de la Comunidad", son objeto de una doble limitación impuesta en este artículo 189, aunque estos límites constituyen más bien elementos de la definición o requisitos de la Deuda de la Comunidad, tal y como los definía la Ley 7/1986.



Estos requisitos son los siguientes: que el importe total del crédito se destine a gastos de inversión y que el importe total de las anualidades de amortización por capital e intereses no exceda del veinticinco por ciento de los ingresos corrientes de la Hacienda previstos en los presupuestos consolidados de cada año. Se observa aquí una diferencia de nuevo con la Deuda del Estado, pues mientras ésta nace sin afectación y, por consiguiente, puede destinarse a la financiación de gastos de toda índole, la de las Comunidades Autónomas se sustrae a la financiación de cualquier gasto que no constituya una inversión. Esta afectación, según la doctrina, debe interpretarse en sentido cuantitativo y no cualitativo, debido a las dificultades de control, de modo que se entiende cumplido el límite si el total del crédito no supera el montante íntegro de los gastos de inversión previstos en el presupuesto.

La redacción de este artículo 189 debería ser modificada cuando se refiere a "ingresos corrientes de la Hacienda", con el fin de adaptarla a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 14 de la LOFCA, según el cual este requisito consistirá en que "el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del veinticinco por ciento de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma".

#### **Artículo 191.- *Autorización de la cuantía máxima.***

El artículo 135.1 de nuestra Constitución contiene el principio de reserva de ley en materia de crédito público, al exigir la autorización de la Ley para que el Estado pueda contraer crédito válidamente en cualquiera de las modalidades reguladas por nuestro ordenamiento financiero.

En el ámbito estatal, la nueva LGP se ha hecho eco de este precepto, cuyo artículo 94, siguiendo la línea iniciada por el texto refundido de la LGP de 1988 que, con una visión más práctica y realista que la normativa anterior, señalaba la necesidad de autorización por ley para la creación de Deuda del Estado. Y se entiende, en primer lugar, que es una visión más práctica en cuanto viene a reconocer que no es la ley la que emite o crea la Deuda, sino que aquélla se limita a autorizar al Gobierno su creación, ya que éste es, según el artículo 135.1 de la Constitución, el órgano competente para crearla o emitirla; en segundo lugar, es más realista porque la autorización al Gobierno para la emisión de Deuda Pública suele contenerse en la ley de presupuestos,



como se ha señalado, fijando habitual y exclusivamente el montante máximo permitido.

Puede afirmarse al respecto que, pese a la controvertida Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de abril de 1994, la doctrina se ha mostrado abiertamente partidaria de la aplicabilidad del artículo 135 de la Constitución a las Comunidades Autónomas en cuanto dicho precepto sienta principios generales del ordenamiento jurídico, como el de reserva de ley en materia crediticia. En consecuencia, la competencia para emitir Deuda o contraer crédito se encuentra atribuida al Gobierno autonómico, previa autorización de una ley de la respectiva Comunidad (artículo 48 de nuestro Estatuto de Autonomía).

De otra parte, cuando una Comunidad emita Deuda o contraiga crédito, se entenderán incluidos en su ley de presupuestos los créditos necesarios para atender el servicio de la misma y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, en tanto no contradigan las condiciones legalmente establecidas. Y ello es así porque el fundamento garantista del precepto que se comenta no puede ser diferente tratándose del Estado o de las Comunidades Autónomas. De este modo, el Gobierno autonómico –como el central– no podrá escudarse en la falta de crédito para justificar un eventual incumplimiento.

Además, la aplicabilidad del artículo 135 viene también abonada por el artículo 14.5 de la LOFCA, según el cual, “la Deuda Pública de las Comunidades Autónomas y los títulos-valores de carácter equivalente emitidos por éstas estarán sujetos, en lo no establecido por la presente Ley, a las mismas normas y gozarán de los mismos beneficios y condiciones que la Deuda Pública del Estado”.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, este artículo 191 del anteproyecto quizá debería hacer algún tipo de referencia expresa a la necesidad de autorización por ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito.

#### **Artículo 192.- *Determinación de las operaciones a formalizar.***

La posibilidad de delegación recogida en este proyecto puede mencionarse de forma expresa, aunque quizá no es necesaria, puesto que la



delegación se hubiera podido realizar de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 48 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

#### **Artículo 195.- *Prescripción.***

El empréstito público se extingue normalmente por amortización del capital, entendiéndose tal expresión, desde el punto de vista jurídico, como cumplimiento de la obligación de devolución asumida por el Estado como prestatario, si bien ésta puede también finalizar por otros medios, como la prescripción.

Se trata de un modo de extinguir las obligaciones por inactividad del titular de un derecho durante un plazo establecido por la ley que, en el caso de la Deuda Pública del Estado, viene regulado por el artículo 105 de la LGP.

Puesto que la Deuda Pública de las Comunidades Autónomas y los títulos-valores de carácter equivalente emitidos por éstas estarán sujetos, en lo no establecido por la LOFCA, a las mismas normas y gozarán de los mismos beneficios y condiciones que la Deuda Pública del Estado (así, el artículo 14.5 LOFCA e incluso el artículo 187.2 del anteproyecto), quizá no es necesario hacer una reproducción parcial de este régimen.

En cualquier caso, la redacción de este precepto no es completa al no recoger la previsión relativa a la interrupción de la prescripción, que se verificará conforme a las disposiciones del Código Civil. De mantenerse el precepto sería preferible adecuar del todo su redacción a la establecida en la legislación estatal.

#### **Artículo 197.- *Avales de la Administración General.***

Contemplados en los artículos 197 a 209 del anteproyecto, los avales constituyen una modalidad de crédito público que puede encuadrarse entre las fórmulas de endeudamiento indirecto de la Administración, ya que se trata de un instrumento garantista en el que la Administración nunca asume directamente las obligaciones derivadas del negocio jurídico avalado, sino que sólo en la hipótesis de que incumpla dichas obligaciones resultará aquélla obligada a su cumplimiento.



Es precisamente por el riesgo que estas operaciones conllevan, en cuanto pueden suponer un incremento del gasto público, por lo que la doctrina propugna la necesidad de que los avales ofrezcan las mismas garantías y se sometan a la misma regulación que la Deuda Pública, al menos en los aspectos más esenciales que ésta plantea. Y en este sentido el derecho positivo se ha hecho eco de las sugerencias doctrinales, estableciendo límites al otorgamiento de avales. En el caso de nuestra Comunidad Autónoma, esta limitación se reduce a lo dispuesto en el artículo 197 del anteproyecto, relativo al importe de los avales.

En cualquier caso, y como observación general al conjunto del capítulo, podemos señalar que existe una cierta confusión en la regulación proyectada entre la autorización para avalar y el otorgamiento y formalización del aval. Podría ser oportuno introducir algunas precisiones en la redacción que facilitaran la comprensión del texto.

Además, cabe resaltar que de la redacción actual del precepto comentado parece deducirse que los avales serán la única forma que podrán tener las garantías otorgadas por la Administración General de la Comunidad, en cualquier ámbito, y sea cual sea la obligación garantizada.

Sin embargo, la regulación que de esta cuestión hace la LGP (artículo 113) establece que lo que se podrá afianzar mediante aval (enunciándolo como una posibilidad más entre las distintas formas de garantía) son las obligaciones derivadas de operaciones de crédito.

Si, con carácter general, y de acuerdo con el artículo 198, la ley de presupuestos de cada ejercicio fija el importe individual de cada aval a conceder, la competencia que este artículo 197 atribuye a la Junta de Castilla y León para autorizar las garantías otorgadas por la Administración General de la Comunidad no tiene sentido.

No tiene sentido que autorice la Junta de Castilla y León lo que ya está autorizado por ley.

La Ley General Presupuestaria en sus artículos 114 y 115 sí establece un régimen debidamente coordinado, en el que la regla general es que el otorgamiento de avales sea autorizado por ley y la excepción, para los



supuestos del 114.2.a) y b), que sean autorizados por el Consejo de Ministros, sin que el importe total de estos avales pueda exceder del límite fijado para cada ejercicio en la ley de presupuestos generales del Estado.

#### **Artículo 204.- *Formalización de los avales.***

El precepto parece que debiera limitarse a determinar exclusivamente la competencia reseñada a favor del Consejero de Hacienda, puesto que no se aprecia margen para el desarrollo reglamentario, de la forma, en que ha de formalizarse el aval.

#### **Artículo 207.- *Subrogación.***

La redacción de este artículo es aparentemente similar a la del artículo 19 del Reglamento que regula la prestación del primer aval por la Comunidad de Castilla y León, aprobado por el Decreto 96/1987, de 24 de abril, el cual establecía que “en los supuestos en que llegara a hacerse efectiva su obligación como fiador, la Administración de la Comunidad Autónoma quedará automáticamente subrogada en el crédito garantizado, exigiéndose el reembolso al avalado por los procedimientos previstos en el Reglamento General de Recaudación para las deudas no tributarias de Derecho Público”.

Puesto que la remisión que el artículo analizado realiza a “las normas reguladoras de la recaudación ejecutiva” lo es sólo a los efectos de determinar el procedimiento mediante el cual se va a exigir el reembolso “al avalado”, y con el fin de evitar posibles errores interpretativos, quizá sería conveniente que la redacción del precepto fuera más clara en este extremo, sugiriéndose así una redacción similar a la del artículo 19 del Reglamento citado.

#### **9ª.- Observaciones al título VI.- *De la contabilidad.***

##### **Artículo 212.- *Objeto y fines de la contabilidad del sector público de la Comunidad.***

En lo que se refiere a los fines únicamente cabría apuntar que el orden correcto, de acuerdo con el tiempo en que lógicamente las actuaciones que se contemplan en la letra a) se producen, sería “reflejar la composición, situación y variaciones del patrimonio de la Comunidad”. Es trasladable esta observación





a la letra d), que debería señalar “situación y movimientos del Tesoro de la Comunidad”.

**Artículo 213.- *Principios contables públicos.***

Un precepto que se halla exclusivamente destinado a relacionar los principios contables previstos en la actualidad en el Plan General de Contabilidad Pública de Castilla y León, aprobado por Orden de 21 de noviembre de 1996, no debería hacer mención a los presupuestarios contemplados en la ley, que por el mero hecho de aparecer formulados en ella son ya de por sí aplicables a las entidades del sector público autonómico. Se recomienda, por ello, suprimir la referencia a los principios presupuestarios de este artículo o, en otro caso, acomodar el título al contenido del precepto.

**Artículo 214.- *Criterios de aplicación.***

Sería aconsejable acomodar el contenido de los apartados 2 y 3 de este artículo a lo que señala el propio anteproyecto en su artículo 212. Por ello, a “la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de la ejecución del presupuesto, del coste de los servicios y de los resultados de cada entidad”, debería añadirse “el coste de los servicios”, pues éste también se contempla como uno de los contenidos a mostrar por la contabilidad del sector público de la Comunidad.

**Artículo 216.- *Régimen de la Administración General, los organismos autónomos y los entes públicos de derecho privado.***

Es preciso poner de manifiesto que el precepto mantiene una redacción análoga a la que se contempla en el artículo 121.1 de la LGP, que somete a las entidades que integran el sector público administrativo –estatal– a la aplicación de “los principios contables públicos” previstos en el artículo 122 de la LGP, “así como el desarrollo de los principios y las normas establecidas en el Plan General de Contabilidad Pública y sus normas de desarrollo”. Es decir, la ley estatal contempla determinados principios que relaciona expresamente en su artículo 122 y, por otro lado, exige que las entidades del sector público apliquen “el desarrollo” de los principios y normas del Plan General de Contabilidad, lo que no supone de ningún modo dotar a dichos principios y normas de rango legal, y



no permite en modo alguno que por vía reglamentaria se introduzcan nuevos principios contables distintos de los previstos en la ley.

Los efectos anteriormente descritos, sin embargo, pueden llegar a darse con la regulación que propone el artículo 216 del anteproyecto, al poner al mismo nivel el régimen de contabilidad pública y los principios contables legalmente configurados –previstos en su artículo 213– y “los principios y normas establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública de Castilla y León y sus normas de desarrollo”.

El artículo 50.4 del Estatuto de Autonomía establece expresamente que “la contabilidad de la Comunidad se adaptará al Plan General de Contabilidad Pública que se establezca para todo el sector público”.

Con base en dicho marco normativo se aprueba, por Orden de 21 de noviembre de 1996, el Plan General de Contabilidad Pública de la Comunidad Castilla y León, donde se recogen todos los principios contables a los que venimos haciendo referencia.

De este modo, la previsión legal existente en cuanto a la determinación de los principios cierra la posibilidad de que reglamentariamente se introduzcan nuevos y distintos de los establecidos en este artículo 213.

Por todo ello se recomienda acometer una regulación que, de modo análogo a la prevista para la Administración del Estado, someta a las entidades relacionadas en el artículo 216 del anteproyecto, al deber de aplicar “los principios contables públicos previstos en el artículo 213”, y asimismo “el desarrollo” o “el desenvolvimiento” de los principios y normas establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública de Castilla y León y sus normas de desarrollo.

#### **Artículo 217.- *Régimen de las empresas públicas.***

Cabe señalar respecto de la regulación contenida en este precepto que remitirse únicamente al Código de Comercio, y no al resto de normativa mercantil aplicable, supone una previsión parcial de las normas que, conteniendo principios y normas de contabilidad, puedan ser aplicadas a las empresas públicas en lo relativo al régimen de contabilidad.



**Artículo 219.- Régimen de las demás entidades del sector público.**

La disposición transitoria del anteproyecto, en consonancia con el artículo 81.4 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, indica expresamente:

“Hasta que por la Intervención General de la Administración de la Comunidad se apruebe un plan especial de contabilidad para las Universidades públicas su régimen de contabilidad será el previsto en esta Ley para la Administración General de la Comunidad y los organismos autónomos”.

Ello determina que a las universidades públicas les será aplicable un régimen de contabilidad especial o particular distinto del previsto con carácter general en la Ley para la mayoría de las entidades integrantes del sector público (artículo 216) y también diferente de los especiales previstos en los artículos 217 y 218.

Sin embargo, lo anterior no justifica la omisión de la regulación, en el articulado del anteproyecto, de su régimen de contabilidad, al igual que se hace respecto del resto de entidades del sector público, sin perjuicio de considerar lo oportuno de contemplar un régimen transitorio hasta que sea posible y efectivo el que se debe determinar para dichas entidades en el conjunto del articulado.

De seguirse la anterior observación, debería introducirse en el articulado un precepto destinado a regular la cuestión examinada, que por orden lógico pasaría a ser el artículo 219, lo que determinaría que el actual 219 del anteproyecto pasase a ser el 220 y así los sucesivos.

Respecto del actual artículo 219 del anteproyecto, regula el régimen de contabilidad del resto de entidades del sector público. Señala que en el caso de que dichas entidades no tengan régimen de contabilidad previsto en su normativa específica, se aplicará el que determine la Consejería de Hacienda.

Ello supone la atribución de una competencia normativa a dicha Consejería que, sin límite alguno y sólo en función de las “características o peculiaridades” de la entidad del sector público de que se trate, puede



someterla a un régimen de contabilidad, que incluso pudiera llegar a crearse *ex novo* o a medida para ella.

Se recomienda, por lo tanto, para evitar la discrecionalidad que dicha atribución competencial puede suponer, que se prevea al menos que, de ser la Consejería la que fije dicho régimen, lo haga con el límite de los previstos en los artículos que se refieren a los distintos regímenes. Quizá dicho límite podría ser que por la Consejería se determinase la aplicación, en todo o en parte, del régimen que, de los establecidos en la ley, se acomode en mayor medida a la naturaleza de la entidad del sector público de que se trate.

**Artículo 221.- Competencias del titular de la Consejería de Hacienda.**

El Plan General de Contabilidad Pública de la Comunidad de Castilla y León no contiene meras determinaciones programáticas, sino principios y normas contables que suponen el desarrollo normativo de la propia norma legal, con repercusión general para la Administración autonómica, por lo que se puede afirmar que participa de la naturaleza propia de las disposiciones generales.

Si bien este Consejo no desconoce que la Ley 4//2003, en su artículo 124.a), atribuye una competencia paralela a nivel estatal al Ministro –no al Gobierno–, se aconseja valorar la conveniencia de que dicha aprobación se efectúe mediante decreto de la Junta de Castilla y León y no por orden de la citada Consejería, dado que ello se adecuaría en mayor medida a la propia configuración del sistema de fuentes autonómico y, particularmente, a lo dispuesto en el artículo 16.j) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

De seguirse dicha observación, ello determinaría acometer una de las siguientes regulaciones:

- Recoger en un precepto aparte, que se refiriese a las competencias de la Junta de Castilla y León en materia contable, la competencia de ésta para aprobar el citado Plan, haciéndolo por lo tanto por decreto y, en su caso, a propuesta de la Consejería de Hacienda.



- Recoger en este artículo 221 la competencia de la Consejería de Hacienda para someter a la Junta de Castilla y León la propuesta de aprobación del Plan General de Contabilidad Pública de la Comunidad de Castilla y León.

En cuanto a la competencia recogida en la letra d) de este precepto, cabe traer a colación el comentario realizado al artículo 219. Caso de seguirse la observación expuesta, ello determinará que se modifique su contenido de la manera que resulte procedente de conformidad con los términos expuestos.

***Artículo 222.- Competencias de la Intervención General como órgano directivo de la contabilidad pública.***

Únicamente cabe poner de manifiesto que las letras f) y g) de este artículo no contemplan idéntico ámbito subjetivo respecto de las competencias que refleja cada una de dichas letras del precepto, sin perjuicio de admitir la posibilidad de que sea precisamente ésa la pretensión del legislador.

***Artículo 223.- Competencias de la Intervención General como centro gestor de la contabilidad pública.***

Sería deseable, de acuerdo con la observación general realizada a la conveniencia de abordar en sede reglamentaria la regulación de aspectos organizativos, que la letra e) de este artículo se limitase a contemplar como competencia de la Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma la de "gestionar la contabilidad de la Administración de la Comunidad y sus organismos autónomos".

***Artículo 227.- Documentación que integra la Cuenta General de la Comunidad Autónoma.***

El apartado b) de este artículo, a diferencia de lo previsto en el artículo 217 del anteproyecto, no contempla las posibles adaptaciones y las disposiciones que desarrolla el Plan general de contabilidad de la empresa española, por lo que se recomienda su inclusión expresa, que podría realizarse con una redacción análoga al citado artículo 217.



### **Artículo 230.- *Presentación de las cuentas anuales.***

Se halla relacionado este precepto con el anterior, el artículo 229, en la medida en que ambos contienen una referencia expresa al Tribunal de Cuentas, bien sea por la obligación de rendirle cuentas, que pesa sobre los cuentadantes enumerados en el artículo 229, bien sea por referirse a la presentación de las cuentas y su remisión a dicho Tribunal.

En lo que se refiere a la mención del Tribunal de Cuentas, es preciso señalar que se configura en la Constitución como “el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público” (artículo 136), y se define del mismo modo en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, sobre Normas Reguladoras del Tribunal de Cuentas, la cual señala en su artículo 1.2 que “es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos (...)”.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 13 de julio de 2000, manifiesta:

“En lo relativo a las actividades de control «previstas en la legislación del Tribunal de Cuentas», nada puede oponerse a ellas desde la perspectiva del orden constitucional de distribución de competencias. En efecto, partiendo de que «el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público» (art. 136.1 CE), hemos afirmado «que la Constitución no exige que el Tribunal de Cuentas sea el único órgano fiscalizador de la actividad financiera pública, pero sí que mantenga una relación de supremacía frente a otros órganos fiscalizadores», de modo que dicho Tribunal «es supremo pero no único cuando fiscaliza» (STC 18/1991, de 31 de enero [RTC 1991, 18; RCL 1991, 485 y LG 1991, 284], F. 2). En conclusión, la referencia que contiene este artículo a la función fiscalizadora prevista «en la legislación del Tribunal de Cuentas» es plenamente constitucional, máxime cuando el art. 29 de la Ley 7/1988, de 5 de abril (RCL 1988, 731), de funcionamiento de dicho Tribunal, señala que «los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas coordinarán su actividad con la del Tribunal de Cuentas mediante el establecimiento de



critérios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y evite la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras» (apartado 1), debiendo dichos órganos autonómicos remitir al Tribunal de Cuentas «los resultados individualizados del examen, comprobación y censura de las cuentas de todas las entidades del sector público autonómico» (apartado 2)».

De este modo, en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, el Estatuto de Autonomía prevé en su artículo 51 que “el Consejo de Cuentas, dependiente de las Cortes de Castilla y León, realizará las funciones de fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma (...) sin perjuicio de las competencias que corresponden al Tribunal de Cuentas de acuerdo con la Constitución”. La Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas, dio cumplimiento a la previsión estatutaria, regulando la indicada institución, que “ha de coexistir”, tal como indica su exposición de motivos, con el Tribunal de Cuentas.

Del sentido manifestado por el Tribunal Constitucional en la citada Sentencia y del tenor literal de los preceptos citados, parece deducirse la conveniencia de que en todo caso las competencias que haya de ejercer el Consejo de Cuentas las realice “sin perjuicio” de las que corresponden al Tribunal de Cuentas.

### **Artículo 231.- *Formación de la Cuenta General.***

Quizá convendría completar la regulación propuesta por este artículo en el apartado 1 precisando que una vez formada la Cuenta por la Intervención General de la Comunidad Autónoma, será la Junta de Castilla y León la que la remitirá al Consejo de Cuentas de Castilla y León. De este modo lo contempla el artículo 131.1 de la LGP, refiriéndolo a la remisión por el Gobierno al Tribunal de Cuentas.

Con la misma finalidad indicada, quizá fuera conveniente que en el apartado 3 de este artículo se regulasen los efectos que conlleva el carácter desfavorable del informe de auditoría. En este sentido, el artículo 131.4 de la LGP dispone que incluso cuando el informe fuese desfavorable “se podrán agregar o consolidar las cuentas (...)”.



### **Artículo 235.- *Órgano responsable.***

Se acomoda el contenido de este precepto a lo exigido en el artículo 9 –de carácter básico– de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, en la medida en que todos los plazos señalados en los artículos 237, 238 y 239 se hallan dentro del término final del 1 de septiembre fijado en la citada norma básica.

Únicamente cabe apuntar que en lo relativo al deber de información la remisión a “los artículos siguientes” habría de hacerse directamente a los artículos 237, 238 y 239, ya que el artículo 236 no contiene plazo o término alguno que dé cumplimiento a dicha remisión, ni tampoco el contenido de la información a enviar. Simplemente contempla cuáles son los órganos y entidades obligados a proporcionar información.

### **10ª.- Observaciones al título VII.- *Del control de la gestión económico-financiera realizado por la Intervención General de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.***

#### **Artículo 240.- *Ámbito de aplicación.***

El apartado 7 de la exposición de motivos señala que el control de la gestión económico-financiera por la Intervención General abarca dos grandes campos: el control interno sobre la actividad de las entidades integrantes del sector público de la Comunidad y el control financiero sobre las entidades colaboradoras y los beneficiarios de subvenciones y ayudas concedidas con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad o a fondos extrapresupuestarios.

Sería recomendable, por ello, que en este artículo 240 se diferenciase de algún modo los “dos campos” a los que se refiere la exposición de motivos, dado que lógicamente el control financiero que se ejerce sobre las entidades colaboradoras y los beneficiarios de subvenciones y ayudas no es equiparable al que se ejerce –a modo de control interno– sobre las entidades integrantes del sector público de la Comunidad, e incluso la propia norma establece diversos grados de control respecto de estas entidades.





Por todo ello, quizá fuese conveniente que a lo ya previsto en este artículo se añadiera la frase “en los términos dispuestos para cada una de ellas en los artículos que conforman este título VII” u otra en análogo sentido.

#### **Artículo 243.- *Órganos de control.***

Sin perjuicio de considerar acertado que este precepto contemple que los órganos de control son la Intervención General de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y las Intervenciones Delegadas, el artículo se extiende a otras cuestiones puramente organizativas, a las que cabe trasladar el comentario que se hizo al respecto en la consideración general 3ª del cuerpo del presente dictamen.

#### **Artículo 244.- *Principios.***

Añade este precepto, a los que enumera la LGP en su artículo 144.1 como principio de actuación, el de “procedimiento contradictorio”, previéndolo por lo tanto como tal y equiparándolo así a los de jerarquía interna o autonomía funcional. Sin embargo, el procedimiento contradictorio es, tal y como indica el apartado 3 de este artículo, “el que rige la resolución de las diferencias que puedan presentarse en el ejercicio de la función interventora”, es decir, un criterio o forma de actuación, siendo el principio de contradicción el que lo rige. Se recomienda, por ello, no incluirlo en la enumeración de los principios de este apartado 1 del artículo 244 o recogerlo, en tal caso, como principio de contradicción.

El apartado 2 de este precepto y el artículo 249 se refieren al “personal” que realice funciones de control de la gestión económico-financiera.

Con carácter general, de acuerdo con la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, los puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León serán desempeñados por personal funcionario, exceptuándose de la regla anterior una serie de puestos que podrán desempeñarse por personal laboral, entre los que no se incluyen aquellos en los que las funciones a desarrollar sean las correspondientes al control de la gestión económico-financiera.



Si ponemos en relación este artículo con el 248.1 y 2 del propio texto proyectado, que se refiere en todo caso a “los funcionarios” que desempeñen o estén encargados de dicho control, y que el término “funcionarios” es el también empleado por la LGP (en los artículos 144.2, 145.1 y 2, entre otros), parece que lo procedente es emplear este término y no el de “personal”.

**Artículo 245.- *Posibilidad de recabar informes.***

Este artículo contempla la posibilidad de que genéricamente “los órganos de control” recaben de quien corresponda los asesoramientos jurídicos y los informes técnicos que consideren necesarios. Sin embargo, esa referencia indeterminada, de acuerdo con el artículo 243 del anteproyecto que contempla cuáles son los órganos de control, supone que cualquiera de ellos pueda hacer uso de la facultad contemplada en este precepto.

Resulta más adecuada la redacción dada por la LGP, en la medida en que su artículo 144.4 únicamente atribuye la posibilidad de recabar dichos asesoramientos e informes al Interventor General de la Administración del Estado y a sus Interventores Delegados, e incluso añade una precisión muy acertada cuando los asesoramientos e informes hayan de recabarse de órganos cuya competencia se extiende a la totalidad de la Administración General o Institucional, ya que en estos supuestos han de solicitarse los mismos por la Intervención General de la Administración del Estado.

La propia norma proyectada en su artículo siguiente (246) concreta que son el Interventor General de la Administración de la Comunidad y los Interventores Delegados los que ostentan las funciones citadas en él, sin extenderlo por lo tanto al resto de los órganos de control.

Se recomienda adaptar la regulación propuesta a lo expuesto anteriormente y, por otro lado, contemplar la posibilidad de recoger en la norma una regla particular análoga a la estatal cuando los órganos a los que se solicite extiendan su competencia a la totalidad de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.



**Artículo 249.- *Posibilidad de adoptar medidas cautelares.***

Precepto similar al propuesto lo encontramos en la Ley 38/2003, General de Subvenciones, concretamente en su artículo 49.5, que prevé la adopción de medidas cautelares en el concreto procedimiento de control financiero de subvenciones.

Sin embargo, a diferencia de la regulación que propone este artículo 249, la prevista en la citada ley se refiere a un concreto procedimiento, y se regulan todos los trámites de éste, desde que se inicia hasta que finaliza.

El artículo 249 del anteproyecto se refiere a la posibilidad de adopción de medidas cautelares por el "personal" encargado de realizar las funciones de control cuando se deduzcan indicios de actuaciones incorrectas. Lo hace de un modo absolutamente impreciso y sin incardinar dichas medidas en un procedimiento determinado, olvidando por ello que, por definición, las medidas cautelares, que puedan adoptarse en un procedimiento, han de ir destinadas a un fin concreto: garantizar la eficacia de la resolución que vaya a dictarse y que pondrá de este modo fin al procedimiento (así lo refiere, dedicado a las medidas provisionales, el artículo 72.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

Por ello no se pueden considerar como configuradoras de un concreto procedimiento las genéricas actuaciones desarrolladas en el ejercicio del control de la gestión económico-financiera, regulado en el título VII del anteproyecto, en el que se encuentra ubicado el precepto que se ha examinado, lo que impide, a su vez, que se adopten las medidas a que se refiere este artículo.

Este Consejo Consultivo estima que debería reconducirse la posibilidad de adoptar medidas cautelares a los estrictos términos previstos con carácter general en el artículo 72 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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 250.- *Deber de colaboración.***

Este precepto tiene su correlativo en el artículo 145.3 de la LGP, sobre el que el Consejo de Estado, en su Dictamen 2096/2003, de 10 de julio, ya advirtió que “el ámbito de colaboración diseñado por el artículo referido es muy amplio en tanto se refiere a toda clase de datos y documentos siempre que sean relevantes para las actuaciones de control. Y de ahí que sea necesario poner en conexión la regulación proyectada con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, para precisar que el tratamiento de los datos de carácter personal que se cedan deberá ajustarse a lo que dispone la mencionada Ley Orgánica”.

Este Consejo Consultivo hace propia dicha observación, que traslada, como decimos, al contenido del artículo 250 del anteproyecto ahora examinado.

### **Artículo 252.- *Objeto de la función interventora.***

El párrafo segundo resulta confuso, parece haberse producido una omisión en el artículo, bien la referencia al “reconocimiento de derechos” y a los “ingresos” en el párrafo primero que complete el sentido del párrafo segundo y determine el fin de la función interventora, o bien, al menos, la referencia a dicho fin en el párrafo segundo.

### **Artículo 253.- *Ámbito de aplicación.***

El apartado 2, letra b), de este artículo señala expresamente que “la Junta de Castilla y León, a propuesta de la Consejería de Hacienda (...) podrá acordar de forma motivada:

»b) La sujeción a función interventora, de toda o parte de la gestión, de los entes públicos sujetos inicialmente a otra forma de control”.

En la medida en que la norma de creación de un “ente público” puede determinar su sujeción, por ejemplo, al control financiero permanente como forma de ejercicio de control, determina que pueda entrar en contradicción con la regulación propuesta en este artículo. Por esto sería conveniente que la referida letra b) de este artículo concretase o limitase en mayor medida los supuestos en que se pueda acordar la sujeción a función interventora.



A diferencia de lo previsto en la letra a) de este artículo, que admite la posibilidad de que se acuerde la aplicación del control financiero permanente –menos estricto que la función interventora– “respecto de toda la actividad o de algunas áreas de gestión, de aquellos organismos autónomos en los que la naturaleza de sus actividades lo justifique”, la letra b) recoge un supuesto que supondrá, en el caso de que se acuerde, establecer un régimen de control más intenso.

El apartado 2 se refiere a “la iniciativa de la Intervención General”. Al respecto cabe indicar que, determinado en la ley que compete la propuesta a la Consejería de Hacienda, el descender al centro directivo al que corresponde la iniciativa no parece propio de una norma con rango legal.

Por último, el apartado 3 menciona por primera vez en el precepto, e incluso en el capítulo, los “referidos actos, documentos y expedientes”. La referencia a algo que no se contempla previamente citado en la norma da lugar a confusión, que debe ser corregida mediante una remisión a algo anteriormente previsto.

***Artículo 256.- Fiscalización e intervención previas de requisitos esenciales.***

Dentro de los extremos a comprobar enumerados en este precepto quizá fuese conveniente, de modo análogo a como hace el artículo 152.1 letras e) y f) de la LGP, recoger en este artículo 256 que uno de ellos sea “la existencia de autorización de la Junta de Castilla y León”, cuando sea exigible ésta para la celebración de un contrato, de acuerdo con lo que dispone el artículo 79 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y de conformidad igualmente con lo previsto en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Respecto a la referencia a la “iniciativa de la Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma”, cabe trasladar el comentario realizado al respecto al artículo 253.2 del anteproyecto.



**Artículo 258.- *Supuestos de no sujeción a fiscalización previa.***

La habilitación reglamentaria para establecer nuevos supuestos de no sujeción a fiscalización previa debe hacerse al menos con ciertos límites, y dichos límites han de estar previstos en la ley.

Por ello se propone cerrar la posibilidad de regulación reglamentaria en este extremo, o al menos establecer los límites precisos para que aquélla los respete en su totalidad.

Así, por ejemplo, a nivel autonómico, el artículo 81.2 de la Ley 5/1983, de 19 de julio, reguladora de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Andalucía, después de recoger expresamente los supuestos exentos de fiscalización previa, manifiesta que “por vía reglamentaria, cuando lo demande la agilización de los procedimientos, podrán ser excluidos de intervención previa y sometidos a control posterior, sin quiebra de los principios económico-presupuestarios y contables, los siguientes gastos:

- »a) Los relativos a personal.
- »b) Los de bienes corrientes y servicios, excepto los relativos a conciertos sanitarios.
- »c) Los gastos de farmacia y prótesis”.

Es decir, la citada ley remite a la vía reglamentaria la posible exclusión de fiscalización de determinados supuestos, pero éstos se hallan previamente enumerados en la ley.

Por su parte, el artículo 151 de la LGP es el que se dedica a regular en el ámbito estatal esta materia. Dicho precepto no deja nada a la regulación reglamentaria, sino que enumera todos los supuestos que no se hallan sujetos a fiscalización previa, estableciendo por lo tanto respecto de ellos una regulación cerrada con rango legal.



### **Artículo 262.- *Informes favorables condicionados.***

Debería especificarse cuáles serán las consecuencias de que el órgano gestor no remita a la "Intervención" la documentación que justifique la subsanación de los defectos que ésta haya observado y haya puesto de manifiesto en el informe favorable, pero condicionado, o bien de aquellos que no sean subsanados. La LGP prevé a tal fin que se entienda formulado el reparo (artículo 154.4 *in fine* de dicha ley), consecuencia que en principio parece sobrentenderse en la regulación propuesta en cuanto al resto de artículos que se refieren al reparo formulado, si bien parece aconsejable su mención expresa.

### **Artículo 274.- *Auditoría de las cuentas anuales.***

El apartado 3 resulta confuso, suscitando la duda de si las auditorías anuales podrán realizarse respecto de cualquier entidad del sector público autonómico (objeto de la auditoría pública, artículo 272), y necesariamente respecto de los entes públicos de derecho privado y de los organismos autónomos no sujetos a función interventora, o si solamente se realizará respecto de dichos entes y organismos.

Dicha duda no se suscita respecto del artículo 168 de la LGP, de redacción similar en su inicio, toda vez que dicho precepto lleva por rúbrica "Ámbito de la auditoría de cuentas anuales", eliminando así cualquier equívoco.

Por ello convendría modificar la redacción de dicho apartado, de modo que quede claramente delimitado el ámbito subjetivo de la auditoría de cuentas anuales.

### **Artículo 281.- *Objeto del control financiero de subvenciones.***

Sobre este precepto la Memoria del anteproyecto manifiesta "que define el objeto del control de modo análogo al apartado 2 del artículo 44 de la Ley General de Subvenciones". Tal referencia motiva las siguientes observaciones:

- En la expresión "así como el cumplimiento de sus obligaciones en la gestión", conceptualmente falta la referencia a la "aplicación", sin que puedan entenderse suplidas por la enumeración inicial todas las obligaciones



que se refieren a ésta, y gramaticalmente falta la referencia a la subvención o ayuda, o pronombre que las sustituya.

- El artículo 44.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, se refiere en su apartado f) a “la existencia de hechos, circunstancias o situaciones no declaradas a la Administración por beneficiarios y entidades colaboradoras y que pudieran afectar a la financiación de las actividades subvencionadas, a la adecuada y correcta obtención, utilización, disfrute o justificación de la subvención, así como a la realidad y regularidad de las operaciones con ella financiadas”. Este apartado no tiene correlativo expreso en el artículo 281 y supone, por una parte, delimitar de forma más clara y completa el objeto del control financiero y, por otra, reforzar la intensidad y rigor de éste.

Por último cabe señalar que el artículo 44 de la LGS enumera en su apartado 7 las actuaciones o comprobaciones en que podrá consistir el control financiero de subvenciones, pudiendo valorarse la conveniencia, pese al deber de colaboración recogido en el artículo 250, de incorporar al anteproyecto un precepto similar que concretase las actuaciones a que dicho control se extiende y en consecuencia a las que se sujetan personas, naturales o jurídicas, los beneficiarios y entidades colaboradoras, frecuentemente vinculadas con la Administración, más allá de su condición de administrados, exclusivamente por la relación subvencional, incluso en algunos supuestos –artículo 282.2– ni siquiera por ésta.

***Artículo 284.- Duración de las actuaciones de control financiero de subvenciones.***

Este Órgano Consultivo considera, como garantía del administrado, que la norma debería recoger, al menos, una alusión al contenido mínimo y esencial de la notificación del inicio de las actuaciones, de modo análogo a como se realiza en otras normas con relación a actuaciones de similar naturaleza. Así, el artículo 49.2 de la LGP “(...) mediante su notificación a éstos, en la que indicará la naturaleza y alcance de las actuaciones a desarrollar, la fecha de personación del equipo de control que va a realizarlas, la documentación que en un principio debe ponerse a disposición del mismo y demás elementos que se consideren necesarios. Los beneficiarios y, en su caso, entidades colaboradoras deberán ser informados, al inicio de las actuaciones, de sus derechos y obligaciones en





el curso de las mismas (...)". En el mismo sentido, aunque de forma más concisa, el artículo 147.2 de la LGT, "los obligados tributarios deben ser informados al inicio de las actuaciones del procedimiento de inspección sobre la naturaleza y alcance de las mismas, así como de sus derechos y obligaciones en el curso de tales actuaciones".

***Artículo 285.- Documentación de las actuaciones de control financiero de subvenciones.***

No se considera procedente que la determinación del contenido, estructura y requisitos de los informes a los que se refiere el precepto se realice mediante normas o instrucciones de carácter interno de la Intervención General de la Administración de la Comunidad, sino que dicha determinación es propia de una norma reglamentaria, en cuanto desarrollo inmediato de la ley referido a un documento que ha de ser notificado a los particulares interesados, que puede motivar el inicio de un procedimiento de reintegro o sancionador, y al que se confiere la naturaleza de documento público con el valor de hacer prueba de los hechos que motivan su formalización, salvo prueba en contrario. A dicho criterio responde el artículo 50 de la LGP.

***Artículo 288.- Anulabilidad de las resoluciones.***

En la Memoria del anteproyecto se indica que "los artículos 286, 287 y 288 regulan los efectos de los informes de control financiero de modo muy similar al del artículo 51 de la Ley 38/2003", de modo que resulta fácil concluir que el precepto que ahora se comenta supone trasladar el anteproyecto el contenido del apartado 5 del citado artículo 51.

Precepto –el 51– en el que la expresión "que será también competente para su revisión de oficio", referida al Consejo de Ministros, sólo puede ser entendida en el sentido de contener dicha previsión para el supuesto de que la resolución sea nula de pleno derecho, pues tras la modificación del artículo 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por la ley 4/1999, de 13 de enero, y la entrada en vigor de la nueva LGT el 1 de julio de 2004, la revisión de oficio queda reservada para los actos (y disposiciones) nulos de pleno derecho, no resultando aplicable a los actos anulables respecto de los cuales procede, en su caso, la declaración de lesividad.



Ahora bien, dicha previsión trasladada al anteproyecto no puede ubicarse en un precepto como el artículo 288, que lleva por rúbrica “Anulabilidad de las resoluciones”, porque induce al error de pensar que la referencia de la revisión de oficio se hace para los actos anulables, a los que se dirige la regulación contenida en el precepto, cuando, como ya se ha indicado, esto no es posible.

Por todo ello deberá modificarse la rúbrica del artículo de forma que resulte acorde con su contenido.

### **11ª.- Observaciones al título VIII.- *De las responsabilidades.***

#### **Artículo 289.- *Responsables.***

Este precepto merece una valoración positiva en cuanto supone la extensión del régimen de responsabilidad a todo el personal al servicio de las entidades que integran el sector público autonómico consecuencia de la necesidad de establecer un régimen uniforme para todos ellos. Sin embargo, adolece de una imprecisión (la expresión “realicen.- omisiones”) e incorpora en su último inciso una referencia expresa a quienes actúen en virtud de delegación o encomienda de gestión, cuya justificación no resulta clara.

Dado que la Memoria nada aclara en este sentido, hay que suponer que lo que se ha pretendido es aclarar que la responsabilidad establecida para las autoridades y el personal al servicio de las entidades que integran el sector público autonómico alcanza a los que, estando al servicio de cualquiera de éstas, actúan en virtud de delegación o encomienda de gestión, aclaración que no resulta necesaria y que, sin embargo, produce un efecto, se supone, no deseado de incluir a autoridades o personal al servicio de entidades que no integran el sector público autonómico, por ejemplo de la Administración estatal o de la Administración local, cuya previsión no tiene cabida en la presente norma.

#### **Artículo 290.- *Hechos que generan responsabilidad patrimonial.***

La letra g) del artículo 290 señala que constituye infracción “cualquier otro acto o resolución con infracción de esta ley, cuando concurren los supuestos establecidos en el artículo 289 de esta Ley”.



El Consejo de Estado, en el ya reseñado Dictamen 2096/2003, de 10 de julio, respecto del artículo 178.1.f) del anteproyecto de la LGP (artículo 177 de la LGP), cuya redacción se correspondía con la del inciso primero del precepto ahora comentado, consideró que se trataba “de una cláusula de cierre excesivamente imprecisa y que, por tanto, o debe suprimirse o debe completarse”.

Este Consejo entiende que dicha consideración debe ser reiterada en idénticos términos respecto del precepto que ahora se comenta, toda vez que el inciso final incorporado, análogo al del artículo 177 de la LGP, poco o nada complementa el inciso inicial, toda vez que la exigencia de la concurrencia de dichos presupuestos ya se sobreentiende, no sólo en éste, sino en todos los apartados del precepto.

En este sentido hay que señalar que la observancia del principio de tipicidad, reiteradamente reclamada por el Tribunal Constitucional en la regulación de las infracciones y sanciones administrativas, como consecuencia del artículo 25.1 de la Constitución Española, parece requerir una mayor concreción de las conductas tipificadas, si quiera por referencia a las obligaciones establecidas con carácter específico en la propia ley.

Ha de advertirse que en el caso del apartado g) del artículo 290 la trascendencia de la imprecisión mencionada es mucho mayor, ya que al incluir el anteproyecto de ley la regulación de materias que no se corresponden con las contenidas en la LGP, fundamentalmente las relacionadas con los tributos y su revisión y con el control de subvenciones, hace que la referencia genérica a la “infracción de esta Ley” resulte especialmente inadecuada.

### **Artículo 293.- *Diligencias previas.***

Se considera que la expresión “un alcance, malversación, daño o perjuicio a la Hacienda de la Comunidad” debería sustituirse por la de “que se ha producido un hecho constitutivo de las infracciones a que se refiere el artículo 290”, análoga a la del artículo 182 de la LGP, u otra similar, por las siguientes razones:



- Los términos “alcance” y “malversación” no son estrictamente objetivos o fácticos, implican una calificación jurídica que predetermina o prejuzga el resultado de las diligencias a instruir.

- La expresión utilizada no abarca la totalidad de los hechos que pueden ser constitutivos de alguna de las infracciones del artículo 290.

- Los términos “daño” y “perjuicio”, al margen de su generalidad e imprecisión, con la inseguridad que ello genera, abarcan multitud de supuestos que no se corresponden con hechos que pudieran ser constitutivos de infracción, por lo que no deberían motivar la instrucción de unas diligencias de semejante naturaleza.

## **12ª.- Observaciones a las disposiciones de la parte final.**

### **Disposiciones adicionales.-**

El análisis de las citadas disposiciones aconseja comenzar poniendo de manifiesto la importancia que tiene la correcta ubicación de los preceptos en las normas, no sólo ya desde el punto de vista de la técnica normativa, sino, lo que es más importante, desde el de la seguridad jurídica.

En este sentido cabe señalar que el Consejo de Estado, en el Dictamen 621/2004, de 20 de mayo, en relación con el principio de seguridad jurídica garantizado en el artículo 9.3 de la Constitución, manifestó: “El Tribunal Constitucional ha declarado en repetidas ocasiones que dicha seguridad «viene a ser la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad en libertad» (SSTC 27/1981, 71/1982, 227/1988, 65/1990, entre otras). Es decir, en términos de la Sentencia 104/2000, de 13 de abril, «la seguridad jurídica entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses tutelados (...), como la claridad del legislador y la no confusión normativa». La plena realización de este principio ha de presidir, pues, toda regla de técnica normativa tanto las que propugnan la claridad en la enunciación y ordenación de las normas como las que se dirigen a procurar la



racionalidad en la producción jurídica". Las reglas de técnica normativa están al servicio del principio de seguridad jurídica y no a la inversa.

Así pues resulta trascendente, por afectar al principio de seguridad jurídica, que cada precepto esté en la norma y en la parte correspondiente, pues, como dijo el Consejo de Estado en el reseñado Dictamen, "la colocación de las normas fuera de contexto repercute en la seguridad jurídica al dificultar su localización". "Un sitio para cada norma y cada norma en su sitio" (Memoria del Consejo de Estado del año 1999).

Por lo que se refiere a las disposiciones adicionales conviene recordar que constituyen aquella parte de la norma destinada a dar cabida a regímenes jurídicos especiales y preceptos residuales que no puedan situarse en otra parte de la norma y mandatos y autorizaciones no dirigidas a la producción de normas jurídicas. No hay que confundir un mandato contenido en una norma con un mandato normativo, pero nada impide calificar de tal a aquél cuyo contenido fundamental consiste o requiere la producción de una norma.

***Disposición adicional cuarta.- Operaciones de inversión que comprometan gastos durante más de cinco ejercicios.***

Este Consejo, en el Dictamen 625/2004, de 8 de octubre, emitido respecto del anteproyecto de ley de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, ya tuvo ocasión de manifestar respecto de un precepto sustancialmente idéntico –el artículo 46– que su "sede natural debería ser una futura ley de la Hacienda y del Sector Público de Castilla y León"; manifestación que ahora procede reiterar, en el sentido de que debe figurar en la parte dispositiva (articulado) de la ley.

Parece razonable requerir que en la parte dispositiva de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León se ubique un precepto destinado a fijar el régimen de determinados compromisos de gasto respecto de "cualquier ente del sector público autonómico" (si bien no se desconoce que, precisamente, dicho ámbito de aplicación puede dificultar dicha tarea).



***Disposición adicional novena.- Competencias para autorizar transferencias de crédito en los presupuestos de la Agencia de Desarrollo Económico, del Ente Público Regional de la Energía y del Instituto Tecnológico Agrario.***

Aun cuando la disposición se presenta como una norma especial, motivada por las peculiaridades de cada uno de los reseñados entes públicos de derecho privado, lo cierto es que parece más bien una regulación genérica para dichos entes, pues se incluyen todos los existentes en la actualidad, salvo el Consejo de la Juventud, al que la disposición adicional décima sí establece un régimen especial.

Por ello se sugiere que se valore la conveniencia de incluir dicho precepto, referido genéricamente a los entes públicos de derecho privado, en la parte dispositiva de la norma.

De hacerse así, en el supuesto de crearse un nuevo ente público de derecho privado, tendría claramente establecido el régimen de transferencias de crédito aplicable, circunstancia que podría no darse de mantener la actual redacción y que obligaría a contener una mención expresa en la ley de creación.

***Disposición adicional undécima.- Régimen presupuestario, contable y de control del Consejo Consultivo.***

Con carácter previo al análisis de la citada disposición conviene realizar una sintética referencia a la trascendencia que este Órgano tiene para la Comunidad de Castilla y León y a la que su normativa reguladora tiene para éste.

Así, cabe afirmar que el Consejo Consultivo de Castilla y León es un órgano consultivo de relevancia estatutaria, caracterizado por su autonomía orgánica y funcional, que ocupa una posición institucional en la Comunidad Autónoma similar a la que ocupa el Consejo de Estado en el Estado y al cual sustituye en el territorio de Castilla y León.



Consejo de Estado que "(...) pese a la dicción literal del artículo 107 de la CE, que se refiere a él como supremo órgano consultivo del Gobierno, tiene en realidad el carácter de órgano de Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece. Así resulta de su composición y de sus funciones consultivas que se extienden también a las Comunidades Autónomas" (Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1990, de 26 de marzo, RTC 1990\56).

Consejo de Estado que no forma parte de la Administración activa, como reiteradamente ha señalado el Tribunal Constitucional (Sentencias 56/1990 y 204/1992, de 26 de noviembre) y cuya esencia radica en su autonomía orgánica y funcional (artículo 1.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado).

Esta autonomía orgánica y funcional encuentra su máxima garantía en la reserva de ley orgánica que la propia Constitución establece respecto de la regulación de la propia institución.

Así su normativa reguladora –Ley Orgánica del Consejo de Estado y Reglamento Orgánico del Consejo de Estado –en adelante, LOCE y ROCE–, en garantía de la mencionada autonomía orgánica y funcional, se configura como un bloque normativo monolítico de contenido único y excluyente. La Ley y el Reglamento Orgánico constituyen la unidad normativa reguladora del Consejo de Estado, en la que sólo se regula dicha Institución y en la que ésta sólo puede ser regulada.

La posibilidad de que el Consejo de Estado sea sustituido, en el ámbito autonómico, por Consejos Consultivos ha sido reconocida tanto por el Tribunal Constitucional como por el Tribunal Supremo, pero siempre condicionada a que éstos sean semejantes a aquél, "por estar dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa calificación técnica" (Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992); y "sin que puedan estar sujetos a dependencia orgánica o funcional" (Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2001, RJ 2002\6678).

Dicha posibilidad, en la Comunidad de Castilla y León, se ha hecho realidad con la creación del Consejo Consultivo de Castilla y León, órgano creado a imagen y semejanza del Consejo de Estado, como lo demuestra el paralelismo casi absoluto existente entre el artículo 107 de la Constitución y el



artículo 24 del Estatuto de Autonomía y las continuas referencias al modelo de aquel, tanto expresas como implícitas, existentes en la Ley y el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León.

Así, el Consejo Consultivo ha sido objeto de regulación –obviamente no por ley orgánica, figura que no existe en el ámbito autonómico– por una ley específica y exclusiva, que, junto con el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, constituye el bloque normativo regulador de éste, del que cabe predicar las mismas características que las que se han enunciado respecto del Consejo de Estado.

Acredita lo señalado el hecho de que no se haya abordado determinación normativa alguna respecto del Consejo Consultivo de Castilla y León al margen de su normativa reguladora específica, ni siquiera en una ley con la vocación de generalidad, como la Ley 3/2001, de 3 de julio, pese a ser posterior a la reforma estatutaria en la que se introdujo el ya reseñado artículo 24, de igual modo que la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante, LOFAGE), no hace alusión alguna al Consejo de Estado, salvo en la disposición adicional segunda para excluirlo expresamente de su ámbito de aplicación.

Por todo ello, y ya con referencia a la disposición adicional undécima, este Consejo considera que en los términos proyectados no puede ser mantenida, toda vez que contiene respecto del Consejo Consultivo de Castilla y León determinaciones específicas al margen de su propia normativa reguladora, afectando así al principio de autonomía orgánica y funcional base de esta Institución.

La disposición debería limitarse a recoger, en términos análogos a los que la LGP se refiere al Consejo de Estado, que la aplicación de los preceptos de la ley se llevará a cabo con respeto al régimen presupuestario especial contenido en la normativa reguladora propia del Consejo Consultivo de Castilla y León, de modo que no comprometa su autonomía orgánica y funcional.

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 decimotercera.- *Plan inicial de actuación de las entidades institucionales y empresas públicas.***

Disposición que aconseja comenzar recordando las reiteradas advertencias que el Consejo de Estado ha realizado sobre los peligros que conlleva la creciente fragmentación del ordenamiento jurídico y sobre la conveniencia de que cada norma sea modificada en su propia sede.

Así, en el Dictamen 623/2004, ya reseñado, manifestó: "(...) especial preocupación ha expresado el Consejo de Estado acerca de la profusión excesiva de normas que lleva a la dispersión y desordenada producción normativa, muchas veces fruto de la premura y de la improvisación. Como decía el dictamen 3.445/96, la seguridad jurídica y la buena técnica normativa aconsejan que todas las normas, y muy especialmente aquellas que tengan rango de ley, nazcan en el seno propio de la materia que es objeto de regulación y vivan en él hasta que sean sustituidas por otras. La Memoria de 1999 ha subrayado las ventajas que, en fase de iniciativa, de tramitación y de expedición de nuevas normas jurídicas, se siguen de la primaria ponderación de la nueva norma y de la sosegada seriedad en el proceso de elaboración, atendido el contexto del específico sector del ordenamiento jurídico al que naturalmente pertenece y en el que su inserción ha de desplegar primordialmente los efectos queridos".

La regulación proyectada afecta directa y sustancialmente al régimen de creación de las entidades institucionales y empresas públicas establecido en la Ley 3/2001, de 3 de julio, seno propio de la materia, genéricamente en el artículo 84 y singularmente en los artículos 87, 91 y 93.

Tal y como indica la Memoria supone incorporar una precisión análoga a la contenida en el artículo 62 de la LOFAGE... su sede natural.

Por todo ello se recomienda la supresión de la disposición adicional decimotercera.

No obstante, si siguiendo diferente criterio se mantuviese la previsión en el texto de la norma, se recomienda que ésta se incluya en una disposición final en la que se modifiquen expresamente los preceptos afectados de la Ley 3/2001, de 3 de julio, con el fin de erosionar en la menor medida posible el



principio de seguridad jurídica, facilitando la localización del precepto y permitiendo que éste quede definitivamente incorporado a su sede propia. En tal caso, y siguiendo el criterio reiteradamente manifestado por el Consejo de Estado, se aconseja incluir una mención expresa en la exposición de motivos de la norma.

Conviene aclarar que, a juicio de este Órgano Consultivo, con este proceder no se acentúa o evidencia la inadecuada ubicación de la disposición por razón de la materia fuera de su propio seno normativo, circunstancia que responde a criterios sustantivos, no formales, sino que, como se ha indicado, se favorece la seguridad jurídica y la correcta técnica normativa.

**Disposición adicional decimocuarta.- *Constitución de fundaciones públicas.***

Procede remitirse a las consideraciones realizadas respecto del artículo 5.

**Disposición adicional decimoséptima.- *Resolución de reclamaciones de abono de intereses.***

Cualquier consideración que pueda realizarse de dicha disposición ha de ir precedida de un breve análisis del artículo 99.4 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, tras la redacción dada por la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. El citado artículo dispone:

“La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato, sin perjuicio del plazo especial establecido en el apartado 4 del artículo 110, y, si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de sesenta días, los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales”.

El pago de intereses se configura así como una obligación de la Administración que surge *ex lege*, automáticamente, “como afirma la Sentencia



de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2000, el derecho a los intereses surge *ex lege* en el momento en que se cumplen los requisitos señalados por la Ley" (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 26 de septiembre de 2003, JUR 2004\167724). El Tribunal Supremo ya había venido señalando en reiteradas ocasiones que "el pago de intereses se produce una vez vencido en el período de franquicia del que se beneficia la Administración, *ope legis*, y no desde la intimación que se convierte tan sólo en un requisito formal (...)" (Sentencias de 6 de mayo de 1992, 28 de septiembre de 1993, 18 de enero de 1995, 6 de marzo de 1995, 1 de abril de 1996 y 24 de abril de 1996).

Suprimida por la Ley 13/1995, de 18 de mayo, la obligación de previa intimación la Administración debe proceder de oficio al pago de los intereses de demora, de igual modo que debe hacerlo en las devoluciones de ingresos indebidos en materia tributaria porque está obligada legalmente a ello desde que concurren las requisitos señalados por la Ley para que la obligación nazca.

Por lo tanto, la Administración debe proceder a incrementar la cantidad adeudada en concepto de principal, con tales intereses.

Así, la obligación de pago de intereses se incorpora a la obligación principal del pago del precio, cuya suerte sigue, de modo que una vez surgida aquélla le será aplicable el mismo régimen que a ésta.

En consecuencia, no se reclama o solicita el abono de intereses, se requiere su pago. No se puede solicitar que se reconozca algo que ya es debido, reconocido por la Ley.

Ante el requerimiento de pago de una obligación vencida, líquida, exigible y reconocida, la Administración no ha de iniciar un procedimiento tendente a acordar o no el pago, sino que lo que ha de hacer es pagar.

Ha de observarse que el Tribunal Supremo ha reiterado que el acto administrativo por el que se autoriza o acuerda la expedición de la certificación de obras, o documento equivalente, constituye un acto administrativo firme de reconocimiento de un crédito contra la Administración (Sentencia de 27 de abril de 2004). Actos firmes cuyo cumplimiento tutela la Ley 29/1998, de 13 de julio, particularmente en los artículos 29 y concordantes.



Por todo ello, este Consejo considera que la disposición adicional decimoséptima debe ser suprimida toda vez que no puede determinarse la duración máxima y los efectos del silencio de un procedimiento que no tiene cabida en el marco legal conforme se ha señalado.

Supresión que también hubiera resultado aconsejable, bien por razón de la materia al no ser esta norma la sede propia para su regulación, bien por lo cuestionable que hubiera resultado considerar competente a la Comunidad Autónoma para establecer una disposición en dichos términos respecto de una materia, como la del artículo 99.4, establecida con carácter básico, salvo en cuanto al plazo de sesenta días que tiene carácter de máximo.

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 derogatoria.-**

Se sugiere que se valore la conveniencia de incluir un apartado 3 análogo al apartado 3 de la disposición derogatoria de la LGT, que dispone: “Las referencias contenidas en normas vigentes a las disposiciones que se derogan expresamente deberán entenderse efectuadas a las disposiciones de esta ley que regulan la misma materia que aquéllas”.

#### **13ª.- Observaciones de técnica legislativa.**

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

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



Presidencia y Administración Territorial, de normalización de expedientes tramitados ante órganos colegiados de gobierno.

Como tal Acuerdo, las referidas Directrices no tienen más carácter que el de una instrucción u orden de servicio interna de la Administración. No obstante, al establecer una serie de criterios generales sobre el modo en que debe ordenarse y desarrollarse (en su fase administrativa de elaboración) el contenido de las disposiciones generales, persiguiendo, en definitiva, no sólo dotarlas de una estructura lógica y más fácilmente comprensible, sino también asegurar un mínimo de uniformidad en la legislación.

Estas Directrices han servido, en el presente caso, de fuente de inspiración a las diversas observaciones que en materia de técnica legislativa se realizan al articulado del anteproyecto y conforme a las cuales cabe, por último, formular las siguientes observaciones:

1.- La primera consideración debe ser necesariamente, sin perjuicio de la reiteración que supone respecto de lo ya señalado en las consideraciones generales, por la repercusión que habrá de tener en la aplicación de la ley, el instar a que las referencias a las diferentes entidades que integran el sector público autonómico se realicen siempre utilizando la misma denominación, la recogida en el artículo 2, y que las referencias a varias de ellas conjuntamente se hagan utilizando sólo conceptos definidos jurídicamente o, en otro caso, por referencia a las letras y apartados del artículo 2.

2.- Se recomienda utilizar el término "Consejero de Hacienda", de forma análoga a las referencias que se realizan a los demás Consejeros (artículos 15 y 124), y no el de "titular de la Consejería de Hacienda", por las siguientes razones:

- Conociéndose la concreta denominación del titular de un órgano, la referencia debe realizarse utilizándose dicho término, en el presente caso Consejero, por resultar más preciso, precisión que debe ser objetivo de toda norma, máxime en una de rango legal.



- El término Consejero se ajusta a lo dispuesto por el Estatuto de Autonomía (artículo 19.2) y se corresponde con la denominación utilizada por la Ley 3/2001, de 3 de julio.

- Si la expresión responde al intento de evitar una hipotética discriminación por razón de género, hay que advertir que tal objetivo no se logra toda vez que existen los términos "el titular" y "la titular".

- Resulta recomendable que la utilización de los términos "titular" o "titulares" quede reservada para aquellos supuestos en los que no pueda precisarse la denominación concreta de los titulares de los órganos, generalmente por ser estos diversos, o en los que, aun conociéndose, quiera diferenciarse entre el titular y el suplente.

3.- El anteproyecto contiene numerosas alusiones al "Centro Directivo competente" o al "órgano directivo competente", sin precisar sobre qué materia resulta competente, circunstancia que conlleva una indefinición e imprecisión impropias de una norma de rango legal. Debería precisarse en cada caso la materia concreta en virtud de la cual resulta competente el Centro u órgano directivo.

4.- Ha de advertirse que durante la tramitación del anteproyecto éste ha experimentado modificaciones que no han tenido reflejo en la exposición de motivos, de modo que ésta presenta pequeñas discordancias con el contenido de aquél, así, a modo de ejemplo, cabe indicar las referencias de los capítulos I y II del título IV.

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



6.- Merece una valoración positiva la circunstancia de que se haya conseguido dar a la mayoría de los preceptos una dimensión y contenido idóneos, evitando artículos excesivamente largos que dificulten la comprensión de la norma.

No obstante, cabe señalar que hay varios preceptos que, con un contenido mínimo, podrían incorporarse como un apartado a otro precepto (por ejemplo, el artículo 130).

7.- Debe cuidarse al máximo la corrección gramatical y el estilo de la nueva ley; en este sentido hay que señalar que en el anteproyecto se aprecian determinadas deficiencias, que a continuación se señalan, cuya subsanación redundaría en una mejor calidad del texto de la norma:

- Hay numerosos preceptos en los que se omiten involuntariamente, se supone, términos que resultan precisos para su correcta comprensión; así, sin ánimo de ser exhaustivos cabe destacar los siguientes: artículo 22 ("de contenido económico"), 60 ("u otra"), 81.3 ("presupuestarios anuales"), 92 ("autonómicos"), 94 a 97 ("de los gastos"), 188 (de deuda o de valores), 212 ("pública") y 225 ("y Regionales").

- En ocasiones se recurre a términos vagos o imprecisos, como "Administración", "Comunidad", "Hacienda" o "centro gestor", que deberían precisarse.

- En algunos artículos resulta inadecuado el empleo de los tiempos verbales, fundamentalmente del gerundio, circunstancia que resulta más acusada en la exposición de motivos y en oraciones coordinadas o subordinadas donde aquéllos no guardan la debida concordancia (por ejemplo, artículos 23 y 210).

- Se abusa del recurso a la expresión "el mismo", "la misma" de forma inapropiada en lugar del correspondiente pronombre. Asimismo, hay términos que se repiten en exceso, sobre todo en la exposición de motivos, por ejemplo "planteamiento". Sobre ambas circunstancias ya ha alertado reiteradamente el Consejo de Estado en varios de sus dictámenes (entre otros, el referido 1403/2003).



- El empleo de las mayúsculas debe responder a un criterio homogéneo, como ha señalado reiteradamente el Consejo de Estado (Dictamen 2096/2003), que no se aprecia en el texto sometido a dictamen.

- La referencia al "Boletín Oficial de Castilla y León" debería entrecomillarse.

Por todo ello, aunque en términos generales puede afirmarse que el anteproyecto de ley aparece redactado correctamente, sería conveniente que se procediera a una última revisión del texto con el fin de subsanar deficiencias como las señaladas.

### **III CONCLUSIONES**

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

Una vez atendidas las observaciones realizadas al artículo 31, al artículo 249, a la disposición adicional undécima y a la disposición adicional decimoséptima, 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, tanto las de carácter general como las referidas concretamente al articulado, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

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

EL SECRETARIO GENERAL  
P.A. La Letrada

LA PRESIDENTA

Fdo.- María García Fonseca.

Fdo.- M<sup>a</sup> José Salgueiro Cortiñas.