



Sr. Estella Hoyos, Presidente en funciones

Sr. Fernández Costales, Consejero  
Sr. Madrid López, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 2 de octubre de 2007, ha examinado el *expediente relativo al anteproyecto de Ley de Medidas Financieras*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 24 de septiembre de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de Ley de Medidas Financieras*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite en esa misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 901/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, por la vía de urgencia, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Presidente en funciones del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

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

El anteproyecto de Ley de Medidas Financieras consta de una exposición de motivos, diez artículos distribuidos en dos capítulos (el primero de normas en materia de tributos cedidos y el segundo de modificación de la Ley de Tasas y Precios Públicos), una disposición adicional, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.



La exposición de motivos reconoce el carácter instrumental de esta ley respecto de la de Presupuestos, al afirmar que las medidas que en ella se establecen, responden a la necesidad de procurar una eficaz consecución de los objetivos que han de perseguir los presupuestos generales de la Comunidad para el año 2008, explicando a continuación, de forma detenida, las modificaciones legales que se realizan en su articulado y el contenido variado de sus últimas disposiciones.

### **Segundo.- El expediente remitido.**

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de una relación de documentos que lo conforman, sin numerar, figura una Memoria que se refiere a los siguientes extremos:

- El marco jurídico en el que han de encuadrarse las previsiones tributarias del anteproyecto.
- La necesidad y oportunidad de éste.
- Su contenido, con especial referencia a las modificaciones que se proponen en materia de tributos cedidos, junto con un anexo I, y de tasas de la Comunidad, junto con un anexo II.
- Las repercusiones económicas que tendrán las mencionadas modificaciones.
- La tramitación seguida en la elaboración de la norma.

Además, se incluyen las distintas observaciones efectuadas por las Consejerías de la Presidencia, de Economía y Empleo, de Fomento, de Medio Ambiente, de Familia e Igualdad de Oportunidades, de Educación y de Cultura y Turismo.

Constan también en el expediente un informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios, de 20 de septiembre de 2007, y por último, el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León, emitido el 21 de septiembre de 2007.

El Consejo Económico y Social ha informado sobre el anteproyecto con fecha 27 de septiembre de 2007.



En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

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

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

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

En cuanto al procedimiento de elaboración, es necesario analizar si se han cumplido las previsiones que establece la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, para la elaboración de anteproyectos de ley.

El artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, prevé que "el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se iniciará en la Consejería o Consejerías competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto". Competencia que, en este caso, corresponde a la Consejería de Hacienda.

Conforme al referido artículo 75, el anteproyecto deberá ir acompañado de una memoria en la que se incluirán:



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

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

En el presente caso, y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, con la documentación enviada se acredita el cumplimiento, a lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, de las exigencias legales mencionadas.

No obstante este Consejo advierte que el texto enviado para examen a las Consejerías no recoge todas las modificaciones que se proyectan en materia de tributos cedidos (capítulo I) y de tasas (capítulo II). Hubiera sido conveniente la remisión del texto completo a las Consejerías, habida cuenta que del artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, se desprende que debe enviarse el anteproyecto de ley íntegro. En este sentido es preciso señalar que el procedimiento de elaboración no sólo es un requisito de carácter formal, sino que constituye una garantía para el acierto y oportunidad de la disposición de que se trata.

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



Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social, se ha emitido por este órgano el preceptivo informe.

Finalmente, y en cumplimiento de lo previsto en la disposición adicional segunda del Decreto Legislativo 1/2006, de 25 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos cedidos por el Estado, obra en el expediente una versión íntegra y actualizada de dicho texto refundido, que incluye las modificaciones propuestas en el anteproyecto de ley.

Al respecto, este Consejo Consultivo tuvo ocasión de señalar en el Dictamen 357/2006, de 27 de abril, emitido en relación con el citado proyecto de decreto legislativo, lo siguiente: "Ha de ponerse de relieve que la citada disposición adicional se contiene en el proyecto de decreto legislativo y no en el texto refundido que se aprueba a través del mismo. Su contenido no resulta de ninguna de las normas legales objeto de refundición, ni de la disposición final sexta de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras de Castilla y León, que autoriza la presente refundición y los términos de la misma, ni de lo dispuesto en la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León cuando regula el procedimiento de elaboración de las normas; ello determina que la mencionada disposición no tendrá rango de ley y, por tanto, habrá de otorgársele naturaleza de mera norma reglamentaria". Y en cualquier caso, de obligado cumplimiento.

Atendiendo a todas las actuaciones descritas, cabe concluir que el procedimiento ha sido tramitado correctamente, adecuándose a lo previsto en la normativa de aplicación.

### **3ª.- Competencia de la Comunidad de Castilla y León.**

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



modificaciones que afectan a la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad se efectúan en virtud de las competencias que el artículo 44 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma para legislar sobre ello, acomodando su regulación a lo establecido en la ley orgánica que regule la financiación de las Comunidades Autónomas; y la previsión de la convocatoria y regulación de la concesión de determinadas líneas de ayudas se ampara en la previsión contenida a tal fin en la propia Ley estatal 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Cabe destacar, acogiendo las observaciones formuladas en nuestro Dictamen 625/2004, de 8 de octubre, y cumplidas ya en la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras y posteriores de esta naturaleza, la reducción de la diversidad de materias tratadas y de normas modificadas en leyes como la que ahora es objeto de consulta, lo que redundará no sólo en que su contenido resulte mucho más homogéneo sino, además y principalmente, en un mayor grado de satisfacción del principio de seguridad jurídica.

Se cumple así de una manera más adecuada la finalidad última de las llamadas leyes de acompañamiento, que no es otra que la de servir de complemento a la ley de presupuestos generales de la Comunidad, regulando las materias indispensables para dar efectividad a sus mandatos y que no puedan incluirse en ésta en virtud de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2003). Se consigue de esta forma que determinadas materias, por su relevancia, puedan ser objeto de análisis y debate particularizado.

Por último, resulta obligado recordar la necesidad de dar cumplimiento a la obligación de comunicación contemplada en el artículo 2 de la Ley 31/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

#### **4ª.- Observaciones al articulado.**

***Artículo 4.-Introducción de un nuevo artículo 30 bis en el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos cedidos.***



El nuevo artículo 30 bis, asimila a los cónyuges, a efectos de la aplicación de los beneficios fiscales que menciona, "los miembros de uniones de hecho que hayan tenido convivencia estable de pareja durante, al menos, dos años anteriores a la fecha de devengo del impuesto y cuya unión se haya inscrito en el Registro de Uniones de Hecho de Castilla y León".

Ahora bien, con la finalidad de incrementar la seguridad jurídica en la aplicación del precepto, debiera determinarse de forma expresa el modo de acreditación del periodo de dos años de convivencia estable exigida en éste.

***Artículo 5.- Modificación del artículo 33 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos cedidos por el Estado.***

El artículo 33, en la redacción dada por el anteproyecto de ley que examinamos, regula distintos tipos reducidos que resultan de aplicación en el impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

En este ámbito, para lograr una regulación más completa del primer supuesto de reducción contemplado en el apartado primero del artículo, debe señalarse la conveniencia de añadir al inciso a) de su letra A) la expresión, "desde la fecha de adquisición de la nueva", de modo análogo a lo dispuesto en el inciso a) de su letra B).

**Disposición Adicional.**

A través de la misma se autoriza a la Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León para iniciar los trámites oportunos que conduzcan a la fusión de las empresas públicas Sociedad de Gestión Urbanística de Castilla y León, S.A. (GESTURCAL, S.A.) y Parques Tecnológicos de Castilla y León, S.A.

La Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León, cuya creación y régimen jurídico se contempla en la Ley 21/1994 de 15 de diciembre, es un ente público de derecho privado que tiene, entre otras, la finalidad de promover la competitividad del sistema productivo en la Comunidad, estableciéndose entre sus funciones la de ejercer todos los derechos derivados de la titularidad de las acciones y coordinar las empresas públicas de Castilla y León y de aquellas en que participe, cuya orientación primordial sea la promoción económica.



Ahora bien, es preciso matizar que la habilitación concedida través de esta disposición es la de iniciar los trámites que conduzcan a la fusión de las empresas públicas que se mencionan, pero no a la fusión misma, y ello debido a que esta operación societaria lleva consigo la extinción de al menos una de las sociedades que se fusionan; y tratándose de empresas públicas, se debe de llevar a cabo de conformidad con las previsiones contenidas en el ordenamiento jurídico.

Así, la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, establece que la extinción de las entidades institucionales y empresas públicas se efectuará por ley específica, salvo que en la de creación o en otra se hubieren establecido las causas, el procedimiento y los efectos de la misma.

De acuerdo con lo anterior, tanto la Ley 10/1990, de 28 de noviembre, de creación de la Empresa Pública "Parque Tecnológico de Boecillo, S.A.", actualmente "Parques Tecnológicos de Castilla y León S.A." tras la modificación operada por la Ley 13/2003 de Ordenación Económica, la Ley 5/1987, de 7 de mayo, por la que se crea la Sociedad de Gestión Urbanística de Castilla y León, como la disposición que ahora se comenta, no prevén las causas, el procedimiento y los efectos de su extinción, por lo que se requiere una ley específica para su fusión.

Por otro lado, sin entrar a valorar la oportunidad de la medida que se adopta, debemos recordar que la configuración legal y jurisprudencial de la finalidad de las leyes de medidas fiscales (o "de acompañamiento"), es la de adopción de aquellas que complementen la leyes de presupuestos de cada año, en los aspectos que incidan de una manera directa o indirecta en la previsión de ingresos y gastos para el ejercicio económico; y debido a la falta de justificación de tales extremos en la memoria que se acompaña en el expediente, desde este Consejo Consultivo se considera que no se ha fundamentado de forma suficiente el que dicha disposición se incluya en una ley del carácter que analizamos.

***Disposición Final Primera.-Modificación de la Ley 13/2005, de 28 de diciembre, de Medidas Financieras.***

Se considera correcta y necesaria la regulación con rango de ley el grupo de subvenciones contempladas en esta disposición. La seguridad jurídica exige





plasmar legalmente las características esenciales de ellas, de modo que se dé cumplimiento a la previsión del artículo 22.2.b) de la Ley 38/2003, de 17 de diciembre, General de Subvenciones, precepto que es básico conforme a la disposición final primera, 1, de la misma.

Al respecto, este Consejo Consultivo considera necesaria la aprobación de una normativa autonómica propia en materia de subvenciones, al objeto de evitar la utilización de una ley como la de medidas financieras para incorporar disposiciones aisladas en esta materia.

***Disposición Final Segunda.- Competencias en materia de ordenación y supervisión de entidades de crédito.***

En este precepto se establece que las referencias que en el Texto Refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 21 de julio se realizan a la Consejería de Hacienda deben entenderse hechas a la consejería competente en materia de ordenación y supervisión de entidades de crédito.

Para una mayor claridad se considera conveniente realizar las modificaciones sobre el citado Texto Refundido, sustituyendo las remisiones que se hagan en su articulado a la Consejería de Hacienda, logrando así una mayor difusión y conocimiento de la norma en su totalidad, evitando tener que acudir a otras normas para conocer la regulación completa de la misma, lo que sin duda garantiza el principio de publicidad de las normas y refuerza el principio de seguridad jurídica.

**5ª.- Técnica Normativa.**

Primera.- Las citas de las leyes deben hacerse de forma completa, expresando el número, la fecha y la denominación íntegra. Así, en las sucesivas menciones que se hacen al Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos cedidos por el Estado debe denominarse "Decreto Legislativo 1/2006, de 25 mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales en materia de tributos cedidos por el Estado."

Segunda.- En el párrafo cuarto de la primera página del texto, tercera línea, tras "a la aplicación de las deducciones", debe seguir una coma.



En la segunda página, párrafo segundo, decimosexta línea, debe sustituirse "documentes" por "documenten".

### **III CONCLUSIONES**

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

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de Ley de Medidas Financieras.

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