



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Fernández Costales, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero y  
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria  
en funciones

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Valladolid el día 11 de enero de 2012, ha examinado el *expediente relativo al anteproyecto de ley de Medidas Tributarias, Administrativas y 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 30 de diciembre de 2011 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1/2012, 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 de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

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

El anteproyecto de ley de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras consta de una exposición de motivos, 67 artículos (si bien, debido a un error en la numeración, se trata de 69 artículos) distribuidos en cuatro títulos ("Normas tributarias", "Modificación de la Ley de la Hacienda y del Sector Público", "Del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León" y "Normas en materia de personal"), divididos a su vez en los



correspondientes capítulos, seis disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y veinte disposiciones finales.

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

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

- Título I: Normas tributarias (artículos 1 a 48 si bien, debido al error en la numeración, el último sería el artículo 50).

- Capítulo I: Normas en materia de tributos cedidos (artículos 1 a 16), que modifica e introduce nuevos artículos en el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2008, de 25 de septiembre.

- Capítulo II: Normas en materia de tributos propios (artículos 16 a 35), que crea dos nuevos impuestos: sobre el daño medioambiental causado por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión (Sección 1ª) y sobre la eliminación de residuos en vertedero (Sección 2ª) Finalmente se establecen normas comunes a los tributos propios de la Comunidad (Sección 3ª).

- Capítulo III: Modificación de la Ley de Tasas y Precios Públicos (artículos 36 a 47, si bien el último sería el artículo 49).

- Capítulo IV: Normas sobre tasas y precios (artículo 48, aunque se trata realmente del artículo 50).

- Título II: Modificación de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León (artículos 49 a 53, si bien se trata de los artículos 51 a 55).



- Título III: Del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León (artículos 54 a 60, aunque se trata de los artículos 56 a 62).

- Título IV: Normas en materia de personal (artículos 61 a 67, si bien se trata realmente de los artículos 63 a 69).

- Las disposiciones adicionales se refieren al silencio administrativo y a la caducidad en los procedimientos de ejecución y resolución de contratos administrativos (primera); al desarrollo de la organización territorial de la Administración General de la Comunidad Autónoma (segunda); a los Cuerpos y Escalas Sanitarios (tercera); a la creación del Consejo de Archivos, Bibliotecas y Centros Museísticos de Castilla y León (cuarta); a la simplificación orgánica (quinta); a la acreditación del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social en los casos de cesión de derecho de cobro de subvenciones (sexta) y a la participación del Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León en el capital social de la empresa pública Agrupación de Productores de Patata de Siembra de Castilla y León, S.A. (Appacale, S.A.).

- Las disposiciones transitorias prevén un régimen transitorio de funcionamiento del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León, de las Comisiones Territoriales de Urbanismo, de la Comisión de Prevención Ambiental de Castilla y León y de las Comisiones Territoriales de Prevención Ambiental (primera); el régimen transitorio para el otorgamiento de autorizaciones de explotación de máquinas de juego tipo "B" (segunda); el régimen transitorio de los procedimientos competencia del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León (tercera); la revisión en el ejercicio 2012 de tasas y precios públicos (cuarta); la exigibilidad del impuesto sobre el daño medioambiental causado por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión en el año 2010 (quinta) y la previsión de negociación de los calendarios laborales (sexta).

- La disposición derogatoria abroga el capítulo I del título primero de la Ley 9/1989, de 30 de noviembre, de Bibliotecas de Castilla y León; el capítulo I del título tercero de la Ley 6/1991, de 19 de abril, de Archivos y del Patrimonio Documental de Castilla y León; los artículos 39 y 40 de la Ley 10/1994, de 8 de julio, de Museos de Castilla y León; la letra a) del apartado 1 y el apartado 3 del artículo 6, y el último inciso del artículo 70.6, sobre el



preceptivo informe del Consejo de Patrimonio Cultural de Castilla y León, de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León; el capítulo III del título IV, los artículos 72 y 119 y la disposición adicional única, todos de la Ley 2/2003, de 28 de marzo, del Deporte de Castilla y León; la disposición final primera de la Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional de Castilla y León; el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 57 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León; la disposición adicional primera y la disposición final séptima de la Ley 19/2010, de 22 de diciembre, de Medidas Financieras y de Creación del Ente Público Agencia de Innovación y Financiación Empresarial de Castilla y León; el Decreto 53/2006, de 27 de julio, por el que se crea la Comisión Regional Antidopaje; los artículos 3, 4 (párrafos 1 y 2), 6, 8 (párrafo 3) y 12 del Decreto 134/2002, de 26 de diciembre, sobre jornada y horario del personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León; los artículos 3, 4, 9.1 y 15 y las disposiciones transitorias del Decreto 61/2005, de 28 de julio, sobre jornada laboral y horarios en los centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León y el Decreto 62/2010, de 23 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 61/2005, de 28 de julio; el artículo 14.1 del Anexo a la Orden de 6 de junio de 1986 de la Consejería de Cultura y Bienestar Social, por la que se aprueban las normas mínimas de funcionamiento de los Equipos de Atención Primaria de Castilla y León y en general las normas de igual o inferior rango que contradigan o se opongan a lo establecido en la ley.

Por otra parte, la norma proyectada deja sin efecto todo pacto o acuerdo que resulte contrario a lo dispuesto en esta ley y, en particular, los artículos 65 (párrafos 1 y 6), 102 (párrafo 5) y, respecto al artículo 48, la referencia a la incapacidad temporal del Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y organismos autónomos dependientes de ésta; los párrafos 4 y 7.10 del Acuerdo de 19 de mayo de 2006, de mejora de las condiciones laborales y profesionales del personal docente de centros públicos de enseñanzas escolares de la Comunidad de Castilla y León, publicado por Orden EDU/862/2006, de 23 de mayo. Esta pérdida de efectos tiene su reflejo en las referencias contenidas en normas o pactos vigentes, que deberán entenderse efectuadas a las disposiciones de esta ley o, en su caso, se dispone su supresión.



- Las disposiciones finales modifican el artículo 48 de la Ley 6/1991, de 19 de abril, de Archivos y del Patrimonio Documental de Castilla y León (primera); el artículo 5 de la Ley 8/1996, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras, Presupuestarias y Económicas (segunda); la letra e) del apartado 3 del artículo 3, el apartado 2 del artículo 4, el artículo 6, la letra c) del artículo 9, el apartado 2 del artículo 12, el apartado 2 del artículo 14, el apartado 1 del artículo 16, el artículo 17, la letra b) del apartado 2 del artículo 18, el artículo 20 y el apartado 3 del artículo 22 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, y añade un nuevo apartado 5 a su artículo 12 (tercera); se modifican también las letras b) y c) del apartado 1 del artículo 136 y los artículos 137 y 138 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (cuarta); el apartado 1 del artículo 67 de la Ley 13/2001, de 20 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad de Castilla y León y se añade un nuevo apartado 4 en este artículo 67 (quinta); se introduce igualmente un nuevo inciso en la letra A del apartado 2 del Anexo de la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas (sexta); se modifican además los artículos 9 y 70 de la Ley 2/2003, de 28 de marzo, del Deporte de Castilla y León (séptima); el apartado 1 del artículo 44, la denominación del Título IX y los artículos 69 a 72 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León (octava); el apartado 3 del artículo 32 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León (novena); el apartado 2 del artículo 38 y el Anexo referido al personal sanitario estatutario de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León y se introduce en ella una nueva disposición adicional novena relativa a la convocatoria de la carrera profesional (décima); se añade también un nuevo apartado 4 en el artículo 75 de la Ley 8/2010, de 30 de agosto, de Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León (undécima); y un nuevo apartado 4 en el artículo 59 de la Ley 10/2010, de 27 de septiembre, de Salud Pública y Seguridad Alimentaria de Castilla y León (duodécima); se modifican el artículo 4 de la Ley 11/2010, de 11 de octubre, de creación del Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Castilla y León (decimotercera); los artículos 19, 21, 23, 25, 26, 27, 47, 50, 51 y 56 de la Ley 14/2010, de 14 de diciembre, de Turismo de Castilla y León (decimocuarta); el primer párrafo del apartado 1 del artículo 62, la letra h) del apartado 1 del artículo 94, la letra g) del apartado 1 del artículo 95 y la disposición adicional cuarta de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005, de 21 de julio, y se reenumeran como 3 y 4 los actuales apartados 2 y 3 del artículo



77 y se añade un segundo párrafo al apartado 2 del artículo 87 de dicho texto refundido (decimoquinta); se autoriza la refundición de normas en materia de cajas de ahorro (decimosexta); se establecen habilitaciones normativas (decimoséptima y decimoctava); se autoriza la refundición de normas tributarias (decimonovena) y se regula la entrada en vigor de la ley (vigésima).

### **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:

1.- Propuestas de las Consejerías para su inclusión en el texto del anteproyecto, acompañadas de la necesaria motivación y, en su caso, de un estudio económico.

2.- Texto del anteproyecto de ley sometido a informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 28 de diciembre de 2011.

3.- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 28 de diciembre.

4.- Texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos cedidos por el Estado de 28 de diciembre.

5.- Memoria de las modificaciones normativas en materia tributaria que se incluyen en el anteproyecto elaborada por la Dirección General de Tributos y Financiación Autónoma de 29 de diciembre.

6.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de 29 de diciembre, en el que no se formulan objeciones a la aprobación del anteproyecto.

7.- Memoria del anteproyecto de ley, firmada por el Secretario General, de 29 de diciembre, comprensiva de los siguientes apartados: marco normativo, disposiciones afectadas y tabla de vigencias; necesidad y oportunidad del anteproyecto; contenido del anteproyecto; repercusiones económicas; evaluación de impacto de género y tramitación, en la que se



incluye la del primer anteproyecto de ley de medidas financieras que fue paralizado después de haber sido dictaminado por este Consejo Consultivo.

8.- Texto del anteproyecto sometido a dictamen del Consejo Consultivo de 28 de diciembre.

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

**Tercero.-** El 30 de diciembre se reciben en el Consejo Consultivo sendas certificaciones de las secretarías de la Mesa General de Negociación de los Empleados Públicos, de la Mesa Sectorial de Negociación de Educación y de la Mesa Sectorial del Personal al Servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas, todas ellas de 30 de diciembre de 2011, y de la secretaria del Consejo de la Función Pública de 2 de enero de 2012, en las que se hace constar que, sometida a la consideración de las Organizaciones Sindicales diversas medidas relativas a los empleados públicos incluidas en el "Plan de Racionalización del Gasto Público", estas Organizaciones expresan su disconformidad, pese a lo cual la representación de la Administración manifiesta que continuará la tramitación para la inclusión de tales medidas en el correspondiente proyecto de ley.

## 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.**

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, 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.

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

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) Un informe de evaluación del impacto de género.
- e) La expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.
- f) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.
- g) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.





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

Examinado el expediente remitido, se refleja claramente en él la excesiva celeridad empleada en la tramitación del anteproyecto, que incorpora importantes y novedosas disposiciones para la Comunidad en materia tributaria y de personal que no figuraban en el anterior texto del anteproyecto de ley de medidas financieras ya dictaminado por este Consejo.

Sin prejuzgar las razones que han podido llevar a este apresuramiento, que se manifiesta en la concentración de la práctica totalidad de los trámites procedimentales en apenas dos días, resulta obligado poner de manifiesto las siguientes anomalías procedimentales:

- La falta de conocimiento del anteproyecto por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, al amparo del artículo 4.1.b) del Decreto 86/2007, de 23 de agosto, dadas las sustanciales novedades incorporadas al texto con respecto al anterior anteproyecto de ley de medidas financieras.

- La falta de audiencia a las Consejerías, privándoles así de la posibilidad de formular observaciones que hubieran podido ayudar a la mejora del texto de la norma.

- La exigua participación de los órganos consultivos y de las organizaciones sindicales en la negociación de medidas que afectan muy directamente a las condiciones de prestación de sus servicios por parte de los empleados públicos, tales como la jornada de trabajo, la carrera profesional, las retribuciones o la situación del personal interino. En las certificaciones expedidas por las secretarías de los distintos órganos colegiados de representación de los trabajadores consta simplemente el sometimiento (al tiempo o con posterioridad a la remisión del expediente al Consejo Consultivo) de las medidas que se proponen a la consideración de las organizaciones sindicales, sin posibilidad, dadas las circunstancias, de negociación o debate en posteriores reuniones. Con ello no se ha aprovechado, al igual que en el caso de las Consejerías, la posibilidad de perfeccionamiento y mejora del texto de la



norma y la Administración se ha limitado a un mero reconocimiento formal del derecho a la negociación colectiva que regula el Estatuto Básico del Empleado Público y la legislación de la función pública de Castilla y León.

Como ya se ha expuesto, constan incorporados al expediente:

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

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

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

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

Se completa el expediente remitido con una Memoria en la que se recogen los aspectos exigidos en el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

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



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

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

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

Las modificaciones que afectan a la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad se efectúan en virtud de las competencias que el artículo 86.1, en relación con el artículo 84, ambos 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.

La reforma de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, se refiere principalmente al control de la gestión del sector público autonómico y se ampara en las competencias de la Comunidad recogidas en el artículo 70.1.1ª y 3ª del Estatuto de Autonomía, en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y de ordenación de la Hacienda de la Comunidad, de acuerdo con lo establecido por el propio Estatuto en el artículo 32, de la "Administración Autonómica" y en el Título VI de la "Economía y Hacienda".

La creación del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León parte de las previsiones que al respecto contienen tanto la Ley



30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, actualmente el texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, como la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales. Las disposiciones del anteproyecto de Ley sobre el referido Tribunal se adoptan al amparo de los artículos 70.1.1ª y 32 del Estatuto de Autonomía, anteriormente citados, sin perjuicio de la competencia estatal básica sobre contratos y concesiones administrativas del artículo 149.1.18 de la Constitución.

Por último, las disposiciones en materia de personal tienen su fundamento en la competencia para el establecimiento del régimen de los empleados públicos de la Comunidad que reconoce a ésta el artículo 32.3 del Estatuto de Autonomía, de acuerdo con el artículo 70.1.1º de la misma norma, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 148.1 18ª de la Constitución.

Por otra parte, como indica la exposición de motivos del anteproyecto, "Las medidas que esta ley establece responden, por una parte, a la necesidad de procurar, mediante normas que afectan a ingresos y gastos, una eficaz consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria, aceleración en la reducción del déficit y sostenibilidad fiscal (...). También responden a la necesidad de introducir algunas modificaciones urgentes en la legislación de la Comunidad que directa o indirectamente han de incidir en la actividad económica pública".

#### **4ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.**

##### **A) Observación general.**

Antes de entrar en el examen del articulado es preciso recordar que una parte importante del texto del presente anteproyecto constituyó el contenido del anteproyecto de ley de Medidas Financieras remitido a este Consejo Consultivo, que fue objeto del Dictamen 1.352/2011, de 11 de octubre, y cuya tramitación posterior fue paralizada.

Por ello, el presente dictamen se va a referir a los preceptos de la norma proyectada que no figuraban en el anteproyecto anterior. En cuanto al resto, este Consejo Consultivo se remite a su Dictamen 1.352/2011 (cuya copia se incluye como anexo junto con el texto dictaminado), cuyas consideraciones siguen siendo válidas, en especial las observaciones sustantivas a la disposición



adicional quinta y a la disposición final décima, cuya ubicación en el texto que se dictamina se mantiene igual.

Se observa, por otra parte, que el texto contiene regulaciones de materias diversas que son objeto de leyes específicas aprobadas por las Cortes de Castilla y León. Por ello se considera que hubiera sido preferible modificar directamente los correspondientes preceptos de estas leyes (del Gobierno y de la Administración de la Comunidad, de la Función Pública o de Subvenciones de Castilla y León, entre otras) en vez de la aprobación de preceptos al margen de la ley reguladora de dicha materia, lo que hubiera facilitado el conocimiento de las normas aplicables en cada caso.

Igualmente, el anteproyecto contiene preceptos propios de una ley de presupuestos, como es el caso de la actualización de las tasas que se recoge en el artículo 48.

Por último, el dictamen se va a limitar a examinar aquellos preceptos de la norma proyectada que suscitan alguna observación o comentario.

### **B) Exposición de motivos.**

Se echa en falta en la exposición de motivos una referencia a las leyes que constituyen el marco normativo dentro del que se llevan a cabo las modificaciones que contiene el anteproyecto. En este sentido, puede acudir al primer apartado de la Memoria, en donde aparece explicitado el conjunto de normas en el que se enmarcan las referidas modificaciones, que debe completarse con la referencia a aquéllas que amparan la nueva regulación en materia de personal.

### **C) Título I.- *Normas tributarias.***

#### **Capítulo I.- *Normas en materia de tributos cedidos.***

**Artículo 6.- *Modificación del artículo 41 e introducción de dos nuevos artículos 41 bis y 41 ter en el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos cedidos por el Estado.***

En el artículo 41 ter debe hacerse referencia a que la afectación de los ingresos derivados de la aplicación del tipo de gravamen autonómico del



impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos se realizará de acuerdo con lo previsto en las leyes anuales de presupuestos generales de la Comunidad. Así se establece en el artículo 17.3 respecto de los ingresos procedentes del gravamen sobre los aprovechamientos del agua embalsada y sobre las instalaciones de transporte energía eléctrica de alta tensión, así como en el artículo 24.2 en el caso de los ingresos procedentes del impuesto sobre la eliminación de residuos en vertedero.

En cualquier caso, parece conveniente y razonable que la Consejería de Hacienda tenga en cuenta el criterio de la Consejería de Sanidad en la toma de decisiones en esta materia.

***Artículo 16.- Introducción de la disposición transitoria décima del texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos cedidos por el Estado.***

Debe corregirse en el apartado 3 las referencias a las deducciones y sustituirse por la mención a las cuotas reducidas a que se alude en la disposición transitoria.

**Capítulo II.- Normas en materia de tributos propios.**

**Observaciones generales.**

El artículo 157.1 de la Constitución dota a las Comunidades Autónomas de una serie de recursos, entre los que se encuentran sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, con los que pueden disfrutar de la autonomía financiera que les reconoce el artículo 156.1 de la Constitución.

No obstante, la autonomía financiera está sometida a los límites recogidos en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA), entre los que encuentra la prohibición de doble imposición (artículo 6), que somete el establecimiento de tributos propios por parte de las Comunidades Autónomas a dos límites: uno, en relación con los tributos de ámbito estatal (artículo 6.2) y otro, en relación con los tributos de ámbito local (artículo 6.3).



En cuanto a los tributos propios de la Comunidad que se crean en el anteproyecto, procede centrarse en el análisis del artículo 6.3 de la LOFCA que dispone lo siguiente: "Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponible gravados por los tributos locales. Las Comunidades Autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones locales. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro".

El apartado 3 del artículo 6 de la LOFCA limita, por tanto, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan tributos propios, al disponer que ello no es posible cuando éstos incidan sobre las materias reservadas por la legislación de Régimen Local a las Corporaciones Locales, salvo que esta legislación así lo prevea y en los términos que la misma contemple.

El Tribunal Constitucional ha precisado que no se atenta contra tales materias imponible asignadas a las Corporaciones Locales exclusivamente, cuando los impuestos propios regionales, aun incidiendo sobre citadas materias, tienen una finalidad extrafiscal, que es la que ha servido de premisa justificadora de la implantación de un amplio elenco de tributos ambientales por parte de las Comunidades Autónomas.

Esta nueva orientación de los impuestos, dirigida tanto a la obtención de recursos económicos como a la dirección de la economía y a la redistribución de las rentas y de los patrimonios, que se recoge de forma expresa en el artículo 2.1, segundo párrafo, de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, ha sido plenamente refrendada con carácter general, por diversas Sentencias del Tribunal Constitucional -27/1981, de 20 de julio, 49/1984, de 5 de abril, y 19/1987, de 17 de febrero-; y, específicamente, en lo que atañe al ordenamiento jurídico de las Comunidades Autónomas a través de, entre otras, sus Sentencias 37/1987, de 26 de marzo, 186/1993, de 7 de junio, y 289/2000, de 30 de noviembre.

En ellas se ha afirmado que es plenamente admisible desde la óptica constitucional, exactamente del mismo modo que ocurre en la órbita estatal, la existencia de impuestos propios regionales cuyo fin inmediato no sea el



estrictamente recaudatorio, ya que al concederse la autonomía financiera a las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de las competencias de las mismas, según dispone el artículo 156.1 de la Constitución, y ser el poder tributario parte integrante de aquélla, es claro que los entes regionales pueden utilizarlo del modo que estimen más idóneo y adecuado para el desenvolvimiento y desarrollo de las competencias por ellos asumidas, las cuales, de este modo, podrán ser satisfechas o bien de manera mediata -si se utilizan los impuestos con su tradicional finalidad de obtención de ingresos para posteriormente aplicarlos a los gastos generados por el cumplimiento de esas competencias regionales-, o bien de modo inmediato, a través de figuras impositivas de naturaleza predominantemente extrafiscal.

El carácter extrafiscal de los tributos exige una determinación más precisa que la que contiene el anteproyecto sobre la afectación de los ingresos obtenidos por los dos tributos que se crean: el impuesto sobre el daño medioambiental causado por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión, y el impuesto sobre la eliminación de residuos en vertedero.

Se advierte también que en la “Memoria de las modificaciones normativas en materia Tributaria que se incluyen en el anteproyecto de ley de Medidas tributarias, administrativas y financieras” que obra en el expediente, tras exponer la doctrina constitucional sobre la extrafiscalidad de los tributos, se justifica la creación de los nuevos impuestos en la “necesidad de incrementar los recursos públicos de la Comunidad de Castilla y León en el actual contexto de consolidación presupuestaria” (apartados 4.1.1, *in fine*, y 4.2.1, *in fine*).

Debe tenerse en cuenta además que la mera afirmación de la finalidad extrafiscal de un tributo no exime de realizar un análisis del objeto del gravamen a fin de examinar la compatibilidad del tributo autonómico con el tributo local que corresponda, en los términos del artículo 6.3 de la LOFCA. Así lo ha considerado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 179/2006, de 13 de junio, por la que se declaró la inconstitucionalidad de la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente.

Partiendo de las consideraciones anteriores, se realizan a continuación algunas observaciones en relación con cada uno de los impuestos.





***Sección 1ª.- Impuesto sobre el daño medioambiental causado por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión.***

a) En cuanto al hecho imponible (artículo 18 del anteproyecto), se efectúan dos observaciones:

La delimitación del hecho imponible recogida en la letra a) del apartado 1 del artículo 18 no parece responder a la finalidad del impuesto (gravar el daño medioambiental) sino que parece gravar las propias instalaciones, ya que la alteración o modificación sustancial de los valores naturales de los ríos ocurre en el tiempo más próximo a la construcción o demolición de la instalación, el cual constituiría el momento idóneo del devengo del impuesto. Por el contrario, del devengo anual previsto se desprende que el hecho imponible estaría constituido por la propia instalación.

En relación con la letra b), no se acotan en el anteproyecto los supuestos en que los parques eólicos y los elementos fijos del suministro de energía eléctrica de alta tensión provocan el daño medioambiental que constituye el objeto del impuesto creado; lo que igualmente provoca el riesgo de que el hecho imponible realmente gravado sea la instalación de aquellas infraestructuras, y que coincida así con el hecho imponible del impuesto de bienes inmuebles, con infracción del artículo 6.3 de la LOFCA.

En consecuencia, deben adecuarse las definiciones de los hechos imposables al objeto del impuesto, que es el daño medioambiental a que se refiere el artículo 17.1 del anteproyecto.

b) En cuanto a las exenciones (artículo 20 del anteproyecto):

En relación con la exención prevista en el punto 1, no parece razonable que se delimite por la naturaleza pública o privada de la instalación al no poder constituir ésta, como se ha indicado, el objeto del impuesto. Por el mismo motivo tampoco resulta posible concretar la exención en función de la finalidad de la instalación a que se refiere el punto 2. Sin perjuicio de lo anterior, habría de ser la propia ley, y no la Consejería, la que determinara cuáles habrían de ser las instalaciones exentas del impuesto.



En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 179/2006 declaró que “si el impuesto extremeño analizado gravara efectivamente la actividad contaminante, sometería a gravamen todas aquellas instalaciones que fuesen potencialmente dañinas para el medio ambiente. Sin embargo, lo cierto es que conforme al art. 1.3 de la Ley 7/1997, de 29 de mayo, grava única y exclusivamente a un sector muy reducido de las empresas que desarrollan actividades potencialmente contaminantes, en particular, a las empresas eléctricas y las de comunicaciones telefónicas o telemáticas”.

***Sección 2ª.- Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertedero.***

Como consideración previa, sería conveniente que se analizara la eventual concurrencia de este impuesto con otros tributos locales que graven el mismo hecho imponible.

El apartado 4 del artículo 24 resulta superfluo, ya que la compatibilidad de dicho impuesto con otros tributos sólo será posible en los términos que se recogen en la LOFCA y de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional antes expuesta.

Por otra parte, en el párrafo segundo del apartado 5 del mismo artículo, al definir los residuos susceptibles de valorización, debería precisarse el alcance de la expresión “condiciones adecuadas de segregación en origen, recogida y transporte” siquiera por remisión a la normativa en la que se contemple.

En cuanto a las exención prevista en la letra b) del artículo 27, las referencia a la Junta de Castilla y León y a sus organismos autónomos de carácter administrativo debería sustituirse por la expresión “Administración General de la Comunidad y sus Organismos Autónomos”, de acuerdo con la Ley 3/2001, de 3 de julio.

***Capítulo III.- Modificación de la Ley de Tasas y Precios Públicos.***

***Artículo 36.- Modificación del artículo 7 de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad.***

Se introduce un nuevo apartado 5 al artículo 7, cuya redacción debe coordinarse con lo previsto en el apartado 2, que atribuye a la ley la fijación,



entre otros aspectos, de los elementos de cuantificación determinantes de la cuota, sin que el establecimiento de los criterios de cuantificación pueda atribuirse a la Consejería de Hacienda.

Este mismo artículo 36, en el apartado segundo, modifica el artículo 17 de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad. Respecto al apartado 3 cabe realizar observación similar a la anterior, en el sentido de que deberá ser el decreto de establecimiento el que determine los elementos de cuantificación, sin que su fijación quede a criterio exclusivo de la Consejería de Hacienda.

#### **Capítulo IV.- Normas sobre tasas y precios.**

##### **Artículo 48.- Actualización de tasas y establecimiento de determinados precios.**

Este precepto, que contiene una serie de disposiciones generales sobre las tasas, señala en su apartado 2 que el importe mínimo de toda liquidación no podrá ser inferior a la cantidad de tres euros.

Tal y como se puso de manifiesto en el Dictamen de este Consejo Consultivo 1.363/2011, de 11 de octubre, en relación con el anteproyecto de ley de presupuestos para 2012, "En este ámbito debe traerse a colación el artículo 51 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, regulador de los derechos de escasa cuantía, que dispone que «Reglamentariamente la Consejería de Hacienda establecerá las normas precisas para la anulación y baja en contabilidad de todas aquellas liquidaciones de las que resulten derechos cuya cuantía resulte insuficiente para la cobertura del coste que su ejecución y recaudación represente (de forma similar a como lo hacía el artículo 42 bis de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, hoy derogada)»".

De este modo, si se tiene en cuenta que esta remisión al desarrollo reglamentario del precepto se introdujo en nuestro ordenamiento autonómico por la Ley 8/1996, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras, Presupuestarias y Económicas, y que ha transcurrido un margen de tiempo más que prudencial, se considera aconsejable que se aborde dicho desarrollo con el fin de solventar este vacío.



#### **D) Título III.- *Del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León.***

Sin perjuicio de reiterar las observaciones contenidas en el Dictamen 1.352/2011, de 11 de octubre, han de sustituirse las menciones a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, por la referencia al texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Por otra parte, en relación con la disposición transitoria tercera ("Régimen transitorio de los procedimientos competencia del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales") del anteproyecto de ley, en el referido Dictamen se señaló que "De la disposición transitoria segunda de la Ley 34/2010, de 5 de agosto, parece inferirse que los procedimientos incoados con anterioridad a la entrada en vigor de la citada norma autonómica deberán resolverse por el órgano que tuviera atribuida con anterioridad la competencia para resolver. Un criterio similar se ha adoptado por la disposición transitoria primera de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011".

Junto a esta opción cabe considerar la adoptada por la Junta de Andalucía en la Orden 14 de diciembre de 2011, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, cuyo artículo tercero dispone lo siguiente: "Los recursos, reclamaciones y cuestiones de nulidad a que se refiere el artículo 1 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, interpuestos con anterioridad a la entrada en vigor de esta Orden, serán remitidos al Tribunal Administrativo, previa tramitación de los mismos por los órganos de contratación o entidad contratante ante quienes se interpusieron, conforme al procedimiento previsto en el artículo 46 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, acompañados del expediente administrativo y de un informe del órgano de contratación".

#### **E) Título IV.- *Normas en materia de personal.***

El anteproyecto de ley remitido introduce *ex novo* este título, que no constaba en el anteproyecto objeto del Dictamen 1.352/2011. Varias son las cuestiones que se suscitan en relación con este título IV.



## 1º.- Congelación de rango.

El anteproyecto de ley eleva a rango legal aspectos actualmente regulados por normas reglamentarias (decretos e incluso órdenes), sin modificar expresamente la habilitación reglamentaria prevista en las leyes de función pública y del personal estatutario.

En relación con esta cuestión, este Consejo Consultivo comparte el criterio expuesto en el informe jurídico de 28 de diciembre de 2011. Dicho informe señala lo siguiente:

“El anteproyecto incluye en su Título IV determinadas previsiones en materia de personal. Así pues, determina la jornada máxima anual ordinaria, la jornada de dedicación especial y la distribución de jornada y el horario general de las dependencias administrativas. Del mismo modo se ocupa de estas cuestiones respecto del personal de educación y del personal sanitario.

»Como primera cuestión hay que indicar que, a tenor de lo que dispone el artículo 6 de la Ley de la Función Pública de Castilla y León, ‘La Junta de Castilla y León establece la política de personal, dirige su desarrollo y aplicación y ejerce la potestad reglamentaria en materia de Función Pública, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos’. ‘Le corresponde en particular ‘... r) Establecer la jornada de trabajo’. Por lo tanto, se trata de una competencia que las propias Cortes a través de una norma con rango de ley reservan a la Junta de Castilla y León, lo cual resulta perfectamente coherente con su naturaleza en cuanto Superior Órgano de gobierno y administración. Muestra de ello es que la propia disposición derogatoria del anteproyecto determina la derogación expresa de los preceptos que en diferentes normas reglamentarias, y para los diferentes colectivos mencionados, regulan su jornada y horario. Por ello, la alteración de la competencia establecida con carácter general en la Ley de Función Pública, debería llevarse a efecto a través de la reforma de dicha norma.

»Por otra parte, la aprobación por parte del Parlamento autonómico de una norma con el contenido que ahora se propone resultaría posible en la medida que el rango de la norma lo permitiría, pero no por ello



dejaría de afectar al régimen establecido con carácter general. A mayor abundamiento ello supondría una evidente congelación del rango en lo que afecta al contenido de las medidas adoptadas, que solamente podrían en el futuro alterarse a través de una norma similar, vaciando, por ello también de contenido el precepto correspondiente de la Ley de Función Pública.

»Otro tanto de lo mismo cabría señalar en lo que respecta a la determinación del horario general en las dependencias administrativas, en la medida que excede en mucho el rango debido para la misma. Específicamente es preciso indicar que los dos últimos apartados del precepto donde se regula este horario general de dependencias (vid. art. 64) no responden al contenido propio del título que determina el precepto.

»Respecto del personal estatutario, el artículo 5.2.h) de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León se manifiesta en el mismo sentido, en orden a la atribución de esta competencia, respecto de este personal, a la Junta de Castilla y León”.

A mayor abundamiento, cabe citar el Dictamen 1698/2009, de 26 de noviembre, del Consejo de Estado, en relación con la inexistencia de reserva reglamentaria, que se pronuncia de la siguiente manera: “En este contexto y salvo la reserva de ley (artículos 35.2, 37.1 y 53.1 de la Constitución), no puede desconocerse el carácter que la moderna doctrina atribuye a la potestad reglamentaria como una técnica de colaboración de la Administración con el poder legislativo como un instrumento de participación de la Administración en la ordenación de la sociedad que relativiza la distinción entre los productos normativos de la Administración con mero valor reglamentario y los que adquieren fuerza de ley y acentúan, por el contrario, el elemento de la delegación legislativa que habilita a la Administración para ejercer facultades normativas. La distinción entre ley y reglamento acentúa los perfiles en el terreno de la eficacia y de los instrumentos de control, pero pierde importancia cuando se contempla desde la perspectiva de la regulación unitaria de una materia, que es la que tiene presente el constituyente al reservar al Estado la legislación laboral, pues desde esta perspectiva, si no siempre, es evidente que en muchas ocasiones aparecen en íntima colaboración la ley y el reglamento, dependiendo el ámbito objetivo de cada uno de estos instrumentos de la mayor o menor pormenorización del texto legal y de la mayor o menor amplitud de la



habilitación implícitamente concebida para su desarrollo reglamentario. En todo caso, resulta cierto que la materia cuya ordenación jurídica el legislador encomienda al reglamento puede en cualquier momento ser regulada por aquél, pues en nuestro ordenamiento no se reconoce el principio de reserva reglamentaria' (Sentencia TC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 3º)".

De acuerdo con lo anterior, este Consejo no considera adecuada la técnica normativa empleada para regular esta materia, al sustraer al reglamento la atribución que prevén las leyes de función pública y del personal estatutario y congelar el rango en una materia como la relativa a las condiciones de trabajo, en cuya determinación además la Administración de la Comunidad debe participar en su calidad de empleador, máxime cuando se trata de una materia que exige una mayor agilidad en su gestión.

2º.- Suspensión de acuerdos o pactos celebrados o firmados.

En relación con lo previsto en el apartado 2 de la disposición derogatoria del anteproyecto, deben hacerse las siguientes consideraciones.

a) Con respecto al personal sometido a relación estatutaria, resulta ilustrativa la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 26 de julio de 2011, sobre las circunstancias, requisitos y alcance de la suspensión de este tipo de acuerdos, cuyo fundamento de derecho segundo señala lo siguiente:

"Segundo.- Sobre la naturaleza y la eficacia subjetiva de los acuerdos y pactos adoptados al amparo de lo previsto en el artículo 38 de la Ley estatal 7/2007 o de la precedente Ley 9/1987 esta Sección ya se pronunció en su sentencia de 29 del mes de junio de 2010 decisoria del Recurso 1115/2009, siendo el fundamento de derecho 2º del siguiente tenor: `En atención a lo previsto, principalmente, en los apartados 7 y 8 del artículo 38 de la Ley 7/2007 que aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público y teniendo presente las diversas opiniones doctrinales existentes sobre la naturaleza de los acuerdos de la índole del antes mencionado, esta Sala se inclina por considerar a los mismos como contrato colectivo- reglamento siendo constitutivos de una nueva fuente del Derecho en el ámbito de la Función Pública y que dan lugar a unas normas denominadas 'negociadas o paccionadas' cuyo rango jerárquico se equipara a las que dictó el órgano



administrativo que aprobó o ratificó el mencionado acuerdo; pudiendo así derogar, modificar o sustituir a los reglamentos (en este caso los municipales) que se venían ocupando de regular las materias abordadas por el acuerdo y teniendo una eficacia normativa mediata o inmediata sobre las condiciones de trabajo según el tipo de regulación que contengan (mero establecimiento de principios básicos o tratamiento detallado sobre ciertas materias).

»De conformidad con esa configuración, en tanto que contrato colectivo está sometido a la cláusula llamada *rebus sic stantibus*, debido a que el texto del acuerdo es resultado de un equilibrio entre los intereses y posiciones de las partes que se consigue en un determinado momento y en un concreto marco de circunstancias, por lo que al cambiar esto último sustancialmente se produce una ruptura del citado equilibrio. Pero, además y al mismo tiempo, el acuerdo es una norma jurídica y como tal no tiene carácter inderogable siquiera por el principio general sancionado en el artículo 2.2 del Código Civil, o alternativamente, es susceptible de alteración por normas posteriores que contienen una regulación adaptada o motivada por sucesos acaecidos después de la aprobación y publicación del acuerdo. Entonces, desde una u otra perspectiva de análisis es posible la modificación del acuerdo antes de que concluya su vigencia; aunque esa modificación debe seguir los cauces previstos en el artículo 38 citado y especialmente los contemplados en sus apartados 3 y 7 que establecen una vía negociadora y para el caso de que la misma no produzca resultados, agotados a su vez los procedimientos extrajudiciales de conflictos, quedará abierta la posibilidad de una actuación unilateral de la Administración quien puede aprobar una reglamento de igual rango o categoría que la del acuerdo.

»Añadir ahora que es posible un cese temporal de esos efectos personales vinculantes de conformidad con lo previsto en el apartado 10 del citado artículo 38 que dispone lo siguiente: 'Se garantiza el cumplimiento de los Pactos y Acuerdos, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de Pactos y Acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público. En este supuesto, las Administraciones Públicas deberán informar a las Organizaciones Sindicales de las causas de la suspensión o modificación'.





»Para que proceda la suspensión y de acuerdo con esa norma deberán concurrir los siguientes condicionantes: a) que el acuerdo o el pacto continúen vigentes, b) que sobrevenga una alteración sustancial de las circunstancias económicas que se tuvieron en cuenta por los firmantes del pacto o del acuerdo al momento de su elaboración, c) que esa alteración genere una causa grave de interés público justificativa de la suspensión, y d) informe previo a los sindicatos representativos de la causa o de las causas que fundamentan la suspensión”.

Sin perjuicio de la necesidad de que los requisitos citados en las letras b) y c) deban constar debidamente justificados en el expediente, ha de ponerse de manifiesto, como se ha expuesto anteriormente, que la urgencia en la tramitación del anteproyecto en lo que se refiere a esta materia de personal, parece haber resultado un obstáculo a la vía negociadora que prevé el artículo 38.7 del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP), cuyo adecuado desarrollo puede llegar a evitar la suspensión del cumplimiento de los acuerdos ex artículo 38.10 del EBEP.

b) Con respecto al personal laboral, este Consejo Consultivo pone de manifiesto la existencia de serias dudas sobre la legalidad de la suspensión de los acuerdos relativos al personal laboral que se contempla en el anteproyecto de ley, puesto que, si bien existen pronunciamientos contradictorios entre algunos Tribunales Superiores de Justicia, la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, en Sentencia de 28 de septiembre de 2011 (recurso 25/2011), ha declarado la inaplicabilidad del artículo 38.10 del EBEP al personal laboral de la Administración en los siguientes términos:

“C) Lo cierto es, sin embargo, que contrariamente a lo que se aduce por la recurrente, el apartado 10 del artículo 38 del EBEP no ampara la desvinculación de lo pactado en un Convenio Colectivo suscrito por la Administración y su personal laboral. En efecto, partiendo sin duda de la afirmación constitucional (STC 205/1987, de 21 de diciembre), respecto a que “en cuanto parte de las relaciones laborales privadas, la Administración está sujeta a las mismas reglas jurídicas que las demás empleadoras”, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho que le impone el artículo 103 de nuestra Constitución, y que esta Sala ha hecho suya en reiteradas sentencias (STS 18-03-1991; 07-10-1992 y 07-10-2004), señalando que “cuando las Administraciones Públicas actúan como empresarios y celebran contratos de



trabajo deben atenerse a la normativa general y sectorial que regula la contratación en el Derecho del Trabajo, es sin duda por lo que el artículo 32 del EBEP, incardinado en el Capítulo IV del mismo, sobre `Derecho a la Negociación colectiva, representación y participación institucional. Derecho de Reunión`, establece que `La negociación colectiva, representación y participación de los empleados públicos con contrato laboral se regirá por la legislación laboral, sin perjuicio de los preceptos de este Capítulo que expresamente les son de aplicación, de lo que se infiere que por lo que respecta al personal laboral de las Administraciones Públicas, el criterio legal de interpretación que sigue el EBEP es la remisión a la legislación laboral. Pues bien, excepto por lo que se refiere al artículo 31 sobre `principios generales` y al apartado 8 del artículo 38 del EBEP que posibilita el Pacto y Acuerdo conjunto de funcionarios y personal laboral en materias y condiciones de trabajo comunes, pero con especificación expresa de aplicación del Estatuto de los Trabajadores y eficacia de Convenio Colectivo para el personal laboral, todos los demás preceptos del Capítulo IV (artículos 33 a 45) regulan la negociación colectiva del personal funcionario, pero no del personal laboral, que se rige por la legislación laboral estrictamente considerada, en concreto, y por lo que aquí interesa, por el artículo 82 del Estatuto de los Trabajadores`.

Por lo que el Tribunal concluye que "el precepto que en el ámbito concreto del personal al servicio de las Administraciones Públicas, es decir, el repetido artículo 38.10 del Estatuto Básico del Empleado Público, que permite la desvinculación de lo pactado por causas excepcionales derivadas de la situación económica no resulta de aplicación al personal laboral de dichas Administraciones".

3º.- Entrada en vigor de la ampliación de la jornada de trabajo.

El anteproyecto prevé diversos momentos para la efectividad de la ampliación de la jornada de trabajo, según se trate de empleados públicos de la Administración General y Organismos Autónomos de la Comunidad, personal de los centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla y León o personal docente en centros públicos no universitarios. Así como para los primeros se prevé su aplicación inmediata al día siguiente de la publicación de la ley, para los segundos se difiere a los dos meses de la publicación de la norma y para los últimos, al curso escolar 2012/2013.



Ello plantea dudas sobre la urgencia de las medidas proyectadas para los dos últimos colectivos que, en relación con lo expuesto anteriormente, suponen una restricción al ámbito de la negociación colectiva.

Por otra parte, con respecto a la inmediata aplicación de la medida a los empleados públicos de la Administración General y Organismos Autónomos de la Comunidad, se considera conveniente que, a fin de propiciar una adecuada conciliación de la vida laboral y familiar ante las nuevas medidas proyectadas, se estableciera una *vacatio legis* para su efectividad.

**F) Disposición adicional séptima.- *Participación del Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León en el capital social de la empresa Agrupación Productores de Patata de Siembra de Castilla y León, S.A. (APPACALE, S.A.).***

Las previsiones contenidas en el anteproyecto en relación con la participación del Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León (ITA) en el capital social de Appacale S.A. habrán de someterse en todo caso a lo previsto en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y de la Ley 11/2006, de 26 de octubre, del Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León, así como a lo dispuesto en la Ley 7/2002, de 3 de mayo, de creación del ITA, y en el Decreto 121/2002, 7 noviembre, por el que se aprueba su Reglamento, teniendo en cuenta además, para la extinción de la empresa pública, la Ley de Sociedades de Capital, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio.

**G) Disposiciones transitorias.**

**Disposición transitoria cuarta.- *Revisión en el ejercicio 2012 de tasas y precios públicos.***

Habida cuenta que el artículo 35 de la Ley 20/2010, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2011, tiene un contenido similar al de la disposición transitoria cuarta del anteproyecto, y que aquel continúa vigente de acuerdo con la disposición transitoria del Decreto 71/2011, de 29 de diciembre, por el que se regulan las condiciones de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2011, ha de aclararse la coordinación entre ambas disposiciones.



**Disposición transitoria sexta.- *Negociación de calendarios laborales.***

La regulación que se contiene en esta disposición no responde al contenido propio de las disposiciones transitorias y debe calificarse como disposición final.

**H) Disposición derogatoria.**

La suspensión del cumplimiento de los acuerdos a que se refiere el artículo 38.10 del EBEP no debe incluirse en una disposición derogatoria, al no provocar este efecto, por lo que deberá contemplarse como contenido de una disposición adicional.

En dicha disposición adicional debe hacerse referencia además al Acuerdo de 17 de febrero de 2003, de modernización y mejora de la Administración Autonómica de Castilla y León, así como a la Orden EDU/1120/2007, de 20 de junio, por la que se determina con carácter general la estructura de la jornada laboral del profesorado de los centros docentes públicos no universitarios a partir del curso 2007/2008, ya que contienen previsiones relativas a la jornada contempladas en el anteproyecto de ley.

**I) Disposiciones finales.**

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

En el apartado 2 debe aclararse la referencia a las Cajas de Ahorro de Castilla y León, adaptando la terminología a la empleada por el artículo 1 del texto refundido de la Ley.

El apartado 3 del anteproyecto añade un segundo párrafo al apartado 2 del artículo 87 del citado texto refundido; adición que exigirá la modificación del 21 bis 6 del propio texto refundido para recoger la referencia al apartado 2.

**Disposición final decimoctava.-**

Dado que los órganos de la Gerencia Regional de Salud carecen de potestad reglamentaria, el artículo 66 del anteproyecto no podrá desarrollarse mediante resolución de aquéllos.



### **Disposición final vigésima.- *Entrada en vigor.***

Debe aclararse en el apartado 1 cuál es el impuesto exigible el 1 de marzo de 2012: si el impuesto sobre daño medioambiental regulado en los artículos 17 a 23, el impuesto de eliminación de residuos en vertedero del que se ocupan los artículos 24 a 33 del anteproyecto de ley, o ambos.

### **5ª.- Correcciones al texto.**

Sin perjuicio de recomendar una última revisión del texto a fin de corregir redacciones defectuosas o algunos errores de puntuación y/o tipográficos advertidos en el anteproyecto de ley, se ponen de manifiesto los siguientes:

- En el último párrafo del artículo 65 debe corregirse la alusión al "apartado anterior", puesto que dicho precepto carece de apartados.

- En la disposición adicional séptima, la referencia al "artículo anterior" debe sustituirse por "párrafo anterior".

- En la disposición derogatoria, último guión del apartado 1, la Orden de 6 de junio de 1986 a que se refiere no es de Cultura y Bienestar Social sino solo de Bienestar Social.

- Disposición final decimoséptima: la referencia a la disposición adicional octava (que no existe) debería sustituirse por la disposición adicional séptima.

- La disposición final decimooctava carece de título. Además, debería indicarse que el artículo a que se refiere -una vez corregido su número- es de la misma ley.

- Finalmente, debe revisarse la numeración de los artículos ya que, a partir del artículo 36 se observa un error en su correlación. Además, el apartado 2 del artículo 36 debería constituir un nuevo artículo.



## **6ª.- Consideraciones finales.**

Por último y en referencia a la urgencia con la que repetidamente se viene solicitando el dictamen sobre el anteproyecto de ley de Medidas Financieras -al igual que sobre la Ley de Presupuestos-, ha de reiterarse que, tal y como ha señalado el Consejo de Estado, debe hacerse un uso prudente de las declaraciones de urgencia, especialmente en asuntos en los que, por su especial complejidad y envergadura, puede padecer la calidad que este Consejo Consultivo se esfuerza en mantener en sus dictámenes. “Y es que es característica de la función consultiva la de operar con sosiego y reflexión, en un proceso no siempre rápido de maduración, que puede quedar frustrado si se trasladan en demasía a este Consejo las exigencias y apremios propios de la Administración activa” (Dictamen del Consejo de Estado 2.096/2003, de 10 de julio). Esta misma postura se ha venido manteniendo por el Consejo Consultivo en sus Dictámenes 915/2006, de 4 de octubre, 902/2007, de 2 de octubre, y 846/2008, de 9 de octubre, 1.020/2009, de 9 de octubre, 1.235/2010, de 11 de octubre.

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

## **III CONCLUSIONES**

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

Atendidas las observaciones formuladas en el Dictamen 1.352/2011, de 11 de octubre, referidas a los apartados 2 y 3 de la disposición adicional quinta, y disposición final décima, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”,



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

y consideradas las restantes, contenidas en aquél y en este Dictamen, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

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