



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 9 de octubre de 2012, ha examinado el *anteproyecto de ley de medidas tributarias y administrativas*, 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 3 de octubre de 2012 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *anteproyecto de ley de Medidas Tributarias y Administrativas*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 4 de octubre de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 652/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, por la vía de urgencia, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a los Consejeros Sr. Nalda García y Sr. Rey Martínez.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley de Medidas Tributarias y Administrativas consta de una exposición de motivos, 28 artículos distribuidos en dos títulos ("Normas tributarias" y "Medidas administrativas"), seis disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y nueve disposiciones finales.

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



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

A) El título I, normas tributarias (artículos 1 a 24), se compone de dos capítulos, con el siguiente contenido:

- El capítulo I, normas en materia de tributos cedidos (artículos 1 a 10), introduce modificaciones 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, en relación con el impuesto sobre sucesiones y donaciones (artículos 15, 17, 22 y 24), el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (artículos 27 a 35 bis), la tasa fiscal sobre el juego (artículos 38 y 38 ter) y la tarifa autonómica en el impuesto sobre hidrocarburos (capítulo IV, artículos 41, 41 bis y 41 ter). También modifica las disposiciones transitorias tercera (tipo impositivo reducido en el juego del bingo), cuarta (cuota reducida por baja temporal fiscal de máquinas de juego de tipo B y C), séptima (cuota reducida para máquinas tipo B instaladas en los establecimientos en los que no haya habido máquinas en los dos últimos años), octava (cuotas reducidas para máquinas tipo B instaladas en salones de juego), novena (tarifa reducida en casinos) y décima (cuota reducida para máquinas tipo C instaladas en casinos).

- El Capítulo II, modificación de la Ley de Tasas y Precios Públicos (artículos 11 a 24), modifica los artículos 25, 26, 27, 92, 93, 96, 97, 125, 127, 127 bis, 135 a 139, 143.18 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla y León; incorpora un apartado 3 al artículo 9, un apartado 3 al artículo 31, unos apartados 7 y 8 al artículo 108, un artículo 127 ter, un apartado 3 al artículo 181, un nuevo último párrafo al artículo 194, un nuevo último párrafo al artículo 200, un capítulo XLIII (artículos 201 a 204) y un capítulo XLIV (artículos 205 a 208) a dicha Ley.

B) El Título II, normas administrativas (artículos 25 a 28), se compone de dos capítulos, con el siguiente contenido:

- El capítulo I, medidas en materia de personal (artículos 25 y 26), introduce modificaciones en el apartado 2 del artículo 11, apartados 1, 2 y 3 del artículo 50, artículos 58 a 61 y apartado 1 del artículo 62 de la Ley



7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León; y en los apartados 1, 3, 6 y 7 del artículo 71 y en el artículo 72 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas.

- El capítulo II, Administración Institucional (artículos 27 y 28), extingue dos entes públicos de derecho privado: el Instituto de Seguridad y Salud Laboral de Castilla y León y el Consejo de la Juventud de Castilla y León.

C) Las disposiciones adicionales versan sobre las siguientes materias:

- La primera habilita para establecer procedimientos para la selección del personal estatutario temporal cuando no fuera posible realizar convocatorias periódicas de procesos selectivos por motivos presupuestarios u otras circunstancias ajenas a la voluntad de la Administración.

- La segunda suprime las Unidades de Vacunación Gratuitas autorizadas de acuerdo con lo establecido en el Decreto 193/2000, de 3 de agosto, sobre los centros y servicios sanitarios en los que se administran gratuitamente las vacunas incluidas en el Calendario Oficial de Vacunaciones Sistemáticas de la Infancia en la Comunidad de Castilla y León.

- La tercera crea un Fondo para la compensación de los suplementos territoriales de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, destinado a la compensación de las cantidades que, por aplicación de los artículos 17.4 y 18.5 de dicha Ley sean repercutidas a los consumidores ubicados en la Comunidad de Castilla y León como consecuencia de la aplicación del impuesto sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión.

- La cuarta prevé que el Consejo Económico y Social y el Consejo Consultivo de Castilla y León realizarán las funciones previstas en el Estatuto de Autonomía dependiendo de las Cortes de Castilla y León, pero "actuando con plena independencia"; y también que los miembros del Consejo Económico y Social no percibirán indemnización alguna, incluidas dietas y gastos de locomoción, por asistir a las reuniones de la institución.



- La quinta autoriza la extinción de la empresa pública Promoción de Viviendas, Infraestructuras y Logística, Sociedad Anónima (Provil, S.A.).

- La sexta regula, durante el ejercicio 2013, la posibilidad de modificación de compromisos de gastos plurianuales, cuando no sea posible la imputación de compromisos procedentes de ejercicios anteriores por falta de crédito adecuado y suficiente y siempre que lo permitan las disponibilidades de los créditos.

D) La disposición transitoria difiere la aplicación de lo previsto en el apartado 1 de la disposición adicional cuarta (dependencia del Consejo Económico y Social y del Consultivo de Castilla y León de las Cortes de Castilla y León) a la entrada en vigor de la ley de reestructuración de dichas instituciones.

E) La disposición derogatoria deroga cuantas normas de igual o inferior rango contradigan o se opongan a lo establecido en la ley y en particular, el Título IV de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Financieras y de creación de la empresa pública Castilla y León Sociedad Patrimonial y del ente público Instituto de Seguridad y Salud Laboral de Castilla y León; los artículos 57 a 67 de la Ley 11/2002, de 10 de julio, de Juventud de Castilla y León; el Capítulo IV del Título III de la Ley 10/2010, de 27 de septiembre, de Salud Pública y Seguridad Alimentaria de Castilla y León; y el Decreto 193/2000, de 3 de agosto, sobre los centros y servicios sanitarios en los que se administran gratuitamente las vacunas incluidas en el Calendario Oficial de Vacunaciones Sistemáticas de la Infancia en la Comunidad de Castilla y León.

F) Las disposiciones finales se ocupa de las siguientes materias:

- La disposición final primera añade una letra e) al artículo 51 y modifica el artículo 56 de la Ley 11/2002, de 10 de julio, de Juventud de Castilla y León.

- La disposición final segunda modifica el artículo 29 de la Ley 10/2010, de 27 de septiembre, de Salud Pública y Seguridad Alimentaria de Castilla y León.

- La disposición final tercera modifica el artículo 52 de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León y deroga el artículo 53 de dicha norma.



- La disposición final cuarta introduce un artículo 20 bis ("Fondo de Gestión de las reservas regionales de caza") en la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León.

- La disposición final quinta modifica la denominación de la Sociedad Pública de Medio Ambiente de Castilla y León S.A. creada por la Ley 12/2006, de 26 de octubre, que pasa a denominarse Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León S.A. y modifica el artículo 2 ("objeto social").

- La disposición final sexta introduce una nueva disposición adicional decimotercera ("Actuaciones en relación con la imputación de compromisos y otras operaciones de ejercicios anteriores al presupuesto en vigor") en la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León,

- La disposición final séptima contiene un mandato a la Consejería de Hacienda para que, antes de transcurrir seis meses desde la entrada en vigor de la ley, proponga la aprobación de un decreto en el que se adapten las normas reguladoras de los precios públicos vigentes en la Comunidad a lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla y León.

- La disposición final octava autoriza a la Junta de Castilla y León para elaborar y aprobar un texto refundido de las normas vigentes relativas a tributos propios y cedidos por el Estado a la Comunidad de Castilla y León establecidas por las leyes de la Comunidad. La refundición incluye la posibilidad de regularizar, aclarar y armonizar textos legales que sean objeto del texto refundido.

- La disposición final novena establece la entrada en vigor de la ley objeto de dictamen.

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.- Documento acreditativo de que el 23 de agosto de 2012 la Comisión Delegada para Asuntos Económicos ha conocido con carácter previo al inicio de su tramitación el expediente "anteproyecto de Ley de Medidas Financieras", al amparo del artículo 4.1.b) del Decreto 86/2007, de 23 de agosto.

2.- Propuestas de las Consejerías.

3.- Anteproyecto remitido a las Consejerías para observaciones.

4.- Contestaciones a las propuestas de las Consejerías de Economía y Empleo, de Fomento y Medio Ambiente y de Educación.

5.- Observaciones de las Consejerías.

6.- Anteproyecto sometido a informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

7.- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

8.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística.

9.- Memoria del anteproyecto.

10.- Anteproyecto sometido a dictamen del Consejo Consultivo.

11.- Versión actualizada del texto refundido de las disposiciones legales de la comunidad en materia de tributos cedidos por el Estado, con las modificaciones contenidas en el anteproyecto.

Posteriormente, se recibe el informe del Consejo Económico y Social sobre el anteproyecto 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 53.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo dispone que las solicitudes de dictamen se acompañarán del expediente administrativo foliado, en el que se deberá 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



conurrencia 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.

Como ya se ha expuesto y sin perjuicio de advertir de que el expediente no está foliado, constan los siguientes documentos:

- El que constata que la Comisión Delegada para Asuntos Económicos ha conocido el anteproyecto de ley con carácter previo al inicio de su tramitación, al amparo del artículo 4.1.b) del Decreto 86/2007, de 23 de agosto.

- Escrito de remisión del anteproyecto de ley para su examen por las Consejerías, las cuales han tenido ocasión de formular diversas alegaciones y observaciones.

- 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 séptima de la Ley 5/2012, de 16 de julio, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2012.

- 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, si bien se citan los aspectos exigidos en el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, no se recoge con la suficiente extensión la justificación de las medidas proyectadas (insuficiente en algunos casos, inexistente en otros; por ejemplo, el incremento de las tasas en materia de caza y pesca que la Consejería de Fomento y Medio Ambiente considera desproporcionado); tampoco se analizan los motivos de aceptación o rechazo de las propuestas y alegaciones de las Consejerías y de las observaciones formuladas por los Servicios Jurídicos de la Comunidad.

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.

A la vista de las actuaciones expuestas, puede afirmarse que el procedimiento se ha tramitado correctamente y se ha adecuado a lo previsto en la normativa de aplicación descrita.

Por último, antes de entrar a examinar aquellas partes del articulado de la norma proyectada que suscitan alguna observación o comentario, es preciso hacer una consideración general acerca de la práctica (de la que se hace un uso frecuente que debería desterrarse) de remitir las solicitudes de consulta con carácter urgente sobre asuntos que requieren un especial estudio por su complejidad, novedad o simplemente por la amplitud y extensión de lo que es



el objeto del dictamen. Al respecto ha de recordarse la postura del Consejo de Estado acerca de que “debe hacerse un uso meditado y prudente de las declaraciones de urgencia, especialmente en asuntos en los que, por su especial complejidad y envergadura, puede padecer la calidad que el Consejo de Estado 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 2.096/2003, de 10 de julio).

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, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla, se ampara en las competencias de la Comunidad del artículo 70.1.1º y 3º 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 Autónoma” y en el Título VI de la “Economía y Hacienda”.

Por otra parte, como indica la exposición de motivos del anteproyecto, la ley responde a “la necesidad de establecer (...) una serie de medidas imprescindibles para procurar la consecución eficaz y eficiente de los objetivos presupuestarios que se persiguen, así como introducir las modificaciones necesarias en la legislación de la Comunidad que directa o indirectamente han de incidir en la actividad económica pública”.

Esta declaración genérica permite aproximarse al carácter y contenido del anteproyecto, de modo que las medidas relativas a ingresos y gastos se incardinan en la categoría de las llamadas “leyes de acompañamiento”, cuya finalidad última, recordada ya en nuestro Dictamen 625/2004, de 8 de octubre, 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 aquélla, en virtud de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2003). Además de ello, el anteproyecto viene a introducir modificaciones en un buen número de normas. Sobre este modo de proceder, la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de septiembre de 2011 indica que “ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo”. Esta Sentencia desestima el recurso de inconstitucionalidad nº 1.390/1999, interpuesto contra la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. En ella se argumenta que “el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las Leyes tengan un contenido heterogéneo”.

La Sentencia rechaza también que este tipo de normas se encuentren limitadas en su uso o contenido. Señala sobre ello que “Descartada ya la existencia de prohibición alguna en el Texto Constitucional a la existencia de las leyes complejas -así denominábamos, por ejemplo, en la STC 126/1987, de 16 de julio, a la Ley 5/1983, de 29 de junio, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, que contenía normas relativas a las



operaciones financieras del sector público, normas de contratación y normas tributarias (FJ 5)-, multisectoriales o de contenido heterogéneo, resta por determinar si existe algún límite a su uso o contenido, debiendo responderse a esta cuestión también de forma negativa, pues la Constitución no prevé que el principio de competencia o especialidad obligue a que sólo puedan aprobarse constitucionalmente normas homogéneas que se refieran a una materia concreta. A este respecto hay que señalar que no cabe duda de que sería una técnica más perfecta la de circunscribir el debate político de un proyecto de ley a una materia específica, lo que alentaría una mayor especialización de éste y, posiblemente, una mejor pureza técnica del resultado. Sin embargo, los reparos que pudieran oponerse a la técnica de las leyes multisectoriales, por su referencia a un buen número de materias diferentes, no dejan de ser en muchas ocasiones otra cosa que una objeción de simple oportunidad, sin relevancia, por tanto, como juicio de constitucionalidad *stricto sensu*, tanto más cuando una y otra norma legal son obra del legislador democrático”.

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

Por tanto, sin perjuicio de la crítica que desde el plano de la técnica jurídica pueda realizarse, esta doctrina constitucional viene a avalar la



posibilidad de aprobación de leyes en las que se contengan, junto a las normas sobre ingresos y gastos complementarias de la ley anual de presupuestos - aunque sin encaje en ella-, modificaciones de distintas disposiciones legales referidas a materias diversas, como es el caso de la sometida a dictamen.

4ª.- Sobre la reproducción de las normas básicas.

El presente anteproyecto de ley reproduce en algunos preceptos la normativa estatal básica. Tal y como manifiesta el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias, esta reproducción es válida si con ello no se modifica la legislación básica del Estado, puesto que la Comunidad Autónoma carece de competencias para ello.

En relación con la reproducción autonómica de las normas estatales, cuando sobre la materia regulada ostentan competencias el Estado y las Comunidades Autónomas, es preciso tener en cuenta que la normativa autonómica estaría condicionada al cambio o variación que sufre la norma estatal; por lo tanto, al variar el contenido de esta normativa, también tendría que variar en los mismos términos el de la normativa autonómica, so perjuicio de posible inconstitucionalidad.

El Tribunal Constitucional no ha dejado de advertir sobre los riesgos de estas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por ley de preceptos constitucionales (Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, fundamento jurídico 23); en otros casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (Sentencias del Tribunal Constitucional 40/1981 y 26/1982, entre otras muchas); o, incluso, cuando por ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una ley orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

Más recientemente, en Sentencias de 25 de marzo y 16 de diciembre de 2004 y de 21 de diciembre de 2005, entre otras, el Tribunal Constitucional precisa que "esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas (...) por el legislador autonómico (*leges repetitae*) no debemos extenderla a



aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico”.

Siguiendo esta doctrina del Tribunal Constitucional, este Consejo Consultivo ha expuesto, en numerosas ocasiones, que en aquellos casos en que pueda entenderse imprescindible la reproducción de textos legales, se ha de garantizar el pleno respeto y fidelidad a la norma básica, sin amparar en ningún caso que la reproducción de la legislación básica pueda llegar a suponer la modificación o alteración de esta última.

5ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

A) Exposición de motivos.

1.- Como expresa el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, la parte expositiva de la disposición cumple la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se promulga. Si es preciso, resumirá sucintamente dicho contenido, a fin de lograr una mejor comprensión del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

En el supuesto analizado, la exposición de motivos reseña de manera concisa, tanto el objetivo que persigue la norma, como algunos de los principales aspectos de su regulación. No obstante, debe considerarse que la invocación de razones de urgencia, empleada para justificar la introducción de algunas modificaciones en la legislación de la Comunidad, no constituye por sí sola motivación suficiente de la necesidad y oportunidad de las medidas a adoptar y, si bien en algunas medidas la Memoria del anteproyecto de ley ofrece una justificación suficiente de tales aspectos (por ejemplo, la disposición adicional segunda está bien justificada), en la mayoría de los casos la justificación es insuficiente o inexistente.



2.- En relación con el apartado III deben hacerse dos observaciones:

- El párrafo segundo debe sustituirse la expresión "propone suprimir" por "suprime".

- La descripción que se hace del contenido de la disposición adicional cuarta no se adecua al contenido de la referida disposición, pues en ella no se efectúa una "nueva configuración de determinadas instituciones propias de la Comunidad".

B) Título I.- Normas tributarias.

Artículo 15.- Modificación de los artículos 96 y 97 de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad.

1.- En relación con el apartado 1, en concreto, en cuanto a la exigencia de una tasa por los permisos de pesca en los cotos dependientes de la Administración de la Comunidad, se hace expresa remisión a lo señalado en la disposición final tercera.

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

2.- En el apartado 2, la reducción prevista en el artículo 97.2 para los mayores de 65 años ha de entenderse que es para los no residentes en Castilla y León, a la vista del apartado 1 del mismo precepto.

Artículo 17.- Modificación de los artículos 125, 127 y 127 bis e introducción de un nuevo artículo 127 ter en la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad.

Como pone de manifiesto la Consejería de Cultura y Turismo en sus alegaciones al texto del anteproyecto, sobre la tasa aplicable a las "copias digitales de la historia clínica digitalizada", las historias clínicas –al igual que el resto de la documentación que integra el Patrimonio Documental de Castilla y León- están sujetas a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 6/1991, de 19 de abril, de Archivos y del Patrimonio Documental de Castilla y León. Este precepto



establece que “Todos los ciudadanos tienen derecho a la consulta libre y gratuita de los documentos integrantes del Patrimonio Documental de Castilla y León, con fines de estudio e investigación o de información, para la defensa de sus derechos o el conocimiento de sus obligaciones, siempre que concurren las condiciones que para su consulta pública establezca la presente Ley y las normas que la desarrollen”.

Las condiciones de la consulta pública las precisa el artículo 21, según el cual “La consulta pública de los documentos que integren el Patrimonio Documental de Castilla y León conservados en los archivos públicos y privados de uso público se regirá por las siguientes normas:

»a) Con carácter general, y sin perjuicio del cumplimiento de las condiciones de seguridad que se establezcan reglamentariamente, los documentos históricos y aquellos otros que, concluida su tramitación administrativa, se encuentren depositados y registrados en los archivos centrales de las correspondientes entidades de derecho público, serán de libre consulta para todos los ciudadanos. La denegación o limitación de este derecho en las circunstancias previstas en los apartados siguientes deberán producirse motivadamente y por escrito.

»b) Cuando los documentos contengan información de cualquier índole cuyo conocimiento puede afectar a la seguridad de las personas físicas, a la averiguación de los delitos, a su honor, a la intimidad de su vida privada y familiar o a su propia imagen, no podrán ser consultados públicamente sin que medie consentimiento expreso de los afectados, o hasta que hayan transcurrido cincuenta años desde su fallecimiento, si la fecha es conocida, o, en caso contrario, cien años a partir de la fecha de los documentos.

»c) No se permitirá la consulta pública de aquellos documentos que afecten a materias de acuerdo con la Ley de Secretos Oficiales o que contengan información cuya difusión pueda entrañar riesgos para la defensa y seguridad del Estado o para intereses esenciales de la Comunidad Autónoma hasta transcurridos cincuenta años a partir de la fecha de los citados documentos, sin perjuicio de lo previsto en las normas sobre secretos oficiales que es sean de aplicación. No obstante, cabrá solicitar autorización administrativa para tener acceso a los documentos excluidos de consulta pública, pudiendo dicha autorización ser concedida por la autoridad que hizo la



respectiva declaración en los casos de documentos secretos y reservados, y por el jefe del departamento encargado de su custodia en los demás casos”.

Con arreglo a ello las normas relativas a la tasa por copia de la historia clínica, no podrán suponer una vulneración de su consulta libre y gratuita que garantiza la Ley 6/1991.

C) Título II.- Medidas Administrativas.

Artículo 25.- Modificación de la Ley de Función Pública de Castilla y León.

1.- El apartado 2 de este precepto modifica los apartados 1, 2 y 5 del artículo 50 de la ley citada. En concreto el apartado 1 queda redactado como sigue: “Los concursos para la provisión de puestos de trabajo podrán convocarse para la generalidad de los puestos vacantes, para puestos de trabajo de un determinado ámbito ó área de actividad, o para puestos de trabajo concretos o referido a vacantes de uno o más cuerpos o escalas, así como para puestos de trabajo de manera individualizada, en atención a las necesidades del servicio”.

La expresión “en atención a las necesidades del servicio” no resulta adecuada y debería hacerse referencia a las “potestades de autoorganización de la Administración”, término éste último empleado por la jurisprudencia. En cualquier caso, habría de señalarse en la propia ley que la convocatoria limitada a plazas concretas, en virtud de esta potestad, deberá estar suficientemente motivada y responder a las necesidades de personal de la propia Administración prevista en la planificación de sus recursos humanos, tal y como prevé el artículo 69 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP), que dispone lo siguiente:

“1. La planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad.



»2. Las Administraciones Públicas podrán aprobar Planes para la ordenación de sus recursos humanos, que incluyan, entre otras, algunas de las siguientes medidas:

»a) Análisis de las disponibilidades y necesidades de personal, tanto desde el punto de vista del número de efectivos, como del de los perfiles profesionales o niveles de cualificación de los mismos.

»b) Previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo y modificaciones de estructuras de puestos de trabajo.

»c) Medidas de movilidad, entre las cuales podrá figurar la suspensión de incorporaciones de personal externo a un determinado ámbito o la convocatoria de concursos de provisión de puestos limitados a personal de ámbitos que se determinen”.

Artículo 26.- Modificación de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas.

Respecto a la modificación de los artículos 71 y 72 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, que prevé este artículo, cabe recordar lo manifestado por este Consejo en el Dictamen 1/2012, de 11 de enero, en el que, como en este caso, pese a haberse producido ya la congelación de rango en la Ley 1/2012, no se 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”. En el mismo sentido se ha pronunciado el informe de los servicios jurídicos.

D) Disposiciones adicionales.

Disposición adicional primera.- Selección de personal estatutario temporal.

En relación con esta disposición cabe formular las siguientes observaciones:



El artículo 34 de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León, establece el régimen aplicable para la selección de personal estatutario temporal. Sus apartados 3 y 4 disponen lo siguiente:

“3. Con carácter general, la selección del personal estatutario temporal se llevará a cabo mediante la constitución de bolsas de empleo con los aspirantes de los procesos selectivos convocados en desarrollo de las correspondientes ofertas de empleo público.

»4. En defecto de la previsión contenida en el apartado anterior, por insuficiencia o carencia de aspirantes, se realizarán convocatorias específicas”.

El contenido de esta disposición adicional primera vulnera el apartado 4 citado, que prevé la realización de convocatorias específicas y no la incorporación de nuevos candidatos a bolsas de empleo ni la aportación de nuevos méritos, que ahora se pretende regular.

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

En cualquier caso, de optarse por la derogación del apartado 4 mencionado, debe tenerse presente lo siguiente:

1º.- Ha de precisarse en la propia ley cuáles son los “motivos presupuestarios u otras circunstancias ajenas a la voluntad de la Administración” que imposibilitarían la convocatoria periódica de procesos selectivos de este personal.

2º.- En cuanto a la articulación de procedimientos que posibiliten la incorporación de nuevos candidatos en las bolsas de empleo, la propia ley debe recoger de manera expresa la garantía del respeto a los principios de mérito y capacidad para el acceso a la función pública, recogidos en el artículo 103.3 de la Constitución.



3º.- En todo caso, la articulación de los procedimientos que posibilitaran la opción pretendida debe coherenciarse con la regulación prevista en el Decreto 5/2010, de 4 de febrero, por el que se regula la Gestión de las Bolsas de Empleo derivadas de los procesos selectivos para el ingreso en las Categorías y Especialidades de Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León, que no contempla tal posibilidad.

Disposición adicional tercera.- Fondo para la compensación de los suplementos territoriales de la Ley del Sector Eléctrico.

Esta disposición, en particular, los apartados 2 y 3, suponen una modificación del artículo 19.3 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, que debería realizarse de manera expresa, ya que en este artículo se prevé la afectación de la totalidad de los ingresos obtenidos con el impuesto a la financiación de los programas de gasto de carácter medioambiental que se determinen en las leyes anuales de presupuestos generales de la Comunidad.

Disposición adicional cuarta.- Instituciones propias de la Comunidad. Disposición transitoria.

A) En cuanto al apartado 1 de esta disposición adicional, que prevé la dependencia del Consejo Económico y Social y del Consultivo de Castilla y León, han de formularse las siguientes consideraciones en relación con el Consejo Consultivo:

Llama la atención la contradicción que se aprecia al referirse a su "dependencia de las Cortes de Castilla y León" y añadir posteriormente "actuando con plena independencia". La redacción ofrecida genera incertidumbre en relación con la propia definición de la Institución y se considera que puede violar los principios de autonomía, objetividad e independencia, así como colisionar con las implicaciones derivadas de su posición estatutaria, tal y como se explicará a continuación.

El Título II del Estatuto de Autonomía se ocupa de las Instituciones de autogobierno de la Comunidad y da comienzo con el artículo 19 ("Instituciones autonómicas"), que dispone lo siguiente:

"1. Las instituciones básicas de la Comunidad de Castilla y León son:

»a) Las Cortes de Castilla y León.



»b) El Presidente de la Junta de Castilla y León.

»c) La Junta de Castilla y León.

»2. Son instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León el Consejo Económico y Social, el Procurador del Común, el Consejo Consultivo, el Consejo de Cuentas, y las que determinen el presente Estatuto o las leyes aprobadas por las Cortes de Castilla y León”.

El capítulo III de este título, bajo la rúbrica de “La Junta de Castilla y León”, dedica el artículo 33 al Consejo Consultivo, en los siguientes términos:

“1. El Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad.

»2. Una ley de las Cortes de Castilla y León regulará su composición, organización, funcionamiento y competencias.

Dicha ley es la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, cuyo artículo 1.2 establece que la Institución “ejerce sus funciones con autonomía orgánica y funcional con el fin de garantizar la objetividad e independencia de las mismas”.

Sobre la relevancia de la autonomía orgánica y funcional, en concreto, del Consejo de Estado, se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de noviembre, de cuyo fundamento jurídico 2º cabe destacar lo siguiente:

“El Consejo de Estado es un órgano previsto y garantizado por el art. 107 C.E., que lo define como «supremo órgano consultivo del Gobierno». (...).

»(...) El hecho de que no forme parte de la Administración activa, su autonomía orgánica y funcional, garantía de objetividad e independencia, le habilitan para el cumplimiento de esa tarea, más allá de su condición esencial de órgano consultivo del Gobierno, en relación también con otros órganos gubernativos y con Administraciones públicas distintas de la del Estado, en los términos que las Leyes dispongan, conforme a la Constitución. (...).

»(...) Su actuación no supone, pues, dependencia alguna del Gobierno y la Administración autonómica respecto del Gobierno y la



Administración del Estado, y ello aunque se trate de un órgano centralizado, con competencia sobre todo el territorio nacional. (...).

»(...) Pero esto no puede decirse nunca de la intervención del Consejo de Estado, que permanece orgánicamente separado de la Administración autonómica a la que informa y que, sobre todo, no es un órgano dependiente del Gobierno, sino, como se ha dicho, un órgano dotado de independencia funcional para la tutela de la legalidad y del Estado de Derecho”.

A la naturaleza del Consejo Consultivo de Castilla y León también se han referido las Sentencias 2396/2007, de 4 diciembre, y 248/2008, de 31 de enero, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. El Tribunal acoge la tesis sostenida en el recurso por la Administración Autonómica en relación con la naturaleza del Consejo Consultivo de Castilla y León, al señalar que “tiene similares características que las del Consejo de Estado, teniendo además una relevancia estatutaria -está contemplado en el artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León-”, y que de él “se predicen las siguientes características:

1º) el órgano consultivo tiene una relevancia institucional y estatutaria al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León;

2º) no forma parte de la Administración activa, como así se deduce del artículo 3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Castilla y León, así como del artículo 1.3 del mismo Reglamento Orgánico, no perteneciendo por tanto ni a la Administración General ni a la Institucional;

3º) tiene autonomía orgánica y funcional, disponiéndolo así el artículo 1.2 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, en términos similares a los del artículo 1.2 de la LOCE, lo que garantiza su objetividad e independencia que hacen que no esté incardinado en la estructura jerarquizada de la Administración de la Comunidad, y afectando además la función consultiva a la Administración Local y Corporativa; y

4º) es el supremo órgano consultivo, como así lo refleja el artículo 3.3 de la reiteradamente citada Ley 1/2002, en términos similares al Consejo de Estado”.



La Sentencia advierte también que se trata de un órgano de la Administración Autonómica, al señalar que "(...) este problema, de si el Consejo Consultivo es un órgano de la Junta y de la Administración o un órgano de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ya se había planteado por la doctrina al estudiar la naturaleza jurídica del Consejo de Estado; y si bien en un principio no había problema en considerar que era un órgano de la Administración, pese a que estuviera dotado de autonomía orgánica y funcional, sin embargo se volvió sobre el problema al encomendarle la LOCE la función consultiva de las comunidades autónomas. Pero la posición dominante continuó siendo la de mantener que es un órgano consultivo "de" la Administración y del Gobierno, que estaría incardinado dentro de los órganos superiores de la Administración del Estado, bien que para preservar esa autonomía orgánica y funcional, y por así disponerlo el artículo 1.3 del ROCE, no esté subordinado a ningún otro órgano, estando por lo tanto "al margen" de la estructura jerarquizada de la Administración".

A esta posición doctrinal y jurisprudencial responde la sistemática del Estatuto de Autonomía, al regular el Consejo Consultivo dentro del Capítulo III ("La Junta de Castilla y León") del Título I ("Instituciones de autogobierno").

Por otra parte, el fundamento jurídico 5º de la STC 204/1992, antes citada, refuerza el valor de la autonomía orgánica y funcional e independencia de la que han de gozar los Consejos Consultivos autonómicos, en cuanto que, solo si disponen de ellas, podrán sustituir al Consejo de Estado en sus funciones en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma. En este sentido expone:

»En consecuencia, y por lo que aquí respecta, no solo hay que reconocer las competencias de las Comunidades Autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado, sino, por la misma razón, estimar posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de este último por el de un órgano superior consultivo autonómico, en relación al ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia.

»Pero, si es preciso reconocer esa posibilidad de sustitución, también es necesario afirmar que en donde o en tanto semejantes órganos



consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, no existan, es decir, en aquellas Comunidades Autónomas que no cuenten con esta especialidad derivada de su organización propia, las garantías procedimentales mencionadas exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado, en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece”.

En consecuencia, la dependencia del Consejo Consultivo de Castilla y León de las Cortes de Castilla y León se opone a la autonomía orgánica y funcional de la Institución, reconocida en el artículo 1.2 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, que, en cuanto desarrollo necesario de las previsiones estatutarias sobre el Consejo Consultivo, queda también integrada en el bloque de constitucionalidad al que el Estatuto de Autonomía pertenece; autonomía orgánica y funcional que resulta esencial para el adecuado desarrollo de sus funciones y para que tenga el carácter de órgano sustitutivo del Consejo de Estado en la Comunidad de Castilla y León, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, y la jurisprudencia constitucional expuesta. Por consiguiente la modificación propuesta supone un cambio sustancial en las características definitorias e identificadoras de la función consultiva y exigiría la previa reforma del Estatuto de Autonomía.

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

Además de lo anterior, ha de advertirse de lo siguiente:

- La disposición transitoria, al remitir el contenido de la regulación a una norma futura, vacía de contenido el apartado 1 de la disposición adicional cuarta.

- La Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, en su artículo 62 adscribe el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León a este Consejo Consultivo. La dependencia orgánica del Consejo Consultivo de las Cortes,



prevista en el anteproyecto, determinaría nuevamente que se haga depender un órgano de la Administración Autonómica del poder legislativo.

- Por último, como señala el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, debe valorarse las dificultades que en la gestión puede conllevar el cambio proyectado, que planteará con seguridad situaciones complejas en materia de personal, patrimonial y presupuestaria.

B) Finalmente, en cuanto al apartado 2, supone una modificación tácita del apartado 2 del artículo 18 de Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social. Al tratarse de una modificación normativa, debería realizarse de manera expresa como disposición final en el anteproyecto de ley.

E) Disposiciones finales.

Disposición final primera.- Modificación de la Ley de Juventud de Castilla y León.

El anteproyecto de la ley incluye al Consejo de la Juventud de Castilla y León entre las formas organizadas de participación juvenil en el nuevo apartado e) del artículo 51 de la Ley 11/2002, de 10 de julio, de la Juventud de Castilla y León.

Como primera cuestión, debe aclararse la denominación de esta forma de participación, dado que en la exposición de motivos y en la memoria del anteproyecto se alude al "Consejo Asesor de la Juventud de Castilla y León" mientras que en el artículo analizado se denomina "Consejo de la Juventud de Castilla y León".

Por otra parte, el artículo 52 de Ley 11/2002, de 10 de julio, recoge entre los requisitos generales a cumplir por las citadas formas organizadas de participación juvenil el de "estar legalmente constituidas y registradas ante el órgano competente de la Administración de la Comunidad de Castilla y León habilitado al efecto" (apartado 1.a). Por ello, será el cumplimiento de este requisito el que dotará de personalidad jurídica y capacidad de obrar al Consejo de la Juventud de Castilla y León, sin que tales cualidades puedan atribuirse, en este caso, *ex lege*.



Disposición final tercera.- Modificación de la Ley de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León.

Varias son las observaciones que cabe formular en relación con esta disposición:

1.- La modificación proyectada del artículo 52 tiene como finalidad posibilitar que se pueda encomendar a entes instrumentales de la Junta de Castilla y León la expedición de los permisos de pesca, distinguiendo, según consta en las alegaciones de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente y en la Memoria, entre autorización y expedición de permisos.

A este respecto, ha de tenerse en cuenta, con carácter previo, que "expedir", según el diccionario de la Real Academia Española, tiene entre otras acepciones la de "despachar, extender por escrito, con las formalidades acostumbradas, bulas, privilegios, reales órdenes, etc."; hecho éste que sólo podrá realizar quien tenga poder o potestad para ello, en este caso, quien otorgue la autorización, es decir quien adjudique los permisos de pesca habrá de expedirlos.

Expuesto lo anterior, este Consejo Consultivo ya tuvo ocasión de manifestar en el Dictamen 299/2012, de 16 de mayo, referido al anteproyecto de Ley de Medidas Financieras y Administrativas, como observación de carácter sustantivo, que, al tratarse (la adjudicación y expedición de permisos de pesca) del ejercicio de potestades públicas, su ejercicio no puede corresponder a empresas públicas o participadas, sino que solo podrá atribuirse a organismos autónomos o a entes públicos de derecho privado, en este último caso cuando tal potestad esté atribuida por su ley de creación conforme al artículo 90.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Criterio que también mantiene la Dirección de los Servicios Jurídicos en su informe.

Esta observación concreta, en cuanto que los medios instrumentales que se pretendan utilizar sean empresas públicas o participadas, tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".



2.- De no atenderse la observación anterior y persistir en la redacción pretendida, ha de advertirse que el artículo 96 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla y León (en la redacción dada por el artículo 15 del anteproyecto sometido a dictamen) prevé el cobro de una tasa por la expedición de permisos de pesca en los cotos dependientes de la Administración de la Comunidad.

En este sentido, debe recordarse la definición de la tasa contenida en el artículo 6 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre: "tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización de su dominio público, así como en la prestación de servicios o la realización de actividades por la Administración de la Comunidad en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos, cuando concurra cualquiera de las siguientes circunstancias", entre ellas, que el hecho imponible no se puede prestar o realizar por el sector privado "esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente".

Por ello, sin perjuicio de objeción formulada en el apartado anterior, la atribución de las funciones de expedición de permisos de pesca a entes instrumentales resulta incompatible con exigencia de una tasa por la expedición de tales permisos.

Esta observación concreta, en cuanto que el ejercicio de tal función por el sector privado es incompatible con la exigencia de una tasa, tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

Disposición final cuarta.- Modificación de la Ley de Caza de Castilla y León.

1.- El apartado 3 del nuevo artículo 20 bis de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, prevé que "en el Fondo de Gestión se ingresarán las cantidades procedentes del cumplimiento de la obligación de indemnización de daños y perjuicios, que se deriven de expedientes administrativos o judiciales firmes por infracciones a la presente Ley en el ámbito de la reserva regional".

Esta previsión se opone a lo contemplado en el artículo 80.1 de la Ley de Caza, ya que éste prevé que las indemnizaciones las perciba el titular de los



terrenos cinegéticos o, en caso de que éste haya sido el infractor, la Junta de Castilla y León.

2.- En cuanto a la posibilidad de encomendar la gestión del Fondo de Gestión a que se refiere el apartado 5 del citado precepto a una asociación de propietarios de los terrenos debidamente constituida, debe reiterarse la observación formulada en relación con la disposición final tercera, en cuanto a la imposibilidad de ejercicio de potestades públicas por entidades privadas.

En cualquier caso, el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sólo permite la encomienda de gestión, a la que parece referirse el precepto, entre Administraciones o entidades públicas y no a favor de entidades privadas. Así, el apartado 5 de dicho precepto establece que "El régimen jurídico de la encomienda de gestión que se regula en este artículo no será de aplicación cuando la realización de las actividades enumeradas en el apartado primero haya de recaer sobre personas físicas o jurídicas sujetas a derecho privado, ajustándose entonces, en lo que proceda, a la legislación correspondiente de contratos del Estado, sin que puedan encomendarse a personas o Entidades de esta naturaleza actividades que, según la legislación vigente, hayan de realizarse con sujeción al derecho administrativo".

Ambas observaciones tienen carácter sustantivo y deberán ser atendidas para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

Disposición final sexta.- Modificación de la Ley de la Hacienda y del Sector público de la Comunidad de Castilla y León.

En relación con esta disposición final, debe tenerse en cuenta, con respecto a la anulación de actos y resolución de negocios jurídicos a la que se refiere, las previsiones que se contienen en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en particular, el artículo 32.c) que contempla como causa de nulidad de pleno derecho de los contratos la carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con las normas presupuestarias, salvo los supuestos de emergencia, y las causas de resolución generales y específicas de cada uno de los contratos.



En cualquier caso, se considera que el contenido de la disposición adicional sexta, relativo a la modificación de compromisos de gastos plurianuales, que limita al ejercicio 2013 la posibilidad de reprogramar las obligaciones de cada parte, encontraría un mejor encaje sistemático mediante su inclusión en esta disposición final, como opción previa a la resolución del negocio jurídico de que se trate y sin limitación temporal al presente ejercicio.

La reprogramación de obligaciones, en cuanto supone una modificación contractual, deberá estar amparada en alguna de las causas que permiten la modificación de acuerdo con los artículos 105 y siguientes del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que distinguen según esté o no prevista la modificación en la documentación que rige la licitación.

El apartado 6 de la nueva disposición final dispone que “A las transferencias de crédito necesarias para garantizar el adecuado registro contable de las operaciones incluidas en la relación elaborada por el Servicio de Contabilidad de la Intervención General, no les será de aplicación las limitaciones establecidas en el artículo 123.2 de la Ley 2/2006 de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, correspondiendo a la Junta de Castilla y León su autorización cuando se produzcan los supuestos previstos en dicho apartado”.

El referido artículo 123.2 de la Ley 2/2006 de 3 de mayo, señala: “Las transferencias de crédito, en general, están sometidas a las siguientes limitaciones:

- »a) No podrán realizarse entre créditos de distintas secciones presupuestarias.
- »b) No podrán aumentar los créditos de partidas minoradas por transferencias.
- »c) No podrán minorar los créditos de partidas aumentadas por transferencias.
- »d) No podrán minorar los créditos de las partidas incrementadas por incorporaciones de créditos de ejercicios anteriores”.

Debe completarse el expediente y la propia norma –en su exposición de motivos-, para ofrecer la motivación que, en este caso, justifique la exclusión



de las transferencias de crédito a las que se refiere el apartado 6 de la nueva disposición adicional decimotercera, del régimen jurídico general aplicable a las transferencias de crédito según el artículo 123.2 de la misma Ley 2/2006. En todo caso, considerando que el propio artículo 123, en su apartado 3, recoge una enumeración de las transferencias de crédito a las que no resultan de aplicación los límites del apartado 2, se considera que el contenido del referido apartado 6 encontraría un mejor encaje sistemático mediante su integración.

Disposición final novena.- Entrada en vigor.

Se advierte una omisión en esta disposición final. La Memoria del anteproyecto señala que la entrada en vigor de la disposición final quinta de la Ley 12/2006, de 26 de octubre, de creación de la Sociedad Pública de Medio Ambiente de Castilla y León, S.A. va asociada a la extinción de la empresa pública Provil S.A..

Sin embargo, no se hace mención a ello en la disposición final novena, lo que supondría en la práctica la coexistencia de dos empresas públicas con el mismo objeto social hasta la efectiva extinción de PROVIL S.A. de acuerdo con las normas mercantiles.

6ª.- Consideraciones finales.

Como cuestión de técnica normativa que afecta a todas las disposiciones finales, debe advertirse de que los títulos de estas disposiciones deben contener la denominación completa de la norma cuya modificación se pretende.

Por último, en cuanto a la urgencia con la que repetidamente se solicita el dictamen de este Consejo sobre los sucesivos anteproyectos de ley de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas (en octubre de 2011 y en enero y mayo de 2012), 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 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 suscita 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 al apartado 1 del artículo 15, disposición adicional primera, apartado 1 de la disposición adicional cuarta, observaciones al apartado 1 de la disposición final tercera y disposición final cuarta, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”, y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias y Administrativas.

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