



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

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 10 de octubre de 2013, ha examinado el *anteproyecto de ley de Medidas Tributarias y de Reestructuración del Sector Público de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 3 de octubre de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *anteproyecto de ley de Medidas Tributarias y de Reestructuración del Sector Público de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 4 de octubre de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 723/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa reducción de éste. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Nalda García.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley de Medidas Tributarias y de Reestructuración del Sector Público de Castilla y León consta de una exposición de motivos, veintinueve artículos, distribuidos en dos títulos ("Medidas tributarias" y "Medidas de reestructuración del sector público autonómico"), divididos a su vez en los correspondientes capítulos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y once disposiciones finales.



De acuerdo con la exposición de motivos, en la que se señala que la Comunidad de Castilla y León, ante la gravedad de la situación económica, ha adoptado en los últimos años medidas tendentes a la consecución de los objetivos de déficit y de consolidación fiscal, "las medidas establecidas en la presente ley contribuyen al cumplimiento de esos objetivos y a los compromisos asumidos por la Comunidad de Castilla y León en el Plan Económico-Financiero de Castilla y León 2012-2014". Se expone a continuación, de forma detenida, las modificaciones legales que se realizan en su articulado y el contenido de las disposiciones de la parte final.

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

- Título I: Medidas tributarias (artículos 1 a 20).

- Capítulo I: Normas en materia de tributos cedidos (artículos 1 a 4), que modifica diversos artículos del Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos.

- Capítulo II: Modificación de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León (artículos 5 a 20).

- Título II: Medidas de Reestructuración del Sector Público Autonómico (artículos 21 a 29).

- Capítulo I: Disposiciones generales (artículos 21 a 23).

- Capítulo II: Medidas de reordenación (artículos 24 a 29).

- La disposición adicional primera se refiere a las tarifas de reembolso por gastos sanitarios derivados de la asistencia sanitaria transfronteriza y la segunda al Fondo de Cooperación Local-Pacto Local.



- La disposición transitoria se refiere al régimen retributivo del personal afectado por la extinción del Instituto de la Juventud de Castilla y León.

- La disposición derogatoria deroga expresamente el capítulo XXXIV, el apartado 12 del artículo 88 y el apartado 4 del artículo 97 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León, la Ley 3/2006, de 25 de mayo, de creación del Instituto de la Juventud de Castilla y León, el Decreto 44/2008, de 12 de junio, por el que se aprueba su reglamento de organización y funcionamiento, y, de forma genérica, las normas de igual o inferior rango que contradigan o se opongan a lo establecido en la ley cuyo anteproyecto es objeto del presente dictamen.

- Las disposiciones finales introducen un nuevo apartado 4 en el artículo 1 del texto refundido de las normas vigentes sobre aportaciones económicas distintas a las subvenciones, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2009, de 18 de junio y se suprime el apartado 2 del artículo 4 de la citada norma (primera); introducen una nueva letra e) en el apartado 2 del artículo 12 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León, y modifican el párrafo primero del artículo 17 y las letras b) y d) del apartado segundo del artículo 18 (segunda); introducen una nueva letra y) en el apartado 3 del artículo 66 de la Ley 13/2001, de 20 de diciembre de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad de Castilla y León (tercera); modifican el apartado 1 del artículo 35 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre de Medidas Financieras (cuarta); se modifican los artículos 123 y 182 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León (quinta); se introducen el artículo 41 bis, el apartado 8 en el artículo 46, el apartado 2 en el artículo 47, pasando el actual contenido a constituir el apartado 1, se modifica el apartado 1 del artículo 99, se modifica el apartado 1 y se introducen los apartados 5 y 6 al artículo 108, se modifica el artículo 111 y la disposición adicional novena de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León (sexta); introducen el apartado 3 en el artículo 34 y un Anexo a la Ley 8/2010, de 30 de agosto, de Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León (séptima); se modifica el artículo 87 de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre de, Turismo de Castilla y León (octava); se modifica el apartado 4 del artículo 6 y se adiciona un nuevo apartado 5 de la ley 7/2012, de 24 de octubre de Estabilidad y Disciplina Presupuestaria (novena); se habilita a la Junta de Castilla y León a dictar las disposiciones y actos en



materia de reestructuración y reordenación de las entidades institucionales y empresas públicas del sector público autonómico que sean necesarios para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el Título II, así como a los titulares de las Consejerías de Hacienda y de Familia e Igualdad de Oportunidades para adoptar cuantas instrucciones y disposiciones organizativas, presupuestarias y patrimoniales sean precisas para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el artículo 24 (décima); y se fija como fecha de entrada en vigor de la ley el 1 de enero de 2014 (undécima).

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Comunicación previa a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.
- Propuestas realizadas por las Consejerías de la Presidencia, Economía y Empleo, Fomento y Medio Ambiente, Agricultura y Ganadería, Familia e Igualdad de Oportunidades, Educación y Cultura y Turismo.
- Borrador del anteproyecto de ley de Medidas Tributarias de 25 de septiembre de 2013 que se remite a las Consejerías.
- Observaciones de las Consejerías de la Presidencia, Fomento y Medio Ambiente, Agricultura y Ganadería y Familia e Igualdad de Oportunidades.
- Borrador del anteproyecto de ley sometido a informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos.
- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 1 de octubre de 2013, en el que se formulan diversas observaciones al texto del anteproyecto.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de 1 de octubre de 2013, en el que se no se formulan objeciones a la aprobación del anteproyecto de ley.



- Memoria justificativa, firmada por el Secretario General de la Consejería de Hacienda el 1 de octubre de 2013, comprensiva de los siguientes apartados: marco normativo, necesidad y oportunidad del anteproyecto, contenido del anteproyecto, repercusiones económicas, evaluación del impacto de género y tramitación del anteproyecto. Se adjunta como anexo una Memoria elaborada por la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica sobre la regulación en materia tributaria que se incluye en el anteproyecto de ley.

- Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos.

- Anteproyecto de ley sometido a dictamen, sin fecha.

- Escrito de la Consejera de Hacienda de 2 de octubre de 2013, en el que comunica que "se ha solicitado recientemente el informe del Consejo Económico y Social, informe que se remitiría antes de que ese órgano consultivo emita su dictamen".

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

Tercero.- El 10 de octubre de 2013 se recibe en el Consejo Consultivo el informe previo emitido por el Consejo Económico y Social en la misma fecha sobre el texto del 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, y corresponde 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 de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo, 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) La expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.
- e) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.
- f) 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.

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

- Documento que constata que la norma proyectada se ha puesto en conocimiento de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos 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 a todas 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 10/2012, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2013.

- 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 aquellos aspectos exigidos por el artículo 75.3 de la referida 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, en cumplimiento de lo previsto en la disposición adicional única del Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos, 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 relacionadas, cabe concluir que el procedimiento se ha tramitado correctamente y se adecua a lo previsto en la normativa de aplicación ya 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).

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 652/2012, de 9 de octubre, entre otros.

A pesar de ello, la Administración consultante insiste año tras año en solicitar con carácter urgente el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo y sustrae a esta Institución la posibilidad de analizar detenidamente, con sosiego y reflexión, los textos sometidos a su consideración. Esta circunstancia dificulta el estudio de diversas cuestiones dudosas e intrincadas que exigirían un pronunciamiento más sosegado.

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. Así, las 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", así como las que afectan a la estabilidad presupuestaria y a las aportaciones económicas distintas de las subvenciones.

Las medidas de reestructuración del sector público autonómico se enmarcan dentro de las previsiones contenidas en el artículo 79.2 del Estatuto de Autonomía y en el Título VII de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad.

El resto de modificaciones normativas del anteproyecto se fundamentan en las competencias asumidas por la Comunidad de Castilla y León en virtud de su Estatuto de Autonomía, en concreto las que afectan a los servicios sociales se enmarcan en el artículo 70.1.10º de la citada norma, las que afectan a la sanidad en el artículo 74, las que afectan a la ordenación farmacéutica en el artículo 71.1 4º, las que afectan al juego en el artículo 70.1.27º, las que afectan a los montes y aprovechamientos forestales en el artículo 71.1. 8º y las que afectan al turismo en el artículo 70.1.26º.

Por otra parte, como señala la exposición de motivos del anteproyecto, la ley responde "por una parte, a la necesidad de procurar mediante normas que afecten a ingresos y gastos, una eficaz consecución de los objetivos que han de perseguir los presupuestos generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2014, y por otra, a la necesidad de introducir algunas modificaciones urgentes en la legislación de la Comunidad con el objeto de cumplir los compromisos 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 el Dictamen 625/2004, de 8 de octubre, de este Consejo Consultivo, no es otra que la de servir de complemento a la ley de presupuestos generales de la Comunidad y regular las materias indispensables para dar efectividad a sus mandatos 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, el anteproyecto viene a introducir modificaciones en un buen número de normas. Sobre este modo de



proceder, la 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 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.

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.

Igualmente, 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, en la mayoría de los casos la justificación es insuficiente o inexistente.

2.- En relación con el apartado I deben hacerse dos observaciones gramaticales. En el párrafo primero debe eliminarse una "e", en el término "ejercicio" y el término "noma", detrás del Estatuto de Autonomía.

3.- En relación con el apartado II debe hacerse referencia al marco competencial recogido en el Estatuto de Autonomía, en virtud del cual se procede a regular la reestructuración del sector público autonómico. Así debe hacerse referencia al artículo 70.1 de la citada norma, que en su apartado 2º dispone como competencia exclusiva la estructura y organización de la Administración de la Comunidad y en su apartado 18º atribuye la competencia exclusiva para la creación y gestión de un sector público de Castilla y León.

Asimismo al artículo 79.2, que dispone por su parte que "Las empresas públicas, los organismos autónomos y los entes públicos de derecho privado se constituirán mediante ley de las Cortes de Castilla y León".

4.- En relación con el apartado III cabe realizar la misma observación pues se echa en falta el título competencial en virtud del cual actúa la Comunidad de Castilla y León.

5.- Por último debe hacerse constar al final de la exposición de motivos si el anteproyecto de ley se aprueba oído/de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo.



B) Título I.-Normas tributarias

Capítulo II. Modificación de la Ley de Tasas y Precios Públicos.

Artículo 7. Modificación del Capítulo VIII y derogación del Capítulo XXXIV de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León.

En relación con este artículo se realizan dos observaciones:

1.- Se modifica el artículo 51 que se refiere al hecho imponible de la tasa en materia de servicios de comunicación audiovisual. En la letra c) configura como tal "la autorización previa de la celebración de negocios jurídicos sobre las licencias reguladas en el artículo 22 de la citada ley".

La ley a la que se refiere el precepto es la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

La cuestión se centra en la determinación de a qué negocios jurídicos se refiere, pues el artículo 53 b) de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León, en la redacción dada por la norma proyectada, al hablar del devengo incluye en el concepto de negocios jurídicos únicamente la transmisión de la titularidad y el arrendamiento, mientras que el artículo 29 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, hace referencia a otras categorías de negocios jurídicos que pueden resultar distintos de los anteriores por exigir un conjunto de requisitos diferentes. Esta normativa tienen el carácter de básica y por lo tanto su contenido debe respetarse por la normativa autonómica.

El hecho imponible se configura como un conjunto de presupuestos abstractos contenidos en las normas tributarias, de cuya existencia concreta derivan determinadas consecuencias jurídicas. Por lo tanto, se constituye como el presupuesto de hecho previsto en la ley para que, al realizarse, surja en la esfera tributaria la relación sustantiva principal, que no es otra que la obligación del pago del tributo.

El tributo se exigirá con arreglo a la naturaleza jurídica del presupuesto de hecho definido por la ley, cualquiera que sea la forma o denominación que



los interesados le hayan dado y prescindiendo de los defectos que pudieran afectar a su validez.

El devengo del tributo es la realización del hecho imponible. Por lo tanto en el presente caso el hecho imponible recogido en la letra c) del artículo 51 de la citada Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León, en la redacción dada por la norma proyectada, se refiere a la autorización previa de la celebración de negocios jurídicos sobre las licencias, sin circunscribir éstos únicamente a las transmisiones de titularidad y arrendamientos, por lo que el devengo tiene que referirse a la realización de los negocios jurídicos sin concretarlos únicamente en la transmisión de la titularidad y arrendamientos, cuando esta matización no se contempla en el hecho imponible, cuya realización se constituye como presupuesto necesario para el devengo o nacimiento de la obligación tributaria.

Por lo tanto en el artículo 53 b) no debe hacerse constar únicamente, en relación con los negocios jurídicos la transmisión de la titularidad y arrendamientos de licencias, puesto que la normativa básica estatal, en su artículo 29, prevé la celebración de otros negocios jurídicos diferentes, y el hecho imponible, que define el presupuesto cuya realización da lugar al nacimiento de la obligación tributaria y que se recoge en el artículo 51 b) en la redacción que se propone de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León se refiere a negocios jurídicos, con lo cual se incluyen todos los posibles y no solo los de transmisión de titularidad y arrendamientos de las licencias.

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

2.- Debe suprimirse en el título de este artículo 7 la referencia a la derogación del Capítulo XXXIV de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León, que ya se recoge en la disposición derogatoria.

Artículo 19. Modificación de la disposición adicional segunda de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León.



Este artículo se refiere a los precios públicos que se satisfacen por las visitas a museos y lugares equiparables a ellos dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Al respecto hay que hacer dos observaciones, en primer lugar, que la expresión "lugares equiparables", a juicio de este Consejo Consultivo, constituye un concepto jurídico indeterminado en cuanto que existe un ámbito no determinado por la ley que es necesario completar.

Habría así que precisar qué se entiende por lugares equiparables a los museos, a efectos de determinar si tiene que satisfacerse un precio público por su visita.

En segundo lugar, como disponen las leyes de Tasas y Precios Públicos, tanto estatal como autonómica, para poder disminuir la cuantía del precio público hay que tener en cuenta la capacidad económica de los sujetos pasivos; tal y como está configurado este precepto, no se concreta cómo se establecerían los precios públicos para dar cumplimiento a este fin.

C) Título II.- Medidas de reestructuración del sector público autonómico.

Capítulo I. Disposiciones generales.

Artículo 21. Principios generales.

El texto del presente artículo carece de contenido normativo. Deben evitarse en la medida de lo posible los artículos que respondan a un mero contenido explicativo.

Artículo 22. Administración Institucional.

Es preciso indicar que la titulación del artículo no responde en puridad a su contenido, que tiene por objeto sólo la extinción de las entidades que integran la Administración Institucional.

De conformidad con el artículo 70.1.2º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la Comunidad tiene competencia exclusiva en materia de



estructura y organización de la Administración de la Comunidad. Del mismo modo, el apartado 18º del citado artículo le atribuye la competencia exclusiva para la creación y gestión de un sector público de Castilla y León.

El artículo 79.2 de dicho texto legal dispone, por su parte, que “Las empresas públicas, los organismos autónomos y los entes públicos de derecho privado se constituirán mediante ley de las Cortes de Castilla y León”.

El artículo 83 de la Ley 3/2001 de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León dispone:

“1.- Las entidades de la administración Institucional y las empresas públicas actúan con personalidad jurídica diferenciada, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión.

»2.- Las entidades institucionales y las empresas públicas serán adscritas por la Junta de Castilla y León a la Consejería competente por razón de la materia”.

Respecto a su creación, el artículo 84 de la citada Ley dispone:

“1. La creación de las entidades institucionales y empresas públicas se efectuará por Ley.

»2. Los anteproyectos de ley de creación de entidades institucionales o de autorización de constitución de empresas públicas deberán acompañarse de una propuesta de estatutos y del plan inicial de actuación de la entidad. El plan inicial de actuación, que será aprobado por el titular de la Consejería a que esté adscrita la entidad o la empresa, deberá contar con el previo informe favorable de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y de Hacienda, y su contenido incluirá al menos los siguientes extremos:

»a) Los objetivos que la entidad deba alcanzar en el área de actividad encomendada.

»b) Los recursos humanos, financieros y materiales precisos para el funcionamiento de la entidad.



»3. La extinción requerirá Ley específica, salvo que en la de creación o en otra se hubieren establecido las causas, el procedimiento y los efectos de la misma.

»Cuando las disposiciones sobre la extinción no regularen la liquidación de la entidad o empresa, ésta se llevará a cabo por decreto de la Junta de Castilla y León, a propuesta de la Consejería de Hacienda y a iniciativa de la Consejería a que esté adscrita”.

Asimismo, el artículo 61 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, establece que la creación de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales se efectuará por ley que señalará el tipo de organismo público que crea, con indicación de sus fines generales así como el Ministerio u Organismo de adscripción. En la citada ley se hará constar en su caso los recursos económicos así como las peculiaridades de su régimen de personal, de contratación, patrimonial y fiscal y cualesquiera otras que por su naturaleza exijan norma con rango de Ley. Añade el precepto que el anteproyecto de ley de creación que se presente al Gobierno se acompañará de una propuesta de Estatutos y del Plan inicial de actuación del Organismo.

Así pues, la extinción de las entidades de la Administración Institucional debe hacerse mediante ley en los términos señalados en el artículo 84.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, norma que no ha sido objeto de modificación, y no mediante decreto de la Junta de Castilla y León.

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

Artículo 23. Directrices generales sobre operaciones de reestructuración de las empresas públicas.

El contenido del citado artículo no se acomoda a lo previsto en la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, respecto a lo ya indicado en cuanto a la extinción, en concreto el artículo 84.3, referido a la Administración Institucional y Empresas Públicas.



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

El apartado 2 de este precepto prevé que las modificaciones estatutarias, y en particular, los cambios de denominación, la transferencia y reordenación de acciones y participaciones sociales, las integraciones, fusiones, escisiones, cesiones globales activo y pasivo y cualesquiera otras actuaciones de reestructuración sin liquidación de las empresas públicas no podrán ser entendidas como causa de modificación o resolución de las relaciones jurídicas con terceros que mantengan dichas empresas.

Sin perjuicio de que tales circunstancias no afectan sólo a la propia empresa, no se entiende la finalidad del precepto, que parece referirse más bien a que cualquier modificación no supondrá una alteración en perjuicio de terceros.

Respecto al apartado 3 si los beneficios fiscales a los que se refiere se derivan de una ley estatal, la Comunidad Autónoma no tiene competencia para determinar cuándo corresponde su aplicación, sino que es el Estado quien tiene la competencia para determinar tales beneficios y, en particular, los referidos en la Ley 33/2003 de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Al margen de la citada observación hay que corregir en el texto del anteproyecto la fecha de la ley, ya que aparece como Ley 33/3003, de 3 de noviembre.

Lo mismo cabe decir sobre los aranceles de los notarios y registradores de la propiedad, para cuya determinación es competente el Estado.

Capítulo II. Medidas de reordenación.

Artículo 24. Extinción del Instituto de la Juventud de Castilla y León.

Sin perjuicio de lo ya señalado respecto a la extinción de las entidades que integran la Administración Institucional, el artículo 22.1 de la Ley 3/2006, de 25 de mayo, regula la forma en que deberá producirse la extinción del Instituto de la Juventud de Castilla y León y prevé que dicha extinción se



adoptará por ley previa consulta al Consejo de la Juventud y al Consejo Rector del Instituto de la Juventud de Castilla y León.

El apartado 2 de esta ley dispone a su vez que "La norma correspondiente establecerá las medidas aplicables al personal del organismo en el marco de su legislación reguladora".

De acuerdo con lo señalado en el artículo 16 de la misma ley, "Será personal del Instituto de la Juventud de Castilla y León:

»a) El personal que preste sus servicios en órganos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyas funciones pasen a ser desempeñadas por el Instituto de la Juventud de Castilla y León, se incorporará al organismo en los términos previstos por la legislación vigente, conservando la totalidad de los derechos laborales que tuviera reconocidos, incluida la antigüedad.

»b) El personal de la Administración de la Comunidad de Castilla y León que a través de los procedimientos previstos en la normativa reguladora de ingreso de personal y provisión de puestos de trabajo, se incorpore y pase a prestar sus servicios en el Organismo Autónomo".

Tal previsión, a diferencia de la consulta al Consejo de la Juventud y al Consejo Rector, se ha tenido en cuenta al indicar que el personal adscrito pasará a depender de la Administración General de la Comunidad con el mismo régimen jurídico.

Artículo 25. Extinción de la Empresa Pública "ADE Parques Tecnológicos y Empresariales de Castilla y León S.A."

En este artículo se autoriza la extinción de la empresa pública ADE Parques Tecnológicos y Empresariales de Castilla y León S.A. mediante la cesión global de activos y pasivos a favor de la Agencia de Innovación, Financiación e Internacionalización empresarial de Castilla y León. Esta Agencia se configura como un ente público de derecho privado, que constituye Administración Institucional que actúa, bajo la dependencia de la Administración General, para el cumplimiento de los fines de interés público que el ordenamiento establece como principios rectores de la política social y económica y desarrolla mediante descentralización funcional actividades de



ejecución administrativa y económica propias de la competencia de la Comunidad. No tiene por tanto naturaleza de empresa pública al no ser una sociedad mercantil; por ello es preciso que previamente la ADE Parques Tecnológicos y Empresariales de Castilla y León S.A. se extinga, al no poderse efectuar en este caso una cesión global de activos y pasivos al amparo de lo dispuesto en los artículos 81.2 y 89.2 de la Ley 3/2009, de 3 de abril, sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles.

Por todo ello, sin perjuicio de las consideraciones ya efectuadas en relación a la aplicación del artículo 84.3 de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad, debe señalarse que debe tenerse en cuenta lo señalado en el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, respecto a la liquidación de la entidad empresarial.

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

Artículo 26. Modificación de la Ley 19/2010, de 22 de diciembre, de Medidas Financieras y de creación del ente público Agencia de Innovación, Financiación e Internacionalización Empresarial de Castilla y León.

Este artículo modifica el artículo 40 de la Ley 19/2010, de 22 de diciembre, y la redacción dada al párrafo segundo de su apartado 3 dispone que "En los contratos patrimoniales celebrados en el ejercicio de estas actividades económicas y comerciales, la Agencia de Innovación, Financiación e Internacionalización Empresarial de Castilla y León ajustará su actuación a los principios de publicidad y concurrencia en la medida en que la naturaleza de la operación lo permita y aprobará, a estos efectos, las oportunas instrucciones internas, sin que resulte de aplicación la legislación patrimonial de la Comunidad a los efectos de contratación, tasaciones, adquisiciones de bienes muebles, títulos representativos de capital y enajenación de inmueble y derechos reales, y permutas de bienes inmuebles".



Al respecto hay que señalar que esta previsión no es posible en todos los supuestos, dado que la Ley de Patrimonio de la Comunidad es de aplicación a estas entidades y no se contempla su modificación.

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

En cualquier caso, debe recordarse la plena aplicabilidad de la legislación estatal básica, en concreto, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre de Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Artículo 27. Modificación 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.

La referencia que se hace en la letra c) del apartado 1 a los elementos accesorios, a juicio de este Consejo Consultivo, constituye un concepto jurídico indeterminado en cuanto que existe un ámbito no determinado por la ley que es necesario completar, para garantizar la seguridad jurídica.

Disposiciones finales.

Disposición final primera. Modificación del texto refundido de las normas vigentes sobre aportaciones económicas distintas de las subvenciones, aprobado por el Decreto legislativo 1/2009, de 18 de junio.

El apartado 4 que se introduce en el artículo 1 del texto refundido deja traslucir un margen de discrecionalidad cuando se refiere a que "el momento y la cuantía del libramiento de los fondos de financiación global de las entidades del sector público autonómico podrá adecuarse por la Consejería de Hacienda en función de las disponibilidades líquidas, de las previsiones de cobros y pagos, así como de la naturaleza de las obligaciones a atender".

Toda la actuación discrecional de la Administración debe contener unos elementos reglados que eviten supuestos de arbitrariedad.



En este sentido, el nuevo apartado 4 que se introduce en el artículo 1 está matizado por lo dispuesto en el apartado 3 del mismo artículo en relación con las operaciones descritas en su apartado 2, en el que se dispone que: "Reglamentariamente podrán regularse las condiciones a que puedan estar sujetas estas aportaciones y el procedimiento para su realización".

Disposición final cuarta. Modificación de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre de Medidas Financieras.

Con esta modificación se añaden nuevos supuestos de subvenciones que determinan la posibilidad de que se otorguen directamente, tal y como señala el artículo 22 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, por lo que los términos de esta modificación deben estar debidamente justificados en la exposición de motivos.

Disposición final sexta. Modificación de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León.

Respecto al nuevo apartado 8 que se introduce en el artículo 46 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León, hay que señalar que las mejoras en los contratos de aprovechamientos forestales que la Consejería competente puede incorporar como obligatorias no pueden suponer parte del precio de adjudicación del contrato, puesto que ello constituye una vulneración del procedimiento de contratación de dichos aprovechamientos, que se basan en el precio como único criterio de adjudicación, tal y como se señala tanto en la legislación patrimonial como en la de contratos del sector público (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público).

El artículo 46 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León dispone en su apartado 6 que "La entidad pública titular del monte no podrá enajenar los productos por debajo del precio mínimo de enajenación, ni incorporar condiciones económico-administrativas que sean contrarias a las cláusulas del pliego de condiciones técnico-facultativas. Dichas estipulaciones serán nulas de pleno derecho"; y en su apartado 7 establece que "La entidad pública titular dará conocimiento a la consejería competente en materia de montes de los contratos de ejecución de los aprovechamientos forestales, que



tendrán la naturaleza prevista en la legislación vigente en materia de patrimonio o de contratación pública. Asimismo, deberá comunicarle cuantas novaciones experimenten dichos contratos y, en su caso, su renovación”.

Por lo tanto las mejoras no pueden configurarse como parte del pago del importe de adjudicación, puesto que el precio mínimo de enajenación no puede ser modulado por la incorporación de éstas que en el caso de que resulten de obligatoria ejecución por el adjudicatario deben figurar aparte en el anuncio de licitación.

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

En relación con las modificaciones del artículo 99 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, hay que señalar que si las actuaciones financiadas por la Consejería se ejecutan directamente por ella no cabe hablar de adjudicatario y, en el caso que se prevea la posibilidad de éste, al tratarse de labores de conservación y mejora a realizar por una Administración Pública, el régimen aplicable es el establecido en la legislación de contratos del sector público.

En cuanto a la modificación de la disposición adicional novena de la misma Ley de Montes, tal y como ya se ha pronunciado este Consejo en otros dictámenes, resulta reprochable modificar una disposición en cuanto al cumplimiento de un plazo cuando el plazo que se contempla en ella ha sido sobrepasado.

Disposición final séptima. Modificación de la Ley 8/2010, de 30 de agosto, de Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León.

Esta disposición introduce un apartado 3 en el artículo 34 de la Ley 8/2010, de 30 de agosto, de Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León, según el cual “Los profesionales de los centros sanitarios incluidos en el anexo a la presente ley gozarán, en el ejercicio de sus funciones y responsabilidad, del derecho a ser respetados, recibir un trato adecuado y ser valorados por los usuarios del sistema sanitario, sus familiares y acompañantes y por la sociedad en general”.



Añade que "A estos efectos, tendrán la consideración de autoridad pública y gozarán de la protección reconocida a tal condición por la legislación vigente".

Es necesario precisar que, en el ámbito penal, el concepto de autoridad es el contemplado en el apartado 1 del artículo 24 del Código Penal, aprobado por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre: "A los efectos penales se reputará autoridad al que por sí solo o como miembro de alguna corporación, tribunal u órgano colegiado tenga mando o ejerza jurisdicción propia. En todo caso, tendrán la consideración de autoridad los miembros del Congreso de los Diputados, del Senado, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y del Parlamento Europeo. Se reputará también autoridad a los funcionarios del Ministerio Fiscal". El apartado 2 del mismo precepto añade que "Se considerará funcionario público todo el que por disposición inmediata de la ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas".

Ahora bien, esta definición de autoridad lo es a efectos penales y no cabe su aplicación en el ámbito administrativo, ya que el concepto de autoridad penal y el de autoridad administrativa no son necesariamente coincidentes.

El concepto de funcionario público contenido en el artículo 24.2 del Código es más amplio que el que se emplea en el campo del derecho administrativo. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 2007 indica que "se trata de un concepto más amplio que el regulado por el derecho administrativo, pues sus elementos son exclusivamente el relativo al origen de su nombramiento que ha de ser por una de las vías que el artículo 24 enumera, y de otro lado, la participación en funciones públicas, con independencia de otros requisitos referidos a la incorporación formal a la Administración Pública o relativos a la temporalidad o permanencia en el cargo".

Por otro lado, el apartado 3 añade que "Los hechos constatados por los mencionados profesionales, gozan de la presunción de veracidad cuando se formalicen por escrito en documento que cuente con los requisitos establecidos según la normativa aplicable en cada caso".



Es preciso indicar que el contenido del citado precepto supone una transposición, más o menos acertada, del artículo 137 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que, en relación al procedimiento sancionador, señala que "Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados".

El concepto de autoridad, en el sentido indicado se ha aplicado en el ámbito de la sanidad pública, entre otros respecto de los inspectores médicos y farmacéuticos, desde el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, que reconocía a los inspectores médicos y farmacéuticos la condición de autoridad pública en el ejercicio de tal función, señalando que recibirían de las autoridades y de sus agentes la colaboración y el auxilio que a aquélla se deben.

Así también, el artículo 76.2.3 de la Ley 16/2003, de 28 de marzo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, atribuye tal condición de autoridad a los funcionarios de la Administración del Estado que ejerzan la Alta Inspección e indica que "gozarán de las consideraciones de autoridad pública a todos los efectos, y en sus actuaciones podrán recabar de las autoridades del Estado y de los órganos de las comunidades autónomas y demás Administraciones públicas la colaboración necesaria para el cumplimiento de las funciones que les estén legalmente encomendadas".

La modificación que se contempla en esta disposición plantea dudas en cuanto al ámbito subjetivo al que se aplica. En cualquier caso, deberá tenerse en cuenta que, para que resulte de aplicación la presunción de veracidad, será preciso que cuente con los requisitos previstos en el meritado artículo 137 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que sólo se refiere a quienes ostenten la condición de funcionario.

Disposición final décima. Habilitación normativa.

En relación con la habilitación normativa recogida en el apartado 1 de esta disposición no resulta de aplicación con carácter general en función de que en supuestos concretos se exige una norma con rango de ley para el desarrollo



y ejecución de lo dispuesto en el Título II del anteproyecto, de acuerdo con las observaciones realizadas en este dictamen.

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

6ª.- Observaciones de técnica normativa.

Es preciso hacer una observación genérica a la totalidad del texto del anteproyecto, debido a la dificultad que plantea descender a todos y cada uno de los defectos o erratas que se pueden observar en él; se recomienda un uso más adecuado de los signos de puntuación, utilizados en el lenguaje escrito para ayudar a comprender lo que se expresa.

Tal y como ya señaló este Órgano Consultivo en dictámenes anteriores (así, Dictamen 388/2004, de 29 de junio), "no existen normas fijas para el uso de los signos de puntuación, especialmente de la coma, pero existen algunas reglas generales que es necesario tener en consideración, pues un escrito mal puntuado puede dar lugar a confusiones".

En concreto, y sin ánimo de exhaustividad, pueden citarse:

- Las correcciones gramaticales a las que se ha hecho referencia a lo largo del análisis de los artículos del anteproyecto.
- Deberían observarse idénticos criterios en la utilización de las mayúsculas y minúsculas.

Este Consejo Consultivo sugiere que se siga un mismo criterio ortográfico para dar uniformidad a la ley en su conjunto o, en otro caso, seguir los criterios de la Real Academia Española sobre el uso de mayúsculas y minúsculas.

III CONCLUSIONES



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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

Atendidas las observaciones formuladas a los artículos 7, 22, 23, 25, 26 y a las disposiciones finales sexta y décima, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el 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 de Reestructuración del Sector Público de Castilla y León.

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