

Píriz Urueña, Francisco Javier (1 de 2)  
Secretario  
Fecha Firma: 19/11/2020  
HASH: 4686856bfe6671a2fec595b6fce46d74

S. de Vega, Agustín (2 de 2)  
Presidente  
Fecha Firma: 19/11/2020  
HASH: 949ec049fb938c7bb55bd5dc5b89b2

- Sr. S. de Vega, Presidente
- Sr. Ramos Antón, Consejero
- Sra. Ares González, Consejera y Ponente
- Sr. Herrera Campo, Consejero
- Sr. Píriz Urueña, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 19 de noviembre de 2020, ha examinado el *anteproyecto de ley de medidas tributarias, financieras y administrativas*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

**DICTAMEN 381/2020**

**I  
ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 29 de octubre de 2020 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el anteproyecto de ley de medidas tributarias, financieras y administrativas.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el mismo día, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 381/2020, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, por la vía de urgencia, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a la Consejera Sra. Ares González.

**Primero.- El anteproyecto.**

El anteproyecto de ley sometido a consulta consta de una exposición de motivos, seis artículos (divididos en tres capítulos), una disposición adicional, una disposición derogatoria y 20 disposiciones finales.

El texto articulado se estructura de la siguiente manera:

**DICTAMEN CONSEJO**  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



Cód. Validación: SXEXJVAKT33HMV59398MLZ56J | Verificación: <https://consejocconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>  
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 1 de 42



- Capítulo I.- Medidas tributarias

- Artículo 1.- Modificación del texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre.

- Artículo 2.- Modificación de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León.

- Capítulo II.- Medidas financieras

- Artículo 3.- Modificación de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

- Capítulo III.- Medidas administrativas.

- Artículo 4.- Modificación de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Artículo 5.- Modificación de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

- Artículo 6.- Modificación de la Ley 12/2006, de 26 de octubre, de creación de la Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León, S.A.

La disposición adicional se refiere a la acomodación de las referencias normativas legales o reglamentarias que atribuyan competencias y funciones.

La disposición derogatoria, además de incluir la cláusula genérica de derogación de las normas que se opongan o contradigan la nueva ley, abroga de forma expresa el artículo 57 bis de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León; la disposición adicional segunda de la Ley 9/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas; la disposición transitoria ("tributos sobre el juego") del texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre; y la disposición transitoria

874  
DICTAMEN CONSEJO  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



Cód. Validación: 5XEXJKAKT33HMY9399M.LZ36J | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es>  
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 2 de 42

tercera de la Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de Medidas para la Reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Las disposiciones finales tienen el siguiente contenido:

- Primera.- Modificación de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.
- Segunda.- Modificación de la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas.
- Tercera.- Modificación de la Ley 11/2002, de 10 de julio, de Juventud de Castilla y León.
- Cuarta.- Modificación de la Ley 5/2007, de 24 de mayo, de establecimiento de un régimen excepcional y transitorio para las explotaciones ganaderas en Castilla y León.
- Quinta.- Modificación de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León.
- Sexta.- Modificación de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras.
- Séptima.- Modificación de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León.
- Octava.- Modificación de la Ley 11/2006, de 26 de octubre, del Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León.
- Novena.- Modificación de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León.
- Décima.- Modificación de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León.
- Decimoprimera.- Modificación de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León.

**CONSEJO**  
**CONSULTIVO**  
**DE CASTILLA Y LEÓN**  
**DICTAMEN**  
 Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



Cód. Validación: 5XEXJJKAKT33HMYS9399MLZ56J | Verificación: <https://consejoconsultivo.castillayleon.sedelectronica.es/>  
 Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 3 de 42

- Decimosegunda.- Modificación de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León.
- Decimotercera.- Modificación de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León.
- Decimocuarta.- Modificación de la Ley 9/2010, de 30 de Agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León.
- Decimoquinta.- Modificación de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León.
- Decimosexta.- Modificación de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio.
- Decimoséptima.- Modificación de la Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León.
- Decimoctava.- Modificación de la Ley 2/2014, de 28 de marzo, de Centros Museísticos de Castilla y León.
- Decimonovena.- Procedimiento para la compensación pendiente de los suplementos territoriales de la Ley del Sector Eléctrico.
- Vigésima.- Entrada en vigor.

**Segundo.- El expediente remitido.**

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

- Documento acreditativo de que la Comisión Delegada para Asuntos Económicos ha conocido el 23 de julio de 2020 el anteproyecto de ley con carácter previo al inicio de su tramitación, al amparo del artículo 5.1.c) del Decreto 37/2019, de 26 de septiembre.
- Anteproyecto de ley, sin fechar, "memoria de las propuestas en materia tributaria para el anteproyecto de ley de medidas 2021" firmada por la

**DICTAMEN CONSEJO**  
 Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



Directora General de Tributos y Financiación Autonómica el 11 de septiembre de 2020, y memoria justificativa del anteproyecto firmada por el Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda el 21 de septiembre de 2020.

- Observaciones de las Consejerías de la Presidencia; de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior; de Empleo e Industria; de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; de Sanidad; de Familia e Igualdad de Oportunidades; de Educación y de Cultura y Turismo; y escrito de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en el que manifiesta que no formula observaciones.

- Anteproyecto de ley, sin fechar, "memoria de las propuestas en materia tributaria para el anteproyecto de ley de medidas 2021" firmada por la Directora General de Tributos y Financiación Autonómica el 13 de octubre de 2020, y memoria justificativa del anteproyecto firmada por el Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda el 20 de octubre de 2020.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda de 21 de octubre de 2020.

-Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 26 de octubre de 2020 y texto del anteproyecto de ley informado (carente de fecha).

- Anteproyecto de ley, sin fechar, y memoria del anteproyecto firmada por el Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda el 28 de octubre de 2020.

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

**Tercero.-** El 6 de noviembre de 2020 la Consejería de Economía y Hacienda remite a este Consejo la siguiente documentación, acompañada de nuevo índice, para adicionar al expediente:

- Solicitud de informe jurídico complementario junto con las propuestas de las Consejerías, incorporadas al nuevo texto del anteproyecto por la Consejería de Economía y Hacienda, que motivaron tal solicitud.

**DICTAMEN CONSEJO**  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



- Informe jurídico complementario de 4 de noviembre de 2020.
- Nueva "Memoria de las propuestas en materia tributaria para el anteproyecto de ley de medidas 2021" firmada por la Directora General de Tributos y Financiación Autónoma el 13 de octubre de 2020.
- Nuevo anteproyecto de ley, sin fechar, en el que se resaltan los cambios introducidos con respecto al texto inicialmente sometido a consulta.
- Nueva memoria del anteproyecto, firmada por el Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda el 5 de noviembre de 2020.

**Cuarto.-** Por Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León, de 13 de noviembre de 2020, se requiere a la Consejería de Economía y Hacienda, con suspensión del plazo para emitir el dictamen, para que complete el expediente con el informe previo del Consejo Económico y Social y la documentación acreditativa de la participación de los órganos colegiados adscritos a las Consejerías cuya intervención sea preceptiva en la tramitación del anteproyecto de ley.

El 17 de noviembre de 2020 se recibe en este Consejo la siguiente documentación:

- Informe previo 6/20, del Consejo Económico y Social, aprobado el 11 de noviembre de 2020, sobre el anteproyecto de ley.
- Cuadro explicativo de haberse sometido algunas medidas recogidas en el anteproyecto a la consulta de órganos colegiados de carácter sectorial adscritos a las Consejerías, y justificación sobre la no intervención de otros.
- Certificado de la inclusión en el orden del día de la sesión celebrada el 6 de noviembre de 2020 por la Mesa Sectorial del Personal al Servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas, de la propuesta de modificación del artículo 38.2 del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León.

El 18 de noviembre se recibe la siguiente documentación adicional:

**CONSEJO  
CONSULTIVO  
DE CASTILLA Y LEÓN**  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



- Certificado de la secretaría de la Mesa Sectorial del Personal al Servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas, en el que se hacen constar las posiciones de las organizaciones sindicales asistentes a la reunión celebrada el 6 de noviembre de 2020, sobre la propuesta de modificación del artículo 38.2 del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León. Se adjunta un documento explicativo sobre las posiciones mantenidas por las partes (similar a un borrador de acta referente a ese punto).

- Acta de la reunión de la Mesa General de Negociación de los Empleados Públicos, celebrada el 17 de noviembre de 2020, a las 12:00 horas, en la que se recogen las deliberaciones de dicho órgano sobre la propuesta de modificación de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, recogida en el anteproyecto de ley.

- Acta de la reunión del Consejo de la Función Pública, celebrada el 17 de noviembre de 2020, a las 13:30 horas, en la que se recogen las deliberaciones sobre la propuesta de modificación de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, recogida en el anteproyecto de ley, y se hace constar el resultado de la votación (cinco votos a favor y una abstención).

Analizada dicha documentación, se reanuda el plazo para la emisión del dictamen.

## II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.1 de dicha Ley.

**DICTAMEN CONSEJO**  
 Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020

  
 Cód. Validación: 5XEXJKAKT33HMY59399MI.Z56J | Verificación: <https://consejocconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>  
 Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 7 de 42



## 2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo 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 y cuya redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando este proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, deberá ir acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente.

En relación con la Memoria, debe completarse para incluir la referencia a las consultas de los órganos colegiados sectoriales y al informe previo del Consejo Económico y Social. Asimismo, debe corregirse en la página 12 (folio 598 del expediente remitido) la referencia a las "dos disposiciones adicionales" (ya que el texto solo contiene una) y a las dieciocho disposiciones finales (ya que el último texto incluye 20 disposiciones finales).

El artículo 75.6 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que informen sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias, trámite en el que cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos. Tras ello se debe recabar el informe de legalidad preceptivo de los Servicios Jurídicos de la Comunidad (artículo 75.8) y se someterá, con carácter previo a su

**CONSEJO  
CONSULTIVO  
DE CASTILLA Y LEÓN**  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020





aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva (artículo 75.9).

En todo caso, procede advertir que la regulación de la iniciativa legislativa que efectúa el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), no es aplicable a la iniciativa legislativa autonómica, de acuerdo con el fallo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016, puesto que aquella es un medio de participación del gobierno autonómico en la función legislativa, que queda al margen de la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común del artículo 149.1.18ª de la Constitución, en el que pretendió ampararse su regulación por la LPAC.

En el presente caso, como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, se ha dado cumplimiento a los siguientes trámites:

- Se ha puesto en conocimiento de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos el anteproyecto de ley, con carácter previo al inicio de su tramitación, al amparo del artículo 5.1.c) del Decreto 37/2019, de 26 de septiembre.

- El anteproyecto de ley ha sido objeto de examen por todas las Consejerías, que han tenido ocasión de formular diversas alegaciones y observaciones al mismo.

- Se ha emitido el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y 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.

- Consta que las modificaciones propuestas en el anteproyecto de ley para la Ley 7/2005, de 24 de julio, se han informado favorablemente por el Consejo de la Función Pública, y que la Mesa General de Negociación de los Empleados Públicos ha debatido tales cuestiones, dando así cumplimiento a lo previsto en los artículos 11.4.a) y 104.1 de la citada Ley.

**DICTAMEN CONSEJO**  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020





Igualmente consta la documentación acreditativa de haberse negociado en la Mesa Sectorial del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas los términos de la nueva redacción del apartado 2 del artículo 38 de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León. Debe tenerse en cuenta que han de ser objeto de negociación, de acuerdo con el artículo 92.1.c) de la citada Ley, "Las materias relativas a la selección de personal estatutario y a la provisión de plazas, incluyendo la oferta global de empleo del Servicio de Salud".

- Consta el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos (tanto el emitido sobre el texto inicialmente remitido a este Consejo como el realizado sobre las modificaciones posteriores introducidas), tal como exigen la Ley 3/2001, de 3 de julio; 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.

- 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, se entiende cumplido en la medida que la Memoria del anteproyecto está firmada por el Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda.

- Se ha emitido informe previo por el Consejo Económico y Social, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social.

No obstante lo expuesto, deben realizarse las siguientes observaciones al procedimiento de elaboración del anteproyecto:

**A)** Con carácter general y habida cuenta de la diversidad de normas que se modifican a través del anteproyecto de ley, deben incorporarse al expediente aquellos informes de órganos colegiados que resulten preceptivos de acuerdo con las respectivas normas sectoriales.

A este respecto, se advierte la omisión de los informes de los siguientes órganos colegiados, cuya intervención se considera preceptiva y que merece una observación obstativa al anteproyecto de ley:

DICTAMEN CONSEJO

Fecha: 19/11/2020

Número: 2020-0400



Cód. Validación: 5XEXJKAKT33HMY9399M LZ96J | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es>  
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 10 de 42

- El Consejo de Cooperación Local de Castilla y León: a fecha de emisión de este dictamen no se ha sometido a conocimiento de este órgano el texto de la disposición transitoria que se pretende incluir en la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio, tal y como exige el artículo 97.a) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León. No obstante, se indica por la Administración consultante que dicho órgano tiene previsto reunirse con tal objeto el lunes, 23 de noviembre.

- El Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León: la Consejería considera que no es preceptiva la intervención de dicho órgano en cuanto a la modificación de la Ley de Montes, argumentando que "Según el artículo 5.2 a) del Decreto 1/2017, de 12 de enero, por el que se crea y regula el Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León le corresponde al Pleno "informar los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que deban ser aprobadas por la Junta de Castilla y León en materia de medio ambiente, que elabore la Consejería competente en dicha materia".

»En este caso, no estamos ante un anteproyecto de ley que establezca un régimen único y exclusivo en materia de medio ambiente sino que se trata de una ley ómnibus que regula diferentes materias, así mismo el referido anteproyecto no es elaborado por la Consejería competente en materia de medio ambiente, sino que, al tratarse de una ley de acompañamiento a la ley de presupuestos, es elaborada por la Consejería de Economía y Hacienda, por lo que se concluye que no resulta preceptivo el informe del referido órgano".

Sin embargo, el artículo 5.2 a) del Decreto 1/2017, de 12 de enero, es claro y tajante al atribuir al Consejo la función de "informar los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que deban ser aprobadas por la Junta de Castilla y León en materia de medio ambiente, que elabore la Consejería competente en dicha materia", con independencia del contenido de la modificación proyectada. Si bien es cierto que la tramitación no corresponde a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, ello no puede ser óbice para sustraer el asunto del conocimiento e informe de un órgano cuya participación es preceptiva por razón de la materia que se regula, montes y ruido, máxime si se tiene en cuenta la extensión de la modificación, al menos, de la Ley 3/2009, de 6 de abril de Montes de Castilla y León.

**CONSEJO**  
**CONSULTIVO**  
**DE CASTILLA Y LEÓN**  
**DICTAMEN**  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



Cód. Validación: 5YEXJKAKT33HMY593990MLZ56J | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>  
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 11 de 42





aquellos. Como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 2 de febrero de 2015, en relación con la emisión de informes preceptivos en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general "El informe del Consejo no puede convertirse en un mero automatismo formalista de forma que pueda convalidarse su existencia con la mera expresión de que ha sido sometido a consideración del Consejo el borrador del Decreto, no constando ni tan siquiera su aquiescencia al mismo, o la emisión de informe de carácter verbal, de forma que de ello pueda deducirse la plena aquiescencia con la propuesta sometida a la consideración del órgano decisorio, sino que, por el contrario, coherentemente con el contenido de las normas reglamentarias que configuran el referido informe como preceptivo, y atendiendo a su finalidad y naturaleza, debe exigirse que tal informe obre en el expediente administrativo". Por ello, si bien se ha aportado un documento explicativo de las posiciones de las partes en la Mesa Sectorial del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas, debería incorporarse al expediente el acta o, en su caso, el borrador de acta pendiente de aprobación.

**B)** El artículo 133 de la LPAC, sobre "Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos", regula la consulta previa a la elaboración del anteproyecto, la audiencia e información públicas, y dispone en su apartado 4 que "Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a estas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

»Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella".

Por su parte, el artículo 17.d) de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, establece que no serán objeto de la participación que se regula en su título III "Los anteproyectos

DICTAMEN CONSEJO  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



Cód. Validación: 5XEXJJK4KT33HMY58999MI256J | Verificación: <https://consejiconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>  
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 13 de 42

de ley de medidas tributarias, financieras y administrativas que acompañen a la ley de presupuestos generales de la Comunidad”, si bien el artículo 18.6 de la misma Ley dispone que “La participación objeto de este título no sustituye a la que corresponde en cumplimiento de los trámites previstos en los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León” ni, en consecuencia, a los determinados en la normativa básica.

De acuerdo con lo expuesto y teniendo en cuenta el contenido el anteproyecto de ley –algunas de sus disposiciones no parecen guardar relación alguna, ni ser complementarias, de la ley de presupuestos-, la adecuación de la tramitación realizada en lo concerniente a la participación deberá justificarse en el expediente en atención a los parámetros que ofrece el indicado artículo 133 de la LPAC y, conforme a sus determinaciones, deberá someterse el anteproyecto a consulta previa y audiencia a los interesados o, de ser el caso, justificar en la memoria y en la exposición de motivos (artículo 129.5 de la LPAC) su improcedencia por concurrir las circunstancias determinadas en el artículo 133.4 de la LPAC.

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”.

Sin perjuicio de lo anterior, si bien es cierto que el Tribunal Constitucional ha admitido la validez del contenido heterogéneo de las denominadas leyes de medidas, también lo es que cuando el alcance de la modificación excede de medidas puntuales, como contenido característico de este tipo de leyes, tal y como ocurre en el anteproyecto sometido a dictamen, tales modificaciones no deberían incluirse en las leyes de medidas sino en leyes distintas, con el fin de respetar los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la LPAC -entre los que se encuentra el principio de transparencia- y la necesidad de evaluación de impacto normativo prevista de forma expresa en el artículo 130 de la citada Ley. En relación con esta última, se ha aplicado también en el procedimiento la excepción genérica del 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, que excluye de la evaluación de impacto normativo los anteproyectos de ley de medidas financieras.

**DICTAMEN CONSEJO**  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020





**C)** En el procedimiento deberá observarse igualmente lo dispuesto en el artículo 7, apartados b) y d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, e incorporar al expediente justificación del trámite. Tal precepto obliga a las Administraciones Públicas a que, en el ámbito de sus competencias, publiquen los "anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes (...)" (letra b), y las "memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, (...)" (letra d).

**D)** Por último, es preciso señalar que el 27 de octubre se publicó en el Boletín Oficial de Castilla y León la Resolución de 20 de octubre de 2020, de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se concretan las condiciones para la publicación de la huella normativa. Ciertamente es que el anteproyecto de ley se ha iniciado con anterioridad al 27 de octubre, pero en cualquier caso deberán observarse, en materia de publicidad, al menos, las previsiones indicadas en el párrafo anterior, en atención a lo dispuesto en el artículo 7, apartados c) y d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

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

#### **A) Competencia de la Comunidad de Castilla y León.**

Las competencias que ejerce la Comunidad de Castilla y León a través de este anteproyecto de ley se encuentran recogidas en distintas disposiciones normativas. Al margen las diferentes 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 esta 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, incluidas en el capítulo I ("Medidas tributarias") que afectan al texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla

**CONSEJO**  
**CONSULTIVO**  
**DE CASTILLA Y LEÓN**  
**DICTAMEN**  
 Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



Cód. Validación: 5XEXJKAKT33HMY59399MI.Z56.J | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>  
 Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 15 de 42

y León en materia de tributos propios y cedidos, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, y a la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León, se efectúan en virtud de las competencias que el artículo 86.1, en relación con el artículo 84, ambos del Estatuto de Autonomía, atribuyen 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 y León, incluida en el capítulo II ("Medidas financieras") 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".

Las modificaciones incluidas en el capítulo III ("Medidas administrativas"), que afectan a la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y a la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, tienen su amparo competencial en el artículo 70.1.1º y 2º del Estatuto de Autonomía, en materias de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, y de estructura y organización de la Administración de la Comunidad. La modificación de la Ley 12/2006, de 26 de octubre, de creación de la Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León, S.A., tiene su amparo en la competencia exclusiva sobre creación y gestión de un sector público regional propio recogida en el artículo 70.1.18º del Estatuto de Autonomía.

#### **B) Naturaleza y carácter del anteproyecto de ley: las leyes de medidas.**

Como indica la exposición de motivos del anteproyecto, "teniendo en cuenta los objetivos marcados por la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2021, y con el fin de contribuir a una mayor eficacia y eficiencia de los mismos, la presente ley recoge las medidas de naturaleza tributaria que acompañan a la Ley de Presupuestos, así como otras de diferente carácter que afectan a la actuación, gestión y organización de la administración regional; todas ellas necesarias para la consecución de

determinados objetivos plurianuales perseguidos por la Comunidad Autónoma a través de la ejecución presupuestaria”.

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 desde 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, al regular las materias indispensables para dar efectividad a sus mandatos y que no puedan incluirse en aquella, 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.

Este Consejo Consultivo ya ha señalado, en dictámenes emitidos en relación con anteproyectos de leyes de medidas de años anteriores, que el Tribunal Constitucional ha avalado la procedencia de esta técnica legislativa. Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de septiembre de 2011, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, 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”. 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

**DICTAMEN CONSEJO**  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



Cód. Validación: 5YEXJK2KT33HMYS9399MLZ56J | Verificación: <https://consejiconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>  
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 17 de 42



especialidad obligue a que solo 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 del mismo 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 solo tendrán un carácter limitado cuando así se derive del propio Texto Constitucional".

Por tanto, sin perjuicio de la crítica que desde el punto de vista 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.

CONSEJO  
CONSULTIVO  
DE CASTILLA Y LEÓN  
DICTAMEN  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020





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

##### **A) Exposición de motivos.**

Respecto a la parte expositiva de la norma, ha de recordarse que ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Deben considerarse a tal fin las "Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León", aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014 del Secretario General de la Consejería de la Presidencia. En ellas se diferencia un contenido general de la parte expositiva y otro específico en atención a la tipología de la norma.

Como contenido general señalan que "La parte expositiva comenzará con una breve explicación de cuales sean las disposiciones de las que deriva o en las que encuentra su encaje la norma o el acuerdo. La exposición se hará de forma ordenada, comenzando por el derecho internacional o comunitario si existiese y, siguiendo por este orden, con la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la normativa básica estatal y la normativa autonómica.

»Cabe citar, a continuación, si existiesen, los antecedentes normativos de la cuestión que se va a abordar en el articulado (...).

»Posteriormente se describirá su objeto y finalidad, y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, indicando de manera expresa el fundamento competencial que se ejercita.

»Deberán destacarse también los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados, en particular la audiencia a otras administraciones públicas cuando se haya producido.

»Si la parte expositiva es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán, sin titular, con números romanos centrados en el texto".

**DICTAMEN CONSEJO**  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



Cód. Validación: 5XEXJKAK733HMY59399M1Z56J | Verificación: <https://consejiconsultivocastillayleon.sedelectronica.es>  
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 19 de 42

Como contenido específico, en este caso, la parte expositiva debe describir su contenido y explicar las cuestiones más significativas de la regulación que aborda.

De este modo, previamente a la elevación del anteproyecto de ley para su aprobación por la Junta de Castilla y León deberá revisarse el contenido de la parte expositiva a la luz de las citadas Instrucciones, con el fin de garantizar que se adecúa a sus determinaciones en aspectos tales como el marco estatutario y normativo en el que se inserta, competencia que se ejercita y los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados.

Finalmente, en el último párrafo de la exposición de motivos se alude sucintamente a los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la LPAC: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. Sobre ello, ha de indicarse:

- Por un lado, que la mera enunciación de los principios de buena regulación no responde a la exigencia del apartado 1 del artículo 129 de que "En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios".

- Por otro lado, que, como ya se indicó, el apartado 1 del artículo 129 de la LPAC no es aplicable a la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, tal y como declara la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, antes citada, por lo que la referencia normativa a los principios habrá que hacerla al artículo 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, y a sus normas de desarrollo (Decreto 43/2010, de 23 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, y Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, aprobada por la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, en aplicación del citado Decreto). Por ello, debe subsanarse dicha omisión en los términos indicados.

DICTAMEN CONSEJO

Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



Cód. Validación: 5XEXJKAKT33HMY53399MLZ55J | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>  
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 20 de 42

En lo demás, y reiterando la observación realizada a la memoria, debe corregirse en la exposición de motivos, en su página 3, la referencia a "dos disposiciones adicionales", ya que el anteproyecto de ley solo contiene una.

Asimismo, se recomienda una última revisión del texto a fin de corregir redacciones defectuosas o algunos errores de puntuación y/o tipográficos, observación que se hace extensiva igualmente al articulado del anteproyecto.

Por lo que se refiere al articulado, se realizan las observaciones que a continuación se exponen.

### **B) Observaciones generales.**

Sobre las modificaciones múltiples de normas. El Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se establecen directrices de técnica normativa, establece, en relación con las disposiciones modificativas de normas, que "Deben evitarse las modificaciones múltiples porque alteran el principio de división material del ordenamiento y perjudican el conocimiento y localización de las disposiciones modificadas". Y en cuanto al orden de las modificaciones, dispone que "Si se trata de modificaciones múltiples, las disposiciones modificativas seguirán el orden de aprobación de las disposiciones afectadas. Las modificaciones de preceptos de una misma norma seguirán el orden de su división interna".

Estas directrices se reiteran en las Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León, aprobados por la Resolución de 20 de octubre de 2014, del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, antes citada. En ella se señala que: "Como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Por tanto, las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo. (...) Toda modificación que, por su extensión, implique una alteración sustancial de la norma modificada sería conveniente que diera lugar a una nueva disposición".

Tratándose de modificaciones múltiples, se indica que "las disposiciones modificativas seguirán el orden de aprobación de las disposiciones afectadas".

**DICTAMEN CONSEJO**  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



Cód. Validación: 5XEXJ4K4KT33HMYS93999MLZ56J | Verificación: <https://consejiconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>  
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 21 de 42



En cuanto a "Normas no modificativas que contienen preceptos modificativos", como puede ser el caso de una Ley de Medidas, se señala que "Si un proyecto de disposición no propiamente modificativo contiene también modificaciones de otra u otras disposiciones, circunstancia que solo se dará de manera excepcional, puede optarse por incluir estas en las disposiciones finales, indicando en el título de la disposición final correspondiente que se trata de una modificación, así como el título de las disposiciones modificadas".

### **C) Observaciones al articulado.**

#### **Artículo 3.- *Modificación de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.***

En algunos de los preceptos que se modifican se hace alusión al resto del sector público institucional autonómico, concepto no previsto en la normativa de Castilla y León, por lo que la referencia debe ser al resto del sector público autonómico, al ser esta la expresión utilizada en la normativa autonómica y en la propia Ley 2/2006, de 3 de mayo.

#### **Artículo 4.- *Modificación de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.***

Este precepto modifica varios artículos de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

1.- En primer lugar, reforma el artículo 48 ter para acomodar su regulación a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Así, modifica el título del artículo, eliminando la mención a la "Encomiendas de gestión" para hacer referencia a los "Encargos a los medios propios personificados integrados en el sector público de la Comunidad de Castilla y León"; reestructura sistemáticamente el precepto, incluyendo dos párrafos nuevos y modificando la redacción de otros; y efectúa una remisión a lo previsto en la normativa de contratos del sector público, normativa que debe respetarse en todo caso.

2.- En segundo lugar, se modifica el apartado 2 del artículo 68, con el objetivo de incluir la previsión actualmente contenida en la disposición transitoria tercera de la Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (disposición que se deroga de forma expresa), en relación con el asesoramiento jurídico interno de los entes

**DICTAMEN CONSEJO**  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020





públicos de derecho privado y empresas y fundaciones públicas. Modificación que se considera acertada desde el punto de vista de la técnica normativa.

3.- En tercer lugar, se modifican los artículos 75, 76 y 76 bis. Los dos primeros pasan a titularse, respectivamente, "Régimen de la iniciativa legislativa, de la potestad para dictar normas con rango de ley y de la potestad reglamentaria" y "Procedimiento" (el artículo 76 bis mantiene su denominación).

Estos preceptos han sido objeto de varias modificaciones; la más reciente por la Ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas, cuyo anteproyecto de ley fue objeto del Dictamen 170/2017, de 26 de abril, de este Consejo Consultivo. Algunas de las observaciones formuladas en dicho dictamen no se acogieron por la Administración consultante, por lo que procede reiterarlas en este momento.

Con carácter previo, y dado que el artículo 132 de la LPAC se ha declarado contrario al orden constitucional de competencias, se sugiere la conveniencia de regular en la Ley 3/2001, de 3 de julio, al menos los rasgos esenciales de la planificación anual normativa en la Comunidad (según el Acuerdo 190/2019, de 12 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban medidas de mejora para la regulación en el ordenamiento jurídico autonómico de Castilla y León para el período 2019 a 2023, la aprobación del calendario anual normativo corresponde a la Junta de Castilla y León) y del control o evaluación posterior, en cuanto instrumentos esenciales de mejora regulatoria.

Asimismo, se considera que el contenido esencial de la memoria debería fijarse en la propia Ley 3/2001, de 3 de julio (así, por ejemplo, la Ley 2/2010, de 11 de marzo, aunque de forma muy somera, hace referencia a la evaluación de impacto normativo).

La regulación proyectada merece las siguientes consideraciones:

a) Al artículo 75.

La nueva redacción del precepto establece, para el ordenamiento autonómico, unas disposiciones similares a las contenidas para el Estado en el primer inciso del apartado 1 y en el párrafo tercero del apartado 4 del artículo 129 de la LPAC, normas que, como ya se indicó, se declararon contrarias al orden

845  
DICTAMEN CONSEJO  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



Cód. Validación: 5XEXJKAKT39HMY8999M.LZ55. | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>  
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 23 de 42



constitucional de competencias por la STC 55/2018 (y que, según se señala en la Memoria, es el motivo de la modificación proyectada en dichos preceptos).

En cuanto al apartado 1, si bien es cierto que los principios de buena regulación normativa se encuentran enumerados en el artículo 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de gestión pública –norma a la que se remite la nueva redacción del precepto–, dado que la regulación proyectada parece tener como finalidad unificar en un solo texto “unos principios mínimos y unos trámites esenciales” del procedimiento de elaboración de normas (así se infiere de las observaciones de la Consejería de la Presidencia –páginas 141 y siguientes del expediente remitido–), sería conveniente que dicho precepto recogiera de forma expresa dichos principios. (En todo caso, se advierte que el artículo 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, se remite, a su vez, a los principios de buena regulación establecidos en la normativa básica estatal, por lo que, al no ser dicho precepto aplicable a la iniciativa legislativa autonómica, debería acometerse igualmente la modificación del citado artículo 42).

Como se advirtió en el Dictamen 170/2017, “la modificación del régimen de elaboración de las normas que se efectúa en el anteproyecto debería ser acabada y, en favor del principio de seguridad jurídica, poner término a la dispersión normativa que padece, unificándolo en la Ley 3/2001, de 3 de julio. De este modo, una reforma integradora pasaría por unificar en una sola norma tanto el tratamiento de los principios de buena regulación, que actualmente se abordan desde la óptica de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración en la Ley 2/2010, de 11 de marzo, como el de los instrumentos encaminados a su consecución, en particular los de evaluación y planificación normativa regulados en los artículos 130 y 132 de la LPAC, respectivamente (los cuales, en cualquier caso, encuentran escaso desarrollo en la modificación de la citada Ley 2/2010, de 11 de marzo, que realiza el artículo 13 del anteproyecto)”.

El nuevo apartado 2 se refiere a la habilitación para el desarrollo reglamentario, que será conferida con carácter general a la Junta de Castilla y León, y de forma excepcional y justificada a los Consejeros u otros órganos dependientes o subordinados de las Consejerías. La potestad reglamentaria de los Consejeros es generalmente autoorganizativa o doméstica, limitada a las materias propias de su departamento, lo que no descarta su potestad

**Dictamen Consejo**  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



reglamentaria *ad extra*, cuando la ley que llama al reglamento no se dirige específicamente al Gobierno.

Sobre el carácter excepcional de la potestad reglamentaria de los Consejeros, cabe recordar la Sentencia nº 509/2016, de 1 de abril, de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (rec. nº 1122/2014) que anuló la Orden EDU/519/2014, de 17 de junio, y que declaró que "si la existencia de reglamentos ejecutivos de rango inferior al real decreto (o decreto autonómico) es excepcional, (...) esa misma utilización excepcional justificará también exigir las demás garantías procesales que les son exigibles a los reglamentos ejecutivos más ortodoxos".

b) Al artículo 76.

b.1) Sobre los trámites de audiencia, de información pública y de participación, el anteproyecto desaprovecha la ocasión para clarificar y simplificar el procedimiento, al mantener confusión entre el trámite de audiencia y el de participación en el apartado 4 y aparecer, con la nueva regulación, una discordancia con el artículo 18.6 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León ("La participación objeto de este título no sustituye a la que corresponde en cumplimiento de los trámites previstos en los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León"), confusión que supone una merma del principio de seguridad jurídica en la aplicación de las normas.

En la Memoria de este Consejo Consultivo correspondiente al año 2017 ya se indicó que "Es evidente que la finalidad de los trámites de audiencia e información pública y del de participación ciudadana es similar, esto es, posibilitar la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las normas: en el primer caso, como interesado conforme a la Ley 3/2001, y, en el segundo, como ciudadano, sin ostentar la condición de interesados, al amparo de la Ley de Transparencia".

Sin embargo, la regulación proyectada en el apartado 4 no se acomoda a lo expuesto, ya que exige el trámite de participación previsto en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, cuando el texto del anteproyecto o proyecto "afecte a los derechos e intereses legítimos de personas"; o, lo que es lo mismo, confunde el trámite de participación de la Ley 3/2015, de 4 de marzo (dirigido a

DICTAMEN CONSEJO

Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



Cód. Validación: EXEXJKAKT33HMY58299M1Z56J | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>  
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 25 de 42



los ciudadanos en general, sin ser interesados, de acuerdo con el artículo 18.3 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo) con el trámite de audiencia (dirigido a los interesados). Esta circunstancia aconseja revisar la regulación proyectada con el fin de evitar dudas interpretativas en el procedimiento de elaboración de normas.

En el citado Dictamen 170/2017 ya se sugirió que "La modificación del procedimiento de elaboración de normas debería acometerse conjuntamente con la del Título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, en la medida en que en este se regula un trámite de participación adicional a los previstos en la LPAC y en la Ley 3/2001, de 3 de julio, de difícil coordinación con ellos".

Esta cuestión se abordó también en la Memoria de este Consejo correspondiente al año 2017, en la que se recomendó que se acomodara la regulación de ambas leyes (Ley 3/2015, de 4 de marzo, y Ley 3/2001, de 3 de julio) para coherente los trámites de audiencia e información pública y de participación ciudadana, trámites que son distintos e independientes, tal y como indica el artículo 18.6 de la Ley de Transparencia.

Por lo demás, se vuelven a reiterar algunas de las observaciones ya realizadas en el Dictamen 170/2017. Así:

- Se considera ciertamente escaso el plazo mínimo de 10 días naturales concedido por el apartado 2 para el trámite de consulta pública previa. A este respecto y para el mismo supuesto, aun cuando carece de carácter básico por referirse a la iniciativa legislativa y potestad reglamentaria del Gobierno de la Nación, el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se refiere a la suficiencia del plazo y concede uno superior (no inferior a 15 días naturales).

- En el mismo sentido, la complejidad cada vez mayor de los textos normativos hace aconsejable ampliar el plazo mínimo de participación del apartado 4, con objeto de facilitar el estudio de los textos y la aportación de sugerencias. En el caso del Estado este plazo mínimo es de 15 días hábiles (artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

b.2) Pese a la confusión expuesta entre los trámites de audiencia y de participación, el apartado 6, en su inciso final, parece deslindarlos de nuevo, al señalar que estos trámites (previstos en los apartados 4 y 5, según se indica

**DICTAMEN CONSEJO**  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



Cód. Validación: 5XEXJKAKT33HMVYS9369MLZ56J | Verificación: <https://consejopconsultivo.castillayleon.sedelectronica.es/>  
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico. Gestión | Página 26 de 42

al principio del apartado) "se simultanearán con el de participación descrito en el apartado 4 (...)". Tal confusión en la regulación proyectada es contraria al principio de seguridad jurídica, máxime cuando los supuestos exceptuados de participación en el apartado 4 no coinciden con los previstos en el artículo 17 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo.

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".

b.3) En cuanto a la supresión, en la nueva redacción, del trámite de audiencia a las Consejerías, ello se justifica en la memoria en la conveniencia de prever en la ley únicamente los trámites esenciales que han de regularse en una norma con rango de ley.

Si bien es admisible esta opción, ha de recordarse la importancia de la audiencia a las Consejerías, cuya finalidad es, como se indicó en la Memoria de este Consejo correspondiente al año 2018, "garantizar la coherencia de la norma proyectada con el resto de políticas públicas, prevista en el artículo 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, y una correcta evaluación de impacto normativo, por cuanto esta `habrá de especificar detalladamente la forma en que se han seguido los principios de calidad normativa y, en particular, el efecto del cumplimiento de la futura norma en el resto de políticas públicas´, conforme al artículo 4.2 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.

Por ello, teniendo en cuenta la remisión a un posterior desarrollo reglamentario de la regulación completa del procedimiento de elaboración de las normas, se reitera en este momento lo indicado en la Memoria del año 2018, citada, en el sentido de que debe perseguirse "un adecuado equilibrio entre la, en muchos casos, complejidad de los proyectos normativos sometidos a consulta, la perentoriedad de los plazos concedidos para la emisión del informe [por las Consejerías] y el contenido exigido a estos. La finalidad es lograr el adecuado cumplimiento de los objetivos pretendidos con dichos trámites: por un lado, el de garantizar la mejora del contenido y la calidad en los textos normativos con las aportaciones que puedan realizarse por el resto de consejerías y, por otro, el

**DICTAMEN CONSEJO**  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



Cód. Validación: SXEXJKAKT33HMY58399M1Z56J | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>  
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 27 de 42

de lograr la coordinación de la futura norma con el resto de políticas públicas de la propia Comunidad Autónoma.

»Por ello, se sugiere la conveniencia de adoptar las medidas que sean precisas para favorecer la participación activa de las consejerías. Y ello solo podrá conseguirse si, por un lado, se propicia un adecuado conocimiento del proyecto y un plazo suficiente para la emisión de dicho informe, cuyo contenido podrá contribuir, sin duda, a la mejora del proyecto normativo, y, por otro, con la voluntad, interés y actitud activa de las restantes consejerías en la emisión de los informes solicitados”.

c) Al artículo 76 bis.

Como ya se indicara en el Dictamen 170/2017, se considera que la apreciación de la urgencia de la tramitación no debe residenciarse en el titular de la Consejería, sino en la Junta de Castilla y León a propuesta de aquella, para garantizar un uso homogéneo y moderado de esta excepción que, en cuanto tal, debe ser objeto de interpretación restrictiva (así se recoge para la Administración del Estado en el artículo 27.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, que exige el acuerdo de tramitación urgente del Consejo de Ministros).

También debe acotarse en la ley la expresión “otras circunstancias extraordinarias que no hayan podido preverse con anterioridad que exijan la aprobación urgente de la norma”, en garantía de la seguridad jurídica.

La tramitación urgente determina, entre otras consecuencias, la falta de preceptividad del trámite de participación del artículo 76.4, es decir, del trámite de participación que se regula en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. El artículo 17 de esta Ley, “Excepciones a la participación”, no refleja esta excepción, por lo que la regulación proyectada en el artículo 76 bis supone en este punto una modificación tácita de Ley 3/2015, de 4 de marzo, ya que no se acompaña de una modificación paralela de esta, lo que de nuevo infringe los principios de buena regulación, al menoscabar la seguridad jurídica.

**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
**CONSEJO**  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020





**Artículo 6.- *Modificación de la Ley 12/2006, de 26 de octubre, de creación de la Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León, S.A.***

Según se indica en la exposición de motivos, la finalidad de la modificación es "constituir dicha sociedad como medio propio e instrumental no solo de la Administración General de Castilla y León sino también de los entes locales, así como de las entidades del sector público dependientes de cualquiera de las anteriores que tengan la condición de poderes adjudicadores". A tal fin se modifican el artículo 3 ("Capital social"), el artículo 5 ("Régimen de actuación como medio propio personificado") y el artículo 6 ("Financiación").

Sobre tal propuesta, únicamente debe señalarse que el último párrafo del apartado 2 del artículo 3 contiene una previsión ("A los efectos de dar cumplimiento a las previsiones contenidas en este apartado, deberán efectuarse las oportunas modificaciones estatutarias") que debería ser objeto de una disposición adicional en la propia Ley de Medidas, al tratarse, no de la regulación sustantiva, sino de la habilitación que permita hacer efectiva la nueva regulación proyectada.

**D) Observaciones a las disposiciones de la parte final.**

**Disposición adicional.- *Referencias normativas competenciales.***

El contenido de esta disposición adicional no aporta contenido alguno, en la medida que las competencias y funciones previstas en las leyes y reglamentos se ejercen siempre por el órgano competente por razón de la materia. Por ello, se sugiere su supresión.

**Disposición final cuarta.- *Modificación de la Ley 5/2005, de 24 de mayo, de establecimiento de un régimen excepcional y transitorio para las explotaciones ganaderas en Castilla y León.***

Se modifica el artículo 12 de la Ley 5/2005, de 24 de mayo, con el objeto de ampliar el plazo de vigencia de las licencias otorgadas, que hasta ahora es de 16 años (es decir, expirarían en 2021) hasta el 31 de diciembre de 2036.

851  
DICTAMEN CONSEJO  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



Cód. Validación: SXEXJKAKT30HMY59399M.LZ56J | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>  
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 29 de 42



Tal ampliación de plazo hasta 30 años dista mucho de ser transitorio, por lo que la inclusión de tal previsión debe contar con la adecuada justificación en la memoria que acompaña al proyecto.

**Disposición final sexta.- *Modificación de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras.***

El apartado 3 incorpora un nuevo artículo 33 bis a la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, relativo a las "Subvenciones vinculadas al Pacto para la recuperación económica, el empleo y la cohesión social en Castilla y León".

Por razones de homogeneidad de los conceptos utilizados en los preceptos que le anteceden y suceden, ha de precisarse, en el apartado primero (que debe numerarse como 1), que las subvenciones se concederán por la "Administración de la Comunidad" (no por la "Administración" sin más) y debe emplearse, en el apartado 3, la misma terminología que en el resto de preceptos. A tal efecto, ni la expresión "se resolverán por el orden de presentación previa comprobación del cumplimiento de los requisitos establecidos" (propuesta en el anteproyecto de ley y recogida en los artículos 30 y 31 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre) ni la de "se resolverán por el orden de presentación en función del cumplimiento de los requisitos establecidos" (recogida en otros preceptos de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre) resultan claras, y suscitan dudas sobre el momento a tener en cuenta para fijar el orden de concesión de las subvenciones. Por ello, se sugiere la conveniencia de aclarar y precisar tal extremo.

**Disposición final séptima.- *Modificación de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León.***

Esta disposición final modifica los artículos 39 y 41 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, en tres aspectos: en el artículo 39.2.a) se fija la cuantía de las multas por infracciones graves entre 601 euros y 30.000 euros (actualmente, entre 601 euros y 6.000 euros); en el artículo 39.3.a) se establece la cuantía de las multas por infracciones muy graves entre 30.001 euros y 600.000 euros (actualmente, oscila entre 6.001 euros y 600.000 euros); y en el artículo 41.2.a) se limita la competencia del Delegado Territorial para la imposición de multas en 6.000 euros (actualmente, hasta 30.000 euros). El texto también modifica el epígrafe 5.4 del apartado B.

30  
DICTAMEN CONSEJO  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020

Cód. Validación: 5XEXJKAKT33HMY59399MLZ56J Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es>  
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 30 de 42

La escasa entidad, desde el punto de vista formal, de la modificación lleva a plantear la conveniencia de limitar el contenido de la disposición únicamente a los aspectos que se modifican, esto es, ceñir el texto a la modificación de la letra a) del apartado 2 y de la letra a) del apartado 3 del artículo 39, y de la letra a) del apartado 2 del artículo 41, en lugar de reiterar los dos preceptos en su totalidad.

**Disposición final octava.- *Modificación de la Ley 11/2007, de 26 de octubre, del Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León.***

En el apartado 2 se modifica el apartado 1 del artículo 138 de la Ley 11/2006, de 26 de octubre, con objeto de añadir la posibilidad de, una vez transcurrido el plazo máximo de 20 años de la cesión gratuita del uso de bienes inmuebles patrimoniales de la Administración General de la Comunidad, autorizar "prórrogas por periodos no superiores a cinco años cada prórroga, a instancia motivada del cesionario y hasta un máximo de veinte años más".

Sobre tal previsión, debería precisarse en el propio precepto que la prórroga deberá condicionarse a que se mantengan los mismos fines de utilidad pública o interés social que motivaron la cesión gratuita inicial, pues en otro caso procedería la resolución de la cesión, tal y como resulta del artículo 144.1 de la Ley, y la solicitud de una nueva cesión conforme al artículo 143.

**Disposición final novena.- *Modificación de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León.***

La modificación introducida en el primer párrafo de la letra a del apartado 2 del artículo 38, relativo a la libre designación como procedimiento de provisión en el Servicio de Salud de Castilla y León tiene por objeto, a la luz de su tenor literal, permitir al personal laboral fijo perteneciente a las universidades públicas de Castilla y León -personal hasta el momento no contemplado en el precepto- participar en los procedimientos de provisión para puestos de jefe de servicio y de jefe de unidad, siempre que en su convenio de aplicación así se prevea, pertenezca a la categoría y ostente la titulación y especialidad que se requiera para el desempeño de aquellos conforme establezca la correspondiente plantilla.

Dentro del profesorado, las modalidades de contratación laboral específicas del ámbito universitario son, tal y como prevé el artículo 48.2 de la

**DICTAMEN CONSEJO**  
 Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020





Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU), las que se corresponden con las figuras de ayudante, profesor ayudante doctor, profesor contratado doctor, profesor asociado y profesor visitante, si bien, tan solo se caracteriza por la fijeza –o por el carácter indefinido del vínculo laboral-, la categoría de profesor contratado doctor, *ex* artículo 52.

Por otro lado, el personal de administración y servicios de las universidades está formado, junto al personal funcionario, por personal laboral, del que se ocupa el Título X de la citada LOU.

A juicio de este Consejo Consultivo, no resulta clara la expresión “siempre que su convenio de aplicación así lo prevea”, referido al personal laboral fijo de las Universidades Públicas de Castilla y León, puesto que el II Convenio Colectivo del Personal Docente e Investigador contratado en régimen laboral de las Universidades Públicas de Castilla y León, vigente, si bien contempla en su título VIII la suspensión del contrato de trabajo y los distintos tipos de excedencias, no prevé expresamente la situación a la que se refiere el precepto que en virtud del anteproyecto se pretende modificar. Por ello, podría valorarse la supresión del inciso, dado que además, la provisión de los puestos y la determinación de los requisitos de acceso en el Servicio de Salud de Castilla y León compete a este último y no a la Administración de origen del trabajador.

Por otro lado, en el anteproyecto también se introduce un segundo párrafo dentro de la letra a en el que literalmente se dispone que “Los titulares de las plazas vinculadas podrán acceder con su condición de profesor vinculado, al desempeño de los puestos de jefaturas de servicio y jefaturas de unidad que se convoquen, en la institución en la que desarrollen su labor docente/asistencial”.

En este sentido conviene recordar que el artículo ciento cinco de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGS), establece en su apartado 1 que “En el marco de la planificación asistencial y docente de las Administraciones públicas, el régimen de conciertos entre las universidades y las instituciones sanitarias podrá establecer la vinculación de determinadas plazas asistenciales de la institución sanitaria con plazas docentes de los cuerpos de profesores de universidad y con plazas de profesor contratado doctor” y que “Las plazas así vinculadas se proveerán por concurso entre quienes hayan sido seleccionados en los concursos de acceso a los cuerpos de funcionarios docentes universitarios o a plazas de profesor contratado doctor, conforme a las normas que les son

854  
DICTAMEN CONSEJO  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



Propias", inciso este referido al profesorado contratado doctor, introducido en la norma por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la LOU.

De la interpretación conjunta del párrafo contemplado en el anteproyecto y del apartado 1 del artículo ciento cinco, ambos transcritos, resulta que los que ostenten la titularidad de una plaza asistencial de institución sanitaria vinculada con una plaza de catedrático, profesor titular o profesor contratado doctor de una universidad pública de Castilla y León en virtud de concierto entre tal universidad y la institución sanitaria -Gerencia Regional de Salud en nuestro caso-, podrán acceder al desempeño de los puestos de jefatura de servicio y jefatura de unidad que se convoquen en la institución (sanitaria) en la que desarrollan su labor.

Es por ello que este segundo párrafo supone una particularización o concreción de la previsión del primer párrafo de la letra a), aplicable, entre otros, a todo profesor universitario funcionario o laboral indefinido si bien, en sí mismo, no parece aportar nada respecto del primero, en los términos en los que está redactado, y por esta razón, podría valorarse su supresión.

Con independencia de tal sugerencia, cabría señalar lo siguiente acerca de su dicción:

- No existe una condición de "profesor vinculado", sino que, como se ha expuesto, existen profesores funcionarios o contratados doctores que ocupan una plaza vinculada en virtud de concierto, pero sin que, al menos teóricamente, nada impida que puedan ocupar eventualmente una plaza "no vinculada". Igualmente, en virtud del correspondiente concierto, podrán vincularse plazas de profesorado universitario funcionario o contratado doctor con determinadas plazas asistenciales y, entre ellas, las de jefe de servicio y jefe de unidad. De este modo, habría de valorarse la supresión del inciso "con su condición de profesor vinculado".

- La labor que estos profesores desarrollan en la "institución" no es solo docente o asistencial, sino que es docente, asistencial e investigadora, tal y como se desprende de la normativa universitaria y de los conciertos a los que se refiere la LGS.

**DICTAMEN CONSEJO**  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



Cód. Validación: 5XEXJKAKT33HMY59399M.LZ55J | Verificación: <https://consejocconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>  
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Págin 33 de 42



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

La extensión de la modificación proyectada aconsejaba que se hubiera tramitado de forma independiente, con el fin de someter el texto, además de al Consejo Regional de Medio Ambiente (cuya intervención se considera, como se ha expuesto anteriormente, en todo caso preceptiva) a los trámites de consulta pública previa y participación.

Sin perjuicio de lo anterior, se formulan las siguientes observaciones al texto:

1.- En el apartado 6 la regulación introducida en los nuevos apartados 2 a 5 del artículo 69 ("Régimen económico") resulta más propia de una norma reglamentaria que de una ley, por lo que deberían indicarse los principios básicos en este artículo y remitirse a un posterior desarrollo reglamentario.

2.- El apartado 9 de la disposición final del anteproyecto introduce un nuevo artículo 104 bis, que lleva por título "fomento forestal y consumo responsable" en el que se formula una serie de principios en el ámbito de la actuación pública de la Administración de la Comunidad relativos a la sostenibilidad ambiental y forestal y se enuncian varias actuaciones en orden a su materialización.

La primera actuación consiste en que la Administración "Establecerá consumos mínimos preceptivos de madera, priorizando la madera regional certificada, en las obras y actuaciones que promueva, cuando el uso de este material resulte posible y compatible con la finalidad de la obra".

Según lo dispuesto en el Portal Forestal de Castilla y León (<https://www.pfcyl.es/>), la certificación forestal es un instrumento que garantiza y demuestra que la madera o cualquier otro recurso forestal procede de un bosque gestionado de manera sostenible. La certificación regional implantada en Castilla y León bajo el sistema PEFC (*Programme for the Endorsement of Forest Certification*), se puede definir como el proceso participativo mediante el cual los agentes del sector forestal interesados, establecen un mecanismo para poder acreditar la gestión forestal sostenible dentro de la Comunidad, dando acceso a

856  
DICTAMEN CONSEJO  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020

Cód. Verificación: 5YEXJK4KT33HMYS959MLZ56J | Verificación: <https://consejiconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>  
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 34 de 42

la certificación a aquellos propietarios que se comprometen, activa y voluntariamente a cumplir la norma de referencia.

Dado el innegable valor de la actuación –y del precepto-, plenamente alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con un sinfín de disposiciones de carácter internacional, supranacional y nacional, debe procurarse, en especial en su aplicación práctica, su compatibilidad con los principios esenciales de libre acceso, no discriminación e igualdad de trato entre licitadores, vertebradores de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) así como de las libertades garantizadas por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado y, por consiguiente, de las libertades comunitarias de establecimiento y circulación.

Asimismo, ha de tenerse en cuenta el artículo 126 de la LCSP que, en su apartado 6 permite, únicamente cuando lo justifique el objeto del contrato, que las prescripciones técnicas hagan referencia a un origen o a una producción determinados, con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos.

**Disposición final decimoquinta.- *Modificación de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León.***

Se modifica en esta disposición el apartado 1 del artículo 49, con la finalidad, según se indica en la memoria, de adaptarla a la nueva regulación de los viajes combinados. Dado que su objeto es la clasificación de las actividades de intermediación turística en dos tipos, agencia de viajes y central de reserva, debe revisarse el concepto del primero (agencia de viajes), ya que debe conceptuarse como una actividad y no como una empresa.

**Disposición final decimosexta.- *Modificación de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio.***

Las modificaciones que incorpora esta disposición final, a salvo de la adición de una disposición transitoria de la Ley, se ciñen a sustituir las referencias a “la consejería competente en materia de administración local” por “la consejería competente por razón de la materia”. El principio de seguridad jurídica, unido a la necesidad de utilizar una adecuada técnica normativa, obliga a especificar la materia a la que se refiere la competencia, ya que la mera referencia a la

**LECTAMEN CONSEJO**  
 Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



Cód. Validación: SXEXJKAKT33HNY59399M.LZ56J | Verificación: <https://consejocconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>  
 Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 35 de 42



consejería competente por razón de la materia, sin especificar esta, hace innecesaria e inútil tal mención.

Por otra parte, debe valorarse la conveniencia, desde el punto de vista de la técnica normativa, por un lado, de limitar esta modificación solo a la Ley 7/2013, de 27 de septiembre (y, ni siquiera a todos los preceptos: así, se mantienen sin cambios los artículos 15.1, 58.2 en sus dos párrafos, y 63.2 párrafo primero, y la disposición adicional segunda) cuando son muchas las leyes vigentes en las que subsiste la referencia a "la consejería competente en materia de administración local", y, por otro, de hacer uso de una modificación legal para proceder únicamente a cambios de esta naturaleza.

En cuanto a la disposición transitoria que se adiciona, incluye una previsión para que, mientras no se apruebe el mapa de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio, pueda declararse de interés general rural una mancomunidad existente o de nueva creación, integrada por municipios limítrofes, siempre que esta justifique la asunción de los compromisos legalmente previstos en materia de personal para las mancomunidades de interés general y esté al corriente en el cumplimiento de las obligaciones legales, presupuestarias y estatutarias.

Tal previsión introduce una modificación del régimen general previsto en la ley para la constitución de las mancomunidades de interés general rural: por un lado, porque exonera del requisito territorial previsto en el artículo 38 de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre (estar los municipios integrados en una unidad básica de ordenación y servicios del territorio rural, o en varias unidades completas) y en el artículo 32 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (concordar "sustancialmente con espacios de ordenación territorial para la prestación de servicios estatales, autonómicos o provinciales") y se limita a exigir la contigüidad de los municipios; por otro, porque la alegada transitoriedad y la incertidumbre respecto a la fecha en la que se pueda producir la aprobación del mapa de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio no pueden justificar la no aplicación del régimen general previsto en la Ley.

Finalmente, se advierte en el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos sobre la existencia de un anteproyecto de ley de modificación de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, que se ha sometido al trámite de participación, y

**CONSEJO  
CONSULTIVO  
DE CASTILLA Y LEÓN**

Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



Cód. Validación: 5XEXJKAKT33HMY58399M1Z56J | Verificación: <https://consejoconsultivojcastillayleon.sedelectronica.es/>  
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 36 de 42

que afecta, "con un alcance mayor", a alguno de los preceptos cuya modificación se incluye en el anteproyecto sometido a dictamen. Ante ello, se sugiere la conveniencia de suprimir esta disposición final y tramitar las modificaciones incluidas en este texto en el anteproyecto de ley que se encuentra en tramitación.

**Disposición final decimoséptima.- *Modificación de la Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León.***

La exposición de motivos justifica la modificación ("sustancial", según califica) en la necesidad de recoger una "regulación específica en materia de calidad alimentaria, especialmente en materia de infracciones y sanciones", teniendo en cuenta la disposición adicional quinta de la Ley 29/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria (que se introdujo por el Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en el sector de la industria y el comercio en España,) según la cual, "La tipificación de las infracciones en materia de calidad alimentaria será la que al efecto se regule por la legislación de cada comunidad autónoma en la materia". Asimismo, se introducen "diversas modificaciones con el objetivo de que la Comunidad de Castilla y León pueda ejercer las competencias sancionadoras que en materia de la cadena alimentaria la Ley 12/2013, de 2 de agosto, atribuye a las Comunidades Autónomas, siendo para ello preciso que se contemplen determinados aspectos procedimentales y orgánicos".

Es preciso realizar algunas observaciones a la regulación proyectada:

1.- En el apartado 1 del nuevo artículo 133 ter, se establece que "las facultades de inspección en relación con las materias objeto de este libro y en el ámbito de la cadena alimentaria, corresponderán a los inspectores de la consejería competente en materia agraria, salvo en los supuestos en los que la competencia corresponda a otra consejería".

Esta excepción resulta en exceso genérica y, a falta de una mayor concreción de los supuestos exceptuados, podría ocasionar conflictos de atribuciones, positivos o negativos, entre consejerías. Por ello, deberían precisarse y justificarse, al menos en la memoria, qué supuestos podrían exceptuar que las facultades de inspección, en relación con las materias objeto del libro tercero de la Ley 1/2014, de 19 de marzo y en el ámbito de la cadena alimentaria, correspondieran a otra consejería y cuál o cuáles serían estas.

**DICTAMEN CONSEJO**  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



Cód. Validación: 5XEXJKAKT33HMVYS9399MLZ66J | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>  
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 37 de 42



2.- Las nuevas redacciones que se proponen para el apartado 1 del artículo 193, el apartado 2 del artículo 194 y el apartado 8 del artículo 195 se remiten a "las infracciones previstas en esta ley y en la legislación sobre la cadena alimentaria" y a las infracciones "tipificadas en la legislación básica sobre dicha materia" (cadena alimentaria).

Sobre esta cuestión, ha de tenerse en cuenta que la Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2016, de 1 de julio, anuló los artículos 12.1, 13, 14 y 15 de la Ley 27/2015, de 30 de julio, que tipificaban las infracciones en materia de cadena alimentaria, por exceder del contenido propio de la legislación básica y no dejar margen a las Comunidades Autónomas para su desarrollo; mantienen, sin embargo, su vigencia los artículos 20 a 23, que regulan las sanciones –a los que se remite el nuevo artículo 217 de la Ley 1/2014, de 19 de marzo-, y el artículo 24, relativo a la prescripción y caducidad. También está vigente el título V ("Potestad sancionadora") de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, cuyo artículo 23 tipifica las infracciones en materia de contratación alimentaria, precepto que tiene carácter básico, conforme a la disposición final tercera de la citada Ley.

3.- Debe advertirse de la posible identidad o similitud entre infracciones contempladas en el anteproyecto de ley y las recogidas en la Ley 10/2010, de 27 de septiembre, de Salud Pública y Seguridad Alimentaria de Castilla y León. A título de ejemplo, el artículo 57 de esta última Ley tipifica como infracción grave en su letra I), "El incumplimiento de las obligaciones atribuidas a los titulares de empresas alimentarias y explotaciones agrarias en la normativa aplicable en materia de información sobre la cadena alimentaria". Debe, por ello, revisarse tal circunstancia a fin de garantizar el principio *non bis in idem*.

4.- Por último, ha de revisarse la redacción de las infracciones tipificadas, con el fin de clarificar y precisar con exactitud cuáles son las conductas o actuaciones a sancionar, y evitar confusión en su significado.

**Disposición final decimoctava.- *Modificación de la Ley 2/2014, de 28 de marzo, de Centros Museísticos de Castilla y León.***

La modificación de los artículos 15, 16, 18 y 19 de la Ley 2/2014, de 28 de marzo, tiene por objeto suprimir la exigencia de autorización, y condicionar a

860  
DICTAMEN CONSEJO

Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



Cód. Validación: 5XEXJKAKT33HMYS9399MLZ56J | Verificación: <https://consejiconsultivocastillayleon.sedelectronica.es>  
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 38 de 42



la previa presentación de declaración responsable, la creación de centros museísticos que no sean titularidad de la Comunidad de Castilla y León, en la categoría de centro de interpretación del patrimonio cultural cuando no custodie bienes culturales, así como regular el procedimiento para ello.

Ahora bien, tal distinción (que dejaría obsoletos los últimos párrafos del apartado III de la exposición de motivos de la Ley 2/2014, de 28 de marzo, referidos a la justificación de la exigencia de autorización previa) haría preciso modificar, por un lado, la función prevista en el artículo 3.c) de la Ley, que se refiere a "Crear y organizar los centros museísticos de titularidad de la Comunidad de Castilla y León y autorizar la creación de los de otras titularidades", para acomodarla a la nueva regulación, ya que dicha autorización, de acuerdo con la normativa proyectada, no es exigible a todos los centros museísticos; y por otro lado, la denominación del capítulo III "Centros museísticos autorizados", para adaptarlo y responder fielmente a la nueva regulación.

De igual forma, debe valorarse la conveniencia de modificar el artículo 17, si los deberes a los que se refiere han de cumplirse también por los titulares de los centros museísticos no sujetos a autorización (centros de interpretación del patrimonio cultural que no custodien bienes culturales).

Por lo demás, ha de indicarse:

- En el apartado 3 del artículo 18, se alude como causa para la cancelación de la inscripción de los centros sujetos a declaración responsable (esto es, los centros de interpretación del patrimonio cultural que no custodien bienes culturales) "el incumplimiento sobrevenido de algún requisito". Sobre ello, se advierte de que, dado que la inscripción de dichos centros en el Directorio de Centros Museísticos de Castilla y León se realizará de oficio "conforme al contenido de la declaración responsable", es decir, sin la previa comprobación del cumplimiento de los requisitos declarados, la cancelación habrá de producirse por el incumplimiento no solo sobrevenido, sino también inicial de alguno de los requisitos cuyo cumplimiento se manifestó en la declaración responsable.

- En el apartado 2 del artículo 19 debería contemplarse, en aras de la seguridad jurídica, un plazo para la comunicación previa de la disolución de los centros de interpretación del patrimonio cultural que no custodien bienes

**DICTAMEN CONSEJO**  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



culturales, de forma similar a lo previsto en el apartado 1 para los centros sujetos a autorización.

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

La entrada en vigor de esta Ley, de medidas de acompañamiento de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad, debería acompasarse con la entrada en vigor de esta el 1 de enero de 2021. No obstante, dado que es previsible que la vigencia no se produzca en esta fecha, la entrada en vigor de todas aquellas medidas que no sean estrictamente complementarias de los presupuestos de la Comunidad (como se ha indicado, muchas de las modificaciones previstas no van ligadas a los ingresos y gastos anuales) debería mantener la *vacatio legis* general de 20 días desde la publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León, o bien justificarse un plazo de *vacatio legis* diferente. En este sentido, debe tenerse en cuenta que, por ejemplo, la disposición final decimoséptima introduce un régimen de infracciones y sanciones cuya aplicación no debe, por razones de seguridad jurídica, ser inmediata a la publicación de la norma, ya que es preciso que los afectados sean conocedores del nuevo régimen sancionador.

Por otra parte, la demora *sine die* del desarrollo reglamentario de los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio, determina, de facto, la aprobación de una norma ineficaz en tanto no se produzca aquel desarrollo. Por ello, debería incluirse en la Ley una disposición final que impusiera a la Junta de Castilla y León un plazo concreto para aprobar el reglamento a que se refiere el nuevo apartado 6 del artículo 76 de dicha Ley.

Finalmente, el aplazamiento hasta el 1 de enero de 2022 de la entrada en vigor de los nuevos artículos 30 ("Tipos impositivos y cuotas"), 32 ("Devengo") y 33 ("Autoliquidación y pago") del texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, refleja la falta de conexión entre la modificación que se pretende aprobar y la ley de presupuestos generales para el año 2021.

Finalmente, convendría separar en apartados numerados cada uno de los párrafos de la disposición.

**CONSEJO**  
**CONSULTIVO**  
**DE CASTILLA Y LEÓN**  
**NUMERO: 2020-0400**  
**FECHA: 19/11/2020**

**40**  
**DOCUMENTO FIRMADO ELECTRONICAMENTE DESDE LA PLATAFORMA ES-PUBLICO GESTIONA**  
**VERIFICACION: https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/**  
**VALIDACION: 5XEXJK4KT33HNY5G399MLZ56J**

Asimismo, debe rectificarse en el párrafo tercero la referencia al artículo 31 del texto refundido, ya que el precepto que se modifica en el apartado 7 del anteproyecto es el artículo 32.

### **5ª.- Sobre la urgencia de la consulta.**

Por último, en cuanto a la urgencia con la que se solicita el dictamen de este Consejo, ha de reiterarse que 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), sustrayendo a esta Institución la posibilidad de analizar detenidamente, con sosiego y reflexión, los textos sometidos a su consideración. Esta misma postura se ha venido manteniendo por el Consejo Consultivo en los dictámenes relativos a estos anteproyectos de ley.

En este caso, el elevado número de modificaciones normativas que se incluyen en el anteproyecto, unido al carácter voluminoso del expediente remitido, al escaso plazo para la emisión del dictamen y a la remisión ulterior de diversas modificaciones al texto inicialmente sometido a consulta y de informes preceptivos, dificulta el estudio detenido de todas cuestiones que el anteproyecto de ley 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 en la consideración jurídica 2ª, sobre la participación preceptiva de órganos colegiados sectoriales y la falta de justificación de la omisión del trámite de participación ciudadana, y al apartado

**DICTAMEN CONSEJO**  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



Cód. Validación: SXEXJKAKT33HMY59399M1Z56L | Verificación: <https://consejoconsultivo.castillayleon.sedelectronica.es/>  
Documento firmado electrónicamente desde la Plataforma esPublico Gestión | Página 41 de 42

6 del artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, sobre el procedimiento de elaboración de normas, en cuyo caso 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, financieras y administrativas.

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

En Zamora, en fecha al margen  
**DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE**

**CONSEJO**  
**CONSULTIVO**  
**DE CASTILLA Y LEÓN**  
**DICTAMEN**  
Número: 2020-0400 Fecha: 19/11/2020



Cód. Validación: 5XEXJKAKT33HMY59399MLZ56J | Verificación: <https://consejococonsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>  
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 42 de 42