



**Junta de
Castilla y León**

*Servicios
Jurídicos*

ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS TRIBUTARIAS, Y ADMINISTRATIVAS

Informe núm.- DSJ-95-2021

31 de agosto de 2021

Se ha recibido en esta Dirección de los Servicios Jurídicos solicitud de informe en relación con el "Anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias, y Administrativas", al amparo de lo previsto en el artículo 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 6 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León y en el artículo 1.5.A.c) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de Castilla y León.

A la vista del Anteproyecto remitido, se procede a emitir el siguiente informe, fundado en Derecho.

I.- Como consideraciones de carácter general, hemos de destacar las siguientes:

A.- Nos encontramos ante un Anteproyecto de una norma que, tal y como manifiesta su exposición de motivos, contiene un conjunto de medidas referentes a aspectos tributarios, de gestión administrativa y de carácter organizativo, como complemento a la consecución de determinados objetivos de política económica que se contienen en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad para 2022.

En este sentido, resulta exigible que esta norma y la que recoja tales objetivos presupuestarios guarden una congruencia técnica y política, en aras del principio de seguridad jurídica y del respeto a las reglas de tramitación parlamentaria de las normas.

El Tribunal Constitucional ha entendido que la agrupación, tramitación y aprobación simultánea de un conjunto de normas jurídicas, cada una de ellas con su propia virtualidad y fuerza innovadora del ordenamiento jurídico, es una opción del legislador que, en sí mismo, no vulnera el artículo 9.3 de la Constitución. Del mismo modo, el Alto Tribunal sostiene en Sentencia 136/2011, de 13 de septiembre, 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"*. Esta doctrina se ha visto reiterada posteriormente por la STC 176/2011, de 8 de noviembre, según la cual no existe ningún óbice *"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"*, o por la STC 132/2013 de 5 de junio.

Informe núm.- DSJ-95-2021

31 de agosto de 2021

B.- En todo caso, y con la misma vocación de generalidad, debe señalarse cómo las modificaciones legislativas propuestas en este contexto deben encontrar en el expediente relativo a la elaboración del anteproyecto su correspondiente justificación, y la misma habrá de resultar adecuada y válida a estos efectos.

C.- Finalmente, en lo que se refiere a la tramitación y requisitos formales de elaboración de la norma, se ha de estar a lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y en la Resolución de 20 de octubre de 2014, del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, por la que se aprueban instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León.

II.- Desde el punto de vista de las **consideraciones jurídicas particulares**, podemos realizar las siguientes observaciones:

El texto sometido a informe se estructura en dos títulos, seis capítulos (dos en el Título I y cuatro en el Título II), treinta y un artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

A.- El Título Primero de la Ley aparece referido a las medidas tributarias.

El **Capítulo I** de este Título, que se corresponde con el contenido de su artículo 1, modifica el 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.

Todas estas actuaciones se enmarcan en la potestad normativa que corresponde a la Comunidad de Castilla y León, al amparo de lo dispuesto en 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, en relación con las deducciones en esta clase de tributos.

Los artículos 45 y siguientes de la citada Ley 22/2009, de 18 de diciembre, precisan el alcance de las competencias normativas autonómicas que, respecto de cada uno de los tributos particularmente, podrán asumir y regular las Comunidades Autónomas.

Informe núm.- DSJ-95-2021

31 de agosto de 2021

Habrà de tenerse en cuenta sobre la **disposición transitoria** que se incorpora al Texto Refundido en cuestión, relativa al abono de deducciones autonómicas de la Comunidad de Castilla y León generadas en el IRPF y no aplicadas, lo siguiente:

1.- Debería el apartado 1 cambiar la referencia al “ejercicio 2021” por la referencia al “periodo impositivo 2021”, para evitar confusiones sobre si es periodo impositivo o año de presentación de la declaración. De igual forma, debería especificar qué es el “importe generado”, y que podría subsanarse añadiendo “por las correspondientes deducciones”, a fin de resultar un literal más claro.

2.- La disposición carece de reglas para aplicar estas deducciones de modo diferido, es decir, no aparece condicionamiento alguno sobre si la aplicación ha de hacerse en la primera anualidad en que exista cuota íntegra suficiente o, a voluntad del contribuyente, se puede elegir la anualidad para aplicarla entre las varias previstas, siempre que exista en ellas esta suficiente cuota íntegra.

3.- Finalmente, el apartado 3 de la disposición transitoria prevé que pueda pedirse un abono de la cantidad que reste de aplicar según los párrafos anteriores. Si bien es cierto que la disposición adicional única del Decreto Legislativo, que ahora asimismo se suprime en la derogatoria de este anteproyecto, habla del “abono de la cantidad que reste por aplicar”, de esto resulta, no una deducción tributaria en el sentido antes expresado, sino el otorgamiento de una subvención o ayuda por esas cantidades, quedando en la mayor indeterminación el precepto al no calificar la actuación como tal, ni contemplar ni quien ni cómo ha de instrumentarse su concesión.

B.- El Título II de la Ley está referido a medidas administrativas.

a.- El Capítulo I se refiere a las medidas administrativas en materia de empleo público.

El **artículo 4**, de modificación de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, añade un artículo 28 bis a dicha ley para contemplar el posible nombramiento de policías locales interinos, circunscribiéndolo a la categoría de “agente”.

Informe núm.- DSI-95-2021

31 de agosto de 2021

La Sentencia del Tribunal Constitucional que avala la posibilidad de nombramiento de policías locales interinos es la número 106/2019, de 19 de septiembre, estableciendo que: *“en el seno de la Ley reguladora de las bases de régimen local, la expresión «funcionarios de carrera» se utiliza como equivalente a la de funcionario público, sin exclusión de los interinos”.*

El apartado 5 de este artículo 4 determina que “el personal funcionario interino que ocupe una plaza de agente no podrá portar armas de fuego”, añadiendo que “deberá limitar sus funciones a las de policía administrativa, protección a las autoridades de las corporaciones locales, vigilancia o custodia de edificios, tráfico y seguridad vial”.

Pues bien, partiendo de la posible regulación propuesta relativa al nombramiento de personal funcionario interno, es preciso considerar si la prohibición de portar armas y la limitación al ejercicio de determinadas funciones por esta clase de personal, son conformes al ordenamiento jurídico.

El artículo 3.1 de la Ley 9/2003 determina que los Cuerpos de Policía Local son Institutos Armados de naturaleza civil. El artículo 11 de la misma ley dispone que:

*“1. Los miembros de los Cuerpos de Policía Local, como integrantes de un Instituto Armado, llevarán el armamento reglamentario que se les asigne. A tal fin se proporcionarán por las Corporaciones Locales competentes los medios técnicos necesarios para su eficacia.
2. A fin de garantizar una adecuada preparación en el uso del arma, las Corporaciones Locales deberán promover la realización de un número mínimo anual de prácticas de ejercicio de tiro.”*

El apartado 3 de este artículo se refería a los vigilantes municipales -que no portaban armas de fuego-, pero dicho apartado y el resto de la regulación relativa a los vigilantes municipales fue modificada por la Ley 3/2018, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 9/2003, que tuvo por finalidad la integración de los “vigilantes municipales”, para que las funciones de policía sean ejercidas exclusivamente por policías locales, organizados en un cuerpo único, sin perjuicio de las funciones de los vigilantes municipales que queden en situación «a extinguir».

Dichas funciones eran precisamente algunas de las que el artículo 4.5 del anteproyecto relaciona ahora como las limitadas a ejercer por los policías locales interinos que ocupen plaza de agente (eran los cometidos de la Policía municipal del artículo 53 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, FCS), pero la eliminación de la figura de los vigilantes municipales, con sus

Informe núm.- DSJ-95-2021

31 de agosto de 2021

cometidos específicos, determina que hayan desaparecido tales particularidades, y ninguna existe en la normativa vigente con relación a los agentes de Policía Local.

Es más, el sistema de acceso a los Cuerpos de policía local, regulado en el artículo 29 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, y los requisitos establecidos en las bases de convocatoria deberán ser los que establece dicho artículo para todos ellos, sin distinción alguna. Entre tales requisitos se encuentra el de la letra i). "Declaración jurada de compromiso de portar armas y de utilizarlas en los casos previstos en la Ley." Y que, de acuerdo con el artículo 28 bis 2) del propio anteproyecto, el nombramiento de esta clase de personal interino exige formar parte de una bolsa de empleo que derivará necesariamente de un proceso selectivo para el ingreso en los correspondientes Cuerpos de Policía Local.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo 294/2020, de 2 de marzo, rec. 3247/2019, determina en su fundamento de derecho tercero, aludiendo al Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que:

"el propio Estatuto señala la equiparación en el contenido funcional y su ejercicio entre ambas clases de funcionarios, señalando el art. 10 que los funcionarios interinos son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera y que les será aplicable, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.

En consecuencia y desde el punto de vista estatutario el funcionario interino, en este caso policía local interino, realiza las mismas funciones que los que sean de carrera y con las mismas facultades, en este caso en relación con el uso de armas de fuego, sin que se desprenda de dicha normativa especialidad o limitación al respecto.

(...) En consecuencia y de acuerdo con esta interpretación del ordenamiento jurídico ha de concluirse, respondiendo a la cuestión planteada en el auto de admisión, que los policías locales interinos, ya nombrados, pueden portar armas de fuego."

Por todo lo expuesto, el anteproyecto sólo podría establecer la prohibición de portar armas de fuego para todos los "agentes" de policía local que realicen las funciones relacionadas en dicho artículo 28 bis 5), sin hacer distinción por su condición de funcionario de carrera o interino. En caso de mantenerse la regulación como se propone, se daría la circunstancia de que los agentes de policía local que hubiesen accedido por un sistema ordinario de provisión de puestos y se limitasen a realizar las funciones relacionadas en dicho

Informe núm.- DSJ-95-2021

31 de agosto de 2021

apartado, sí deberían portar armas de fuego, y sin embargo los internos no, realizando las mismas funciones. Esto es, la norma puede establecer particularidades por las propias funciones a realizar, pero no por la forma de acceso o nombramiento del personal que las haya de llevar a cabo.

b.- El Capítulo II se refiere al Sector Público Institucional autonómico. Tiene 4 artículos, no 3 como dice el expositivo.

1.- Su artículo 7 contiene una serie de modificaciones de la Ley 7/1996, de 3 de diciembre, de creación del Ente Público Regional de la Energía de Castilla y León.

Entre estas modificaciones, que tienen que ver con el aumento de funciones del propio ente y del director de este, se encuentra una modificación de la disposición transitoria tercera de este texto legal.

Respecto a su contenido, y sin perjuicio de reconocer que la norma en vigor contempla este mismo supuesto de pase a la situación administrativa de servicios especiales por periodo máximo de dos años, que es lo que ahora se modifica, no puede obviarse que la situación administrativa de servicios especiales solamente cabe en los supuestos que recoge el artículo 87 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado mediante Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre y 90 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León.

2.- El artículo 9 contiene una modificación de la Ley 19/2010, de 22 de diciembre, de Medidas Financieras y de creación del Ente Público Agencia de Innovación y Financiación Empresarial de Castilla y León, para incorporar un nuevo artículo, el 38 bis, relativo a las denominadas unidades Superiores de Gestión.

Sobre esto ha de indicarse que tales unidades no son órganos rectores del organismo de los previstos en el artículo 38 de su Ley de creación. Por lo tanto, carente la regulación legal de previsiones acerca de órganos que no son rectores, el adecuado encaje de esta previsión debe ser la norma reglamentaria sobre organización y funcionamiento de la entidad (estructura organizativa), y no un texto con rango de ley.

Informe núm.- DSJ-95-2021

31 de agosto de 2021

En este mismo sentido, la creación de tales órganos, habida cuenta de que el artículo 85.3 de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad prevé que las entidades institucionales, naturaleza de la cual participa esta entidad, se regirán por su ley de creación, las disposiciones de esta ley, las de aquellas otras leyes que les sean de aplicación y por la regulación interna que sus propios estatutos establezcan, y que la Ley 19/2010 de 22 de diciembre, no regula normas sobre la creación de este tipo de órganos, el régimen de su creación será el establecido en la propia Ley del Gobierno y Administración, que sí contiene normas al respecto a aplicar.

3.- El artículo 10 de la Ley recoge la posibilidad de que la Junta de Castilla y León, como órgano de gobierno, apruebe programas, planes y directrices vinculantes para empresas y fundaciones integradas en su sector público autonómico, a excepción de las fundaciones de las Universidades Públicas de la Comunidad.

Esta posibilidad resulta correcta, en tanto en cuanto directamente se desarrolla en este anteproyecto, norma con rango de ley, el Estatuto de Autonomía, que en sus artículos 28.1 y 30.1 señala que la Junta de Castilla y León es la institución de gobierno y administración de la Comunidad de Castilla y León, que, por un lado, en su referencia a la Administración General e Institucional se ha desarrollado en la Ley de Gobierno y Administración, pero que no impide, por otro lado, su desarrollo independiente y parcial respecto a otros entes del sector público autonómico (empresas y fundaciones públicas).

c.- El **Capítulo III** contiene medidas referidas a determinados procedimientos administrativos.

1.- Los artículos 11, 12, 13 y 14 contienen este tipo de medidas que aparecen referidas, con exclusividad, a una nueva regulación de la competencia para llevar a cabo las transacciones judiciales.

En este sentido, se considera la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad, la norma adecuada para disciplinar este tipo de procedimientos. En esta regulación se distribuye la competencia para su autorización de modo similar a como últimamente se está admitiendo en la normativa comparada reguladora de los distintos servicios jurídicos de las Comunidades Autónomas.

Informe núm.- DSJ-95-2021

31 de agosto de 2021

A consecuencia de ello se modifican, en este sentido, las previsiones del artículo 27 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad, y del artículo 20 de la Ley 11/2006, de 26 de octubre, del Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León.

Finalmente se ajusta la redacción, en consonancia con todo ello, del artículo 4.1.h) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León.

2.- Los artículos 15 y 16 contienen modificaciones en el régimen jurídico de las subvenciones.

- En la modificación del **artículo 39.1** de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de Castilla y León se ha de tener en cuenta que en los generales términos del actual tenor del precepto ya podrían entenderse incluidas las posibilidades que ahora pretende la modificación, salvo que lo que se quiera es incluir otro tipo de "crisis" diferentes a la humanitaria y de emergencia, resultando, en este caso, este término "crisis" un concepto jurídico indeterminado del cual debe huir la regulación normativa. Del mismo modo parece sobrar la referencia a las modalidades de cooperación al desarrollo previstas en el artículo 11 de la Ley 9/2006, de 10 de octubre, puesto, que, a los efectos de esa Ley, tales modalidades son la únicas que permiten sostener que un tipo de actividad se encuadra dentro de una política de cooperación al desarrollo.

- De otro lado, el precepto modifica el artículo 41 de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de Castilla y León, incorporando un apartado segundo al mismo, y a la vez añade una nueva disposición adicional, la octava, a la Ley.

Todo ello aparece referido a las subvenciones en materia de cooperación internacional. Respecto de esto hay de decir que la Ley General de Subvenciones, en su disposición adicional decimoctava, con carácter no básico, determinó que el Gobierno aprobara mediante Real Decreto una normativa especial reguladora de las subvenciones de cooperación internacional. Esta previsión estaba referida únicamente a este tipo de subvenciones, pero otorgadas por la Administración del Estado, y fruto de ello fue la publicación del Real Decreto 794/2010, de 16 de junio. Esta norma reglamentaria no resulta de aplicación al ámbito autonómico, como tampoco lo fue el contenido de la citada disposición adicional decimoctava.

Informe núm.- DSJ-95-2021

31 de agosto de 2021

Y así, se exceptúa lo que establece con carácter básico el artículo 30 de la Ley general, donde se determina que la justificación del cumplimiento de las condiciones y la consecución de los objetivos previstos para la concesión de la subvención se documentará de la manera prevista reglamentariamente, y ésta no es otra que la contenida en el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Este reglamento, por otra parte, no aborda aquellos desarrollos reglamentarios que, por razón de su especificidad requieren de una regulación singular, como la cooperación internacional.

Si el Estado ha contemplado un régimen especial no básico subvencional para su política internacional a través de su cooperación al desarrollo, otro tanto podrá efectuar la Comunidad Autónoma, también competente en materia de cooperación al desarrollo, a través de la respectiva previsión legal, como ahora se hace.

3.- El artículo 17 contempla una modificación de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad para incorporar a la misma una disposición adicional quinta relativa a la competencia para declarar la nulidad y lesividad de los actos de preparación y adjudicación de los contratos públicos en la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en las empresas públicas y fundaciones públicas del sector público de la Comunidad, con lo cual se viene a colmar una laguna jurídica en el ordenamiento autonómico para cumplimentar las nuevas exigencias que la regulación de la contratación pública establece como norma básica, y en virtud de lo señalado en el fundamento de derecho 9.B de la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 68/2021, de 18 de marzo.

4.- Por su parte, el artículo 18 contiene una modificación de la Ley 2/2006, de 3 de mayo de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad para determinar la imputación al ejercicio presupuestario de las obligaciones económicas reconocidas hasta el 20 de enero del ejercicio siguiente.

Respecto de esto puede indicarse que, de un lado, esta modificación resulta concorde con lo dispuesto en la Orden EYH/343/2018, de 4 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública de la Comunidad de Castilla y León, la cual prevé que las transacciones y otros hechos económicos deberán reconocerse en función de la corriente real de bienes y servicios que los mismos representan, y no en el momento en que se produzca la corriente monetaria o financiera derivada de aquellos, previendo además que las obligaciones

Informe núm.- DSJ-95-2021

31 de agosto de 2021

presupuestarias derivadas de adquisición, obras, servicios, prestaciones o gastos en general se imputaran al presupuesto del ejercicio en que estos se realicen y con cargo a los respectivos créditos.

Así lo entienden también otros ordenamientos autonómicos; valga por todos el artículo 37 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria.

No obstante lo anterior, la postura de entender que con posterioridad al 31 de diciembre no cabe ningún acuerdo de autorización y compromiso de gasto ni reconocimiento de obligaciones puede resultar fundada en el hecho de que la liquidación del presupuesto se produce el 31 de diciembre, a tenor de lo que dispone el artículo 165 de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad, y es en esta liquidación donde ha de ponerse de manifiesto no solamente el estado de ejecución de los presupuestos sino los derechos pendientes de cobro y las obligaciones pendientes de pago.

En el ámbito estatal, el hoy derogado Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988 permitió, durante algún tiempo, que se pudieran reconocer obligaciones hasta el fin del mes de enero siguiente. No obstante, la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales administrativas y de orden social, modificó la norma presupuestaria para establecer que las obligaciones reconocidas deben serlo hasta el fin del mes de diciembre. De igual modo, derogado el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988 por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, ésta ya no contempla dicha posibilidad.

d.- El Capítulo IV de la Ley contiene normas que allí se denominan sectoriales y que aparecen referidas a aspectos normativos sobre los sectores competenciales propios de cada una de las Consejerías.

1.- Se liberaliza el mercado de máquinas de juego de tipo "B", en su artículo 21.

El artículo 4.2 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León dispone que la realización de cualquier actividad incluida en el ámbito de esta ley requiere la previa autorización administrativa, comunicación o declaración responsable, y que *si se limitase el número de autorizaciones a través de la correspondiente planificación, se otorgarán aquellas mediante concurso público.*

Informe núm.- DSJ-95-2021

31 de agosto de 2021

La planificación fue aprobada por el Decreto 19/2006, de 6 de abril, concretándose en su artículo 3.2 el número máximo de autorizaciones hasta las 17.108.

En relación con su vigencia, su artículo 2 dispone:

1.- El plazo de duración de esta planificación es de 4 años, extendiendo su escenario temporal a los años 2005-2008.

2.- Con anterioridad a la finalización del plazo de duración de la presente planificación se aprobará la disposición general que regule la nueva planificación o, en su caso, que acuerde la liberalización del mercado. Si finalizado el plazo no se hubiera aprobado la citada disposición regirá la previsión contenida en la disposición adicional del Decreto 12/2005, de 3 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de las Máquinas de Juego y de los Salones Recreativos y de Juego de la Comunidad de Castilla y León.

La Disposición Transitoria Segunda de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, establece que, hasta que la Junta de Castilla y León pueda planificar los juegos y apuestas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.c) de la Ley 4/1998, de 24 de junio, Reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, la Consejería competente en materia de juego podrá convocar anualmente concurso público para la adjudicación de autorizaciones de explotación de la máquinas de tipo «B» hasta completar el número máximo fijado en la última planificación. Así ha ocurrido hasta la última convocatoria de concurso, que fue aprobada por Orden PRE/1203/2020, de 4 de noviembre.

Por lo expuesto, no procede la aprobación de una previsión de esta naturaleza del apartado 1, dando por finalizada la contingentación de máquinas de juego de tipo B, en una norma con rango legal, sino que precisa su previsión en una norma reglamentaria, con su correspondiente tramitación, como de forma expresa se contempla en el Decreto 19/2006.

Además, los apartados 2 y 3 establecen normas de derecho sustantivo en materia de juego de carácter permanente, sobre la baja temporal administrativa de máquinas de juego de tipo B, su duración y consecuencias, así como la forma de gestionarse, en un artículo del anteproyecto que no se inserta dentro del contenido de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León que disciplina esta materia.

Informe núm.- DSJ-95-2021

31 de agosto de 2021

2.- En relación con las competencias de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente los artículos 24, 25, 26, 27, 28 y 29 modifican, respectivamente, la Ley 5/1999 de 8 de abril de urbanismo de Castilla y León, la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León, la Ley 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León, la Ley 5/2009, de 4 de junio, del ruido de Castilla y León, la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo y, finalmente, la Ley 9/2018 de 20 de diciembre de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León.

- Respecto de la primera, el artículo 24.2 del anteproyecto modifica el primer párrafo del artículo 156 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, y después de indicar que *las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana se planificarán mediante el instrumento de planeamiento general o mediante un plan de ordenación especial de reforma interior, aplicando los criterios y reglas previstos en el título II, se añade ahora "salvo que no comporten modificaciones de ordenación general o detallada (...)"*. La salvedad introducida determina que cuando no se den tales modificaciones, no existirán criterios de planificación aplicables a las actuaciones. Se considera necesario establecer los criterios o pautas de planificación que se hayan de seguir en tales casos, teniendo en cuenta además que el propio título del artículo hace referencia a su contenido "Criterios y reglas para la planificación de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana".

- Respecto de la segunda, Ley 7/2006, de 2 de octubre, en su disposición final segunda determina en la actualidad que "corresponde a la Junta de Castilla y León establecer, mediante Decreto, las modificaciones y desarrollo del Catálogo establecido en el Anexo de esta ley". Si esto es así, lo que en su día se produjo fue una deslegalización a favor de la Junta de Castilla y León para modificar este catálogo. Lo que ahora se pretende en el artículo 25 iría en contra de las previsiones de la citada disposición final, puesto que el cambio pretendido ya no se lleva a cabo por el órgano competente -Junta de Castilla y León- sino a través de una modificación legislativa. Si ello se quiere así, solución que es más acorde con lo fijado en diversas resoluciones judiciales del TSJ de Castilla y León nº 576 de 11 de abril de 2019 y nº 340 de 25 de marzo de 2021, debería derogarse también y a la vez el régimen de la disposición final en cuestión -atributiva de la competencia de la Junta de Castilla y León- en la derogatoria de este anteproyecto.

Informe núm.- DSJ-95-2021

31 de agosto de 2021

Hay que recordar que ya por Sentencia del TSJ de CyL citada se anuló el artículo 2 del Decreto 38/2019, de 3 de octubre, por el que se modifican los Anexos II, III, IV, V y VII de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León y el Anexo de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León, en los términos de su Anejo 2.

No se pueden tener ni utilizar indistintamente dos caminos normativos diferentes para conseguir una misma finalidad.

- En tercer lugar, se modifica la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León.

Se modifica el **apartado 1 del artículo 56** de dicha ley, que en su frase final determina que “la declaración responsable se presentará en el modelo normalizado que estará disponible en la sede electrónica de la Administración de Castilla y León”.

Sin perjuicio de la posibilidad de establecer modelos normalizados de presentación de la declaración responsable a que se refiere el artículo, su disponibilidad no ha de circunscribirse a la sede electrónica de la Administración de la Comunidad, en la medida en que pueden existir sujetos no obligados a relacionarse electrónicamente con la administración de acuerdo con el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común, respecto de los cuales tales modelos normalizados habrán de estar disponibles en las oficinas de asistencia en materia de registros (a ambas formas de puesta a disposición se refiere respecto de las solicitudes el art. 66.4 de la Ley 39/2015).

Se modifica el **artículo 57** referido a los aprovechamientos maderables y leñosos en montes sin instrumento de ordenación forestal en vigor. El apartado 3 de este artículo indica que “la solicitud se formalizará en el modelo normalizado que estará disponible en la sede electrónica (...)”. Reiteramos la consideración que se acaba de realizar al artículo anterior.

Se incorpora un nuevo **apartado 6 al artículo 61**, referido a “compatibilidad y clases de usos” en los montes catalogados de utilidad pública.

Se califican de mejoras forestales las “dotaciones de elementos” al monte por la entidad propietaria o por la consejería competente en materia de montes. Debe acomodarse el concepto de mejoras forestales a las características ya empleadas en el artículo 107 de la

Informe núm.- DSJ-95-2021

31 de agosto de 2021

propia ley. Además, estas dotaciones de elementos ahora reguladas en el anteproyecto no se hallarán anudadas al Fondo de Mejoras del artículo 108.

En segundo lugar, dado que las ocupaciones de esta clase de elementos (mejoras forestales) puede promoverse indistintamente por la entidad propietaria o por la consejería, no será preciso el acuerdo entre ambas para la posterior eventual utilización de tales dotaciones por terceros, cuando se hayan promovido por una u otra indistintamente, puesto que en ese caso sólo hay una parte interviniente.

Por último, cuando finalice su utilización, como quedan a beneficio del monte sin ser utilizados por terceros, serán mejoras forestales, pero desde el momento en el que se pretendan utilizar por terceros, habrá de efectuarse una “concesión” de uso privativo del artículo 65 de la ley, o seguirse los requisitos del aprovechamiento de montes, de acuerdo con el artículo 36 de la Ley 43/2003 estatal y el Título IV de la Ley 3/2009 autonómica.

Se modifica el **artículo 69**, relativo al régimen económico. Se dispone en el apartado 2 que la consejería competente en materia de montes establecerá reglamentariamente el procedimiento para el cálculo de la contraprestación mínima. El anteproyecto en este artículo desciende al detalle, quizá abarcando contenido propiamente reglamentario (lo define de cuestión técnica compleja la propia memoria). Si se va a regular reglamentariamente un procedimiento, quizá fuese en esa regulación, y no en la norma con rango de ley, donde se debería descender más al detalle.

Se incorpora un **artículo 104 bis**, relativo a la promoción de los servicios ecosistémicos de los montes por parte de la consejería competente en materia de montes, con una redacción muy compleja y bastante incomprensible.

El apartado 2 enumera una serie de externalidades o funciones que se consideran servicios esenciales de los ecosistemas forestales, a los que luego se refieren el resto de apartados.

Así, el apartado 4 determina que la consejería “promoverá el cálculo, la contabilidad y la puesta en valor de los servicios ecosistémicos de los montes”. No se comprende el significado de “promover” su cálculo y contabilidad, por lo que debe indicarse “establecerá”. Se indica que cuando tengan valor de mercado se les aplicará el régimen general de los

Informe núm.- DSJ-95-2021

31 de agosto de 2021

aprovechamientos forestales de los artículo 42 a 44 de la ley, *de forma subordinada a lo dispuesto en el presente artículo*, lo que determina su régimen normativo.

El artículo 42.2 de la Ley otorga la condición de aprovechamientos forestales a *los maderables y leñosos, incluida la biomasa forestal, los de pastos, la resina, la actividad cinegética, los frutos, los hongos, el corcho, las plantas aromáticas, medicinales y melíferas y los demás productos y servicios con valor de mercado característicos de los montes*. Si los servicios ecosistémicos con valor de mercado a que se refiere el anteproyecto coinciden con la definición de aprovechamientos forestales, su régimen normativo será el previsto en dichos artículos 42 a 44 de manera principal y no subsidiaria. Se hace preciso que el anteproyecto establezca una distinción clara de los conceptos, porque lo que no puede la ley es ofrecer regímenes jurídicos diferentes para los mismos conceptos, y menos aún tratar al mismo producto o servicio de modo diferente en la propia norma.

El apartado 5 se refiere a la posible cesión o enajenación por las entidades titulares de montes públicos de los derechos en los casos en que la provisión de los servicios ecosistémicos tenga un valor de mercado. No se establece régimen aplicable a tales cesiones o enajenaciones que, sin embargo, parece aludir de nuevo al régimen de los aprovechamientos forestales. Falta al respecto una previsión más clara -no confusa- y el régimen aplicable, pues como se ha indicado anteriormente éste que se contempla es el que pretende regular la materia con carácter principal, cuando no lo hace.

A continuación este apartado hace referencia a la posibilidad de que *las entidades titulares de los montes públicos puedan establecer convenios con partes interesadas (...) cuya firma también podrá someterse a concurrencia si existe una pluralidad de interesados*. El régimen jurídico de los convenios que se suscriban por tales entidades se encuentra en los artículos 47 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, con carácter básico, donde no se contempla que su firma pueda abrirse a concurrencia, y tampoco, como hace a continuación el anteproyecto, establecer un plazo de vigencia diferente al previsto en el artículo 49 h) de la Ley 40/2015. Por ello, tales previsiones relativas a los convenios exceden de la posible regulación que se contempla en la legislación básica en materia de convenios.

Por último, en este apartado se hace referencia al plazo en los supuestos de cesión o enajenación, por remisión a los criterios que establece el precepto respecto de los convenios.

Informe núm.- DSJ-95-2021

31 de agosto de 2021

No puede considerarse tampoco correcta tal remisión, dado la regulación de la vigencia de los convenios es contraria a lo previsto en la Ley 40/2015 y, por tanto, la remisión a los criterios para su determinación también lo es.

El apartado 6 se refiere a los montes catalogados, exigiendo para la suscripción de los convenios a suscribir por la entidad propietaria o por la consejería competente en materia de montes, la conformidad de la otra parte respectivamente. Reiteramos las consideraciones hechas al apartado anterior en relación con la propia posibilidad de suscribir esta clase de convenios. Añade el apartado que todos estos convenios serán objeto de control por la consejería competente. No se determina cómo se ejerce dicho "control" y, por último, se establece que en caso de enajenación de derechos en estos montes se aplicará lo dispuesto en el artículo 108 y ss sobre el fondo de mejoras. No se compadece la regulación del Fondo de Mejoras con las previsiones de este artículo, en la medida en que el artículo 108 no se está refiriendo a los propios servicios ecosistémicos, sino a otros supuestos en los que se deben destinar determinadas cantidades al fondo de mejoras.

Por último, el apartado 7 se refiere a las inversiones que realice la consejería competente en materia de montes, las cuales, si generan servicios ecosistémicos con valor de mercado, puede titularizar, así como enajenar su valor, en este caso conforme al art. 47 de la propia ley. No se alcanza a comprender este apartado. Por un lado, al ser inversiones que no generan aprovechamientos forestales -cuya titularidad corresponde al titular del monte-, puede la consejería hacerse titular de los servicios ecosistémicos, pero sin embargo acude a la posible enajenación de su valor de acuerdo con el artículo 47 de la ley, que se refiere a la agilización de los procedimientos de enajenación de productos forestales. Se utiliza el concepto y el régimen jurídico de unos y otros, servicios ecosistémicos y aprovechamientos forestales, para confluir en lo que conviene.

- Por su parte, en lo que se refiere a la modificación de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León, prevista en el **artículo 27**, han de hacerse las mismas indicaciones que respecto de la anterior Ley 7/2006, de 2 de octubre, y así la disposición final segunda de la Ley 5/2009, de 4 de junio, establece que la Junta de Castilla y León podrá modificar los anexos de esta Ley para adaptarlos a los requerimientos de carácter medioambiental que así lo justifiquen.

Informe núm.- DSJ-95-2021

31 de agosto de 2021

Lo que ahora se pretende en el iría en contra de las previsiones de la citada disposición final, puesto que el cambio pretendido ya no se lleva a cabo por el órgano competente -Junta de Castilla y León- sino a través de una modificación legislativa. Si ello se quiere así, solución que es más acorde con lo fijado en diversas resoluciones judiciales del TSJ de Castilla y León nº 576 de 11 de abril de 2019 y nº 340 de 25 de marzo de 2021, debería derogarse también y a la vez el régimen de la disposición final en cuestión –atributiva de la competencia de la Junta de Castilla y León- en la derogatoria de este anteproyecto.

Hay que recordar que ya por Sentencia del TSJ de CyL citada se anuló el artículo 1 del Decreto 38/2019, de 3 de octubre, por el que se modifican los Anexos II, III, IV, V y VII de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León y el Anexo de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León, en los términos de su Anejo 1.

No se pueden tener ni utilizar indistintamente dos caminos normativos diferentes para conseguir una misma finalidad.

- Finalmente, se contiene también una modificación de la Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León en el artículo 29. En la misma se establecen reglas para la participación de uniones temporales de empresarios, lo que convierte a la norma en una norma de contratos, que podría exponerse en el correspondiente pliego, pero no en una norma con rango de ley como ésta (que limita así el futuro derecho de impugnación jurisdiccional de los posibles licitadores), y todo ello como requisito de capacidad, solvencia o habilitación profesional para llevar a cabo el servicio de transporte por el adjudicatario vinculado por un contrato.

3.- Por lo que se refiere a las competencias de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, el artículo 30 modifica las letras e) y f) del artículo 142 de la Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León.

Esto parece fundamentarse en la remisión a las oportunas normas con rango de ley de las Comunidades Autónomas para establecer un régimen sancionador frente al incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 57.1 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, contenida en el artículo 59.3 de dicha Ley.

Informe núm.- DSI-95-2021

31 de agosto de 2021

Es correcta la tipificación como infracción, a través de esta norma con rango de ley, del incumplimiento de las obligaciones señaladas en la letra f) del precepto que ahora se modifica.

Sin embargo, respecto a la tipificación de la letra e), que trata de contemplar el incumplimiento de las obligaciones de las empresas y entidades previstas en el apartado 3 del artículo 57 de la Ley Orgánica, ya se encuentra tipificado en el artículo 8.19 del Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, norma de directa aplicación, que en el caso de ser reproducido en normativa autonómica debe respetar su exacto tenor literal.

4.- Por lo que se refiere a las competencias de la Consejería de Cultura y Turismo, se modifica la Ley 2/2014, de 28 de marzo, de Centros Museísticos de Castilla y León.

- Una de las modificaciones que se proponen en el artículo 31, referido al artículo 15.4 de la Ley 2/2014, de 28 de marzo, parte del hecho de que los centros de interpretación el patrimonio cultural cuando no custodien bienes culturales, en aplicación de la conocida como "Directiva de Servicios", no ha de quedar sujeta a autorización sino a la presentación de una declaración responsable en los términos del artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, a fin de que puedan crearse y ejercer su actividad.

Por ello, no se entiende el tenor de la modificación que se pretende del artículo 3.c), al establecer la competencia de la Comunidad Autónoma para "reconocer" aquellos centros de interpretación del patrimonio cultural que no custodien bienes culturales.

La presentación de la declaración responsable constituye un requisito para el inicio de la actividad, mientras lo que aquí se prevé en la modificación del artículo 3 de la ley es la existencia de un pronunciamiento expreso de la Administración de la Comunidad reconociendo este tipo de centros museísticos que en modo alguno exige esta presentación de declaración responsable, lo que no es coherente y debe subsanarse.

- De otro lado, la modificación relativa al apartado 4 del artículo 16 de la Ley puede resultar en gran parte reiterativa respecto de lo que dispone la modificación del apartado 4 del artículo 15, por lo que en el artículo 16.4 debería señalarse sencillamente que "En el caso

Informe núm.- DSJ-95-2021

31 de agosto de 2021

... bienes culturales, en la declaración deberá manifestarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 8 de esta Ley”.

- También, debe observarse de cara a la modificación de la letra h) de este mismo artículo 17 que el artículo que prevé el procedimiento para la creación de centros museísticos que no sean titularidad de la Comunidad de Castilla y León no es el 15 sino el 16.

- La modificación de la denominación del Capítulo III del Título I de la Ley 2/2014, de 28 de marzo, parece que debería anteponerse para situarla en el lugar adecuado a la hora de modificar la Ley.

e.- Finalmente, respecto a la **disposición derogatoria**, hemos de señalar la absoluta falta de comprensión de su previsión respecto a la Ley 6/2005, de 26 de mayo, de declaración de Proyecto Regional para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca), sin más referencia a lo largo del anteproyecto que el diferimiento de tal derogatoria respecto a la autorización ambiental al 1 de enero de 2023 en la disposición final segunda.

Es público y notorio que dicho Centro de Tratamiento está en la actualidad en funcionamiento, y no parece que a partir de la entrada en vigor de este anteproyecto de Ley de Medidas vaya a dejar de estar operativo por innecesario, por lo que no se entiende esta previsión, sin más, que obligaría a su inmediato cierre.

Si lo que se pretende es la modificación o sustitución del régimen jurídico que lo disciplina –por una necesidad de ampliación del CTR-, hemos de realizar una serie de observaciones sobre las posibilidades existentes, dentro de la dificultad jurídica que supone que dicho Centro fuera declarado como Proyecto Regional directamente por una norma con rango de ley, donde además se contempló, en su anexo, el otorgamiento de la autorización ambiental correspondiente, y la concurrencia de declaraciones de inconstitucionalidad que sobre dichos textos legales ha sido generalizada para otros casos.

En efecto, la Ley 6/2005, de 26 de mayo, de declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca), lo declara como Proyecto Regional en el artículo único, por su singular interés para la Comunidad, y con el contenido que se describe

Informe núm.- DSJ-95-2021

31 de agosto de 2021

en el Anexo I, y asimismo, en dicho artículo único, se concede autorización ambiental al CTR, que se incorpora como Anexo II en la ley.

La solución que parece más correcta desde un punto de vista jurídico para su modificación, dado que ha transitado por la vía judicial con pronunciamientos aclaratorios para la Administración Autonómica, sería la misma que se dió al Centro de tratamiento de Santovenia de Pisuerga -Valladolid-.

1.- En su día, respecto al CTR de Santovenia, la normativa que lo ha regulado ha sido la siguiente:

- Respecto a la declaración como proyecto regional, la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, contenía la siguiente disposición adicional:

1. *La planta de transferencia, de tratamiento físico-químico y depósito de seguridad, ubicada en el término municipal de Santovenia de Pisuerga (Valladolid), se declara Proyecto Regional, con el contenido que se describe en el anexo. Los efectos de la presente declaración serán los previstos en esta Ley, lo que implica la aptitud para su inmediato funcionamiento, así como para la ejecución de las actividades y de los actos de uso del suelo previstos en el proyecto.*
2. *El control ambiental de las instalaciones a las que se refiere el apartado anterior, se realizará de acuerdo con la Declaración de Impacto Ambiental aprobada, que determina los requerimientos ambientales para su funcionamiento.*
3. *Los terrenos afectados por el depósito de seguridad, conforme a la documentación referida en el anexo, se clasifican como suelo rústico de protección de infraestructuras."*

La Sentencia del Tribunal Constitucional 129/2013, de 4 de junio, declara que la disposición adicional (proyecto regional Santovenia) contiene una ley singular autoaplicativa, y la declara inconstitucional y nula. De este modo, dicho CTR deja de tener la declaración de proyecto regional.

La Junta de Castilla y León, por Decreto 8/2015, de 22 de enero, aprueba el Proyecto Regional del centro de tratamiento e instalación de eliminación de residuos peligrosos en Santovenia de Pisuerga (Valladolid), tal como refiere su exposición de motivos:

Informe núm.- DSI-95-2021

31 de agosto de 2021

“para la correcta ejecución de la sentencia debe tenerse en cuenta, por un lado, que el proyecto original ha sido ejecutado y viene cumpliendo su función desde entonces, y por otro, que subsisten las razones que justificaron la declaración de interés regional, vinculadas a la necesidad de gestionar adecuadamente los residuos peligrosos. De ahí la conveniencia y oportunidad de tramitar un nuevo proyecto regional en el marco de la normativa vigente y de la interpretación de la misma llevada a cabo por el Tribunal Constitucional. En consecuencia, el objeto de este proyecto regional es establecer las condiciones de ordenación del ahora denominado «centro de tratamiento e instalación de eliminación de residuos peligrosos» ubicado en el término municipal de Santovenia de Pisuerga, con todas sus instalaciones complementarias, tanto las existentes como las previstas para su viabilidad futura, verificando su adecuación territorial y ambiental y las demás condiciones específicas derivadas de la legislación sectorial....

En este caso, la planificación y ejecución de las actuaciones previstas bajo la forma de un proyecto regional se justifica porque el tratamiento y eliminación de residuos constituye un servicio imprescindible para el normal funcionamiento de la industria regional (de hecho el centro da servicio a más de 500 empresas en ramos como automoción, siderurgia, química, petroquímica, construcción, medio ambiente, transporte, energías renovables, etc.); servicio cuya inexistencia pondría en dificultades al aparato productivo regional, comprometiendo de forma grave el mantenimiento del empleo existente en el sector industrial. A su vez, la opción del proyecto regional, frente a la del plan regional también prevista en la legislación sobre ordenación del territorio, se justifica porque lo que se plantea es la incorporación al ordenamiento jurídico-urbanístico, de modo inmediato, de las instalaciones ejecutadas con amparo en la Ley 9/2002, de 10 de julio, completadas con las necesarias para garantizar la viabilidad futura del centro.”

El Tribunal Supremo, en sentencia de 11 de diciembre de 2017, desestima el recurso de casación promovido por Ecologistas en Acción contra la sentencia del TSJ de Castilla y León de 14 de junio de 2016, que fue asimismo desestimatoria de las pretensiones de la asociación frente al Decreto 8/2015, de 22 de enero. Razona la STS, con cita de la del TSJ de Castilla y León:

“En el Segundo Fundamento Jurídico la sentencia realiza dos de consideraciones previas, siendo la primera en relación con la normativa de aplicación al caso; esto es, la Ley autonómica 10/1998, de 5 de diciembre, que en su artículo 20 configura los Proyectos Regionales en los siguientes términos: “... instrumentos de intervención directa en la Ordenación del Territorio

de esta Comunidad cuyo objeto es planificar y proyectar la ejecución inmediata de las infraestructuras, servicios, dotaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social, que se consideren de interés para la Comunidad. Por disponerse así en sus artículos 6 y 21.2, las determinaciones de los proyectos regionales son vinculantes en su ámbito de aplicación para los planes, programas de actuación y proyectos de las Administraciones públicas y de los particulares y a tal efecto han de expresar de forma clara su grado de aplicación, calificándose como de aplicación plena, básica u orientativa (las primeras serán siempre vinculantes, por lo que modificarán directamente los planes, programas de actuación y proyectos vigentes a los que resulten contrarias). Conviene asimismo a este respecto hacer mención a la Disposición Final Segunda de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL), en la que después de indicarse que las relaciones entre los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística y los instrumentos de ordenación del territorio se regirán por lo dispuesto en la legislación de ordenación del territorio de Castilla y León, se dispone taxativamente que "Cuando los instrumentos de ordenación del territorio incluyan entre sus determinaciones las previstas en los Títulos II, III, IV y V de esta Ley, tendrán respectivamente la consideración de instrumentos de planeamiento urbanístico, gestión urbanística, intervención en el uso del suelo o intervención en el mercado del suelo, a los efectos de lo dispuesto en esta Ley. En tales supuestos, corresponderán a la Comunidad Autónoma las competencias propias de los municipios, sin más limitación que la obligada justificación del interés regional que habilite el ejercicio directo de la actividad urbanística por la Comunidad Autónoma".

La segunda consideración previa de la sentencia se centra en el ámbito objetivo de la autorización que se lleva a cabo con el Decreto impugnado: "Como segunda consideración previa se juzga oportuno destacar que el objeto del Decreto recurrido no es autorizar una infraestructura nueva sino incorporar al ordenamiento jurídico-urbanístico de modo inmediato unas instalaciones ya ejecutadas (las previstas que no lo estaban son las necesarias para garantizar la viabilidad futura del centro), que de hecho y como se dice en la demanda han venido funcionando durante más de veinte años -en el apartado 1.3 de la Memoria Vinculante se hace referencia a que el centro presenta una experiencia consolidada de funcionamiento, en su vida activa de más de dos décadas, sin incidentes significativos en cuanto a riesgos de seguridad o problemáticas ambientales contrastadas-."

- Por otro lado, en relación con la autorización ambiental, mediante Orden de 1 de agosto de 2008, de la Consejería de Medio Ambiente, se concede autorización ambiental para centro de tratamiento e instalación de eliminación de residuos peligrosos, ubicados en el término municipal de Santovenia de Pisuerga (Valladolid) titularidad de «Centro de

Informe núm.- DSJ-95-2021

31 de agosto de 2021

Transferencia, S.A.» (CETRANSA), sin referirse en absoluto en su contenido a la previa Ley de declaración del Proyecto Regional, es decir, es puramente administrativa. El contenido de dicha Orden es el Anexo a la Resolución de 9 de octubre de 2008, de la Dirección General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio, por la que se hace pública la Autorización Ambiental a Centro de Transferencia, S.A. (CETRANSA) para Centro de Tratamiento e Instalación de Eliminación de Residuos Peligrosos, en el término municipal de Santovenia de Pisuerga (Valladolid).

Con relación a dicha Orden de 2008, la Sentencia del TSJ de Castilla y León de nº 1691 de fecha 23 de noviembre de 2010 en su fundamento de derecho décimo, se pronuncia sobre la innecesidad de una norma con rango de ley para modificar el proyecto autorizado por ley, si bien la autorización ambiental a favor de Cetransa se concedió con posterioridad a la Ley 9/2002 que declaró el proyecto de Santovenia como proyecto regional. A estos efectos señala:

“La sala en el momento de la deliberación consideró que no era necesario plantear a las partes, de conformidad con el artículo 33.2 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, ya que estas no habían efectuado ninguna alegación sobre el particular, la cuestión relativa a la posible ilegalidad del proyecto en cuanto que fuera necesario para su modificación, en los términos acordados por la resolución objeto de impugnación, una norma con rango de Ley, al haber sido una Ley de la Comunidad Autónoma la que autorizó el proyecto ahora reformado. Y no se ha hecho porque, sin perjuicio del juicio de constitucionalidad de aquella Ley, cuya cuestión ahora no se debate, y cuya resolución pende ante el Tribunal Constitucional, no puede entenderse que todas las determinaciones del proyecto objeto de aprobación inicial tengan rango de Ley en la misma forma que la Ley que lo autoriza. Debe, por el contrario, distinguirse entre la Ley, como norma abstracta y general, con una vocación de permanencia, y los actos que surgen al amparo de la misma, actos ordenados a aquella, que no puede considerarse que tengan su mismo rango, como resoluciones singulares que se agotan con su cumplimiento y que por ello pueden resultar alterados en su contenido, como aquí ha ocurrido, para adaptarse a nuevas disposiciones o a circunstancias sobrevenidas. De esta forma debe distinguirse entre la Ley, disposición general, que exigirá la modificación de su contenido con otra norma de igual rango, y actos de aplicación de aquella, el proyecto objeto de modificación, sin que pueda confundirse el contenido de ambas categorías jurídicas, que llevaría a una petrificación del rango de todo el proyecto e impediría en la práctica cualquier modificación del contenido del mismo, por nimia que fuera la alteración que quisiera producirse. Esta consecuencia es completamente absurda, e impide que la interpretación a que conduce pueda ser aceptada. Por ello la

Informe núm.- DSJ-95-2021

31 de agosto de 2021

alteración del proyecto se deberá producir, con respeto a las normas de aplicación que le sean aplicables, siempre a través de los cauces que el ordenamiento jurídico prevé para tal modificación, que son los establecidos en general para todas las autorizaciones ambientales, sin que debamos distinguir por el hecho de que existiera una específica Ley con referencia a las instalaciones a que dicho proyecto se refiere, ya que dicha Ley está dotada de todos los caracteres propios de las normas de su rango, vinculando a la Administración que la aplica y a los órganos de la jurisdicción contenciosa que fiscalizan dichos actos de aplicación. Debe recordarse, además, que el objeto del presente recurso es una autorización ambiental integrada y que en su regulación legal no se contempla ninguna salvedad en relación con su procedimiento de tramitación.”

Por otro lado, dicha Orden ha sido objeto de múltiples modificaciones. Cabe citar, a modo de ejemplo, la Orden FYM/413/2013, de 21 de mayo, la Orden FYM/314/2015, de 10 de abril, la Orden FYM/341/2021, de 17 de marzo, relativas a modificaciones no sustanciales, y la Orden FYM/1135/2018, de 10 de octubre, por la que se modifica como consecuencia de la revisión de dicha autorización para adaptación a la nueva normativa de RAEEs, a la normativa de riesgos inherentes a accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y a la normativa de residuos.

2.- Se propone en este anteproyecto la derogación de la citada Ley 6/2005 de Gomecello.

En lo relativo a la declaración como proyecto regional, la derogación determina que decaiga dicha declaración. Ello obligaría a que inmediatamente se tenga que tramitar un proyecto de Decreto para declarar un nuevo proyecto regional, si concurren las condiciones para ello conforme a la Ley 10/1998, de ordenación del territorio, al igual que ocurrió en Santovenia. En cuanto al momento para tramitarlo, ha de hacerse una vez entre en vigor la Ley de Medidas, y con referencia a sus previsiones. El contenido de dicho proyecto regional ha de acomodarse a la realidad, esto es, recogiendo la ampliación del CTR.

Además, en Gomecello presumimos que se pretende realizar una modificación sustancial de la autorización ambiental -por una ampliación del CTR- que, dado que está en la Ley 6/2005, procedería derogar ahora.

Informe núm.- DSJ-95-2021

31 de agosto de 2021

Por lo tanto, la derogación debería hacerse a la totalidad de la Ley, si bien sujeta a término, para no dejar desamparado de régimen jurídico el funcionamiento de las instalaciones, en tanto se aprueba la disposición y acto que precisa la continuación del ejercicio de su actividad. Es decir, ha de hacerse coincidir la pérdida de la vigencia de la Ley 6/2005 con que previamente haya adquirido vigencia la nueva declaración de proyecto regional y adquirido eficacia la modificación sustancial de la autorización ambiental.

3.- De cara a afrontar esta derogación de la Ley de Gomecello, se pueden citar como ejemplos, en orden a seguir una adecuada técnica normativa, los siguientes:

En la Ley 39/2015, de 1 de octubre:

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

1. *Quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.*

2. *Quedan derogadas expresamente las siguientes disposiciones:*

a) *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

b) *Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.*

c) *.....*

Hasta que, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición final séptima, produzcan efectos las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, se mantendrán en vigor los artículos de las normas previstas en las letras a), b) y g) relativos a las materias mencionadas.

Disposición final séptima. Entrada en vigor.

“La presente Ley entrará en vigor al año de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”. No obstante, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a partir del día 2 de abril de 2021. (Ha tenido diferentes fechas de entrada en vigor)”.

Informe núm.- DSJ-95-2021

31 de agosto de 2021

Por otro lado, también resulta relevante a nuestros propósitos lo establecido en la Ley 5/2011, 29 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de Cantabria:

Disposición transitoria primera.

“La efectividad de lo dispuesto en el apartado a) de la Disposición Derogatoria Tercera de la presente ley se producirá en el momento de la constitución de la fundación a la que se refiera la Disposición Adicional Tercera. (Constitución de una fundación del sector público autonómico para la formación e investigación en el ámbito sanitario).”

Disposición derogatoria tercera.

Quedan igualmente derogados:

a) Los apartados a), c) y d) del artículo 95 y los artículos 101, 102 y 103 de la Ley de Cantabria 7/2002, de 10 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de Cantabria.

4.- La exposición de estos ejemplos, en una ley mediante el juego de disposición derogatoria y disposición final, y en la otra mediante el juego de una disposición transitoria y una derogatoria -común a ambas soluciones es la derogatoria-, determinaría la necesidad de contemplar en la Ley de Medidas actual la derogación de la Ley 6/2005, que se producirá como máximo a los xxx (2 años) de la entrada en vigor de la ley, o en el plazo inferior en el que acumulativamente entre en vigor la disposición que apruebe la declaración de proyecto regional y tenga eficacia, asimismo, la autorización ambiental.

Por lo expuesto, respecto a la disposición derogatoria y final segunda del anteproyecto sometido a informe en lo relativo a la Ley 6/2005, de 26 de mayo, se propone su sustitución por las siguientes disposiciones complementarias, redactadas en los siguientes términos o similares:

Disposición transitoria.

“La efectividad de lo dispuesto en la disposición derogatoria de la presente ley respecto de la Ley 6/2005 de 26 de mayo, de declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello, se producirá en el momento en el que entre en vigor la disposición que declare

Informe núm.- DSI-95-2021

31 de agosto de 2021

nuevo proyecto regional, así como tenga eficacia la correspondiente autorización ambiental y, en todo caso, en el plazo máximo de (dos años) desde la entrada en vigor de la presente ley”.

Disposición derogatoria:

“Queda derogada la Ley 6/2005 de 26 de mayo, de declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello.

Hasta que concurra lo dispuesto en la disposición transitoria, se mantendrá en vigor la citada Ley 6/2005, de 26 de mayo.”

Disposición final:

“Por la Junta de Castilla y León y por la Consejería competente en materia de medio ambiente se tramitará y aprobará, en el plazo máximo de (dos años), conforme a la normativa vigente que haya de regir, el correspondiente proyecto regional y la autorización ambiental para el centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello”.

Es cuanto se informa en Derecho a los efectos oportunos.

Valladolid, a 31 de agosto de 2021.

EL DIRECTOR.



Fdo. Luis Miguel GONZALEZ GAGO.

