



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
ponente

Sra. Ares González, Consejera

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 1 de septiembre de 2022, ha examinado el *anteproyecto de ley de rebaja impositiva en la Comunidad de Castilla y León ante el agravamiento de la situación económica*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 444/2022

I ANTECEDENTES DE HECHO

El día 10 de agosto de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el anteproyecto de ley de rebaja impositiva en la Comunidad de Castilla y León ante el agravamiento de la situación económica.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 12 de agosto de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 444/2022, 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 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 al Consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley sometido a consulta consta de una exposición de motivos, y dos artículos -que se corresponden cada uno de ellos con la modificación de una norma específica-. Además, cuenta con cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones derogatorias y una disposición final.





El 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, en el siguiente sentido:

1.- Se da una nueva redacción a su artículo 1 estableciendo una nueva escala de gravamen en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (en adelante "IRPF").

2.- Se modifica su artículo 4 cambiando las cuantías generales previstas en la deducción autonómica en el IRPF por nacimiento o adopción en la Comunidad y en municipios de menos de 5.000 habitantes, por "nacimiento o adopción con discapacidad", por partos o adopciones múltiples, por gastos de adopción. Por último, se establece expresamente la compatibilidad entre estas deducciones.

3.- Se crea en la nueva letra c) del artículo 10.3 el régimen de incompatibilidades de las deducciones autonómicas por nacimiento o adopción y por cuidado de hijos e hijas, con las ayudas y/o prestaciones públicas otorgadas por la Junta de Castilla y León por nacimiento, adopción, cuidado de hijos e hijas y conciliación.

4.- Se incluye en el artículo 25.6 un tipo reducido en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, modalidad transmisiones patrimoniales onerosas, aplicable a la adquisición de inmuebles que se destinen a ser sede social o centro de trabajo en municipios rurales en los términos que se definen en el artículo 7.1.c), siempre que se cree empleo.

5.- Se incorpora un nuevo apartado séptimo al artículo 25 para incluir un tipo reducido para transmisiones patrimoniales onerosas de determinadas explotaciones agrarias.

6.- Se incorpora un nuevo artículo 27 bis para regular una bonificación del 100% de la cuota del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, aplicable a determinados arrendamientos de fincas rústicas afectos a explotaciones agrarias prioritarias de las que sean titulares agricultores profesionales.

7.- Se añade una nueva disposición transitoria para establecer un régimen transitorio a favor de los contribuyentes que generan el derecho a



aplicar las deducciones autonómicas por nacimiento o adopción y por cuidado de hijos.

8.- Se modifica el apartado 8 de la disposición final tercera para hacer referencia a la nueva disposición transitoria anterior.

El artículo 2 modifica el apartado 1 de su artículo 143 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León, para cambiar las cuotas de las tasas por la inscripción de industrias nuevas y sus ampliaciones y por las actividades de control de estas.

La disposición adicional primera aprueba una bonificación temporal, desde la entrada en vigor de la ley y durante el ejercicio 2023, del 100% de la cuota de la tasa por la licencia de caza de las clases A y B, y de la licencia de pesca.

La disposición adicional segunda establece una bonificación temporal, durante los tres meses siguientes a la entrada en vigor de la ley, del 100% de las cuotas de las tasas en materia de transporte por carretera y por prestación de servicios veterinarios, durante un periodo de tres meses.

La disposición adicional tercera prevé una exención temporal, durante un periodo de cuatro años desde la entrada en vigor de la ley, de la tasa por participación en el procedimiento para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación.

La disposición adicional cuarta contiene una exención temporal, durante un periodo de un año desde la entrada en vigor de la ley, de la tasa por la expedición de certificados de profesionalidad, acreditaciones parciales acumulables y expedición de duplicados.

La disposición derogatoria primera abroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente ley.

La disposición derogatoria segunda contiene dos apartados. El primero deroga "la disposición adicional única `abono de las deducciones no aplicables en plazo´ del Decreto legislativo 1/2013, de 12 de septiembre". El segundo deroga, desde la efectiva entrada en vigor del impuesto estatal sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de



residuos, “los artículos 57 a 68 y la disposición final cuarta del Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre”.

La disposición final establece la entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León, excepto los apartados 3 y 7 del artículo 1 de la ley, que entrarán en vigor el 1 de enero de 2023, y los apartados 1 y 2 del artículo 1, que tendrán efectos desde el 1 de enero de 2022.

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:

1.- Documentación acreditativa de la consulta pública previa realizada desde su publicación en el Portal de Gobierno Abierto el 27 de abril hasta las 09:00 horas del día 9 de mayo de 2022. No se han formulado sugerencias.

2.- Orden de 26 de mayo de 2022, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se inicia el procedimiento para la elaboración de una ley de rebaja impositiva urgente ante el agravamiento de la situación económica.

3.- Documento acreditativo de que la Comisión Delegada del Gobierno ha conocido el 2 de junio de 2022 el anteproyecto de ley con carácter previo al inicio de su tramitación, al amparo del artículo 5.1.c) del Decreto 19/2022, de 26 de mayo.

4.- Documentación acreditativa de haberse sometido el texto del anteproyecto al trámite de participación ciudadana (desde su publicación en el Portal de Gobierno Abierto el 3 de junio, y hasta las 14:00 horas del día 13 de junio de 2022), durante el cual se ha recibido una única aportación, y al trámite de información pública (del 4 al 13 de junio de 2022, ambos inclusive), durante el cual no se han presentado alegaciones.

5.- Anteproyecto de ley, y memoria justificativa del anteproyecto firmada por el secretario general de la Consejería de Economía y Hacienda el 14 de junio de 2022, remitido a las restantes consejerías y a los órganos colegiados sectoriales.





6.- Sugerencias presentadas por las Consejerías de Industria, Comercio y Empleo (Dirección General de Industria y Servicio Público de Empleo de Castilla y León) e informes de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades sobre impactos preceptivos (Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad, que no observa impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia; Dirección General de la Mujer, sobre el impacto de género; y Dirección General de Personal Mayores, Personas con Discapacidad y Atención a la Dependencia, que aprecia un impacto positivo sobre la discapacidad)

Escritos de las restantes consejerías en los que se manifiesta que no se formulan observaciones ni sugerencias.

7.- Solicitud de informe, el 29 de junio de 2022, a la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda. Previa la ampliación y desglose de las medidas adoptadas, solicitada el 7 de julio, el informe es emitido por la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística el 8 de julio de 2022.

8.- Solicitud de informe a la Dirección de los Servicios Jurídicos, e informe emitido por esta el 8 de julio de 2022.

9.- Solicitud de informe al Consejo Económico y Social el 15 de julio de 2022 e Informe Previo 6/2022, de 28 de julio, emitido por vía de urgencia por su Comisión Permanente.

10.- Informe previo del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, fechado el 1 de agosto de 2022, sobre las disposiciones en materia de tributos cedidos por el Estado contenidas en el anteproyecto de ley de rebaja impositiva ante el agravamiento de la situación económica de Castilla y León.

11.- Memoria del proyecto de ley fechada el 3 de agosto de 2022, firmada el 4 de agosto por el Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda.

12.- Anteproyecto de ley de rebaja impositiva en la Comunidad de Castilla y León ante el agravamiento de la situación económica (no consta firma ni fecha).



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

Tercero.- El 16 de agosto de 2022 se recibe el texto del anteproyecto de ley de rebaja impositiva en la comunidad de Castilla y León ante el agravamiento de la situación económica, firmado por el Consejero de Economía y Hacienda el 12 de agosto, y que es el objeto del dictamen de este Consejo Consultivo.

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.

2ª.- Contenido del expediente.

A) 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. (No es aplicable la nueva redacción de los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, dada por la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, porque tal regulación no ha entrado aún en vigor, de acuerdo con el apartado 3 de la disposición final vigesimoprimera de la citada Ley 1/2021, de 22 de febrero).





Pues bien, conforme al citado artículo 75.3, 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.

El apartado 4 de dicho artículo establece que “Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando éste proceda, al trámite de participación previsto en el título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales”.

Por otra parte, el apartado 5 del mismo artículo establece en su inciso primero que “En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales.

»Asimismo, si se considera oportuno, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.

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 (cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos), se emita informe de legalidad por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.





Conviene recordar que la observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

A su vez, hay que recordar que las disposiciones sobre el procedimiento de elaboración de las normas contenidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) no son de aplicación a la iniciativa legislativa autonómica, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo.

En cualquier caso, el 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, establece en su artículo 2 que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 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, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley".

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

B) Este Consejo Consultivo constata que una parte esencial de las modificaciones tributarias que se introducen en el presente anteproyecto ya figuraban en un texto más amplio que ya se analizó en el Dictamen 437/2021, de 21 de octubre, sobre el anteproyecto de ley de medidas tributarias y administrativas, norma que no llegó a aprobarse por la disolución anticipada de las Cortes de Castilla y León el 20 de diciembre de 2021, por la convocatoria de elecciones autonómicas, lo que implicó necesariamente que





decajera su tramitación, paralela a la del proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad.

B.1)- En cuanto a la memoria, ante la escasa toma en consideración de las observaciones realizadas en el Dictamen 437/2021, citado, sobre los impactos preceptivos que deben constar en la memoria, deben reiterarse en este momento las relativas al insuficiente análisis de los impactos preceptivos, y formularse otras adicionales:

a) Sobre el coste económico y el impacto presupuestario. Su análisis era excesivamente sucinto, circunstancia corregida parcialmente a instancia del Consejo Económico y Social.

No consta, sin embargo, un informe sobre el impacto en el presupuesto de las Entidades Locales.

Debe recordarse que la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, establece al respecto que en la Memoria "Se distinguirán los efectos y repercusiones sobre los presupuestos de la Comunidad Autónoma y, por otro lado, los que existan, en su caso, sobre los presupuestos de las Entidades Locales". Aclara que "En particular se tendrá en cuenta lo siguiente:

»-Cuando el proyecto normativo pueda suponer para las Entidades Locales variaciones de gasto, se valorará, de acuerdo con la información disponible, el posible impacto presupuestario que derive, en su caso, del principio de lealtad institucional, consagrado en el artículo 2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y en el artículo 4 de la Ley 30/1992 (...).

»- Deberá perseguirse el objetivo de evitar efectos financieros negativos sobre las Entidades Locales como consecuencia de modificaciones legales, desde el punto de vista del gasto como del ingreso".

Por otra parte, en cuanto a las deducciones fiscales, aunque se valora el importe de las deducciones vigentes y se estima su incremento para el ejercicio 2022, nada se advierte de la experiencia constatada, cuando procede, ni de los resultados esperados de tales deducciones en los objetivos que se persiguen, explícitos tanto en la memoria como en la exposición de motivos: entre otros, lucha contra la despoblación, apoyo a la natalidad en el



medio rural, emprendimiento y mejora del tejido productivo en el medio rural, permanencia de trabajadores y autónomos en el ámbito rural, permanencia de jóvenes en el medio rural y mantenimiento del empleo y continuidad de la actividad agraria en el medio rural.

b) Sobre el impacto de género. La memoria indica que el anteproyecto de ley "no es pertinente al género, puesto que no incide en las condiciones de vida de mujeres y hombres, no tiene la capacidad de influir en la reducción de desigualdad desde género, no influye en el acceso a las medidas tributarias que se regulan, ni incide tampoco una modificación del rol de género y/o de los estereotipos de género".

La naturaleza esencialmente tributaria de las normas que se modifican no puede justificar la realización de una genérica evaluación del impacto de género puramente formal, sin precisar dicha evaluación en cada una de las materias que se regulan, sobre todo cuando aquellas persiguen efectos demográficos y territoriales, en los que, a diferencia de lo que plasma la memoria, sí existe abundante disponibilidad de datos desagregados. Los argumentos que se aportan no justifican el previsible "impacto neutro para la mujer" a que se hace referencia.

c) Sobre el impacto en la infancia y la adolescencia. Se indica que el anteproyecto de ley "no es pertinente a la infancia y la adolescencia", puesto sus contenidos no afectan ni directa ni indirectamente a niños o adolescentes, ni influye a estos colectivos en el acceso o control de los servicios previstos en la norma, más allá de lo que prevé la normativa básica.

d) Sobre el impacto en la familia. La literalidad de la memoria, al abordar, de forma escueta, este impacto hace referencia a que el anteproyecto de ley "es pertinente a la familia" puesto que su contenido prevé el incremento de la cuantía de la deducción autonómica por nacimiento o adopción para contribuyentes residentes en el medio rural.

Como se ya señaló en el mencionado Dictamen 437/2021, 27 de octubre de 2021, "parece evidente que, al menos las deducciones fiscales en materia de nacimiento y adopción, con graduación en función de número de hijos y su residencia rural o urbana, su incompatibilidad con las ayudas públicas por la misma causa, (...), que por afectar a la juventud pueden contribuir a su emancipación, pueden tener una incidencia evidente y previsiblemente positiva en la familia que sería pertinente evaluar.





»Otro tanto cabe decir de las deducciones y bonificaciones relacionadas con las actividades económicas en el medio rural, algunas de las cuales tendrán efecto evidente en las explotaciones familiares agrarias”.

e) Sobre el impacto en la discapacidad. Aunque la memoria señala que “no afecta a temas como a la accesibilidad universal y el uso de bienes y servicios por parte de las personas con discapacidad”, ningún dato o estimación motivada y documentada se aporta para evaluar el impacto positivo esperado, máxime al contemplar un incremento en la cuantía que las personas contribuyentes podrán deducirse por cada hijo o hija nacido o adoptado con discapacidad reconocida igual o superior al 33 %, como medida contra la discriminación y de acción positiva.

f) Sobre el impacto medioambiental. Ningún pronunciamiento se formula respecto a la contribución de las modificaciones normativas que se proyectan sobre la sostenibilidad y a la lucha/adaptación contra el cambio climático, porque no se prevé que su aplicación vaya a producir efectos positivos o negativos valorables a priori sobre la sostenibilidad ni sobre la lucha contra el cambio climático o la adaptación a este, por lo que puede considerarse que su contribución será neutra.

g) En cuanto al impacto en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, se indica también de forma muy escueta y discutible que el anteproyecto de ley no repercute de forma directa en las dimensiones económica, social y medioambiental de las políticas públicas respecto a ellos.

h) Sobre el impacto demográfico. No se aportan datos contrastados. La memoria indica de forma muy genérica que El “proyecto de Ley es pertinente en relación con la población o las políticas demográficas, puesto que prevé seguir reforzando y avanzando en la aprobación de nuevas ventajas fiscales para los contribuyentes residentes en el medio rural, con el objetivo de afrontar los retos que presenta el medio rural: despoblación y el reto demográfico, para enumerar a continuación las medidas adoptadas”.

A la vista de lo expuesto, se considera que las apreciaciones sobre los impactos preceptivos que constan en la memoria no responden con suficiencia a las exigencias del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, citado, ni a la normativa sectorial que establece su obligatoriedad.





Este Consejo Consultivo debe subrayar la importancia en el análisis de los impactos de las consideraciones de eficiencia, así como los argumentos técnicos, de tipo sociológico, o basados en estudios de necesidad, criterios que siempre deberían ser empleados para justificar la conveniencia de una actuación administrativa.

Por otro lado, la ambición de los objetivos que se pretenden en materia económica y demográfica con las medidas singulares que incorpora la norma proyectada, aconseja la efectiva evaluación *ex post* de sus concretos resultados y efectos, en coherencia con lo establecido en la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, que, de acuerdo con su exposición de motivos, pretende establecer la necesaria correspondencia entre la gestión y los objetivos hacia cuya consecución se orientan los programas presupuestarios, para lo que considera imprescindible orientar la gestión mediante la definición de unas metas y diseñar un proceso de evaluación permanente, que se concreta en sus artículos 148, 278 y 278 bis. Igualmente, 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, articula un marco jurídico que recoge un sistema de evaluación de las políticas públicas desarrollado en su título III.

Esta evaluación de resultados y efectos no es posible sin una adecuada evaluación de impactos *ex ante*. La Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, establece sobre el principio de proporcionalidad que "Deben expresarse los resultados que se pretenden alcanzar con la regulación propuesta, es decir, las consecuencias esperadas o deseadas para la resolución del problema. Los objetivos deben ser específicos, medibles, realistas, acotados en el tiempo, priorizados y coherentes, de tal forma que puedan ir acompañados de indicadores que permitan evaluar periódicamente su nivel de consecución o su inobservancia", dando respuesta, entre otras, a la pregunta "¿Qué indicadores concretos se facilitan para el seguimiento y evaluación del alcance de los objetivos perseguidos con la normativa propuesta?".

La consecuencia de la mejora en la motivación y el apoyo en informes técnicos puede conllevar un refuerzo en la legitimidad de las decisiones, así como en la imposición de ciertas soluciones, al estar la Administración mucho mejor provista para realizar estas tareas, siempre y cuando se realice con interés. No debe olvidarse que la implementación de estos mecanismos tecnocráticos y de estas pautas decisorias centraría los conceptos jurídicos





indeterminados y limitaría extraordinariamente la discrecionalidad y cualquier riesgo de arbitrariedad política, reforzando a las estructuras administrativas en la toma de decisiones, haciendo innecesario blindarlas con un rango normativo singular o concebirlas de manera defensiva (Dictamen 409/2020, de 22 de diciembre, de este Consejo Consultivo).

B.2) En cuanto al procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley, como queda reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, se ha dado cumplimiento a los siguientes trámites:

a) Se ha puesto en conocimiento de la Comisión Delegada de Gobierno el anteproyecto de ley con carácter previo al inicio de su tramitación, al amparo del artículo 5.1.c) del Decreto 19/2022, de 26 de mayo.

b) El anteproyecto de ley ha sido objeto de examen por todas las consejerías, algunas de las cuales han formulado observaciones y sugerencias.

c) Ha sido analizado por el Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, al modificar la regulación de los tributos cedidos.

d) Se ha emitido el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos 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.

e) Consta el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos, tal como exigen la Ley 3/2001, de 3 de julio, y el artículo 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

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

g) La memoria del anteproyecto se ha firmado por el Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda, lo que permite considerar cumplida la exigencia de informe de este órgano, exigido en el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.



h) El anteproyecto está firmado por el Consejero de la Consejería de Economía y Hacienda.

En todo caso, se recuerda que en el procedimiento deberá observarse 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 realizado. 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).

Por último, no consta que se haya dado cumplimiento a lo previsto en 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, dado que en la página web de la Junta de Castilla y León solo consta la consulta pública previa a la elaboración de la norma. Esta circunstancia, si bien no afecta a la validez del procedimiento, deberá subsanarse.

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

A) Competencia de la Comunidad de Castilla y León.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece en su artículo 70.1 la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de "Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno" y de "Ordenación de la Hacienda de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en este Estatuto".

Por su parte el artículo 84 indica que "La Hacienda de la Comunidad se constituye con: a) Los rendimientos de sus tributos propios. b) Los rendimientos de los tributos cedidos total o parcialmente por el Estado a que se refiere la disposición adicional primera y de todos aquellos cuya cesión sea aprobada por las Cortes Generales. (...)".



Y el artículo 86 señala que las competencias normativas, entre otras, de los tributos cedidos por el Estado se ejercerá en los términos fijados en la Ley Orgánica prevista en el artículo 157.3 de la Constitución.

Al margen las diferentes competencias sectoriales, 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, que afectan al 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, 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.

Por otra parte, según el artículo 26.1.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, corresponde a la consejería competente por razón de la materia preparar y presentar a la Junta de Castilla y León los anteproyectos de ley relativos a las cuestiones propias de su consejería; lo que, puesto en relación con las competencias señaladas en los párrafos anteriores, deja claro que la competencia para elaborar el presente proyecto corresponde a la Consejería de Economía y Hacienda.

4ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

A) Observaciones generales.

Como se ha señalado, la mayoría de estas medidas formaron parte de un proyecto de ley de medidas tributarias y administrativas. Actualmente el texto remitido a consulta tiene como rúbrica de "Rebaja impositiva en la Comunidad de Castilla y León ante el agravamiento de la situación económica", cuando, como señala el Consejo Económico y Social, esto parece



corresponderse más con una cuestión a motivar o, a juicio de este Consejo Consultivo, responder simplemente a su finalidad, siendo en todo caso, una norma que contiene un conjunto de medidas tributarias.

Por ello, sería más correcto que la rúbrica de la norma fuera anteproyecto de ley de "medidas tributarias".

Finalmente, se recomienda una última revisión del texto a fin de corregir erratas (por ejemplo, suprimir el numeral "1" del artículo 2, ya que solo dicho precepto no cuenta con un apartado 2) redacciones defectuosas, la uniformidad en el uso de mayúsculas o algunos errores de puntuación y/o tipográficos.

B) Observaciones a la 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”.

Como contenido específico, en este caso, la parte expositiva debe describir su contenido y explicar las cuestiones más significativas de la regulación que aborda. Deben evitarse, por ello, las aseveraciones que, por no contribuir a la descripción de la norma en los términos señalados y no constar justificadas en la memoria, puedan resultar puramente ideológicas o programáticas.

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.

C) Observaciones al articulado.

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

Como se indicó en el Dictamen 437/2021, de 21 de octubre, la condición establecida en la modificación del artículo 5.2 del texto refundido, para el acceso a las deducciones por hijo adoptado, puede resultar discriminatoria para aquellos cuyo domicilio esté ubicado en una entidad de población que, formando parte claramente diferenciada de un término municipal, tenga o no carácter de entidad local menor, reúna las mismas



características de definición de la ruralidad que aquí se establecen: tener menos de 5.000 habitantes con carácter general.

Ha de señalarse a este respecto que la ruralidad, sea cual sea la definición que la configure, viene determinada por la unidad local de convivencia, no por su estatus administrativo.

Sorprende además que en este artículo se contemplen dos diferentes definiciones de la ruralidad:

- Por un lado, la que afecta a las deducciones por nacimiento o adopción en el medio rural de aplicación a los contribuyentes residentes en municipios de menos de 5.000 habitantes, pero no a los que residan en entidades de población de menor tamaño pertenecientes a municipios con más de 5.000 habitantes, ni tiene en cuenta el fenómeno periurbano ni el carácter más o menos remoto de los lugares de residencia.

- Por otro la que afecta al tipo reducido del 2% del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales en las transmisiones de inmuebles que vayan a constituir la sede social o centro de trabajo de empresas o negocios profesionales, a las que se aplica la definición el artículo 7, apartado 1, c) del texto refundido que se modifica: municipio o entidad local menor que no exceda de 10.000 habitantes, con carácter general, o de 3.000 habitantes, si dista menos de 30 kilómetros de la capital de la provincia.

Un análisis detallado del mapa local y de la estructura del poblamiento de la Comunidad contribuiría a evitar que la regulación que se propone pueda ser fuente de discriminaciones no justificadas en relación con los objetivos que se persiguen, en los términos señalados.

D) Observaciones a las disposiciones de la parte final.

Disposición derogatoria segunda.

a) El apartado 1 deroga, con efectos 1 de enero de 2023, la actual disposición adicional única, sobre "Abono de las deducciones no aplicadas en plazo", 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.





Indica acertadamente el Consejo Económico y Social que la disposición derogatoria, en sus apartados 1 y 2, debe señalar que se derogan los correspondientes artículos y disposiciones del texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2013, ya que los preceptos y disposiciones afectadas son del texto refundido y no del Decreto Legislativo (sí se alude a ello correctamente en el artículo 1 del anteproyecto).

Este Consejo Consultivo considera que, en aras de la seguridad jurídica, así debería plasmarse. Además de ello, debe manifestar que evidentemente se trata de una cuestión de técnica normativa, por lo que no es justificable la consideración recogida en la memoria que señala que, como "el informe de los Servicios (sic) de fecha 8 de julio de 2022, no se hace ninguna observación a esta cuestión, no se acepta la observación".

Los diferentes informes que se realizan a lo largo del procedimiento de elaboración de la norma tienen como finalidad mejorar y completar el texto, no hay preferencia entre ellos, y menos de los anteriores sobre los posteriores, por lo que el hecho de que uno omita alguna observación no significa que la consideración realizada no sea adecuada.

b) El apartado 2 establece que "Desde la entrada en vigor del impuesto estatal sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos, quedan derogados (...) los artículos 57 a 68 y la disposición final cuarta del Decreto legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos".

Como consecuencia de la futura entrada en vigor -el 1 de enero de 2023- del impuesto estatal sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos, aprobado por la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, y su incompatibilidad con cualquier otro impuesto de análoga naturaleza, se suprime en el anteproyecto el impuesto sobre la eliminación de residuos en vertedero.

Es preciso tener en cuenta que tal derogación determina la supresión de la afectación a la que se halla vinculado el impuesto autonómico: financiación de los programas de gasto relativos a actuaciones medioambientales, en colaboración con las entidades locales, y que se determinen en las leyes anuales de presupuestos generales de la Comunidad.





El informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos recuerda que esta derogación tiene una clara incidencia en el fondo de participación en los impuestos propios de la Comunidad de Castilla y León, regulado en la Ley 10/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Entidades Locales vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 5 dispone que este se dotará cada año con una cantidad equivalente a un 20 % de la recaudación por los impuestos propios del último ejercicio cerrado a la fecha de elaboración de los presupuestos de la Comunidad Autónoma, considerando entre otros, el referido impuesto.

En el mismo sentido, el Consejo Económico y Social indica que este impuesto estatal se ha diseñado con la finalidad de que sea un tributo cedido y que las comunidades autónomas tengan finalmente competencias normativas sobre el mismo, de tal manera que, en tanto no se produzcan los acuerdos en los marcos institucionales de cooperación en materia de financiación autonómica y las modificaciones normativas necesarias para su aplicación plena como tributo cedido, las comunidades autónomas pueden optar por asumir, por delegación del Estado, o por no ejercer tal opción -ante el silencio de la Comunidad de Castilla y León, esta podría ser la decisión- y percibir trimestralmente el importe de la recaudación del impuesto (disposición transitoria octava de la Ley 7/2022).

Por otro lado, en la supresión del impuesto se ven afectadas las entidades locales titulares de las instalaciones donde se lleva a cabo el depósito de residuos.

En todo caso, ante esta y cualquier otra modificación tributaria debe recordarse que el artículo 55.4 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece que "Las entidades locales de Castilla y León tienen derecho a que la Comunidad arbitre las medidas de compensación que impidan que sus recursos se vean reducidos cuando establezca tributos sobre hechos sujetos a la imposición municipal por los entes locales o cuando suprima o modifique cualquier tributo de percepción municipal que reduzca los ingresos de los Ayuntamientos".

En cuanto a su cuantía, el Consejo Económico y Social advierte en su informe que carece de información tanto de la pérdida de recaudación de nuestra Comunidad derivada de la supresión de este tributo propio, como de la percepción para Castilla y León derivada de la aplicación del nuevo impuesto estatal sobre depósitos de residuos en vertederos, la incineración y la



coincineración de residuos. Ante ello, la memoria indica “que, a pesar de que desde el Ministerio de Hacienda y Función Pública no se ha remitido a ninguna Comunidad Autónoma cuantificación del importe desglosado por Comunidades de la recaudación de este nuevo impuesto, de los datos que posee esta Consejería de Economía y Hacienda se ha estimado que la recaudación en la Comunidad de Castilla y León no va a disminuir”.

Por ello, al constar que se dispone de los datos y ante su ausencia en el expediente remitido, debe reiterarse la reflexión crítica ya realizada en relación con los diferentes impactos, y recordar la importancia de que los informes incluyan consideraciones de eficiencia, así como los argumentos técnicos, de tipo sociológico, o basados en estudios de necesidad.

Por otra parte, se considera que, por razones de seguridad jurídica, esta derogación debería ampliarse a otras partes del texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2013 en los que también se regula algún otro aspecto relativo a este impuesto.

En concreto, el Consejo Económico y Social refiere la disposición final tercera, apartado 10, del texto refundido (“Se autoriza al titular de la consejería competente en materia de hacienda para que, mediante orden, regule las siguientes cuestiones: (...) En relación al Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos, la forma y plazos para efectuar la repercusión del impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos”) y a la Disposición final quinta en su letra b (“Se habilita conjuntamente a las consejerías competentes en materia de hacienda y de medio ambiente para que, mediante orden conjunta: (...) Regulen la organización y funcionamiento del Censo de entidades explotadoras de vertederos del Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos y regulen su organización y funcionamiento”).

III CONCLUSIONES

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

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley de rebaja





**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

impositiva en la Comunidad de Castilla y León ante el agravamiento de la situación económica.

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

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

