

ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS TRIBUTARIAS, FINANCIERAS Y ADMINISTRATIVAS

Informe núm. DSJ-64-2023

18 de agosto de 2023

Se ha recibido en esta Dirección de los Servicios Jurídicos solicitud de informe en relación con el "Anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias, Financieras 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 emitir el siguiente informe:

I

Como consideración de carácter general, ha de destacarse que nos encontramos ante el anteproyecto de una norma que, tal y como pone de manifiesto su exposición de motivos, contiene un conjunto de medidas referentes a aspectos tributarios, financieros, 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 el año 2023.

En este sentido, resulta exigible que la ley cuyo anteproyecto se informa y la que recoja tales objetivos presupuestarios guarden 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 misma, 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", y en el mismo sentido por la STC 132/2013, de 5 de junio.

Informe núm. DSJ-64-2023

18 de agosto de 2023

II

Desde el punto de vista de las consideraciones jurídicas particulares, pueden realizarse las siguientes observaciones:

El anteproyecto de ley sometido a informe se estructura en tres títulos, cinco capítulos (dos en el Título I y tres en el Título III, sin que se divida en Capítulos el Título II), trece artículos, tres disposiciones adicionales, una derogatoria y dos disposiciones finales.

A.- Título I: Medidas tributarias.

a) El Capítulo I: "Tributos propios y cedidos" contiene el artículo 1, que modifica el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos.

Las modificaciones que realiza al **artículo 1** del texto refundido citado, 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 que regule la financiación de las Comunidades Autónomas.

Los artículos 45 y siguientes 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, precisan el alcance de las competencias normativas autonómicas que, respecto de cada uno de los tributos particularmente, podrán asumir y regular las Comunidades Autónomas.

b) El Capítulo II contiene un solo artículo, el **artículo 2**, relativo a la modificación de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León. Estas modificaciones se enmarcan en la competencia establecida en el artículo 84 del Estatuto de Autonomía, y en la propia Ley de Tasas y Precios Públicos, cuyo artículo 7 determina que "el establecimiento, la modificación y la supresión de las tasas de la Comunidad se realizarán por Ley", y de acuerdo con su artículo 9 "solamente podrán establecerse otros beneficios tributarios en las tasas de la Comunidad mediante Ley (...)".

Este artículo 2 modifica, en primer lugar, los artículos 7.5 y 17.3 de la Ley de Tasas y Precios Públicos de Castilla y León, relativos al establecimiento, la modificación y la supresión de las tasas de la Comunidad y al establecimiento o modificación de los precios públicos, a fin de sustituir la

Informe núm. DSJ-64-2023

18 de agosto de 2023

anterior regulación que preveía una revisión de importes cada cinco años tanto de las tasas como de los precios públicos para garantizar el cumplimiento de los requisitos de cuantificación.

Este aspecto se fundamenta en la exposición de motivos de la norma proyectada en la innecesidad de esperar el periodo de cinco años previsto hasta ahora para proceder a esta revisión de cuantías, a propuesta de la consejería competente por razón de la materia y de la consejería competente en materia de hacienda. Tal fundamentación resulta loable, si bien, también debe tenerse en cuenta que la redacción que se propone permite llevar a cabo esta modificación esperando un periodo de tiempo mayor que los cinco años anteriores. Si la verdadera intención es acortar tales plazos podría indicarse que se procederá a la actualización de cuantías en cualquier momento y, en todo caso, respetando el periodo máximo de cinco años.

Los apartados 3, 4 y 5 del artículo 2 modifican los artículos 28 y 30 de la Ley de Tasas y Precios Públicos en lo referido a la regulación de la que ahora se denomina "Tasa por participación en las pruebas de selección para acceder a la condición de personal al servicio de la Administración de la Comunidad y en pruebas de selección convocadas y gestionadas por la Administración de la Comunidad mediante convenio para acceder a otras Administraciones públicas".

Para ello se modifica el título del Capítulo III del Título IV de la citada Ley y su artículo 28, referido al hecho imponible de la tasa. Sin embargo, la modificación del artículo 30, relativo a las cuotas, no respeta la previsión anterior puesto que la cuota que ahora se aprueba lo es para la convocatoria relativa a plazas de los Cuerpos de Policía Local de ayuntamientos de la Comunidad de Castilla y León. Siendo ello así, es ese particular el que debería recoger tanto el título del capítulo como el hecho imponible, puesto que la tasa modificada no se está refiriendo a cualesquiera pruebas convocadas y gestionadas por la Comunidad de Castilla y León dirigidas a otras Administraciones Públicas sino solamente a las relativas a Cuerpos de Policía Local.

En todo caso, la redacción de este apartado 4 del artículo 30 debería evitar la reiteración de la expresión "convocatoria convocada" que podría sustituirse, por ejemplo, por "convocatoria llevada a cabo".

B.- Título II: Medidas Financieras.

Este Título contiene un solo precepto, el **artículo 3**, que establece la modificación de multitud de normas de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de Castilla y León.

Informe núm. DSJ-64-2023

18 de agosto de 2023

Agrupando por su contenido las distintas modificaciones, ha de aludirse, en primer lugar, a las que se llevan a cabo en los artículos 5.1 d), 83, 86, 87, 88 y 89.

Razona la exposición de motivos que la reforma se debe a la pretensión de incluir en el contenido de tales preceptos a "otras entidades" del sector público que tienen el mismo régimen presupuestario y contable que las empresas y fundaciones públicas.

La calificación jurídica de la medida ha de ponerse en relación con las reglas de aplicación de la ley contenidas en su artículo 5, no sin antes advertir que este precepto no puede ser aplicado en su tenor vigente, sino en relación con la modificación que se llevó a cabo en el artículo 2 de la propia Ley 2/2006, de 3 de mayo, a través de la Ley 1/2021, de 22 de febrero.

Para llevar a cabo la reforma ha de tenerse en cuenta que, pese a las referencias que en el artículo 5.1.d) se hace a las entidades de la letra g), la remisión correcta ha de entenderse referida a las entidades de la actual letra f) del artículo 2.1, es decir, en uno y otro caso "al resto de entes e instituciones públicos creados por la Comunidad y dependientes de ella y cualesquiera otras personas jurídicas en las que participe mayoritariamente". Esto es así puesto que la reforma del artículo 2 no fue acompañada de la necesaria reforma de esta letra del artículo 5.1.

Por tanto, en la redacción actual, el contenido del Título IV de la Ley (régimen presupuestario) solamente resulta aplicable a las siguientes entidades del sector público:

- A la Administración general de la Comunidad y a los organismos autónomos y entes públicos de derecho privado, en los términos que de sus disposiciones resultan.
- A las empresas y fundaciones públicas de la Comunidad, en los términos que de sus disposiciones resultan.
- A las universidades públicas, su capítulo I, III, IV, VI y VII en los términos establecidos por el artículo 77.
- A los consorcios y resto de entes e instituciones públicos creados por la Comunidad o dependientes de ella y cualesquiera otras personas jurídicas en las que participe mayoritariamente por el juego de la reforma anteriormente mencionada, el capítulo I; los principios establecidos en el capítulo VI y las normas de procedimiento de gestión de los gastos del capítulo VII del título IV.

Por lo tanto, si estas son las reglas de aplicación, en concreto del Título IV de la Ley referido al régimen presupuestario de las entidades del sector público, cualquier alteración posibilitando la

Informe núm. DSJ-64-2023

18 de agosto de 2023

aplicación de su contenido debe referirse a las entidades del artículo 2 de la Ley de la Hacienda no incluidas en el elenco anterior. Y estas no pueden ser otras que los consorcios adscritos a la Comunidad, al no resultar la aplicación de este Título de modo íntegro, a los órganos con dotación diferenciada, las universidades públicas en cuanto a ellas no resulta aplicable todo el contenido del Título IV, y las entidades comprendidas en la letra f) del artículo 2, por idéntico motivo que los consorcios, puesto que al resto les resulta totalmente de aplicación las reglas de este Título de la Ley.

La exposición de motivos mantiene que la modificación del artículo 5.1.d) se refiere únicamente a los consorcios para los cuales, a partir de ahora, se pretende la aplicación de este Título IV, toda vez que sus presupuestos se integran en los generales de la Comunidad. Ello no resulta cierto ya que también se está refiriendo al resto de entes e instituciones públicos creados por la Comunidad o dependientes de ella y cualesquiera otras personas jurídicas en las que participe mayoritariamente.

Por otra parte, la modificación de los artículos 83, 86, 87, 88 y 89 parece partir de una fundamentación diferente, ya que ahora ya no se trata de incluir entidades cuyos presupuestos, como los de los consorcios adscritos, formen parte de los presupuestos generales de la Comunidad, sino de entidades pertenecientes al sector público de la Comunidad con el mismo régimen presupuestario de las empresas y fundaciones públicas.

En este sentido ha de tenerse también presente que pese a la regla general del artículo 5.1a) para los entes públicos de derecho privado, la disposición adicional octava de la ley determina que el régimen presupuestario y contable del ente público de derecho privado Consejo de la Juventud de Castilla y León será el establecido por esta Ley para las fundaciones públicas. Único caso en que expresamente menciona la ley este carácter de "entes con el mismo régimen presupuestario".

Como se ha expuesto, como consecuencia de la modificación del artículo 5, a prácticamente todas las entidades del sector público de la Comunidad, a excepción de las universidades públicas, y a estas limitadamente, y las entidades de la letra f) del artículo 2 de la Ley 2/2006, les resulta de aplicación la totalidad del Título IV de la Ley, por lo que no se alcanza a averiguar cuáles son las entidades del sector público que tengan el mismo régimen presupuestario que las empresas y fundaciones públicas a las que se está refiriendo la modificación de los preceptos anteriores.

Informe núm. DSJ-64-2023

18 de agosto de 2023

Cualquier otra entidad distinta de las contempladas con anterioridad que se quiera tener en cuenta, que son prácticamente todas las integrantes del sector público, obligaría a una expresa y diferente modificación del artículo 5 de la Ley.

La exposición de motivos no proporciona ningún criterio para determinarlas, más allá de señalar que tengan el mismo régimen presupuestario que las empresas y fundaciones públicas. Tal indeterminación ha de corregirse y aclararse en el texto toda vez que su aplicación, carente de la necesaria motivación para ser llevada a cabo, resulta contraria al más elemental principio de seguridad jurídica en la aplicación de la norma que ahora pretende modificarse.

Por su parte, en la modificación del artículo 83 debería corregirse la redacción y referirse a “actuación plurianual de empresas públicas, fundaciones públicas y demás entidades (...)”.

De igual modo, debería modificarse el título del artículo 86, puesto que su contenido ya no se refiere solamente a empresas y fundaciones públicas.

De otro lado, se modifican los artículos 111, 113, 117, 128, 135, 138, 232, 235 y 260, la disposición adicional decimotercera y la disposición final segunda. Respecto de estos cabe realizar las siguientes consideraciones:

En cuanto a la modificación del artículo 117, si bien parece justificada y ajustada en tanto en cuanto permite que en la tramitación anticipada del expediente de gasto de los encargos a medios propios puedan regir las mismas reglas que para la contratación pública, no parece que haya de ser lo mismo respecto a los convenios, por las siguientes razones:

Como cuestión previa meramente formal, la exposición de motivos debería prescindir del término “convenio de colaboración” toda vez que el término que se utiliza al respecto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, es simplemente el de “convenio”.

En cuanto a las consideraciones sustantivas, ha de tenerse en cuenta, por un lado, que tanto los expedientes de gasto de la contratación como los de los encargos a medios propios son auténticos expedientes de gasto seguidos después de la tramitación de un reglado procedimiento de ejecución de gasto público, lo que no ocurre en relación con los convenios, en los que los expedientes de gasto se tramitan como consecuencia de las obligaciones asumidas en el propio convenio. Así ocurre cuando las obligaciones asumidas por un convenio se cumplimentan con el otorgamiento de una subvención, la adjudicación de un contrato o incluso la realización de un encargo. Por tanto, deben diferenciarse tales supuestos.

Informe núm. DSJ-64-2023

18 de agosto de 2023

Por otro lado, los convenios se perfeccionan por el mero consentimiento de las partes, sin que, en principio, ello conlleve gasto alguno, ya que considerar gasto que ha de ejecutarse, por ejemplo, el de la contratación adjudicada conllevaría la aprobación y compromiso de un doble gasto: el producido en el momento de formalización del convenio y el que tiene lugar en el momento de la aprobación del expediente de contratación.

El apartado 12 del artículo 3 modifica el artículo 138 y así debe constar en tal disposición, en lugar de la referencia a los apartados 1 y 2, ya que el propio precepto está integrado únicamente por dos apartados. Por ello, se propone que dicho apartado 12 establezca: "Se modifica el artículo 138 que pasa a tener la siguiente redacción".

Respecto a las modificaciones de los artículos 232 y 235, debe tenerse en cuenta lo ya expuesto respecto a la determinación de quiénes sean las entidades con el mismo régimen presupuestario de las empresas y fundaciones públicas en relación con las reglas de aplicación del artículo 5 de la Ley, teniendo en cuenta en este caso que las normas del Título VI de la Ley resultan aplicables en su conjunto a todas las entidades del sector público.

Por lo que se refiere a la modificación del artículo 260, la exposición de motivos debería señalar que, en el caso de tramitación de emergencia de la contratación pública, el órgano de contratación no está obligado a tramitar un expediente de contratación, en lugar de indicar que "se permite al órgano de contratación adquirir compromisos de gastos sin la existencia de crédito presupuestario", lo cual supone una fundamentación más genérica y global de las implicaciones que supone el uso del régimen excepcional de emergencia.

En cuanto a la actuación del gasto y su control, que ineludiblemente se produce también en la contratación de emergencia, si bien de modo diferente que en la ordinaria, dicho control puede situarse, bien en las fases de cumplimiento, recepción y liquidación de la prestación, para lo cual el artículo 120 1 d) de Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, determina que se observará lo dispuesto en la propia Ley, o bien, en el momento de rendición de la cuenta justificativa y reintegro de fondos no invertidos, cuando el libramiento de los fondos necesarios se hubiera realizado con el carácter de "a justificar".

La modificación propuesta excluye, no solo la fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, aprueben gastos, adquieran compromisos de gastos o acuerden movimiento de fondos y valores, sino también la intervención previa del reconocimiento de obligaciones, la intervención de la comprobación de la inversión y la formal y el material del pago. Es decir, todas las fases de la ejecución presupuestaria. En este sentido debe

Informe núm. DSJ-64-2023

18 de agosto de 2023

tenerse en cuenta, que la fundamentación aportada en la exposición de motivos solamente puede justificar la excepción de alguna de las actuaciones de control anteriores, pero no todas ellas, por lo que procedería que se complete.

Finalmente, el apartado 17 de este artículo modifica la disposición final segunda de la Ley 2/2006, de 3 de mayo que, a su vez, modificó el apartado 2 del artículo 6 de la Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León, por tanto, se ha empleado una técnica normativa inadecuada, ya que la modificación que pretende efectuarse lo es a la Ley de Fundaciones y no a la Ley que la modifico en el año 2006.

C.- Título III: Medidas Administrativas.

El capítulo I de este Título, que versa sobre sobre medidas relativas al personal de la Administración de Castilla y León, contiene en el **artículo 4** una modificación del artículo 77.3 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de Función Pública de Castilla y León, con el fin, como explica la exposición de motivos, de evitar posibles contradicciones de este artículo con los de las leyes de presupuestos anuales referidos al régimen retributivo del personal del sector público autonómico.

Si bien esto parece correcto respecto de la cuantía global del complemento de productividad por indicación de cuanto dispone el artículo 76.3 c) de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, no lo es tanto respecto de lo que en la modificación se denomina "incremento global máximo del complemento específico" ante lo cual la norma de función pública y la de presupuestos no ofrecía distinción alguna.

Más bien, la modificación podría resultar una adaptación parcial de la norma de función pública a las previsiones del artículo 21.1 del 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 (en adelante TREBEP) cuando indica que las cuantías de las retribuciones básicas y el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios, así como el incremento de la masa salarial del personal laboral, deberán reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente ley de presupuestos.

Respecto del **artículo 6**, relativo a la modificación del artículo 2 del Decreto-Ley 1/2019, de 28 de febrero, sobre medidas urgentes en materia de sanidad, ha de indicarse que el contenido del apartado 2 que se adiciona resulta reiterativo en relación con lo que establece la disposición adicional del decreto-ley de referencia, menos el extremo relativo a que el consejero de Sanidad haga esta determinación para cada centro de gestión. Una adecuada técnica normativa no pasa por la reiteración de contenidos que puedan llegar a resultar contrarios, sino por la modificación,

Informe núm. DSJ-64-2023

18 de agosto de 2023

en este caso, de la citada disposición adicional que incluya la consideración contemplada en relación con cada centro de gestión.

Por otra parte, al igual que se establece la competencia para la determinación de la cuantía global máxima del complemento de productividad variable, también debería contemplarse en la norma la competencia para la determinación de las cuantías individuales a que se refieren los apartados 3 y 4.

El capítulo II de este Título III contiene medidas relativas a subvenciones e incluye dos artículos: **el artículo 8**, que modifica la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras y el **artículo 9**, que modifica la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León.

Respecto a la modificación del artículo 30.1 de la ley 13/2005, de 27 de diciembre, la exposición de motivos justifica la medida en la superación de la brecha salarial entre mujeres y hombres. La cuestión es que el precepto trata de facilitar la inserción socio laboral de mujeres víctimas de violencia de género y de fomentar el ascenso profesional de la mujer en Castilla y León. Es evidente que la modificación propuesta contribuye a la consecución de este segundo aspecto (fomento del ascenso profesional de la mujer), si bien cabría plantearse si contribuye de igual forma a facilitar la inserción socio laboral de mujeres víctimas de violencia de género, puesto que la exigencia de contratación a jornada completa puede excluir otro tipo de contrataciones que, aunque no fomenten el ascenso profesional de la mujer en Castilla y León, sí faciliten la inserción socio-laboral de estas. Estas cuestiones deberían constar debidamente motivadas en la parte expositiva de la norma o en la memoria de la norma integrante del propio expediente.

El capítulo III de este Título III de la Ley contempla, en sus cuatro preceptos una serie de modificaciones referidas a la Ley de Régimen Local, Ley de Ordenación del Territorio, Ley de Urbanismo y la Ley del Gobierno y de la Administración, todas de Castilla y León. En relación con este capítulo procede realizar las siguientes consideraciones:

El artículo 10 modifica la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, al añadirle una nueva disposición adicional decimosexta con la finalidad de concretar el régimen jurídico del acotamiento de los bienes comunales de las entidades locales, regulado en el artículo 106 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Informe núm. DSJ-64-2023

18 de agosto de 2023

De acuerdo con lo previsto en el artículo 79.3 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, tienen la consideración de bienes comunales aquellos cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos.

Por su parte, el artículo 75 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, determina de forma taxativa, el orden en que debe efectuarse el aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales. Así:

1. Preferentemente en régimen de explotación colectiva o comunal.

2. Cuando este aprovechamiento y disfrute general simultáneo de bienes comunales fuera impracticable, regirá la costumbre u ordenanza local, al respecto y, en su defecto, se efectuarán las adjudicaciones de lotes o suertes a los vecinos, en proporción directa al número de familiares a su cargo e inversa a su situación económica.

3. Si esta forma de aprovechamiento y disfrute fuera imposible, el órgano competente de la Comunidad Autónoma podrá autorizar su adjudicación en pública subasta, mediante precio, dando preferencia en igualdad de condiciones a los postores que sean vecinos.

Este mismo orden se establece en el artículo 94 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales al señalar que la adjudicación mediante precio solo es posible cuando no lo fueran el aprovechamiento común, el aprovechamiento particular, según costumbre o reglamentación local o la adjudicación mediante lotes o suertes.

En relación con los fines específicos para los que se puede acotar parte de los bienes comunales, se considera que la enumeración prevista en el artículo 106 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales no es exhaustiva, lo que permitiría que normativamente puedan incluirse otros fines que fundamenten el acotamiento de parte de estos bienes, siempre que sirvan para el aprovechamiento del bien por los vecinos en el orden establecido normativamente. Quiere esto decir que debe existir una adecuada proporción entre ese fin específico y el aprovechamiento que redunde en beneficio de los vecinos.

Todas estas consideraciones que habrán de tenerse en cuenta, a su vez, se recogen en la fundamentación jurídica de la STSJCYL núm. 562/2022, de 5 de mayo de 2022, en la que, además, se reconoce la posibilidad de que se contemplen cambios en relación con los fines de parte del acotamiento de los bienes comunales, y que corresponde al legislador definir el modelo territorial

Informe núm. DSJ-64-2023

18 de agosto de 2023

y buscar la armonización entre los intereses en juego, que es lo que ahora se pretende llevar a cabo con la modificación legal propuesta.

Por su parte, el **artículo 13** contiene dos modificaciones de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Respecto a la primera modificación, la del artículo 16.j) de este texto legal, en la que se contempla la atribución de la Junta de Castilla y León para aprobar programas, planes y directrices vinculantes para los órganos y entidades del sector público autonómico, hay que destacar la omisión de la justificación en la parte expositiva de la norma de la razón por la que se añade la mención a las entidades del sector público. En atención a ello, ha de indicarse que los generales términos utilizados permiten suponer que la Junta de Castilla y León no solo puede dictar directrices vinculantes a todas las entidades del sector público, sino que será la propia Junta el órgano competente para aprobar sus planes y programas. Esto ha de valorarse, ya que debe tenerse en cuenta que con dicha inclusión se está refiriendo a todas y cada una de las entidades del sector público autonómico, incluidas las universidades públicas.

Además, el texto proyectado resulta contrario a las atribuciones que ahora se otorgan a la consejería competente en ordenación del territorio respecto a la aprobación de planes y proyecto regionales en el ámbito de sus competencias.

Finalmente, también debe considerarse que la regulación prevista en esta Ley que ahora se modifica tiene que ver con los órganos de gobierno y de la Administración de la Comunidad, entendiéndose esta del modo previsto en el artículo 3.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, como la integrada por la Administración General y por la Administración Institucional, y, por tanto, no por el resto de las entidades del sector público.

Debe, por ello, reflexionarse sobre los términos de esta modificación a fin de que, cuando haya de ponerse en práctica y hacerse efectiva, no se obtengan resultados contrarios a los realmente pretendidos.

Por lo que se refiere a la modificación del artículo 79.2 de la citada Ley 3/2001, de 3 de julio, se incluye un nuevo párrafo, el segundo, para indicar que mediante resolución el Interventor General de la Administración de la Comunidad podrá acordarse los supuestos en que, en sustitución y del interventor, podrán formar parte de las mesas de contratación funcionarios específicamente habilitados para ello.

Informe núm. DSJ-64-2023

18 de agosto de 2023

En cuanto a esto, dada la importante función que lleva a cabo el interventor como miembro de la mesa de contratación, se hace necesario un especial cuidado en orden a resolver su sustitución.

En este sentido y partiendo de lo que determina el párrafo primero del apartado 2 (entre los vocales figurará necesariamente un interventor) la redacción del párrafo segundo no se compadece con lo expresado allí, puesto que para articular la posibilidad de la sustitución no puede decirse anteriormente que figurará "necesariamente" un interventor.

Por otra parte, la resolución del Interventor General de la Comunidad, que no sería más allá de una propuesta al órgano de contratación que nombra a los miembros de la mesa, no acuerda la propia sustitución, sino los casos y supuestos en que esta pueda producirse.

Esto en otro caso, no sería sino la motivación de la sustitución (ausencia, vacancia o enfermedad del interventor) y no los supuestos en que se ha de producir dicha sustitución, puesto que entenderlo de otra manera sería tanto como considerar que lo que hace la es abandonar en una la resolución del Interventor General los términos de la regulación de la composición de la mesa de contratación, lo que no resultaría admisible.

No obstante, son frecuentes los casos en los que se contemplan opciones relativas a esta práctica. A título de ejemplo, en el caso de Aragón la propia ley de contratos autonómica prevé la posibilidad de que al interventor le sustituya un funcionario que tenga atribuidas las funciones correspondientes al control económico presupuestario.

A diferencia de la regulación propuesta, en el caso de Aragón es la ley la que prevé los casos de sustitución, dando carta de naturaleza a la participación de responsables del control que no sean el interventor, sin que ello suponga, a diferencia la propuesta, al contenido de una resolución posterior que ni siquiera es de quien nombra a los miembros de la mesa.

Además, en Aragón, como desarrollo posterior de lo previsto, se detallan los funcionarios que pueden nombrarse en sustitución de este interventor siempre como caso excepcional y solamente cuando no sea posible la asistencia del interventor.

La redacción contenida en el anteproyecto sometido a informe no establece esta posibilidad como supuesto excepcional, que, de hacerlo, se dotaría de coherencia al texto en relación con lo dispuesto en el apartado 1 y permitiría una adecuada y motivada resolución de sustitución.

Informe núm. DSJ-64-2023

18 de agosto de 2023

Tampoco se establece ninguna previsión acerca de la condición del sustituto, ni sus condiciones de titulación ni de experiencia en determinados puestos, en atención, como se ha puesto de manifiesto, de la especial importancia de la participación en las mesas de contratación de un representante del control interno de la Administración.

Todo ello debería considerarse en la redacción definitiva del precepto, ya que redundaría en la garantía de su aplicación de acuerdo con el más elemental principio de seguridad jurídica.

D.- Disposiciones adicionales, derogatoria y finales de la ley

En la **disposición adicional segunda de la Ley** se crea la Autoridad Independiente en materia de corrupción de Castilla y León que, además de las funciones que detalla su apartado 5, tiene como finalidad atribuir a aquella las funciones de canal externo de comunicación en los términos previstos en la ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y lucha contra la corrupción.

Parece tratarse de un órgano unipersonal adscrito al Consejo de Cuentas de Castilla y León; En otro caso, es decir, de tratarse de un órgano colegiado, su creación debería haber reunido los requisitos del artículo 53 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Siendo ello así, y al tratarse de un órgano administrativo en los términos previstos en el artículo 44 de la ley precitada, ha de insertarse en la Institución en la que se integra, es decir, el Consejo de Cuentas de Castilla y León.

Son varias las posibilidades que existen para llevar a cabo esta adscripción:

1ª) Modificar la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León.

2ª) Establecer una regulación autónoma, teniendo en cuenta la estructura y organización del Consejo de Cuentas, al que se prevé adscribir, y que, en la práctica, va a suponer su modificación. Este último modo de proceder se llevó a cabo en la creación del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, a través de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, cuyas funciones se atribuyeron al Consejo Consultivo de Castilla y León. Y parece que esta es también la opción elegida respecto a la creación de la Autoridad Independiente en materia de corrupción de Castilla y León.

Informe núm. DSJ-64-2023

18 de agosto de 2023

Ahora bien, en el contenido de la disposición adicional que se adopta ha de tenerse en cuenta lo siguiente:

Cuando se indica que la Autoridad Independiente “se atribuye al Consejo de Cuentas”, debería indicar que “se adscribe al Consejo de Cuentas”, puesto que la atribución tiene que ver con una función o actividad, pero no con la creación de un órgano.

En el apartado 1 debería prescindirse de la referencia a los órganos de las entidades locales que ya resultan implícitos en su consideración de estas respecto de las cuales se actúa de modo independiente, puesto que más tarde también se habla de “su sector público”, lo que incluye a los organismos dependientes de estas.

El apartado 2 de la disposición resulta reiterativo con lo ya establecido en el apartado 1, en orden a la actuación autónoma e independiente de la Autoridad en materia de corrupción.

No se comprende bien la indicación de que “la autoridad independiente estará adscrita orgánica y presupuestariamente al presidente del Consejo de Cuentas” puesto que, según la ley de creación del Consejo de Cuentas, entre sus miembros del Consejo no existe una dependencia jerárquica.

Por otro lado, con esta previsión surgen dudas sobre si el presidente del Consejo de Cuentas es la autoridad independiente en materia de anticorrupción o si se va a proceder a un nombramiento distinto del del titular de la Institución. En este último caso, tal posibilidad determinaría la modificación de la organización del Consejo de Cuentas que ineludiblemente debería llevarse a cabo con una modificación del título IV de su ley de creación.

En cuanto al ámbito de sus funciones recogido en el apartado 3 de la disposición ha de considerarse que el Procurador del Común, el Consejo de Cuentas, el Consejo Económico y Social y el Consejo Consultivo de Castilla y León tienen la consideración de entidades del sector público autonómico y, por tanto, incluidas en la letra a) de dicho apartado.

Respecto al contenido del apartado 6, si como se ha indicado, la adscripción y atribución de funciones se hace a un nuevo órgano dentro del Consejo de Cuentas o a un órgano preexistente del Consejo de Cuentas, al que se le atribuyen estas nuevas funciones, como ocurrió con el Tribunal de Recursos Contractuales de Castilla y León, carece de sentido indicar que el régimen de su personal, presupuestario, de contratación y asistencia jurídica será el mismo del Consejo de Cuentas, puesto que, por evidente, tal previsión resultaría innecesaria.

Informe núm. DSJ-64-2023

18 de agosto de 2023

III

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.

Es todo cuanto procede informar en Derecho a los efectos oportunos.

LA DIRECTORA DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS