



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

N.º 152/2021

Excmo. Sr.:

D. Joaquín Sánchez Garrido, Presidente
D. Fernando Andújar Hernández, Consejero
D. Antonio Conde Bajén, Consejero
D. Sebastián Fuentes Guzmán, Consejero
D.ª Araceli Muñoz de Pedro, Consejera
D.ª Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 29 de abril de 2021, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:




“En virtud de comunicación de V. E. de 30 de marzo de 2021, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el anteproyecto de Ley de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Memoria general de impacto normativo.- El expediente remitido para dictamen contiene, como primer elemento integrador del mismo, una memoria redactada por la Secretaria General de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas -fecha a 11 de marzo de 2021-, donde se explican las razones que aconsejan la tramitación de un anteproyecto de Ley dirigido a regular la implantación de diversas medidas de carácter urgente para agilizar y simplificar procedimientos concernidos por la gestión y ejecución de los fondos europeos de recuperación integrados en el

instrumento comunitario de esa índole aprobado por el Consejo de la Unión Europea mediante el Reglamento 2020/2094, de 14 de diciembre.

La citada memoria efectúa una extensa exposición sobre los motivos que justifican la iniciativa, haciendo un repaso de las principales medidas en ella contempladas, con referencia a su estructura compositiva y distribución a lo largo de la misma, dentro de la cual el articulado acogería las innovaciones que dan respuesta al objetivo normativo aludido en su título, mientras que sus disposiciones adicionales y finales se ocuparían de establecer otra multiplicidad de medidas de muy dispar cariz e incidentes en diversas normas y ámbitos regulatorios variopintos. También se analiza qué tipo de tramitación procede dispensar a la iniciativa, que es reputada como de gran urgencia, aduciéndose al efecto que el desarrollo de actuaciones similares ya emprendidas por el Estado y otras Comunidades Autónomas se ha articulado a través de la figura del Real Decreto-ley o del Decreto-ley, no prevista en nuestro Estatuto de Autonomía.



Finalmente, la citada memoria aborda el estudio de los sucesivos impactos específicos atinentes a las siguientes materias regulatorias: la competencia en el mercado, los ingresos y gastos presupuestarios, por razón de género, las cargas administrativas y la infancia y la adolescencia, significando que, como el contenido del anteproyecto afecta al procedimiento de gestión de los gastos e ingresos públicos, es necesario recabar el informe de la Dirección General de Presupuestos previsto en el artículo 22 de la Ley 11/2020, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2021.

Segundo. Anexos a la memoria principal.- Como complemento de la memoria de impacto normativo antedicha, se unieron a la misma las siguientes memorias parciales o documentos explicativos de las razones que justifican la multiplicidad de medidas contenidas en las tres disposiciones adicionales del anteproyecto y en trece de sus quince disposiciones finales:

a) Programa Inicial de actuación de la Agencia de la Energía y del Cambio Climático de Castilla-La Mancha (AECCCLM) -prevista en la disposición adicional primera del anteproyecto-, redactado por la Secretaria General de Desarrollo Sostenible.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

b) Memoria justificativa de la necesidad de tramitar una modificación puntual de la Ley de Cooperativas de Castilla-La Mancha -llevada a la disposición adicional segunda-, elaborada por el Director General de Autónomos, Trabajo y Economía Social.

c) Memoria justificativa del mantenimiento temporal de la bonificación de la tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar, y máquinas y aparatos de juego -previsto en la disposición adicional tercera-, redactada por la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego.

d) Memoria explicativa de la modificación de la Ley de Parques Arqueológicos de Castilla-La Mancha -ubicada en la disposición final primera-, suscrita por la Viceconsejera de Cultura y Deportes.

e) Memoria justificativa de la modificación de la Ley de Comunicación Audiovisual -tratada en la disposición final segunda-, redactada por el Director General de Cohesión Territorial.

f) Memoria justificativa sobre modificaciones de preceptos reglamentarios que afectan a los procedimientos de movilidad voluntaria del personal estatutario del SESCOAM -localizadas en la disposición final tercera-, redactada por el Director General de Recursos Humanos de dicho organismo autónomo.

g) Memoria de la Consejera de Igualdad y Portavoz sobre sendas modificaciones incidentes en preceptos de la Ley de Igualdad entre Hombres y Mujeres de Castilla-La Mancha y de la Ley para una Sociedad Libre de la Violencia de Género -llevadas a las disposiciones finales cuarta y décima-.

h) Memoria de la Viceconsejera de Servicios y Prestaciones Sociales sobre modificaciones incidentes en varios artículos de la Ley de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha -radicadas en la disposición final quinta-, la cual es acompañada de un certificado acreditativo de que tal iniciativa legal fue valorada por parte del Consejo Asesor de Servicios Sociales en su reunión de 14 de diciembre de 2020.

i) Memoria de la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego sobre la motivación de una reforma puntual de la Ley de Tasas y Precios

Públicos de Castilla-La Mancha, relativa al hecho imponible de la tasa por emisión de certificados tributarios a instancia de entes administrativos - integrada en la disposición final sexta-.

j) Propuesta modificativa suscrita por la Directora de los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, encaminada a justificar la alteración del tenor del artículo 10.1 de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación de dicho servicio jurídico -ubicada en la disposición final séptima-.

k) Memoria de impactos redactada por el Director General de Función Pública explicativa de las razones inspiradoras de dos reformas incidentes en la Ley 7/2013, de 21 de noviembre, de adecuación de procedimientos -llevada a la disposición final octava- y en la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Medidas Administrativas y Tributarias -situada en la disposición final undécima-, relativas a la caracterización legal de los procedimientos autorizadores del teletrabajo y a las competencias sobre procedimientos de provisión de puestos de las especialidades de veterinaria y farmacia, respectivamente.

l) Memoria de la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego motivadora de una reforma puntual del artículo 40 de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, relativa al modo de prestación de la colaboración social de los notarios en la aplicación de tributos cedidos - emplazada en la disposición final novena-.

m) Memoria de la Directora General de Economía Circular justificativa de las razones que aconsejan verificar varias modificaciones puntuales en la Ley de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha - contenidas en la disposición final duodécima-.

n) Memoria redactada por la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego justificativa de la conveniencia de mantener la bonificación de la tasa de espectáculos taurinos regulada en la Ley de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha -insertada en la disposición final decimotercera-. Asimismo, fue emitido el subsiguiente informe favorable a dicha iniciativa legal.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

Tercero. Orden de inicio.- Tras la redacción o el anexo de las referidas memorias y documentos, el 11 de marzo de 2021 el titular de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas ordenó el inicio de un procedimiento conducente a la elaboración de un anteproyecto de Ley de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación.

Cuarto. Informe de la Dirección General de Función Pública.- El 15 de marzo posterior se emitió informe por parte del titular de la Dirección General de Función Pública, en el que se efectúan dos concretas observaciones sobre el contenido de los preceptos contemplados en el texto legal proyectado, tocantes a la regulación del procedimiento de autorización de teletrabajo y a los instrumentos de ordenación de personal citados en la disposición adicional primera del anteproyecto, relativa a la mencionada AECCCLM.

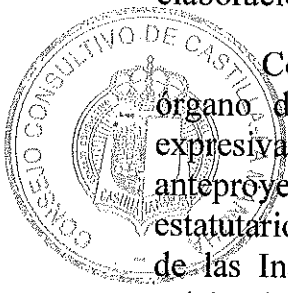
Quinto. Informe de la Dirección General de Presupuestos.- Dos días después se emitió informe por parte del Director General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, a los efectos previstos en el artículo 22.1 de la Ley 11/2020, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2021.

En dicho informe, emitido en sentido favorable, se pondera la incidencia de la diversidad de medidas con efectos sobre gastos e ingresos de ejercicios futuros, poniendo especial atención en el estudio del presupuesto anual reflejado en el Programa Inicial de actuación de la futura AECCCLM, con un volumen de gastos de 1.800.000 euros, sobre el que el informe efectúa varias observaciones o salvaguardas condicionantes de su carácter favorable. También se insertan varias consideraciones sobre las mermas recaudatorias derivadas de las determinaciones incidentes sobre la tasa fiscal sobre el juego, la tasa de expedición de certificaciones tributarias y la tasa de espectáculos taurinos, concluyendo que esas minoraciones deberán ser compensadas mediante otros incrementos recaudatorios o bajas de partidas de gasto.

Sexto. Informe del Gabinete Jurídico.- Tras aceptarse las dos sugerencias de redacción formuladas en el informe del Director General de la

Función Pública, se recabó el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades en relación con el texto legal proyectado, que fue emitido el día 24 de marzo de 2021, donde se hace un pormenorizado estudio del contenido de la norma legal elaborada, acompañado de numerosas observaciones expresivas de posibles reparos, llamadas a la claridad o a la mejora de su sistemática, así como de propuestas de redacción alternativa que se consideran más acertadas y acordes con el ordenamiento jurídico.

Séptimo. Informe analítico de las propuestas efectuadas por el Gabinete Jurídico.- El día siguiente la Secretaria General de la consejería impulsora de la norma elaboró un informe de réplica, donde se explica el tratamiento dado a la multitud de observaciones y sugerencias recibidas del Gabinete Jurídico, así como su incidencia en el texto legal en proceso de elaboración.



Como reacción a uno de los reparos formales suscitados por el citado órgano de asesoramiento jurídico, se une al informe una certificación expresiva de que las medidas contempladas en la disposición final tercera del anteproyecto, atinentes a los procedimientos de movilidad de personal estatutario del SESCAM, habrían sido tratadas en el seno de la Mesa Sectorial de las Instituciones Sanitarias de dicho organismo autónomo en reunión celebrada el 28 de octubre de 2020.

Octavo. Informe de la Secretaría General.- En la misma fecha anterior el texto legal proyectado fue informado por la titular de la Secretaría General de la consejería actuante, analizándose, principalmente, el procedimiento observado y el cumplimiento de los requisitos formales de aplicación, que se estiman acordes con el seguimiento de una tramitación desarrollada por vía de urgencia, siendo así que concluye mostrando su posición favorable al sometimiento del texto a la consideración del Consejo de Gobierno.

Noveno. Informe complementario de la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego.- Recibido un escrito de alegaciones emitido el 16 de marzo de 2021 por la Junta Directiva del Colegio Notarial de Castilla-La Mancha, donde se analiza el alcance de la reforma acogida en la disposición final novena del texto proyectado, fue emitido un informe



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

adicional de respuesta al mismo por parte de la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego -datado a 26 de marzo-, al término del cual se efectúa una propuesta de corrección de error relativa al contenido de esa concreta disposición final.

Décimo. Informe del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria.- Consta en el expediente que con fecha 26 de marzo de 2021 se emitió informe previo por parte del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria en relación con el sentido de la reforma incidente en las obligaciones notariales de traslación de información sobre actos conformadores de hechos imposables, recordándose a tal efecto la doctrina enunciada sobre la materia por el Tribunal Constitucional, de la que sería reciente expresión su sentencia n.º 65/2020, de 18 de junio.

Undécimo. Toma en consideración por el Consejo de Gobierno.- Se acredita también que el Consejo de Gobierno, en su reunión de 30 de marzo de 2021, acordó tomar en consideración el citado anteproyecto de Ley y su remisión a este órgano consultivo para recabar el correspondiente dictamen con carácter de urgencia.

Duodécimo. Texto del anteproyecto.- En el expediente electrónico remitido para dictamen obran tres diferentes versiones del texto legal proyectado; la última de ellas, sometida a la consideración del Consejo de Gobierno, lleva por título: "*anteproyecto de ley de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación*" y consta de exposición de motivos, 40 artículos -encuadrados en cuatro títulos, el segundo de ellos subdividido en cinco capítulos-, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y quince disposiciones finales.

La exposición de motivos hace una descripción de la diversidad de medidas incorporadas al referido texto legal, dirigidas mayoritariamente a habilitar cauces eficaces de agilización de los procedimientos y procesos potencialmente implicados en la gestión de los fondos europeos conformadores del llamado Instrumento de Recuperación de la Unión

Europea, aprobado por medio del Reglamento del Consejo 2020/2094, de 14 de diciembre. Asimismo, se hace una enumeración de la multiplicidad de reformas normativas que, paralelamente, se integran en la norma a través de sus disposiciones adicionales y finales.

- El Título I, denominado "*Disposiciones Generales*", consta de 5 artículos que se ocupan, sucesivamente, del objeto de la Ley, su ámbito de aplicación, los principios de actuación, la Comisión Delegada para los Fondos Europeos de Recuperación y la Comisión Regional de Coordinación de Fondos de Recuperación, Fondos Estructurales y de Inversión e Instrumentos Financieros Europeos.

- El Título II se dedica a articular y regular varios grupos de "*Medidas de agilización y simplificación de los procedimientos y actuaciones*", quedando dividido en los siguientes cinco capítulos:

Capítulo I.- "*Especialidades en la tramitación de procedimientos*", que comprende el artículo 6, sobre "*Tramitación de urgencia de los procedimientos administrativos de ejecución de gastos*".

Capítulo II.- "*Medidas de agilización de los convenios*", que comprende los artículos 7 al 9.

Capítulo III.- "*Medidas de agilización de los procesos de concesión de subvenciones y ayudas*", que contiene los artículos 10 al 15.

Capítulo IV.- "*Medidas para agilizar los procedimientos de contratación*", que incluye los artículos 16 al 29.

Capítulo V.- "*Medidas para agilizar la gestión y el control presupuestario*", que comprende los artículos 30 al 33.

- El Título III versa sobre "*Organización y recursos humanos*", incorporando los artículos 34 al 39.

- El Título IV -y último- se ocupa de "*Proyectos prioritarios*", quedando conformado por el artículo 40, de idéntica denominación.





*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

La disposición adicional primera crea la Entidad de derecho público “Agencia de la Energía y del Cambio Climático de Castilla-La Mancha”.

La disposición adicional segunda se ocupa de habilitar medidas excepcionales aplicables a las sociedades cooperativas durante la vigencia de las medidas extraordinarias derivadas de la pandemia originada por la Covid-19.

La disposición adicional tercera mantiene las condiciones de bonificación temporal de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar por razón de la referida pandemia.

La disposición transitoria única contiene dos determinaciones de esa índole.

La disposición derogatoria única establece sendas indicaciones de esa naturaleza: una de ellas expresa y concerniente al Decreto 6/2013, de 7 de febrero; y otra de carácter genérico atinente a las normas de igual o inferior rango opuestas a la disposición.

La disposición final primera acoge una modificación parcial de la Ley 4/2001, de 10 de mayo, de Parques Arqueológicos de Castilla-La Mancha.

La disposición final segunda incorpora una revisión integral de la Ley 10/2007, de 29 de marzo, de Medios Audiovisuales de Castilla-La Mancha.

La disposición final tercera modifica el Decreto 170/2009, de 3 de noviembre, del procedimiento de movilidad voluntaria, por el sistema de concurso de traslados, del personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha.

La disposición final cuarta modifica de manera puntual la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad entre mujeres y hombres de Castilla-La Mancha.

La disposición final quinta introduce varias modificaciones en el texto de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha.

La disposición final sexta afecta al contenido de tres artículos de la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias.

La disposición final séptima modifica mínimamente la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

La disposición final octava incorpora una modificación de la Ley 7/2013, de 21 de noviembre, de adecuación de procedimientos administrativos y reguladora del régimen general de la declaración responsable y comunicación previa.

La disposición final novena incorpora una modificación puntual de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha.

La disposición final décima introduce un pequeño cambio en la Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha.

La disposición final decimoprimer a opera una leve modificación en la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha.

La disposición final decimosegunda modifica la Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha.

La disposición final decimotercera modifica la Ley 5/2020, de 24 de julio, de Medidas Urgentes para la Declaración de Proyectos Prioritarios en Castilla-La Mancha.

La disposición final decimocuarta incorpora una cláusula de salvaguardia de rango de las disposiciones reglamentarias modificadas.

La disposición final decimoquinta se ocupa de determinar el momento de entrada en vigor.






*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 6 de abril de 2021.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I



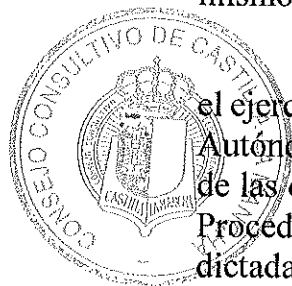
Carácter del dictamen.- Se somete a estudio de este Consejo Consultivo el anteproyecto de Ley de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación, instándose la emisión de dictamen con invocación de lo dispuesto en el artículo 54.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, según el cual este último órgano deberá ser consultado *“en los siguientes asuntos: [] [...] 3.- Anteproyectos de Ley”*.

De acuerdo con dicha disposición, procede emitir el presente dictamen con carácter preceptivo.

II

Procedimiento de elaboración del anteproyecto.- El procedimiento de elaboración de aquellas normas promovidas como anteproyectos de Ley por el ejecutivo autonómico ha ajustarse a las previsiones generales del artículo 35 de la citada Ley 11/2003, de 25 de septiembre, regulador del ejercicio de la iniciativa legislativa por parte del Consejo de Gobierno. Dicho artículo dispone en sus dos primeros apartados que *“los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de*

Gobierno”, quien, asumida la iniciativa legislativa y a la vista del texto redactado, *“decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha”*. Finalmente, el apartado 3 de dicho artículo 35 concluye: *“Emitido el preceptivo informe, el Consejo de Gobierno acuerda la remisión del proyecto a las Cortes de Castilla-La Mancha, acompañado del informe del Consejo Consultivo y de los antecedentes necesarios”*. Así, los genéricos términos en que se encuentran formulados tales preceptos dejan a criterio del órgano regional encargado de la elaboración de la norma, en su primera fase, y del Consejo de Gobierno, al tomar después en consideración el texto preparado, la apreciación de qué antecedentes o trámites concretos son precisos o los más adecuados para elaborar una disposición de ese rango, recayendo en las Cortes Regionales, finalmente, la decisión sobre el grado de suficiencia de los mismos.



También conviene precisar, como se ha hecho en otras ocasiones, que el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte del Gobierno de la Comunidad Autónoma pudo verse condicionado en el pasado por la incidencia temporal de las determinaciones del Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dictadas como normativa básica del Estado en uso de la competencia exclusiva enunciada en el artículo 149.1.18ª de la Constitución. Sin embargo, la operatividad de tales previsiones formales se ha visto radicalmente afectada por el contenido de la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo, que ha tenido una especial incidencia sobre las determinaciones del artículo 133 de dicho cuerpo legal, relativas a los trámites de consulta, audiencia e información pública destinados a fomentar la *“participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango legal y reglamentos”*. Dicho juicio de constitucionalidad fue abordado en el Fundamento Jurídico 7 de la sentencia referida, declarándose la inconstitucionalidad, la nulidad o un restringido modo de interpretación respecto de la mayor parte de su contenido.

Así, sin perjuicio de la pervivencia de alguna medida atinente a los procedimientos de elaboración de normas reglamentarias, el Alto Tribunal ha negado la posibilidad de una regulación estatal configuradora del cauce



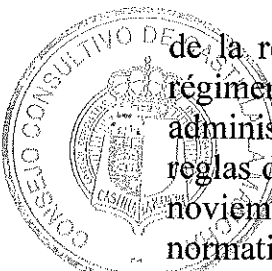
*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

procedimental aplicable a las iniciativas legislativas emprendidas por parte de los gobiernos autonómicos, afirmando al respecto: “Los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña. [] Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los arts. 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8)”.

A tenor de lo expuesto, tras examinarse las actuaciones desarrolladas durante el procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley sometido a dictamen, cuyos principales trámites ya han sido reflejados resumidamente en los antecedentes, cabe hacer algunas observaciones encaminadas a poner de manifiesto la falta de idoneidad de dar una tramitación rauda y conjunta a todo el paquete de medidas regulatorias incorporadas al mismo, en tanto que la implantación de muchas de ellas no parece revestida del carácter apremiante que podría advertirse en el conjunto de disposiciones residenciadas en su articulado -a las que alude el título de la norma-, de tal modo que su integración en el cuerpo de la ley a través de numerosas disposiciones adicionales o finales conlleva repercusiones visiblemente negativas en menoscabo de la siempre deseada participación social y ciudadana en los procesos de elaboración de disposiciones generales. Así, es obvio que esa participación comunitaria podría haberse mejorado significativamente sustanciando los consiguientes trámites de consulta o información públicas y dispensado audiencia a los sectores específicamente afectados por las

diferentes medidas -actuaciones eludidas en este caso-, así como recabando informes de otros órganos de participación también concernidos por algunas de las materias conformadoras del abigarrado compendio de cuestiones que pretende aglutinarse en esta única y sobredimensionada iniciativa legal, los cuales tampoco han sido obtenidos, a pesar de su carácter preceptivo.

En ese último terreno cabe hacer una referencia específica a la llamativa ausencia de sendos informes previstos en las normativas regulatorias de las sociedades cooperativas y de los procesos de evaluación ambiental, las cuales son objeto de modificaciones puntuales a través de las innovaciones previstas en la disposición adicional segunda y en la disposición final decimosegunda del anteproyecto.



Así, en primer lugar, debe reseñarse que, aunque las determinaciones de la referida disposición adicional segunda afectan significativamente al régimen ordinario de funcionamiento de los órganos directivos o de administración de las Cooperativas, incidiendo de forma coyuntural sobre las reglas de distribución de competencias previstas en la Ley 11/2010, de 4 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha, dicha alteración normativa no ha sido sometida al informe del Consejo Regional de Economía Social de Castilla-La Mancha contemplado en el artículo 166 del mencionado cuerpo legal, en cuyo apartado 2.c) se recoge, dentro de las funciones encomendadas a dicho órgano consultivo y colaborador, la de *“emitir informe sobre proyectos de disposiciones legales y reglamentarias y demás normas que afecten directamente a la economía social o a sus organizaciones”*. En sentido concordante se prevé esa misma intervención informativa en el artículo 3 del Decreto 193/2005, de 27 de diciembre, de Organización y Funcionamiento del Consejo Regional de Economía Social de Castilla-La Mancha.

De otro lado, cabe hacer una observación de corte similar para poner de relieve la inobservancia de las previsiones de igual propósito contenidas en el artículo 5.b) del Decreto 4/2019, de 22 de enero, regulador de la Composición, Funciones y el Régimen de Funcionamiento del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha, que atribuye al mismo la función de *“informar los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias en materia de medio ambiente que hayan de proponerse para*




*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

su aprobación por el Consejo de Gobierno”, toda vez que en el expediente no obra informe alguno de dicho Consejo Asesor en relación con las cuatro modificaciones puntuales de la Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha, acomodadas en la disposición final decimosegunda del anteproyecto que se dictamina.

En otro orden de cosas, dada la incidencia de las previsiones de su disposición final novena -relativa a la colaboración social del estamento notarial en la aplicación de tributos- sobre la regulación autonómica en materia de tributos cedidos por el Estado, refrendada por el hecho de que se ha sustanciado el trámite de comunicación e informe del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria previsto en el artículo 65 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, reguladora del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, la iniciativa legislativa examinada precisa también de un trámite excepcional de comunicación al Senado, exigible en el momento en que esta haya adquirido la condición de proyecto de Ley. El citado trámite viene impuesto por el artículo 2.2 de la Ley 25/2010, de 16 de julio, sobre el Régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, a tenor del cual la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha *“remitirá a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado los proyectos de normas elaborados como consecuencia de lo establecido en este apartado, antes de la aprobación de las mismas”*. En consecuencia, como ya se dijo en los dictámenes 126/2002, de 11 de octubre; 171/2005, de 22 de noviembre; 206/2007, de 7 de noviembre; 230/2008, de 29 de octubre; 277/2013, de 4 de septiembre; 12/2016, de 20 de enero; o 418/2019, de 30 de octubre, entre otros: *“la comunicación aludida podrá hacerse por las propias Cortes de Castilla-La Mancha, lo cual no descarta que el Consejo de Gobierno pudiera efectuar simultáneamente su remisión al Senado y a las Cortes, en cuanto que el sistema de control establecido no implica en modo alguno que la tramitación de la iniciativa legislativa, que corresponde al Consejo de Gobierno, resulte condicionada por ese acto de comunicación, el cual no conlleva una actuación del Senado que necesariamente le afecte”*.

Ahora bien, la sustanciación de los trámites de informe y comunicación comentados en el párrafo precedente sería también demandable respecto de la modificación normativa acogida en la disposición adicional tercera del anteproyecto, que insta una bonificación temporal sobre la tasa fiscal que graba las máquinas o aparatos de juego. En ese aspecto, debe hacerse notar que la única comunicación dirigida al citado Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria -folio 117 del expediente consolidado- versa y se circunscribe a la modificación del artículo 40.3 de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha, concerniente a la colaboración tributaria del colectivo notarial, al igual que la respuesta dada por dicho Consejo obrante en los folios 283 al 290. En consecuencia, ha de señalarse que no hay constancia documental del cumplimiento del trámite de informe previsto en el artículo 65.3.d) de la citada Ley 22/2009, de 18 de diciembre, respecto de la modificación normativa alojada en la disposición adicional tercera del anteproyecto.



A pesar de las observaciones que anteceden, y como ha señalado en múltiples ocasiones en este Consejo sobre el alcance relativo de las carencias e irregularidades cometidas en los procedimientos de elaboración de normas de rango legal, puede concluirse recordando que, una vez que el Consejo de Gobierno ha tomado en consideración el texto que ha sido redactado, con *“apreciación de qué antecedentes o trámites concretos son precisos para la elaboración de una disposición de este rango, [...] [es a] las Cortes Regionales, en última instancia, a quienes corresponde apreciar la suficiencia o carencia de los mismos”* -dictámenes n.º 33/2010, de 17 de marzo; 258/2016, de 19 de julio; o 418/2019, de 30 de octubre, entre otros muchos-.

El análisis procedimental previamente verificado puede completarse con una última reflexión atinente a la circunstancia de haberse interesado la emisión del dictamen de este Consejo con carácter urgente, apelando para ello a lo previsto en el artículo 51.2 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre. En la memoria general de impacto normativo aludida en el antecedente primero se justifica tal decisión y consiguiente reducción del plazo con el argumento de que existe una apremiante necesidad de instaurar las medidas de agilización



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

albergadas en el articulado del anteproyecto, alegando en ese sentido que no solo el Estado ha recurrido al instrumento del Real Decreto-ley para poder implementar medidas similares con la mayor rapidez, sino que han sido ya varias las Comunidades Autónomas que han utilizado ese mismo mecanismo regulatorio -no previsto en nuestro Estatuto de Autonomía- para establecer medidas simplificadoras adicionales a las arbitradas por el Estado, aprobando al efecto los correspondientes decretos-leyes autonómicos.

Nada cabe oponer a tal alegato, salvo que su formulación suscita una obligada matización sobre la parcial y exclusiva vinculación de ese condicionante temporal con el conjunto de medidas integradas en el articulado del anteproyecto, que es el que realmente se ocupa de albergar las denominadas medidas urgentes de agilización y simplificación de procedimientos para la gestión y ejecución de los fondos europeos de recuperación. Por el contrario, para el resto de innovaciones legales ubicadas en las disposiciones adicionales y finales del texto legal proyectado, ni se han alegado, ni parecen concurrir especiales razones de urgencia aprobatoria que hagan vislumbrar las ventajas reportadas por la minoración temporal prevista en el citado artículo 51.2, en contraposición con la correlativa merma de garantía de acierto que aquella puede conllevar para el desarrollo de una adecuada labor de asesoramiento por parte de este órgano consultivo. Esta es, en definitiva, una razón más, a añadir a las que luego se expondrán, sobre los inconvenientes de recurrir a la tramitación de las llamadas leyes transversales, multidisciplinarias o de contenido heterogéneo.

III

Sobre las leyes de medidas multidisciplinarias.- Aunque el título del anteproyecto de ley solo hace mención al conjunto de medidas urgentes de agilización de procedimientos residenciadas en su articulado, es obvio que una buena parte de las innovaciones legislativas llevadas a sus disposiciones finales constituyen un característico conjunto regulatorio tipificable como ley de medidas administrativas y tributarias, similar a las ya tramitadas y aprobadas por el ejecutivo regional en años anteriores -2016, 2017 o 2019- y que fueron analizadas por este Consejo en sus dictámenes n.º 12/2016, de 20

de enero; 254/2017, de 28 de junio; y 418/2019, de 30 de octubre. De hecho, en algunas de las memorias parciales aludidas en el antecedente segundo las justificaciones dadas acerca de la necesidad de las reformas puntuales respectivamente propugnadas van unidas a comentarios reveladores de su concepción como contenidos fragmentarios de una proyectada ley de medidas administrativas y tributarias que parece haberse fusionado con la iniciativa finalmente sometida a dictamen; incluso en el párrafo séptimo del apartado VI de la exposición de motivos se indica: *“Mediante las disposiciones finales se viene a regular diversas medidas de naturaleza administrativa y tributaria vinculadas a la consecución de los objetivos de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para 2021 [...]”*, mostrando así un pretendido carácter acompañante de los citados presupuestos generales del corriente ejercicio. En tales circunstancias es obligado hacer una reconducción a los criterios doctrinales expresados en reiteradas ocasiones por este Consejo acerca de los notorios inconvenientes que suele generar el uso de esta controvertida, pero cada vez más común, estrategia normativa.



Como más antiguo precedente dentro del acervo doctrinal de este Consejo, cabe retrotraerse al análisis efectuado en el dictamen n.º 86/1999, de 21 de diciembre, donde hubo de examinarse la primera iniciativa gubernamental de tramitar un anteproyecto de ley de medidas administrativas y organizativas de acompañamiento a los presupuestos anuales, que fue cuestionada por este Consejo con el siguiente argumento sintetizador: *“[...] El anteproyecto que se somete a consulta constituye básicamente una reforma de la Ley de Hacienda y de Patrimonio regionales, a las cuales se han unido otra serie de preceptos de materias diversas, sin punto de conexión y relación significativa con la ejecución de los presupuestos del año 2000, con la salvedad de los relativos a materia educativa. El Consejo estima por ello conveniente no optar por esta técnica legislativa proponiéndose, como solución la de convertir el anteproyecto en tantos como materias normadas, según se ha expuesto en esta Consideración, a fin de evitar la dispersión normativa y la posible inseguridad jurídica que para los aplicadores de la norma y para los particulares podría generar su aprobación como un texto único”*.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Con posterioridad a aquella primera iniciativa fueron promovidos otros anteproyectos legales de similar tipología que también fueron analizados por este Consejo, evaluándose el grado de idoneidad de su utilización -además de en los casos señalados previamente- en los dictámenes n.º 1/2012, de 10 de enero, y 346/2013, de 23 de octubre, donde este órgano consultivo hizo una acotación de los más relevantes criterios doctrinales rectores de la materia, a cuya manifestación conviene recurrir nuevamente.

Así, cabe reiterar que este tipo de instrumentos normativos de contenido heterogéneo no resulta, *a priori*, el medio más adecuado para introducir modificaciones en el ordenamiento jurídico. Esa hipotética falta de idoneidad esta ínsita en la fundamentación de las trabas planteadas a su empleo en sede constitucional, aduciéndose objeciones tales como su efecto desorganizador sobre el sistema de fuentes preexistente, las mayores dificultades surgidas en su toma de conocimiento por parte de los operadores jurídicos o el consiguiente riesgo de afectación del principio de seguridad jurídica; estos u otros extremos han sido ponderados en diversas ocasiones por el Tribunal Constitucional, declarándose la inconveniencia de incluir determinadas medidas en las correspondientes leyes anuales de Presupuestos, cuando su objeto se encontraba desligado de las vicisitudes propias del ciclo de ejecución presupuestaria, o analizando la viabilidad de las leyes de medidas de diverso género a las que se ha recurrido en considerables ocasiones, tanto por el legislador estatal como por las asambleas legislativas autonómicas. Así, dada la controversia que rodea el uso de esta clase de vehículos normativos transversales, resulta especialmente importante en su concepción y estructuración adoptar un adecuado planteamiento desde el punto de vista de la sistemática normativa y de la coherencia interna de la propia norma, siendo para ello particularmente recomendable observar las directrices generales de técnica normativa imperantes, de las que son acreditado referente las implantadas en el ámbito de la Administración Estatal, plasmadas en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, publicadas por Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia de 28 de julio posterior.

Según la doctrina, esta clase de leyes se caracterizan por llevar a cabo, de manera asistemática, numerosas modificaciones normativas con vocación

de permanencia y que pueden versar sobre las materias jurídicas más dispares, por lo que esa heterogeneidad y ausencia de sistemática provoca un innegable efecto descodificador del ordenamiento que dificulta la aplicación de las normas, pudiendo generarse con ello grandes dosis de inseguridad jurídica. Ello llevó al Consejo de Estado a decir en su dictamen n.º 3.445/1996, de 3 de octubre, respecto de un anteproyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que *“la seguridad jurídica y la buena técnica legislativa aconsejan que todas las normas, y muy en especial aquéllas que tienen rango de Ley, nazcan en el seno propio de la materia que es objeto de regulación, y vivan dentro de ella, hasta que sean sustituidas por otra”*, añadiendo: *“resulta perturbador para los destinatarios del derecho objetivo -nunca excusados del cumplimiento de las leyes- que la producción normativa quede reducida a una tarea formal, a la mera utilización de un procedimiento en el que no se tenga en cuenta la necesaria homogeneidad de unos preceptos con otros, dentro del Ordenamiento”*. Asimismo, en el dictamen n.º 3.095/2009, de 9 de octubre, sobre otro anteproyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social, señalaba el Alto órgano consultivo: *“el empleo de esta técnica legislativa no hace sino aumentar la dispersión normativa existente; dispersión que dificulta el conocimiento de la aplicación de unas normas jurídicas que tienen como destinatarios principales, no sólo a autoridades, funcionarios y profesionales del Derecho, sino también a los particulares. [...]”*.

La defectuosa técnica inherente al uso de las llamadas leyes de acompañamiento también ha sido advertida por el Tribunal Constitucional en varios de sus pronunciamientos. Así, en su sentencia n.º 136/2011, de 13 de septiembre, se afirmaba: *“no cabe duda que sería una técnica más perfecta circunscribir el debate político de un proyecto de ley a una materia específica, lo que alentaría una mayor especialización del mismo y, posiblemente, una mejor pureza técnica del resultado”*. Ahora bien, como también indicó el Tribunal Constitucional en su sentencia n.º 22/1981, de 8 de abril, *“en un plano hay que situar las decisiones políticas y el enjuiciamiento político que tales decisiones merezcan, y en otro plano distinto la calificación de inconstitucionalidad, que tiene que hacerse con arreglo a criterios estrictamente jurídicos”*, según los cuales *“el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que*




*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

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. El único límite que existe en nuestro ordenamiento jurídico a las leyes de contenido heterogéneo es el previsto en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que acoge como una de las causas de inadmisión de esa iniciativa «el hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí» [artículo 5.2.c)]. Ahora bien, al margen de ese supuesto, el intentar basar la inconstitucionalidad de este tipo de normas en el hecho de no estar previstas en el Texto Constitucional -como hacen los Diputados recurrentes- supone invertir los términos del debate que debe circunscribirse a comprobar si, de un lado, se encuentran prohibidas; y a si, de otro lado, de no encontrarse prohibidas, sin embargo, sí se encuentran limitadas en su uso o contenido” -sentencia n.º 136/2011, de 13 de septiembre-, añadiéndose en la misma que en la Constitución tampoco existe límite a su empleo y contenido, pues “no prevé que el principio de competencia o especialidad obligue a que sólo puedan aprobarse constitucionalmente normas homogéneas que se refieran a una materia concreta” y “aun aceptando que una ley como la impugnada puede ser expresión de una deficiente técnica legislativa, no por ello cabe inferir de modo necesario una infracción de la Constitución habida cuenta que el juicio de constitucionalidad que corresponde hacer a este Tribunal «no lo es de técnica legislativa» [SSTC 109/1987, de 29 de junio, F.3 c); y 195/1996, de 28 de noviembre, F. 4], ni de «perfección técnica de las leyes» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, F. 4), pues nuestro control «nada tiene que ver con su depuración técnica» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, F. 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, F. 4) [...] y es que, del bloque de la constitucionalidad no se deriva ni impedimento alguno para que se puedan aprobar lo que califica como «leyes transversales», ni exigencia de ninguna clase que imponga que cada materia deba ser objeto de un proyecto independiente”.

Además, tampoco puede afirmarse que las llamadas leyes “transversales” o “de acompañamiento” sean contrarias al artículo 9.3 de la Constitución, que proclama el principio de seguridad jurídica, pues, como dijo el Tribunal Constitucional en su Sentencia n.º 36/2013, de 14 de febrero, “[...] Las leyes de acompañamiento tienen un objeto que, aunque

heterogéneo, está perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el Diario Oficial de las Cortes Generales, como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el Boletín Oficial del Estado". Este argumento es igualmente extrapolable al ámbito de esta Comunidad Autónoma, donde los proyectos de ley presentados ante las Cortes Regionales son publicados en el Boletín Oficial de las Cortes Regionales y, tras su aprobación definitiva, en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, como requisito de su entrada en vigor. Asimismo, la doctrina constitucional expuesta previamente resulta trasladable al procedimiento legislativo al que están sujetas las leyes regionales, dado que ni en el Estatuto de Autonomía ni en el Reglamento de las Cortes Regionales se contempla ninguna limitación que vete la tramitación de las leyes de acompañamiento, ni tampoco respecto de las denominadas leyes de medidas transversales.



Ahora bien, todo lo dicho con anterioridad no es óbice para que este Consejo formule una nueva reconvención sobre el uso de esta técnica legislativa -llevada en esta ocasión a un punto que cabría calificar de extremo- y haga, por ello, algunas recomendaciones a fin de que pueda reconsiderarse el actual modo de configuración de la iniciativa -como las ofrecidas en los dictámenes n.º 86/1999, de 21 de diciembre; 12/2016, de 20 de enero, o 418/2019, de 30 de octubre-, propugnando una fragmentación y tramitación separada de su contenido en términos que resulten más acordes con los criterios de homogeneidad y racionalidad reclamados por una más correcta técnica y sistemática normativas.

A tal efecto, ponderando la singular sustantividad concurrente en algunas de las medidas legislativas acumuladas en el texto proyectado, así como su muy dispar trascendencia innovativa respecto de las disposiciones legales afectadas, este Consejo propone descomponer el contenido del anteproyecto en cuatro piezas independientes para su tramitación legislativa separada, que podrían acoger los siguientes contenidos:

a) Por un lado, las medidas urgentes de agilización y simplificación de procedimientos que han sido llevadas al articulado de la norma como respuesta específica a la presumible diligencia demandada por una más eficaz



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

gestión de los citados fondos europeos de recuperación, toda vez que son las únicas determinaciones del anteproyecto de ley que guardan una estricta correspondencia con su título y que pueden justificar, en puridad, las licencias formales tomadas durante su apresurado proceso de elaboración.

b) En segundo lugar, la reforma integral de la Ley 10/2007, de 29 de marzo, de Medios Audiovisuales de Castilla-La Mancha, incorporada al texto del anteproyecto como disposición final segunda, en la medida en que se trata de una revisión general del referido cuerpo legal que afecta al ochenta por ciento de su articulado -a 42 de sus 52 artículos-. Es más, dado el gran calado de esa modificación legislativa, sería más conveniente proceder a la redacción de una nueva ley que sustituya y derogue a la actualmente vigente, en consonancia con las recomendaciones plasmadas en las reglas 50, 52 y 54 de las ya citadas Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

c) En tercer lugar, las previsiones atinentes a la creación de la Agencia de la Energía y del Cambio Climático de Castilla-La Mancha (AECCCLM), residenciadas en la disposición adicional primera, dada la particular singularidad de esa iniciativa, siguiendo así la práctica habitualmente observada en los procesos de constitución de nuevas entidades de derecho público.

d) Por último, las demás medidas de diversa naturaleza contempladas en las restantes disposiciones adicionales -segunda y tercera- y finales -primera, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décima, decimoprimer, decimosegunda y decimotercera-, podrían ser integradas en una típica ley de medidas administrativas y tributarias diversas, toda vez que se trataría de cambios regulatorios de menor calado y que afectarían a diferentes disposiciones legales.

Queda así a criterio del Consejo de Gobierno atender las anteriores sugerencias sobre una posible remodelación de la iniciativa y compartimentación de sus materias que fuesen más respetuosas del principio de seguridad jurídica y acordes con las reglas de la técnica y sistemática normativas o bien remitir a las Cortes Regionales, con su actual configuración, un único proyecto de Ley de Medidas Urgentes de Agilización

y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación que se encuentra preñado de disposiciones variopintas que no guardan trabazón alguna con su título.

IV

Marco competencial y normativo.- Antes de abordar el estudio del contenido del anteproyecto de Ley sometido a dictamen, procede detenerse en el análisis del marco competencial y normativo en el que se inserta el conjunto de sus disposiciones. Así, dado el carácter plural y multidisciplinar de los aspectos que son abordados en el mismo, tal examen debe hacerse desagregado por materias, ofreciendo una visión necesariamente sumaria de los principales rasgos configuradores de sus respectivos ámbitos regulatorios.

Así, como ya se ha dicho y descrito con cierto pormenor en el antecedente duodécimo, el articulado del anteproyecto de Ley se estructura en varios títulos y capítulos que contemplan medidas de índole eminentemente procedimental atinentes a la ejecución de gastos, la celebración de convenios, los procesos de concesión de subvenciones y los procedimientos de contratación, así como algunas otras relativas a la organización de los recursos humanos y a la figura de los llamados proyectos prioritarios. A la adopción de ese principal paquete de medidas, calificadas de carácter urgente, responde la invocación a los artículos 31.1, 1ª y 28ª, y 39.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha insertada en el último párrafo de la exposición de motivos del anteproyecto, con la que se hace una acertada apelación a las competencias de la Junta de Comunidades Castilla-La Mancha en materia de *“Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”*, *“Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”* y, *“de acuerdo con la legislación del Estado [...] el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios, la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia, la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, y de los contratos y de las concesiones administrativas en el ámbito de la Comunidad”*.





*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Pues bien, dentro de ese conjunto de áreas competenciales y subsiguientes ámbitos regulatorios sectoriales los principales hitos conformadores del marco normativo a considerar vienen dados por el influjo de las siguientes disposiciones básicas estatales y normas autonómicas de desarrollo:

- En el terreno procedimental común, como es archisabido, resulta pieza clave el contenido de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dentro de cuya esfera autonómica de desarrollo ha de encuadrarse y puede destacarse el contenido de la Ley 7/2013, de 21 de noviembre, de adecuación de procedimientos en Castilla-La Mancha, uno de cuyos anexos sería objeto de modificación puntual por medio de la disposición final octava del anteproyecto.

- En materia de convenios, cabe hacer una remisión al contenido de los artículos 47 a 53 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, configuradores de la normativa básica estatal aplicable a dichos instrumentos.

- En materia de subvenciones, la legislación básica estatal se halla contenida en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), comprensiva del régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por las Administraciones públicas, la cual fue desarrollada por medio del Reglamento General aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, revestido parcialmente de igual carácter básico. En el ámbito autonómico, las principales disposiciones de alcance general concernientes a esta cuestión se encuentran localizadas en los artículos 69 al 79 del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha (TRLHCLM), aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, desarrollados también por medio del Reglamento de desarrollo del texto refundido en materia de subvenciones, aprobado por Decreto 21/2008, de 5 de febrero.

- En cuanto a los procedimientos de ejecución presupuestaria, el principal referente normativo a tomar en consideración viene dado por las previsiones del ya citado TRLHCLM, si bien todo ese amplio terreno regulatorio ha de reputarse sujeto a los designios de la Ley Orgánica 2/2012,

de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, aprobada por el Estado en desarrollo del artículo 135 de la Constitución.

- En el ámbito normativo de los recursos humanos al servicio de las Administraciones Públicas es obligado hacer mención a la principal disposición estatal básica rectora de la materia, contenida actualmente en el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, así como a su primordial norma autonómica de desarrollo, consistente en la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha.

- Por último, en materia de contratación resulta pieza capital el contenido de la legislación básica estatal de referencia, localizada en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Una vez identificados los principales referentes legales incidentes en la multiplicidad de medidas urgentes radicadas en el articulado del anteproyecto, puede pasarse al estudio de las singularidades competenciales y regulatorias suscitadas por la diversidad de asuntos tratados en sus disposiciones adicionales y finales, dentro del cual cabe efectuar las siguientes precisiones:

- En primer lugar, es tangible que las referencias competenciales y normativas enunciadas con anterioridad resultan igualmente válidas y extrapolables a las determinaciones contenidas en las disposiciones adicional primera y finales tercera, séptima, octava y decimoprimeras del anteproyecto, en cuanto que versan sobre cuestiones netamente organizativas, de índole procedimental o de gestión del personal, siendo así que las indicaciones precedentes relativas a las principales reseñas estatutarias y legales a ponderar son también trasladables a las mismas.

- La disposición adicional segunda, incidente sobre el régimen de funcionamiento de los órganos sociales de las Cooperativas, supone una manifestación de ejercicio de la competencia autonómica exclusiva prevista en el 31.1.22ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en materia de *“Cooperativas y entidades asimilables, mutuas no integradas en el sistema de Seguridad Social, respetando la legislación mercantil”*, cuya principal



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

expresión normativa actual se encuentra en la Ley 11/2010, de 4 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha, que constituye el elemento fundamental del marco legal autonómico de referencia.

- Tanto la disposición adicional tercera, como las disposiciones finales sexta, novena y decimotercera, contienen previsiones de orden fiscal con repercusión sobre diversas figuras tributarias -tasa sobre el juego, tasa por emisión de certificados, gestión de tributos cedidos por el Estado y la tasa de espectáculos taurinos-, siendo, por tanto, manifestación de varias competencias o potestades incidentes en ese ámbito financiero, como son las plasmadas en los artículos 42.1 y 44 del mismo texto estatutario, según los cuales la Comunidad Autónoma, con sujeción a los principios de coordinación con las Haciendas estatal y local y de solidaridad entre todos los españoles, tiene autonomía financiera de acuerdo con la Constitución, con dicho Estatuto y con la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas; y la Hacienda de la Comunidad Autónoma se constituye, entre otros, con los rendimientos de "*sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales*", y de "*los tributos cedidos por el Estado a que se refiere la disposición adicional primera y de todos aquellos cuya cesión sea aprobada por las Cortes Generales*". Dentro de este campo regulatorio, por tanto, merece una destacada mención la normativa estatal contenida en la Ley Orgánica 8/1990, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas; y en la Ley 25/2010, de 16 de julio, reguladora de la cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. Asimismo, en cuanto a los principales referentes legales de nuestro ordenamiento autonómico, procede hacer una remisión a las dos principales leyes que son objeto de modificación o alteración coyuntural: la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha, y la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha.

- La disposición final primera, que acoge tres modificaciones puntuales de la Ley 4/2001, de 10 de mayo, de Parques Arqueológicos de Castilla -de acusado carácter procedimental- representa una manifestación de la competencia exclusiva de la Junta de Comunidades prevista en el artículo 31.1.16ª de su Estatuto de Autonomía, relativa a "*patrimonio monumental,*

histórico, artístico y arqueológico y otros centros culturales de interés para la Región, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 28 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución". Como es lógico, el principal referente legal a considerar en ese ámbito es la propia ley autonómica objeto de alteración, que en sus aspectos procedimentales debe entenderse condicionada por la normativa básica estatal reguladora de los procedimientos administrativos, ya aludida con anterioridad.

- La disposición final segunda emprende una revisión general del contenido de la Ley 10/2007, de 29 de marzo, de Medios Audiovisuales de Castilla-La Mancha; iniciativa que se incardina con nitidez dentro del ámbito competencial de titularidad autonómica previsto en el artículo 32.9 del Estatuto de Autonomía, en virtud del cual se atribuye a la Junta de Comunidades, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de *"Prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social, en el marco de las normas básicas que el Estado establezca de acuerdo con el número 27 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución"*. En consecuencia, para regular adecuadamente esta materia resulta capital atender a las determinaciones establecidas en dicha normativa básica estatal, localizada actualmente en la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

- La disposición final cuarta incorpora dos pequeñas modificaciones de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad entre hombres y mujeres de Castilla-La Mancha, norma que fue aprobada con invocación de las previsiones contenidas en el artículo 4.3 del Estatuto de Autonomía, según el cual: *"La Junta de Comunidades propiciará la efectiva igualdad del hombre y la mujer, promoviendo la plena incorporación de ésta a la vida social y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política"*. En el ámbito estatal, como principal referente legal de esa iniciativa cabe hacer mención al contenido de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

- La disposición final quinta contiene seis modificaciones puntuales de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, que son muestra, por tanto, del ejercicio de la competencia



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

autonómica exclusiva relacionada en el artículo 31.1.20ª del Estatuto de Autonomía, concerniente a *“Asistencia social y servicios sociales. Promoción y ayuda a menores, jóvenes, tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación”*. A pesar del carácter exclusivo de esta competencia autonómica, en este ámbito regulatorio, atinente a la organización del modo de dispensación de los servicios sociales, conviene tener presente el contenido de la Ley estatal 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, cuya disposición final octava invoca como título competencial para dictarla el transversal consistente en la regulación de *“las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al art. 149.1.1ª de la Constitución”*.



- La disposición adicional décima da nueva redacción al artículo 34 de la Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha, materia igualmente asociable al mandado del artículo 4.3 del Estatuto de Autonomía y que, con carácter general, puede venir condicionada por las previsiones de Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.


- Por último, la disposición final decimosegunda acoge una modificación parcial de la reciente Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha; norma dictada en ejercicio de la competencia autonómica contemplada en el artículo 32.7 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, relativa al desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, en materia de *“Protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Normas adicionales de protección”*, si bien, dado el carácter eminentemente procedimental de la mayoría de los preceptos de esa ley, conviene agregar una nueva mención a la competencia que con carácter exclusivo recoge el artículo 31.1.28ª del citado texto estatutario, sobre el *“Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”*. Para el manejo del juego de competencias incidente en este ámbito sectorial resulta primordial la atención de las determinaciones contenidas en la Ley estatal 21/2013, de 9 de

diciembre, de Evaluación Ambiental, que establece las bases rectoras de la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, garantizando en todo el territorio del Estado un elevado nivel de protección ambiental.

V

Observación de carácter esencial.- Pasando ya al estudio pormenorizado del texto legal proyectado, este suscita la formulación de una observación a la que debe conferirse carácter esencial, por las razones que seguidamente se exponen:

Artículo 18. Tramitación de urgencia y utilización del procedimiento negociado sin publicidad por imperiosa urgencia.-



En este artículo, tras contemplarse en su apartado 1 la posibilidad de acudir a la tramitación de urgencia de los expedientes de contratación vinculados a la gestión de los referidos fondos europeos -en términos equiparables a lo previsto en el artículo 50 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre-, su apartado 2 aborda el posible uso subsidiario del procedimiento negociado sin publicidad, añadiendo: *“2. Excepcionalmente, si en el expediente de contratación se justifica adecuadamente la imposibilidad de cubrir las necesidades perseguidas con los contratos y acuerdos marco que se financien con fondos europeos mediante la tramitación urgente prevista en el apartado anterior, se podrá adjudicar el contrato mediante el procedimiento negociado sin publicidad por imperiosa urgencia previsto en el artículo 168.b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre. En estos casos, siempre que sea posible, se solicitarán, al menos, tres ofertas y se dividirá el contrato en lotes”*.

Para ponderar adecuadamente la viabilidad del precepto antedicho resulta necesario examinar con detenimiento el contenido del artículo 168.b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público (LCSP) y otros preceptos de dicho cuerpo legal que restringen radicalmente el recurso a ese singular procedimiento de adjudicación de contratos, dada su tangible proyección nociva sobre los principios de publicidad y transparencia



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

consagrados en el artículo 1 de la misma, todos ellos revestidos de la condición de normativa básica estatal, según lo señalado en su disposición final primera.

Así, el citado artículo 168, titulado “Supuestos de aplicación del procedimiento negociado sin publicidad”, establece: “*Los órganos de contratación podrán adjudicar contratos utilizando el procedimiento negociado sin la previa publicación de un anuncio de licitación únicamente en los siguientes casos:* [] a) *En los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios, en los casos en que:* [] 1.º *No se haya presentado ninguna oferta [...].*

b) *En los contratos de obras, suministros y servicios, en los casos en que* [] 1.º *Una imperiosa urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, demande una pronta ejecución del contrato que no pueda lograrse mediante la aplicación de la tramitación de urgencia regulada en el artículo 119.* [] 2.º *Cuando se dé la situación a que se refiere la letra e) del artículo 167, siempre y cuando en la negociación se incluya a todos los licitadores que, en el procedimiento antecedente, hubiesen presentado ofertas conformes con los requisitos formales del procedimiento de contratación [...]* []

c) *En los contratos de suministro, además, en los siguientes casos:* [...].”

Posteriormente, el artículo 170.1 ratifica esa condición de lista cerrada de sus presupuestos de uso, señalando al abordar las “*Especialidades en la tramitación del procedimiento negociado sin publicidad*”: 1. *Los órganos de contratación únicamente harán uso del procedimiento negociado sin publicación previa de un anuncio de licitación cuando se dé alguna de las situaciones que establece el artículo 168 y lo tramitarán con arreglo a las normas que establece el artículo 169, en todo lo que resulten de aplicación según el número de participantes que concurran en cada caso, a excepción de lo relativo a la publicidad previa”.*

Es consciente este Consejo de que el artículo 18.2 aquí analizado guarda pleno paralelismo con un precepto de similar tenor contenido en el

artículo 17.8 del Decreto-ley 5/2021, de 2 de febrero, de medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalidad de Cataluña y su sector público, aprobado por su Presidencia, así como con sendas previsiones halladas en otros dos instrumentos normativos similares e igualmente inspiradas en aquel, localizables en el artículo 35.1 del Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y en el artículo 30.5 del Decreto-ley 4/2021, de 31 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Canarias.

No obstante, la confrontación del precepto proyectado con las determinaciones de ineludible observancia impuestas por la legislación básica estatal aludida con anterioridad revela que al configurarse el supuesto especial examinado se ha prescindido de una de las notas caracterizadores esenciales fijadas por dicha regulación básica, que son las que justifican y propician su uso excepcional, la cual exige que la utilización de tal modo de adjudicación contractual se deba a acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo. Como quiera que tales extremos son obviados en el precepto analizado, debe interpretarse que el uso del controvertido procedimiento en el ámbito regulatorio definido en el artículo 2 del anteproyecto de Ley podría hacerse incluso en supuestos en que el órgano de contratación hubiera podido prever anticipadamente el acontecimiento generador de esa situación de apremio no soslayable con el empleo de las reglas de la tramitación urgente.

En consecuencia, en opinión de este Consejo, el citado artículo 18.2 entra en colisión con la normativa básica estatal de referencia, hallándose afectado de un potencial vicio de inconstitucionalidad.

VI

Otras observaciones de carácter no esencial.- Ahondando en el estudio del texto legal proyectado, este suscita la formulación de otras observaciones desprovistas de carácter esencial, atinentes a cuestiones de



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

orden conceptual, de técnica y sistemática normativa o simples extremos de redacción, que son abordadas a continuación:

Exposición de motivos.-

En primer lugar, y enlazando con lo ya señalado en la consideración III sobre la incierta caracterización parcial de la norma como una genuina Ley de acompañamiento a los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2021 -aprobados por la Ley 11/2020, de 28 de diciembre-, procedería replantearse el contenido del párrafo séptimo de su apartado VI, alusivo al carácter de medidas de acompañamiento concurrente en las disposiciones finales del anteproyecto, dada la más que discutible vocación accesoria a los presupuestos de la mayoría de las innovaciones normativas residenciadas en tales disposiciones, así como el notable distanciamiento temporal ya existente entre la norma legal proyectada y la ley promulgada para aprobar dichos presupuestos anuales.


De otro lado, en el caso de que la norma proyectada mantuviese su actual estructura compositiva y consiguiente naturaleza multidisciplinar, convendría completar el contenido de la exposición de motivos con más especificaciones que hagan una minuciosa alusión a la diversidad de títulos competenciales ejercitados a través de las medidas regulatorias incorporadas a sus disposiciones adicionales y finales, en términos concordantes con lo expuesto en la consideración IV, al describir el marco normativo incidente sobre cada una de dichas disposiciones.

Artículo 13. Subvenciones de concurrencia no competitiva.-

Este artículo establece en su apartado 1: *“En el caso de subvenciones financiadas con fondos europeos, cuyo objeto sea financiar actuaciones o situaciones concretas que no requieran de valoración comparativa con otras propuestas, se podrán dictar las resoluciones de concesión por orden de presentación de solicitudes, una vez realizadas las comprobaciones de concurrencia de la situación o actuación subvencionable y el cumplimiento del resto de requisitos exigidos, hasta el agotamiento del crédito presupuestario asignado en la convocatoria. En estos casos no será de aplicación el procedimiento simplificado de concurrencia previsto en el*

artículo 75.1 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha”.

El examen del contenido del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, evidencia la clara afinidad existente entre el citado artículo 13.1 y el artículo 62.1 de dicha norma estatal, donde se establece: *“Subvenciones de concurrencia no competitiva financiadas con fondos europeos. [] 1. En el caso de subvenciones relacionadas financiadas con fondos europeos, reguladas por la Ley 38/2003 de 17 de noviembre General de Subvenciones, cuyo objeto sea financiar actuaciones o situaciones concretas que no requieran de valoración comparativa con otras propuestas, se podrán dictar las resoluciones de concesión por orden de presentación de solicitudes una vez realizadas las comprobaciones de concurrencia de la situación o actuación subvencionable y el cumplimiento del resto de requisitos exigidos, hasta el agotamiento del crédito presupuestario asignado en la convocatoria”.*



Con el citado precepto estatal parece estar configurándose una singular categoría de subvenciones, *“de concurrencia no competitiva”*, desprovista de un claro encaje legal dentro de la tipología de procedimientos contemplada en el artículo 22 de la citada LGS, que distingue únicamente entre el procedimiento ordinario de concesión en régimen de concurrencia competitiva y las tres modalidades de procedimientos de concesión directa enumerados en su apartado 2, las cuales se corresponden nítidamente con las contempladas en el artículo 75.2 del vigente TRLHCLM. Resulta dudoso, por tanto, si el Estado está creando una nueva modalidad de procedimiento ordinario de concesión, en régimen de concurrencia no competitiva, o si está recurriendo a uno de los procedimientos de concesión directa subsumibles en los presupuestos tratados en los epígrafes b) y c) del citado artículo 22.2 de la LGS.


Esta circunstancia mueve a recordar las insistentes observaciones formuladas por este Consejo en sus dictámenes n.º 150/2006, de 28 de septiembre, 346/2013, de 23 de octubre, y 203/2018, de 13 de junio, sobre la regulación del llamado, primeramente, *“régimen de evaluación individualidad”* y luego *“procedimiento simplificado de concurrencia”* -vigente en la actualidad-, por las dificultades que suscitaba su



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

enquadramiento dentro de los criterios clasificatorios establecidos por el Estado como normativa básica en la materia, a cuyas consideraciones basta aquí remitirse.

El tenor del artículo 62 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, parece representar ahora una suerte de respaldo estatal a esta atípica categoría procedimental contemplada en el artículo 75.1 del TRLHCLM y desarrollada de forma pormenorizada en los artículos 32 y 33 del Decreto 21/2008, de 5 de febrero, aprobatorio del Reglamento del TRLHCLM sobre Subvenciones, que se ocupan de regular el llamado -hoy en día- "*procedimiento simplificado de concurrencia*".



A tenor de lo expuesto, resulta un tanto desconcertante la formulación negativa contenida en el inciso final del precepto analizado, tendente a eludir la aplicación de las normas del citado procedimiento simplificado de concurrencia, dado que los elementos determinantes de su configuración legal y reglamentaria -contenidos en el artículo 75.1 del TRLHCLM, y 32 y 33 del citado Reglamento de desarrollo- se asemejan notoriamente al sistema temporal de gestión propiciado por el artículo 62.1 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, y en el primer inciso del artículo 13.1 del anteproyecto; sobre todo si dicha negación no va acompañada de una formulación positiva que identifique la modalidad procedimental -de concesión directa- a través de la cual habrían de canalizarse los procedimientos de concesión de tales subvenciones. De tal modo, se sugiere reconsiderar el contenido del precepto analizado, ponderando si no sería más esclarecedor efectuar una remisión general a las reglas de concesión caracterizadores del "*procedimiento simplificado de concurrencia*" contempladas en el artículo 33 del citado Decreto 21/2008, de 5 de febrero, sin perjuicio de las particularidades que pudiesen venir impuestas por la normativa propia reguladora de la subvención.

Artículo 31. Régimen de control de los expedientes de gasto.-

En este artículo, perteneciente al capítulo que se ocupa de las medidas para agilizar la gestión y el control presupuestario de los expedientes de gasto vinculados a la financiación con los citados fondos europeos de recuperación, sus dos primeros apartados establecen las siguientes especialidades: "*1. La*

fiscalización previa de todos los actos incluidos en la letra a) y la intervención del reconocimiento de las obligaciones prevista en la letra b) del artículo 95 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, se ejercerá, siempre que dichos actos estén sujetos a función interventora, en la modalidad de fiscalización limitada previa, cualquiera que sea el tipo de gasto al que se refiera el expediente y la cuantía del mismo. En dichos expedientes no se ejercerá la fiscalización plena. [] 2. Como extremos adicionales aplicables a los referidos expedientes de gasto, se verificarán, únicamente, aquellos que, por su trascendencia en el proceso de gestión de estos fondos y para garantizar su adecuación a las directrices establecidas por las Instituciones de la Unión Europea, se determinen mediante orden de la consejería competente en materia de Hacienda. En tanto no se dicte la referida orden, los extremos esenciales a verificar en los expedientes de gasto que se financien con cargo a los fondos europeos serán los siguientes: [] a) []”.



El examen del citado Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, denota el claro paralelismo existente entre el precepto analizado y lo señalado por el artículo 45 de dicha norma estatal, donde se establece con similar finalidad: “La función interventora aplicable a estos expedientes se ejercerá conforme a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria, en su normativa de desarrollo, y de acuerdo con las siguientes reglas: [] 1. La fiscalización previa de todos los actos incluidos en la letra a) y la intervención previa del reconocimiento de las obligaciones prevista en la letra b) del artículo 150.2 de la Ley General Presupuestaria se ejercerá, siempre que dichos actos estén sujetos a función interventora, en régimen de requisitos básicos, cualquiera que sea el tipo de gasto al que se refiera el expediente y su cuantía. No procederá la aplicación del régimen general de fiscalización en ningún caso. [] 2. Como extremos adicionales aplicables a los expedientes que implementen la aplicación de estos fondos, únicamente se verificarán aquellos que, por su trascendencia en el proceso de gestión de estos fondos y para garantizar que su aplicación se adecúa a las directrices establecidas por las instituciones de la Unión Europea, determine el Consejo de Ministros a propuesta de la Ministra de Hacienda, previo informe de la Intervención General de la Administración del Estado, de acuerdo con lo previsto en el apartado g) del artículo 152.1 de la Ley General Presupuestaria. [] En tanto



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

no se apruebe el citado acuerdo específico de Consejo de Ministros, los extremos adicionales a verificar en los expedientes que se financien con cargo a los Fondos de los Planes Next Generation UE serán: [] a) [...]”.

La comparación de los dos preceptos transcritos previamente deja entrever cierta disonancia terminológica en el tenor del artículo 31.2 del anteproyecto de ley, consistente en denominar adicionales los extremos que deben ser objeto de comprobación cuando sean fijados por la ulterior orden de la Consejería competente en materia Hacienda allí prevista y llamarlos esenciales mientras los mismos quedan provisionalmente identificados por los epígrafes a) y b) del propio apartado 2.

La lectura del artículo 97 del TRLHCLM, regulador de la fiscalización previa, muestra que la norma autonómica ha optado por aplicar el apelativo de requisitos “esenciales” a aquellos que, como mínimo, deben ser objeto de comprobación en esa modalidad de fiscalización limitada previa. Sin embargo, el modo de configuración del artículo 152 de la Ley General Presupuestaria -precepto equivalente en el ámbito estatal- sí propicia un adecuado uso del término “adicionales” para referirse a los aludidos en su apartado 1.g), que es el doblemente empleado en el artículo 45.2 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre.

En consecuencia, para evitar incertidumbres interpretativas parece conveniente adecuar plenamente el contenido del precepto analizado a la terminología utilizada en el artículo 97 de nuestro TRLHCLM, usando en ambas ocasiones la expresión extremos “esenciales”.

**Disposición adicional primera. Entidad de derecho público
Agencia de la Energía y del Cambio Climático de Castilla-La Mancha.-**

En esta disposición, cuya forzada integración en el cuerpo de la ley ha sido distinguida negativamente en la consideración III, se aborda la regulación de la citada AECCCLM, estableciéndose sobre su naturaleza jurídica y régimen de funcionamiento en sus dos primeros apartados: *“1. Se crea la Agencia de la Energía y del Cambio Climático de Castilla-La Mancha, como entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión, dependiente de la Administración de la*

Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a través de la Consejería competente en materia de energía. [] 2. La Agencia de la Energía y del Cambio Climático de Castilla-La Mancha se rige por el Derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tenga atribuidas y en los aspectos regulados en esta Ley, en sus estatutos y el resto de normas de derecho administrativo general y especial que le sean de aplicación”.

Pues bien, la invocación al sometimiento de la entidad a las normas de Derecho privado, como primera indicación descriptiva de su régimen de funcionamiento, resulta un tanto ficticia y perturbadora, dada la declarada naturaleza pública de la entidad y el rosario de excepciones, no cerrado, insertado tras ese cuestionable aserto; toda vez que, como tal tipo de entidad, la misma queda sujeta a la multiplicidad de normas de derecho público atinentes a materias procedimentales, actuaciones contractuales, ejercicio de potestades administrativas, gestión patrimonial y mecanismos de control financiero y contable, así como al resto de normas de derecho administrativo que fueron de aplicación por su incuestionable consideración como entidad integrante del sector público regional; condición dimanante, entre otras, de las previsiones de los artículos 2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre; 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre; 3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, o 4 del TRLHCLM.

En consecuencia, se sugiere reformular el contenido del apartado 2 de dicha disposición adicional invirtiendo su orden expositivo, en unos términos que destaquen, primeramente, la operatividad ineludible y preferente de la normativa de carácter público allí mencionada, y luego, el carácter secundario o residual de las normas derecho privado que pudieran serle de aplicación.

Disposición adicional tercera. Bonificación de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar. Máquinas o aparatos de juego.-

En la referida disposición se prevé: “1. Se establece una bonificación de la cuota fija de la tasa fiscal que graba las máquinas o aparatos de juego, por el importe correspondiente al número de días en los que durante el año 2021 no ha sido posible su explotación, por haberse acordado en las resoluciones dictadas por las autoridades sanitarias de la Administración



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

regional para la contención de la expansión del COVID-19, la suspensión de la apertura al público de los locales y establecimientos en los que conforme a la normativa de juego pueden instalarse ese tipo de máquinas. [] 2. El importe de la bonificación se calculará dividiendo las cuotas semestrales fijadas en el artículo 31.2 de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha, entre el número total de días del correspondiente semestre y multiplicando la cifra obtenida por el número de días en los que no ha sido posible la explotación de las máquinas conforme a lo establecido en el apartado anterior”.


Pues bien, la remisión normativa efectuada en el apartado 2 del precepto previamente transcrito mueve a advertir que este Consejo tiene conocimiento de que existe otra iniciativa legal en tramitación que ha sido analizada en su reciente dictamen n.º 136/2021, de 22 de abril, relativo a un anteproyecto de “Ley del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego en Castilla-La Mancha”, donde se contiene una disposición derogatoria que contempla tal efecto para los artículos 30 al 38 de la citada Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha. De tal modo, será preciso estar atento a la progresión temporal de ambas iniciativas legislativas, a fin de que las referencias legales localizadas en la indicada disposición adicional tercera sean consecuentes con la realidad normativa vigente al tiempo de su aprobación por las Cortes Regionales.

Disposición final primera. Modificación de la Ley 4/2001, de 10 de mayo, de Parques Arqueológicos de Castilla-La Mancha.-

Esta disposición acoge en su apartado uno una modificación completa del artículo 5 de la citada Ley 4/2001, de 10 de mayo, que quedaría redactado en los siguientes términos: “1. El procedimiento de declaración de Parque Arqueológico podrá ser iniciado de oficio o a solicitud de cualquier persona física o jurídica. [] 2. Las solicitudes de iniciación que se formulen deberán contener lo establecido en el artículo 66.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, e incorporar los siguientes documentos: [] a) [...] [] 3. El procedimiento para la declaración de Parque Arqueológico finalizará mediante decreto del Consejo de Gobierno, que habrá de adoptarse y notificarse en un plazo máximo de doce meses. En los procedimientos iniciados a solicitud del

interesado el vencimiento del plazo máximo sin que se haya dictado y notificado resolución expresa tendrá efecto desestimatorio”.

El cotejo de estas previsiones con lo establecido en el actual artículo 5.4 de dicha ley permite apreciar que con la reforma emprendida se pretende clarificar que el plazo de resolución de los procedimientos concernidos resulta común a los dos posibles tipos de iniciativa existentes, manteniéndose el carácter desestimatorio del silencio administrativo derivado de una falta de resolución expresa y adecuándose el plazo máximo de tramitación a las previsiones consignadas en el anexo 1 de la Ley 8/2006, de 20 de diciembre, del Régimen Jurídico aplicable a la resolución administrativa en determinadas materias, que ya elevó dicho tiempo de resolución a un año.



La naturaleza de las cuestiones abordadas en el precepto analizado, en la medida en que imponen un silencio de sentido denegatorio, aconseja traer a colación las previsiones del artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que establece sobre la figura del silencio administrativo: *“En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general”.* El último inciso del precepto transcrito denota su tangible vinculación con las previsiones de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo -la llamada Directiva Bolkestein-, relativa a los servicios del mercado interior, así como su conexión con la normativa básica estatal dictada para efectuar la trasposición de su contenido al ordenamiento jurídico español, dentro de la cual merecen obligada mención las Leyes 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio -denominada coloquialmente como “Ley Paraguas”-, y a la Ley 25/2009, de 22 de



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*


diciembre -denominada “Ley Ómnibus”-, cuyas consecuencias regulatorias en el ámbito procedimental fueron analizadas pormenorizadamente por este Consejo en la consideración III del dictamen n.º 229/2013, de 10 de julio, relativo a la vigente Ley 7/2013, de 21 de noviembre, de adecuación de Procedimientos de Castilla-La Mancha.

A consecuencia de todo ello, resulta preciso recordar que para el establecimiento de un mecanismo denegatorio asociado a la figura del silencio administrativo, como el contemplado en el precepto analizado, la norma que lo instituya -de necesario rango legal- ha de contener alguna motivación especificativa sobre la razón imperiosa de interés general que justifique tal medida, la cual habrá de estar entre las enumeradas al efecto en el artículo 3.1.1 de la citada Ley 17/2009, de 23 de noviembre, que efectúa la siguiente definición: “*«Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas a las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de Seguridad Social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural*”.

El examen del contenido de la exposición de motivos revela que en la misma no se incorpora ninguna determinación a los efectos analizados, como tampoco obra justificación alguna en el texto del artículo redactado, siendo así que no se estaría dando satisfacción a la previsión establecida en la legislación básica estatal citada como referente en la materia.

El estudio del contenido de las tres sucesivas leyes regionales que han ido abordando la adecuación de los procedimientos administrativos autonómicos a la normativa básica estatal en materia de plazos y sentido del silencio -leyes 10/2001, de 22 de noviembre; 8/2006, de 20 de diciembre y 7/2013, de 21 de noviembre-, deja ver que no se ha producido todavía un tratamiento integral de la cuestión que reúna y unifique en un mismo texto

todas las determinaciones regulatorias de los dos aspectos que precisan del respaldo de una norma provista de rango legal: los silencios desestimatorios y los plazos de resolución superiores a seis meses. Así, la norma actualmente vigente, contenida en la citada Ley 7/2013, de 21 de noviembre, parece seguir conviviendo con determinaciones de esa índole alojadas en leyes sectoriales; de ello es buena muestra lo previsto en su disposición adicional segunda, donde se establece: “*Procedimientos de área de actividad de gestión de personal y de patrimonio histórico. [] El sentido del silencio y los plazos máximos de resolución establecidos en la Ley 8/2006, de 20 de diciembre, relativos a los procedimientos del área de actividad «gestión de personal» y «patrimonio histórico», mantendrán su vigencia, hasta la aprobación de las normas sectoriales que los regulen de manera específica*”, quedando aquella Ley 8/2006, de 20 de diciembre, expresamente derogada en todo lo demás, por virtud de lo señalado en la disposición derogatoria única de la Ley 7/2013, de 21 de noviembre.



En las circunstancias descritas, resulta llamativo que la instauración del silencio negativo atinente a los procedimientos de autorización de teletrabajo, ubicada en la disposición final octava del anteproyecto de ley, sí haya sido acertadamente articulada como una modificación de la Ley 7/2013, de 21 de noviembre; y, sin embargo, con diferente criterio sistemático, para las reglas procedimentales relativas a los procedimientos de declaración de parques arqueológicos -igualmente necesitadas del soporte y motivación de una norma de rango legal- se eluda alcanzar esa misma expresión codificadora, a pesar de que con su inserción en el anexo I.B) de la referida Ley 7/2013, de 21 de noviembre, que enumera los procedimientos sujetos a “*silencio administrativo desestimatorio y plazo de resolución superior a seis meses*”, vendría a solventarse la carencia de motivación previamente apuntada, dado que en la tabla conformadora del citado anexo I.B) la quinta de sus columnas se ocupa, precisamente, de explicitar la razón imperiosa de interés general justificativa del carácter desestimatorio impuesto en cada caso.

De tal modo, se propone insertar en la exposición de motivos del anteproyecto de Ley alguna justificación expresiva de la razón imperiosa de interés general que motiva el carácter desestimatorio del silencio contemplado en el futuro artículo 5.3 de la Ley 4/2001, de 10 de mayo, o bien residenciar



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*


esa justificación en otra modificación puntual de la Ley 7/2013, de 21 de noviembre -análoga a la prevista en la disposición final octava del anteproyecto-, agregando a su anexo I.B) una nueva entrada concerniente a los procedimientos de declaración de parques arqueológicos.

Disposición final quinta. Modificación de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha.-

Su apartado cuatro da nueva redacción al artículo 42 de la citada Ley 14/2010, de 16 de diciembre, que quedaría redactado en los siguientes términos: “*Artículo 42. Concertación con entidades públicas y privadas. []*
1. Las Administraciones Públicas competentes en materia de Servicios Sociales podrán encomendar a entidades públicas o a entidades privadas, prioritariamente las de iniciativa social, la provisión o gestión de prestaciones previstas en el catálogo mediante concierto social, convenio o contrato, ajustándose la pertinencia de su aplicación al carácter de la actividad a contratar o a la provisión de servicios de que se trate, siempre que, en el caso de entidades privadas, cuenten con la oportuna autorización y figuren inscritas en el Registro de Servicios Sociales. [] [...] []
3. A los efectos de la concertación de plazas o la provisión de determinadas prestaciones, en el marco de lo establecido en esta ley, el Consejo de Gobierno establecerá un régimen jurídico especial, atendiendo a las específicas condiciones de la prestación de los servicios sociales y reglamentariamente se determinará el procedimiento administrativo, los requisitos para acceder a la misma, así como las prescripciones técnicas y los criterios de concesión. . [] [...] []
5. La concertación social de plazas en residencias de personas mayores conllevará únicamente el pago de las plazas efectivamente ocupadas”.

Para entender adecuadamente las consecuencias derivadas de la innovación normativa prevista en el futuro apartado 5, en materia de pagos, resulta conveniente examinar la evolución experimentada por dicha cuestión en las sucesivas alteraciones normativas producidas en la Orden de 25 de julio de 1998 de la Consejería de Bienestar Social, reguladora de la concertación de plazas Residenciales, Estancias Diurnas en Centros Residenciales y Centros de Mayores con entidades públicas o privadas, remitiéndose a las previsiones de su artículo 8, dimanantes, hoy en día, de la reforma operada

por medio de la Orden de 20 de junio de 2012 de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, en donde se determina sobre el precio de las plazas: “1. La Consejería competente en materia de asuntos sociales abonará por la prestación de los servicios concertados una cantidad que se fijará por plaza y día y que se abonará únicamente por las plazas concertadas que se encuentren ocupadas por las personas usuarias, aunque éstas pudieran estar ausentes por diversas circunstancias de salud o sociofamiliares durante períodos de tiempo concedidos o determinados en base a lo establecido en el artículo 13 del Decreto 186/2010, de 20/07/2010, del régimen jurídico de los centros y servicios especializados para la atención a las personas mayores en la red pública de Castilla-La Mancha y del procedimiento de acceso a los mismos. [] 2. En ningún caso, la Consejería abonará cantidad alguna por las plazas reservadas que se encuentren sin ocupar. [] [...]”.



También cabe precisar que, según el tenor actualmente vigente de artículo 12 de la citada Orden de 25 de julio de 1998, relativo a la vigencia de los conciertos: “1. La duración de los conciertos que se formalicen a partir de la entrada en vigor de esta Orden será desde su firma hasta el final del año natural en que se hayan suscrito. [] 2. No obstante, mediante cláusulas adicionales, se podrá prorrogar la vigencia de los conciertos suscritos hasta un período máximo de doce meses, así como aumentar, disminuir o declarar a amortizar el número de plazas concertadas. [] 3. Cuando una de las partes concertantes no prevea la prórroga del concierto deberá comunicarlo a la otra parte con una antelación mínima de tres meses”. Asimismo, interesa puntualizar que la referida Orden de 20 de junio de 2012 incorporaba una disposición transitoria segunda, en la que se establecía que “Los conciertos suscritos inicialmente o que se encuentren en periodo de prórroga se adaptarán a lo dispuesto en esta Orden a partir de su entrada en vigor”.

La puesta en común del conjunto de preceptos anteriormente transcrito pone de manifiesto que con la reforma legal proyectada va a incidirse abruptamente sobre un ámbito de actuación prestacional en el que existen derechos y obligaciones contraídos en el marco de una relación sinalagmática y cuyo alcance temporal parece extenderse, con carácter general, hasta el final del corriente ejercicio. En tales circunstancias, a juicio de este Consejo, la disposición analizada debería venir acompañada de



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

algunas reglas de transición dirigidas a aportar mayor seguridad jurídica, clarificando en qué modo las nuevas determinaciones legales instauradas son respetuosas del conjunto de derechos y obligaciones ya pactado por las partes suscriptoras de los conciertos, sin provocar sobre ese bloque convencional efectos inciertos o restrictivos que pudieran verse mediatizados por las determinaciones del artículo 9.3 de la Constitución.

Disposición final decimosegunda. Modificación de la Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha.-

El apartado dos contiene una modificación del artículo 37 de dicha Ley que cambia la redacción de sus apartados 5 y 7, y añade un nuevo apartado 10, los cuales quedan redactados de la siguiente forma: “5. *El órgano sustantivo, una vez comprobada formalmente la adecuación de la documentación presentada, la remitirá, en el plazo de diez días hábiles, al órgano ambiental para que elabore el documento de alcance del estudio de impacto ambiental. [] Si la documentación inicial presentada por el promotor junto con la solicitud careciera de la información exigible o fuera insuficiente para poder efectuar las consultas a las Administraciones Públicas afectadas, se requerirá al promotor para que, en el plazo de diez días hábiles, subsane la falta de información o acompañe la documentación necesaria, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su solicitud. [] 7. Las Administraciones públicas afectadas y las personas interesadas consultadas deberán pronunciarse en el plazo máximo de treinta días hábiles desde la recepción de la documentación. Transcurrido este plazo sin que se hayan recibido estos pronunciamientos, el procedimiento continuará si el órgano ambiental cuenta con elementos de juicio suficientes para elaborar el documento de alcance del estudio de impacto ambiental. [] Si el órgano ambiental no tuviera los elementos de juicio suficientes, bien porque no se hubiesen recibido los informes de las Administraciones públicas competentes que resulten relevantes, o bien porque habiéndose recibido estos resultasen insuficientes para decidir, requerirá personalmente al titular del órgano jerárquicamente superior de aquel que tendría que emitir el informe, para que en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez*



días hábiles, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora. El requerimiento efectuado se comunicará al órgano sustantivo y al promotor, y suspende el plazo previsto para la elaboración del documento de alcance. [] Si transcurrido el plazo de diez días hábiles otorgado al efecto, el órgano ambiental no ha recibido los informes de las Administraciones públicas afectadas que resulten relevantes para la determinación del alcance del estudio de impacto ambiental, el órgano ambiental elaborará el documento de alcance haciendo constar la ausencia de los informes solicitados para conocimiento del promotor y del órgano sustantivo. [] En todo caso, el promotor podrá reclamar a la Administración competente la emisión del informe, a través del procedimiento previsto en el artículo 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. [] 10. El documento de alcance del estudio de impacto ambiental será válido durante el plazo de dos años a partir del día siguiente al de su notificación al promotor. Perderá su validez una vez que transcurra dicho plazo sin que se haya presentado ante el órgano sustantivo el estudio de impacto ambiental para iniciar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria”.



El considerable alcance de las alteraciones operadas en el citado artículo 37 haría aconsejable dar una nueva e íntegra redacción al mismo, de conformidad con las recomendaciones contenidas en la regla 61 de las tan citadas Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que establece: “Reproducción íntegra de apartados o párrafos.- En el caso de que se modifiquen varios apartados o párrafos de un artículo, el contenido de éste se reproducirá íntegramente. Si se trata de modificaciones menores, cabe admitir la nueva redacción únicamente del apartado o párrafo afectados”.

Disposición final decimotercera. Modificación de la Ley 5/2020, de 24 de julio, de Medidas Urgentes para la Declaración de Proyectos Prioritarios en Castilla-La Mancha.-

En esta disposición final se establece: “Se modifica la disposición adicional octava [de la Ley 5/2020, de 24 de julio], que queda con la siguiente redacción: “Hasta el 31 de diciembre de 2021 se bonifica con un porcentaje del 100% el importe de la tasa de espectáculos taurinos, prevista en los



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

artículos 348 a 351 de la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias". Por su parte, la referida disposición adicional octava objeto de modificación determina: "Bonificación de la tasa de espectáculos taurinos. [] Durante el plazo de un año a contar desde la fecha de entrada en vigor de esta ley, se bonifica con un porcentaje del 100% el importe de la tasa de espectáculos taurinos, prevista en los artículos 348 a 351 de la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias".



La puesta en común de ambos preceptos permite apreciar el carácter indirecto y hasta perifrástico de la modificación, que en realidad afecta de forma más inmediata a las previsiones de los artículos 348 y 351 de la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, pero sin recoger indicación alguna en el título de la disposición. De tal modo, no se aprecia qué ventajas reporta su caracterización como una alteración de la disposición adicional octava de la Ley 5/2020, de 24 de julio, la cual incidió de manera temporal y un tanto accidental en el contenido de la citada Ley de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha. Así, para intentar mantener una mayor coherencia del sistema de fuentes se considera más adecuado reconfigurar el contenido de la disposición analizada como una disposición adicional, de corte y titulación similares a los de la incluida como disposición adicional tercera en el anteproyecto de Ley, relativa a la "Bonificación de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar. Maquinas o aparatos de juego".

Irregularidades y discordancias de tipo gramatical o tipográfico.-

Finalmente, se aconseja verificar un repaso general del texto del anteproyecto, a fin de corregir algunas deficiencias de redacción, imprecisiones o discordancias tipográficas que han sido detectadas a lo largo del mismo, de las que, a modo de ejemplo, cabe ofrecer las siguientes muestras:

a) En el párrafo sexto del apartado II de la exposición de motivos resulta inexacta la referencia efectuada al "artículo primero" del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, que debería sustituirse por una alusión al "artículo 1".

b) En diversos párrafos del apartado V de la exposición de motivos, donde se explica el contenido del anteproyecto, las referencias numéricas a los capítulos conformadores de su Título II deberían efectuarse con numeración romana, ya que es la efectivamente empleada en el cuerpo del articulado.

c) En el párrafo undécimo del apartado V de la exposición de motivos se aprecian las siguientes erratas:

- En la quinta línea, el infinitivo “*resultar*” debería reemplazarse por la forma verbal “*resulta*”.

- En las dos líneas siguientes, las formas verbales “*determinan*” y “*condicionan*” deberían emplearse en singular, para concordar en número con el sustantivo “*selección*”.

d) En el párrafo decimoquinto de este mismo apartado V de la exposición de motivos, segunda línea, el sustantivo “*expediente*” debería figurar en plural. En similar discordancia numérica incurre el participio “*vinculado*”, situado cuatro líneas después.

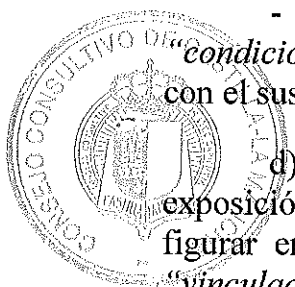
e) En el párrafo decimoséptimo de ese mismo apartado V el sustantivo “*Título*” -el III- carece de tilde.

f) En el artículo 7.1, quinta línea, se ha insertado indebidamente el sustantivo “*ley*” tras la expresión “*con fondos europeos*”.

g) En el artículo 26, cuarta línea, el término “*un*” debería sustituirse por “*uno*”.

h) En la disposición derogatoria única, apartado 1, la fecha de aprobación del Decreto 6/2013, debería consignarse en letra: “*de 7 de febrero*”.

i) En las disposiciones finales séptima, octava, novena, décima, decimoprimer y decimotercera, que son las que carecen de subdivisión en apartados numéricos, no se ha seguido el mismo criterio tipográfico en la





Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha

configuración de su texto marco, ya que figura en letra normal en las dos primeras -séptima y octava- y en letra negrilla en las cuatro restantes.

j) A lo largo de la exposición de motivos y del articulado del anteproyecto se han efectuado varias referencias al Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, encabezando el término “Ley” con letra mayúscula en la mayoría de los casos. Por el contrario, en alguna ocasión se ha utilizado dicho sustantivo iniciado con letra minúscula, como sucede en el artículo 16.1. A la vista de esa discordancia tipográfica, se sugiere emplear siempre dicho término en letras minúsculas, conforme se infiere del contenido de la regla 6 de las mencionadas Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.



k) Por último, se observa que se ha hecho un uso cambiante de las reglas de acentuación aplicadas a los demostrativos que hacen función pronominal en la oración; como, por ejemplo: “éste” -artículo 28.1 o disposición final segunda, apartado once, artículo 46.6-, “éstos” -artículo 28.3-, “aquel” -artículo 30.1- “aquellos” -artículos 20.2 o 31.2- o “aquellas” -artículo 30.3-.

Para dar uniformidad a esta cuestión conviene remitirse a las instrucciones reflejadas en el Diccionario Panhispánico de Dudas de la Real Academia Española de la Lengua, donde se propone al efecto adoptar un criterio muy restrictivo, indicando: *“Los demostrativos este, ese y aquel, con sus femeninos y plurales, pueden ser pronombres (cuando ejercen funciones propias del sustantivo). [...] Sea cual sea la función que desempeñen, los demostrativos siempre son tónicos y pertenecen, por su forma, al grupo de palabras que deben escribirse sin tilde según las reglas de acentuación: [...] Por lo tanto, solo cuando en una oración exista riesgo de ambigüedad porque el demostrativo pueda interpretarse en una u otra de las funciones antes señaladas, el demostrativo llevará obligatoriamente tilde en su uso pronominal”*.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones contenidas en el presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación como proyecto de Ley, el anteproyecto de Ley de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación, señalándose como esencial la observación expuesta en la consideración V.”

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

Toledo, 29 de abril de 2021



EL PRESIDENTE



LA SECRETARIA GENERAL

EXCMO. SR. CONSEJERO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS