



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

N.º 333/2022

Excmo. Sr.:

D. Francisco Javier de Irizar Ortega,  
Presidente

D. Antonio Conde Bajén,  
Consejero

D. Sebastián Fuentes Guzmán,  
Consejero

D. José Miguel Mendiola García,  
Consejero

D.<sup>a</sup> Araceli Muñoz de Pedro,  
Consejera

D. Juan Luis Ramos Mendoza,  
Secretario General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión extraordinaria celebrada el día 12 de diciembre de 2022, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 16 de noviembre de 2022, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas, Financieras y Tributarias de Castilla-La Mancha.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

**Primero. Orden de inicio.-** El 27 de octubre de 2022 el titular de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas ordenó a la Secretaría General, en coordinación con las Secretarías Generales afectadas, la elaboración con carácter de urgencia en su tramitación, del anteproyecto de



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

Ley de Medidas Administrativas, Financieras y Tributarias de Castilla-La Mancha, argumentando al efecto: “[...] *En estos momentos es necesario acometer una serie de modificaciones legislativas que, aun regulando algunos aspectos que pudieran acometerse en la Ley de Presupuestos Generales, en otros podrían rozar los límites establecidos por el Tribunal Constitucional. Se ha optado por tanto por una Ley de Medidas Administrativas, Financieras y Tributarias, dejando a la Ley de Presupuestos Generales de Castilla-La Mancha la regulación del contenido necesario, propiamente dicho. [...]*”.

**Segundo. Memoria del análisis de impacto normativo.-** La Secretaria General de Hacienda y Administraciones Públicas suscribió una memoria en la que se analiza la conveniencia del anteproyecto, sus objetivos y posibles alternativas; su estructura y contenido efectuando un análisis jurídico del mismo con respecto a las normas afectadas; y los impactos del anteproyecto, con referencia a su adecuación al orden constitucional de competencias; sus efectos sobre la competencia, el ingreso y gasto presupuestario; impacto por razón de género; cargas administrativas e impacto en la infancia y adolescencia, concluyendo respecto de este último que su impacto es nulo al tratarse de una norma reguladora de tributos y de gestión administrativa que apuesta por agilizar los efectos beneficiosos de la actuación de las Administraciones Públicas sobre la ciudadanía.

Sobre la tramitación de la norma, la memoria justificaba su carácter de urgencia expresando que “*dada su relación con la Ley de Presupuestos de 2023 se propone la tramitación de urgencia de la misma. [ ] Puesto que el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha no habilita al Consejo de Gobierno para dictar disposiciones legislativas con la forma de Decreto-Ley, es necesario acudir a la tramitación urgente de la norma a fin de que las medidas estén operativas lo antes posible. [ ] En este sentido, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se prescinde de los trámites de audiencia e información públicas*”.

**Tercero. Memorias impulsoras y justificativas de la iniciativa.-** Como elementos conformadores del expediente de elaboración de la Ley de



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

Medidas Administrativas, Financieras y Tributarias de Castilla-La Mancha, figuran en el mismo las siguientes memorias justificativas, en las cuales, para las diversas normas cuya modificación se pretende, se efectúa un estudio de los objetivos y conveniencia de la modificación propuesta, ámbito competencial, su contenido y tramitación, así como sobre los impactos de la iniciativa en los ámbitos jurídico, presupuestario, de la competencia y competitividad de las empresas, simplificación administrativa y por razón de género:

a) Memoria de análisis de impacto normativo suscrita por el Secretario General de Fomento, de fecha 27 de octubre de 2022, sobre la modificación de la Ley 2/2002, de 7 de febrero, por la que se establecen y regulan diversas modalidades de viviendas de protección pública de Castilla-La Mancha, por la que se introduce una disposición adicional comprensiva de medidas de impulso para la promoción pública de viviendas, tendentes a introducir la posibilidad de que el pago del precio de la ejecución de obra pública se haga a través de contraprestaciones consistentes en bienes inmuebles inventariados en los patrimonios de la Consejería de Fomento y de la empresa pública GICAMAN. La memoria enfatizaba el carácter extraordinario de la medida, aplicable únicamente a las promociones de viviendas iniciadas y no concluidas con anterioridad a la entrada en vigor de la norma.

La anterior se completaba con otra, de idéntico contenido, formulada por GICAMAN, respecto de la modificación de la misma Ley 2/2002, de 7 de febrero.

A las citadas memorias se acompañan un informe favorable de impacto demográfico suscrito por el Secretario General de Fomento y certificación del Secretario de la Comisión Regional de Vivienda, fechada el 6 de octubre de 2022, expresiva del acuerdo favorable a las modificaciones propuestas para la Ley 2/2002, de 7 de febrero, y para el Decreto 3/2004, de 20 de enero, de Régimen Jurídico de las Viviendas con Protección Pública, adoptado por la Comisión en su sesión de 5 de octubre de 2022.

b) Memoria sobre objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la aprobación de la modificación puntual de la Ley 2/2002, de 7 de febrero, por la que se establecen y regulan las diversas modalidades de



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

viviendas de protección pública en Castilla-La Mancha, y del Decreto 3/2004, de 20 de enero, de Régimen Jurídico de las Viviendas con Protección Pública, suscrita por la Directora General de Vivienda el 30 de septiembre de 2022, cuyo objeto es la creación de dos nuevos tipos de viviendas protegidas.

c) Memoria suscrita por el Director General de Transportes y Movilidad de la Consejería de Fomento, sobre la modificación de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de ordenación del transporte de personas por carretera en Castilla-La Mancha, que considera justificada ante la necesidad de introducir cambios en el régimen sancionador para unificar la imposición y tramitación de las sanciones cometidas en el transporte de viajeros por carretera, con independencia de si transcurre íntegramente o no por el territorio de nuestra Comunidad Autónoma.

d) Informe-propuesta del Director General de Cohesión Territorial de la Consejería de Desarrollo Sostenible, sobre la modificación de la Ley 10/2007, de 29 de marzo, de Medios Audiovisuales de Castilla-La Mancha, a fin de dar cumplimiento a las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (que no se identifican) que condenaban a convocar el concurso público de las licencias disponibles de Televisión Digital Terrestre (TDT) Local en las condiciones legalmente exigibles, y declarar el decaimiento de las adjudicaciones provisionales -no formalizadas- de concesiones del servicio público de TDT de ámbito local, resultantes del concurso público convocado por acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 11 de septiembre de 2007. Con la modificación propuesta, añadía, se pretende clarificar *“la determinación del número de licencias a licitar y la atribución legal de competencias en el procedimiento, suspendiendo su convocatoria en tanto se revise el Plan Técnico Nacional y cancelando el concurso convocado en 2007, todo ello sin perjuicio de la posterior tramitación de una nueva Ley de Medios Audiovisuales de Castilla-La Mancha acorde con la nueva legislación básica contenida en la recientemente aprobada Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual”*.

Consta en el expediente el informe de impacto demográfico de la modificación de la Ley 10/2007, de 29 de marzo, emitido con fecha 4 de



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

noviembre de 2022 por el Director General de Cohesión Territorial de la Consejería de Desarrollo Sostenible.

e) Memoria de la Consejera de Igualdad y Portavoz, suscrita el 7 de octubre de 2022, justificativa de la modificación de la Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha, y de la derogación del Decreto 38/2002, de 12 de marzo, para la aplicación de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de prevención de malos tratos y de protección a las mujeres maltratadas. Expresaba que la finalidad de la modificación es ampliar el número de mujeres beneficiarias de las ayudas económicas directas y reducir los trámites en el establecimiento o modificación de sus bases reguladoras mediante su aprobación por orden del titular de la Consejería con competencias en materia de igualdad entre mujeres y hombres. Asimismo, justificaba la derogación del Decreto 38/2002, de 12 de marzo, en la obsolescencia de su contenido y la confusión que puede generar su coexistencia con la Ley 4/2018, de 8 de octubre.

A la memoria se acompañaban sendos informes de impacto demográfico emitidos por la Consejera de Igualdad y Portavoz en fecha 7 de octubre de 2022.

f) Memoria parcial de análisis de impacto normativo y de género del anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas y Tributarias, relativa a la normativa que afecta al SESCAM, suscrita por su Secretario General el 27 de septiembre de 2022, comprensiva de la propuesta de modificación de las siguientes leyes: Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación; y Ley 8/2020, de 16 de octubre, por la que se crea la reserva estratégica de productos sanitarios en Castilla-La Mancha.

g) Memoria del Comisionado del Reto Demográfico fechada el 27 de octubre de 2022, que incluye una propuesta de modificación de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, para la inclusión en ella de una disposición adicional sexta que permita a



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

determinados municipios el disfrute de los incentivos y medidas de apoyo específico destinados a las zonas rurales en riesgo de despoblación.

Se adjuntaba certificado de la Secretaria del Consejo Regional de Desarrollo del Medio Rural y frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha, en el cual se dejaba constancia de haberse dado cuenta del proyecto modificativo en la sesión celebrada el 14 de octubre de 2022.

h) Memoria justificativa suscrita por la Secretaría General de Desarrollo Sostenible, en la que se describe la necesidad de modificar la disposición adicional primera de la Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación, en el contexto actual de crisis energética creada por la situación bélica y de recuperación de la crisis económica generada por la pandemia Covid-19, proponiendo la modificación de la naturaleza jurídica de la entidad de derecho público “*Agencia de la Energía y del Cambio Climático de Castilla-La Mancha*”, a organismo autónomo, a cuyo efecto la disposición adicional primera de la Ley 4/2021, de 25 de junio, sugerida contiene la creación del organismo autónomo, su régimen jurídico, fines y competencias en materia energética y de cambio climático, habilitación para la aprobación de sus estatutos, régimen general de su personal, régimen presupuestario, económico-financiero, contable y fiscalizador, y la habilitación para el inicio del procedimiento de integración de la empresa pública Instituto de Sistemas Fotovoltaicos de Concentración, S.A.U., en el organismo autónomo.

La memoria incluye un detallado análisis sobre el impacto económico y presupuestario de la modificación propuesta, concluyendo con una estimación del presupuesto total anual para el funcionamiento de la Agencia de 2.366.780 euros.

i) Memoria justificativa suscrita por la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego con fecha 19 de octubre de 2022, en la que se explican cuáles son las propuestas de modificación legal promovidas desde dicho órgano gestor relativas al ámbito tributario, que afectarían a varios artículos de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha, con incidencia en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas





(IRPF), por la aprobación de nuevas desgravaciones fiscales y deducciones sobre el mismo, a fin de aminorar los efectos de la inflación en la ciudadanía y favorecer a las familias y a las empresas.

La memoria incluye un análisis sobre las nuevas deducciones fiscales por diferentes conceptos con repercusión en el IRPF y su consiguiente incidencia presupuestaria sobre los ingresos públicos autonómicos. Por ello, en relación con las medidas tributarias promovidas, dicho documento concluye lo siguiente: *“En relación a lo establecido en el artículo 21.1 de la Ley 10/2019, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2020, todo proyecto de disposición de carácter general que implique gastos o minoración de ingresos en ejercicios presupuestarios futuros, requerirá con carácter previo, el informe favorable de la Dirección General competente en materia de presupuestos. La modificación proyectada, por la naturaleza de su contenido, como ya se ha dicho, implica minoración de los ingresos públicos, por lo que será necesario incorporar al expediente el mencionado informe”*.

A continuación, se incorpora al expediente informe de impacto demográfico de la norma modificativa propuesta, emitido por la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego el 21 de octubre de 2022.

**Cuarto. Informe de impacto de género.-** La Jefa de Área responsable de la Unidad de Género, de la Secretaría General de Hacienda y Administraciones Públicas, emitió informe de impacto de género del anteproyecto de ley, con fecha 7 de noviembre de 2022, en el que tras analizar el marco legal en el que se inserta la iniciativa, y efectuar un análisis de su pertinencia y efectos sobre la igualdad de género, concluye señalando que su impacto es positivo.

**Quinto. Informe de la Dirección General de Presupuestos.-** El Director General de Presupuestos emitió informe sobre el anteproyecto de ley con fecha 7 de noviembre de 2022. Tras analizar el impacto de la iniciativa propuesta en materia presupuestaria, concluye que los únicos costes económicos relevantes son los referidos al presupuesto de gastos de la Agencia de la Energía y del Cambio Climático, que asciende a 2.366.270 euros, que cuentan con cobertura por medio de las fuentes de financiación



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

procedentes de los ingresos del propio organismo autónomo, siendo financiados, en lo que exceda, con cargo a la sección 23 “*Desarrollo sostenible*”.

De otro lado, informaba que, en relación con la modificación de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha, la modificación o inclusión de nuevas deducciones que afectan al IRPF supondrá una minoración estimada en los ingresos presupuestarios que se calcula en un total de 85.000.000 euros, cuyo impacto final “*se producirá en el año 2024 con ocasión de la liquidación definitiva de la recaudación del IRPF que, en el ámbito del sistema de financiación autonómica, corresponda a Castilla-La Mancha*”.

La Dirección General de Presupuestos culminaba informando favorablemente el anteproyecto de ley, “[...] *considerando que los gastos a imputar en ejercicios futuros quedarán en todo caso supeditados a las dotaciones presupuestarias que para tal fin se consignen en las correspondientes y sucesivas leyes de presupuestos, teniendo en cuenta el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que se establezca para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*”.

**Sexto. Informe del Gabinete Jurídico.-** El día 9 de noviembre de 2022 fue emitido informe por parte del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, suscrito por la Directora de los Servicios Jurídicos, en relación con el texto legal en proceso de aprobación, en el que se hace una descripción del ámbito competencial, contenido y procedimiento de elaboración de la reforma legal proyectada, tras lo cual se concluye informando favorablemente el anteproyecto de Ley.

**Séptimo. Informe de la Secretaría General de Hacienda y Administraciones Públicas.-** Obra a continuación el informe suscrito el día 14 de noviembre de 2022 por la Secretaria General de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, en el que se analizan los aspectos procedimentales suscitados por la disposición legal en tramitación, destacando de la misma que su finalidad es completar y acompañar la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 2023,





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

lo cual justifica su tramitación por vía de urgencia y la ausencia de la sustanciación de los trámites de audiencia e información pública, con amparo en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. En virtud de lo anterior, concluía emitiendo *“informe favorable a la elevación al Consejo de Gobierno del anteproyecto de ley, a efectos de su toma en consideración y decisión sobre ulteriores trámites”*.

**Octavo. Petición de informe al Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria.-** En cumplimiento de lo prevenido en el artículo 65.3.d) de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, reguladora del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego solicitó, con fecha 15 de noviembre de 2022, informe del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria.

En el momento de remisión del expediente al Consejo Consultivo no consta que dicho informe haya sido emitido.

**Noveno. Toma en consideración por el Consejo de Gobierno.-** Según la certificación expedida por el Vicepresidente de la Junta y Secretario del Consejo de Gobierno, este órgano en reunión celebrada el día 16 de noviembre de 2022, adoptó el acuerdo de tomar en consideración el anteproyecto de ley sometido a dictamen, así como instar con carácter urgente el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

**Décimo. Contenido del anteproyecto de Ley.-** El expediente contiene un único ejemplar del texto del anteproyecto de ley sometido a dictamen -el remitido al Consejo de Gobierno para su toma en consideración-, titulado *“de Medidas Administrativas, Financieras y Tributarias de Castilla-La Mancha”*, que se compone de una exposición de motivos (dividida en tres apartados), doce artículos incardinados en tres capítulos, una disposición transitoria, una derogatoria y tres finales.

En la exposición de motivos se describe el objeto y finalidad de la Ley, haciendo una amplia descripción de su contenido.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

El capítulo I, “*Medidas Administrativas*”, que está conformado por 10 artículos relativos a las siguientes materias:

- Artículo 1.- “*Modificación de la Ley 2/2002, de 7 de febrero, por la que se establecen y regulan las diversas modalidades de viviendas de protección pública en Castilla-La Mancha*”, afectante a la disposición adicional segunda y a la disposición transitoria primera.

- Artículo 2.- “*Modificación de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de ordenación del transporte de personas por carretera en Castilla-La Mancha*”, dividido en cuatro apartados en los que se modifican el penúltimo párrafo de la exposición de motivos y el artículo 54, y se suprimen los artículos 55 a 65.

- Artículo 3.- “*Modificación de la Ley 10/2007, de 29 de marzo, de Medios Audiovisuales de Castilla-La Mancha*”, constituido por cuatro apartados en los que se da una nueva redacción a los artículos 5 y 20.2 segundo párrafo, y a la disposición transitoria única; se introduce una nueva disposición adicional segunda y se renumera la disposición adicional única como disposición adicional primera.

- Artículo 4.- “*Modificación de la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de Medidas Complementarias para la Aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales*”, con supresión de los apartados 2 y 3 de su artículo 1.

- Artículo 5.- “*Modificación de la Ley 3/2016, de 5 de mayo, de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha*”, para adicionar un nuevo artículo 2 bis, sobre “*Órganos de contratación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*”.

- Artículo 6.- “*Modificación de la Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha*”, en su artículo 29.1 y 3.

- Artículo 7.- “*Modificación de la Ley 8/2020, de 16 de octubre, por la que se crea la reserva estratégica de productos sanitarios en Castilla-La*



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*Mancha*”, para dar una nueva redacción al apartado 1 de su disposición adicional primera.

- Artículo 8.- *“Modificación de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha*”, en el que se incluye una nueva disposición adicional sexta relativa a la *“Ampliación del destino de las medidas de incentivación positiva y medidas de apoyo específico”*.

- Artículo 9.- *“Modificación de la Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación”*, en relación con su disposición adicional primera, para la creación de la Agencia de la Energía y del Cambio Climático de Castilla-La Mancha como organismo autónomo.

- Artículo 10.- *“Modificación del Decreto 3/2004, de 20 de enero, de Régimen Jurídico de las Viviendas con Protección Pública”*, consistente en la adición de una disposición adicional duodécima.

El capítulo II, titulado *“Medidas Financieras”*, integrado por el artículo 11, destinado a la *“Modificación del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre”*, y constituido por nueve modificaciones puntuales que afectan a los artículos 7, 9, 10, 31.2, 48.3, 58, 61 y 84, así como a la supresión del artículo 72.2.

El capítulo III, rubricado *“Medidas Tributarias”*, incorpora el artículo 12 que, dividido en ocho apartados, tiene por objeto la *“Modificación de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha”*, dando una nueva redacción a sus artículos 3, 3.bis, 7.1 y 3, 12, y 18.1 y 2; e introduciendo los artículos 12.quinquies, 12.sexies y 12.septies.

La disposición transitoria única contiene una previsión de esa índole sobre el tratamiento de los procedimientos de gestión del presupuesto de gastos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la ley.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

La disposición derogatoria única contiene una declaración genérica a tal efecto y una específica referida al Decreto 38/2002, de 12 de marzo, para la aplicación de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de prevención de malos tratos y de protección a las mujeres maltratadas.

Las tres disposiciones finales están dedicadas a la *“Adaptación normativa en el ámbito de las competencias en materia de gestión del gasto público”* (la primera); a la *“Salvaguarda del rango de disposiciones reglamentarias”* de la disposición adicional duodécima del Decreto 3/2004, de 20 de enero, de Régimen Jurídico de las Viviendas con Protección Pública, de novedosa regulación (la segunda); y a la *“Entrada en vigor”* de la norma a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, con excepción de las deducciones fiscales sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), que serán de aplicación a hechos imposables producidos a partir del período impositivo iniciado el 1 de enero de 2022 (la tercera).

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 18 de noviembre de 2022.

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 Administrativas, Financieras y Tributarias de Castilla-La Mancha, 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,



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.-** Continuando con el estudio de las actuaciones seguidas en el procedimiento de elaboración de la norma, cabe reseñar, primeramente, que el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte del Gobierno de la Comunidad Autónoma no se halla subordinado a las previsiones formales radicadas en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dictadas como normativa básica estatal en uso de la competencia exclusiva enunciada en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, toda vez que gran parte de sus previsiones se ha visto afectada por la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo, cuyo fundamento jurídico 7 niega la posibilidad de una regulación estatal definitiva del cauce procedimental aplicable a las iniciativas legislativas emprendidas por los gobiernos autonómicos, afirmando a ese 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*



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*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)”.*

Hecha esa puntualización introductoria, procede reiterar que en el ámbito de esta Comunidad Autónoma y con carácter general la iniciativa legislativa del ejecutivo se encuentra regulada en el artículo 35 de la citada Ley 11/2003, de 25 de septiembre, el cual dispone que *“El Consejo de Gobierno ejerce la iniciativa legislativa mediante proyectos de Ley. 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 y a la vista del texto proyectado, decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos estos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Resulta así que esa ley autonómica se decantó por no definir cuáles habían de ser las *“actuaciones”* y *“antecedentes”* previos a la referida toma en consideración, ni fijar los *“ulteriores trámites y consultas”* que sucedan a la misma, de lo que puede extraerse que, en cada caso, serán los que se hagan precisos y mejor concuerden con el contenido de la concreta iniciativa que se promueva.

A tenor de lo expuesto, tras examinarse las actuaciones desarrolladas durante el procedimiento de elaboración del anteproyecto legislativo sometido a dictamen, cuyos principales trámites ya han sido reflejados resumidamente en los antecedentes, cabe hacer algunas observaciones encaminadas a poner de manifiesto cierta falta de idoneidad en el conjunto de actuaciones desarrolladas, dentro del cual cabe señalar algunas carencias singulares.

En primer lugar, conviene indicar que la celeridad imprimida al proceso de tramitación de la iniciativa -en el que se ha invertido menos de un mes-, culminado por la petición de dictamen urgente a este Consejo, ha tenido una notoria trascendencia restrictiva sobre las posibilidades de participación ciudadana en la misma, las cuales se han visto completamente cercenadas por la elusión de los trámites de consulta e información públicas aludidos en el artículo 133 de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre -en este caso, de índole





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

facultativa- y de las medidas de análoga finalidad contempladas en los capítulos III y IV del título I de la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha. Consecuentemente, tampoco puede entenderse acreditado el cumplimiento de la exigencia de publicidad activa instaurada por el artículo 12.1 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, que impone tal deber divulgativo respecto de: *“b) Los anteproyectos de ley y los proyectos de decretos legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. [ ] [...] d) Las memorias e informes que integren los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo, la memoria sucinta de todo el procedimiento y la memoria económica, así como toda aquella documentación preceptiva que, conforme a la legislación sectorial vigente, deba ser sometida a un periodo de información pública durante su tramitación”*. Se advierte así que la tramitación de este tipo de leyes de medidas multidisciplinares, cuando son impulsadas de forma expeditiva para lograr su coincidencia temporal con una ley anual de presupuestos, puede acarrear una precariedad participativa que menoscaba los objetivos sociales procurados con ambas disposiciones legales, de tal modo que su admisibilidad como instrumento innovador del ordenamiento jurídico queda puesta en entredicho cuando ese presunto carácter acompañante de las disposiciones albergadas en las mismas no es perceptible en alguna parte del heterogéneo bloque de medidas integradas en el consiguiente proyecto legislativo, como ocurre con muchas de ellas en este caso.

Es más, esa rauda y simultánea tramitación de dispares reformas legales, incidentes sobre multiplicidad de ámbitos sectoriales, también ha comportado la omisión de algún informe de órganos colegiados de participación que deberían haber sido consultados respecto de alguna concreta parte del articulado. Este es el caso del Consejo Regional de Transportes de Castilla-La Mancha, previsto en el artículo 11 de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de ordenación del transporte de personas por carretera en Castilla-La Mancha, cuyas funciones aparecen enumeradas en artículo 2 del Decreto 101/1985, de 12 de noviembre, incluyéndose entre las mismas la de *“4. Informar los proyectos de disposiciones de carácter general que afecten a la ordenación de los transportes terrestres dentro del ámbito territorial de*



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*Castilla-La Mancha*”; incumbencia esta advertible en el artículo 2 del anteproyecto, al incorporar cuatro modificaciones de muy diferente magnitud en la citada Ley 14/2005, de 29 de diciembre.

En otro orden de cosas, dada la repercusión de las previsiones del capítulo III del anteproyecto -relativas al IRFP y el impuesto sobre Sucesiones y Donaciones- sobre la regulación autonómica en materia de tributos cedidos por el Estado, cabe recordar que 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. La necesidad de esa actuación viene refrendada por el hecho de que se ha sustanciado el trámite de comunicación y petición de 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, aunque ese informe tampoco obra en el expediente, al haber sido solicitado un día antes de instarse el dictamen de este Consejo, haciéndose imposible, con ello, que este órgano consultivo pudiera tener conocimiento de las eventuales observaciones formuladas por el referido Consejo Superior. Ahora bien, esa petición tardía -si pretende aprobarse y publicarse la ley antes de finalizar el ejercicio- podría tener amparo en el supuesto excepcional contemplado en el apartado 3.d).3º de dicho artículo 65, donde se permite una solicitud posterior a la aprobación del proyecto de ley “[...] cuando, por cualquier razón, el anteproyecto se someta a la aprobación del Gobierno estatal o del Consejo de Gobierno autonómico sin tiempo suficiente para cumplir con lo preceptuado en el párrafo anterior”.

Asimismo, el trámite de comunicación al Senado antedicho viene impuesto por el artículo 2.2 de la Ley 25/2010, de 16 de julio, del 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 otras ocasiones: “[...] la comunicación aludida podrá hacerse por las propias



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*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”* -dictámenes n.º 126/2002, de 11 de octubre; 171/2005, de 22 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-.

A pesar de las observaciones que anteceden, y como ha señalado múltiples veces 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, después de que el Consejo de Gobierno haya tomado en consideración el texto 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*” -por ejemplo, dictámenes n.º 33/2010, de 17 de marzo; 258/2016, de 19 de julio; o 418/2019, de 30 de octubre-.

El análisis procedimental previamente verificado puede completarse con una última reflexión atinente a la circunstancia de haberse instado 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. Tal invocación se justifica en la escasez de tiempo disponible antes de concluir el ejercicio y la necesidad de que algunas de las medidas contempladas entren en vigor de forma coetánea a las contempladas en el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2023, recientemente dictaminado por este Consejo, que preveía su entrada en vigor para el 1 de enero de 2023. Ahora bien, lo cierto es que ese alegato resulta poco coherente con lo establecido en la disposición final tercera del texto proyectado, donde se contempla que la ley de medidas analizada “[...] *entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, con excepción de las deducciones fiscales sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas previstas*



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*en su artículo 11, que serán de aplicación a hechos impositivos producidos a partir del periodo impositivo iniciado el 1 de enero de 2022”;* de tal manera que, salvo en lo tocante a las referidas deducciones impositivas, parece harto improbable que el resto de las determinaciones del anteproyecto pueda hallarse en vigor al inicio del próximo año natural, ya que su fecha de vigencia queda asociada a una publicación que no va a poder verificarse con la antelación requerida para lograr su plena yuxtaposición a las determinaciones de la ley anual de presupuestos generales para 2023. De hecho, la última ley de medidas acompañantes examinada por este Consejo en su dictamen n.º 392/2021, de 11 de noviembre, convertida luego en la Ley 1/2022, de 14 de enero -cuya disposición final segunda recogía similares previsiones sobre su entrada en vigor-, fue publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha (DOCM) del 19 de enero posterior, iniciando su vigencia en el mes de febrero, lo que evidencia el escaso fuste de los argumentos empleados en respaldo del acortamiento de plazos invocado.

### III

**Sobre las leyes de acompañamiento.-** Aunque en el título del anteproyecto de Ley de medidas sometido a dictamen no se hace una mención explícita a su condición de normativa acompañante de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el ejercicio de 2023, así debe ser reputada la futura disposición legal, que ha recibido tal calificación en varios de los trámites del proceso de elaboración seguido al efecto y así se infiere, también, de la justificación vertida en el párrafo tercero del apartado I de su exposición de motivos.

Por ello, conviene recordar que las denominadas “*leyes de acompañamiento*” surgieron a partir de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, con el propósito de eludir los efectos obstativos de la doctrina del Tribunal Constitucional atinente a los límites constitucionales del contenido de las leyes de presupuestos, siendo utilizadas por el Estado con posterioridad hasta la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Paralelamente, también



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

algunas Comunidades Autónomas han recurrido asiduamente a dicha herramienta legislativa -por ejemplo, en la última anualidad, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia o La Rioja-, al igual que ha hecho nuestro legislador autonómico en diversas ocasiones, pudiendo citarse, como manifestaciones más recientes, las acogidas en las leyes de medidas tributarias y administrativas de Castilla-La Mancha 3/2016, de 5 de mayo; 11/2019, de 20 de diciembre; o 1/2022, de 14 de enero.

Esta singular tipología de leyes se caracteriza por llevar a cabo, de manera asistemática, numerosas modificaciones normativas con vocación de permanencia, que versan sobre materias dispares y cuyo calendario de tramitación intenta hacerse coincidir con el proyecto de ley de presupuestos generales de cada ejercicio. Según la doctrina, esa ausencia de sistemática y heterogeneidad 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 estatal: “[...] *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. [...]*”.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

La defectuosa técnica inherente al uso de esas 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 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*





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*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”.*

Es más, 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 último 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 DOCM, 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.

Dicho todo lo anterior, y como ya ha recomendado este Consejo con motivo del estudio de otros precedentes similares, se estima que resultaría más adecuado, desde el punto de vista de la técnica normativa, desglosar el presente anteproyecto legal en dos textos diferenciados, que podrían dedicarse, respectivamente, a las medidas de índole administrativa comprendidas en su capítulo I, por un lado, y a las medidas de carácter financiero y tributario, por otro -las radicadas en los capítulos II y III, en las



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

que sí podría operar cierta necesidad de avenencia cronológica con los presupuestos anuales-, quedando a criterio del Gobierno atender tal sugerencia segregativa o remitir a las Cortes un único proyecto de ley de Medidas Administrativas, Financieras y Tributarias de Castilla-La Mancha, en la forma en que el texto ha sido enviado a este Consejo.

#### IV

**Contexto competencial y normativo.-** Previamente al análisis del contenido del anteproyecto legislativo sometido a dictamen, procede efectuar algunas indicaciones referenciales sobre el marco normativo en el que va a insertarse el conjunto de sus disposiciones, a cuyo fin, dado el carácter plural y multidisciplinar de los aspectos que son regulados en el mismo, conviene llevar a cabo un examen sectorial desagregado en la forma que seguidamente se expone.

Según la descripción localizada en el antecedente décimo, el citado anteproyecto se estructura en tres capítulos, dedicados, respectivamente, al establecimiento de medidas administrativas -artículos 1 al 10-, financieras -artículo 11- y tributarias -artículo 12-. Consecuentemente, para analizar el marco normativo concernido por cada uno de esos tres ámbitos sustantivos puede seguirse el mismo orden expositivo del articulado del anteproyecto, diferenciando entre medidas de naturaleza administrativa, financiera y tributaria.

**1. Marco normativo relativo a las medidas administrativas incluidas en el capítulo I.-** Esta parte del anteproyecto contempla varias medidas relativas a organización administrativa y radicación de atribuciones orgánicas, al régimen estatutario de los empleados públicos y a singularidades en materia de contratación, con dispar proyección sobre diferentes ámbitos sectoriales -como vivienda o medio ambiente-. A la implantación de ese paquete de medidas se vincula el influjo de los artículos 31.1 1ª y 39.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, citados al efecto en diferentes pasajes de su exposición de motivos, mediante los cuales se hace una acertada apelación a las competencias de la Junta de Comunidades Castilla-La Mancha



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

en materia de *“Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”* 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”*.

Partiendo de ese planteamiento, en materia de contratación pública -cuestión tratada en los artículos 1. Uno, 5 y 7 del anteproyecto- 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. En cuanto al ámbito normativo de los recursos humanos al servicio de las Administraciones Públicas, que se ve afectado por el contenido del artículo 4, es obligado hacer mención a la principal disposición estatal básica rectora de la materia, contenida 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 otro lado, en varios artículos de ese capítulo I se insertan disposiciones innovadoras de regímenes sancionadores imperantes en los ámbitos de la vivienda protegida y el transporte, con lo que, además de las competencias organizativas previamente aludidas y de las propias de los dos ámbitos señalados -artículo 31.1, 2ª y 4ª del Estatuto de Autonomía-, se suscitan también las competencias de índole procedimental enunciadas en el artículo 31.1 28ª del citado texto estatutario, siendo así que, en ambos casos, la regulación autonómica concebida habrá de tener en cuenta las directrices estatales sobre el ejercicio de la potestad sancionadora localizadas en el capítulo III del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público. Asimismo, en el terreno procedimental común, como es archisabido, resulta pieza clave el contenido de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dentro de cuya esfera autonómica de desarrollo puede destacarse el contenido de la Ley 7/2013, de 21 de noviembre, de adecuación de procedimientos en Castilla-La Mancha.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

El artículo 3, que modifica parcialmente la Ley 10/2007, de 29 de marzo, de Medios Audiovisuales de Castilla-La Mancha, 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 esencial atender a las determinaciones establecidas en dicha normativa básica estatal, que ha sido objeto de reciente modificación a través de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual.

El artículo 6, que modifica la Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha, incide sobre una materia 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.

El artículo 7, que introduce una leve modificación en la Ley 8/2020, de 16 de octubre, por la que se crea la reserva estratégica de productos sanitarios de Castilla-La Mancha, suscita, además de la materia contractual mencionada con anterioridad, el ejercicio de las atribuciones competenciales localizadas en el artículo 33.1 de nuestro Estatuto de Autonomía, relativo a la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

El artículo 8, contiene una alteración de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, cuyo principal referente regulatorio estatal se halla en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, norma cuyo contenido ha sido dictado, en su mayor parte, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1 13ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre las *“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”*, si bien



incluye varios preceptos dictados al auspicio de las reglas 18<sup>a</sup>, 23<sup>a</sup>, 24<sup>a</sup> y 29<sup>a</sup> de ese artículo 149.1 de la Constitución.

Por último, en los artículos 9 y 10 del anteproyecto se abordan cuestiones de ordenación institucional o concernientes al régimen de viviendas protegidas, que también se asocian con facilidad a las mismas normas legales y títulos competenciales citados con anterioridad. No obstante, en el segundo de ellos, por el que se inserta una nueva disposición adicional en el Decreto 3/2004, de 20 de enero, de Régimen Jurídico de las Viviendas con Protección Pública, su propio tenor revela la necesidad de armonizar su contenido con dos normas reglamentarias estatales aprobadas recientemente en ese campo: el Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; y el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025.

**2. Entorno normativo atinente a las medidas financieras ubicadas en el capítulo II.-** Las determinaciones radicadas en esta parte del articulado constituyen, todas ellas, modificaciones que inciden en el actual contenido del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha (TRLHCLM), aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, afectando, principalmente, a cuestiones de asignación competencial, a aspectos relativos al ciclo de gestión presupuestaria de los gastos o a la función de tesorería, materias que habrán de adecuarse al resto de la regulación contenida en dicho cuerpo legal, así como a los diseños de las Leyes Orgánicas 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), y 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, esta última aprobada por el Estado en desarrollo del artículo 135 de la Constitución.

El título competencial autonómico para regular estas materias se encuentra recogido, básicamente, en los artículos 31.1 12<sup>a</sup> -sobre *“Planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Región, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional y del sector público económico de Castilla-La Mancha”*-



y 39. Tres del tan citado Estatuto de Autonomía, según el cual, en ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento prevista en su artículo 31.1 1ª, y de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma *“la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia”*.

**3. Marco normativo relativo a las medidas tributarias incluidas en el capítulo III.-** En cuanto al marco competencial y normativo referente a los tributos tratados en el artículo 12 del anteproyecto -modificativo de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha-, estos son encuadrables en la categoría de los llamados tributos cedidos, sujetos a las previsiones contenidas en la Constitución Española, cuyo artículo 133 determina que *“La potestad originaria para exigir tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante Ley”*, si bien *“[...] las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes”*. Esa última facultad, en lo referente a las Comunidades Autónomas, debe ponerse en relación con las previsiones establecidas en los artículos 156.1 y 157.1 del mismo texto constitucional que reconocen su autonomía financiera *“[...] para el desarrollo y ejecución de sus competencias”*. Así, entre los recursos de las Comunidades Autónomas a los que se refiere el artículo 157.1 se encuentran *“[...] a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado [...]”*, estableciendo el posterior apartado 3 que *“[...] Mediante Ley Orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1”*.

Esta regulación se encuentra contenida, en primer lugar, en la aludida LOFCA, cuyo artículo 11 dispone: *“Solo pueden ser cedidos a las Comunidades Autónomas, en las condiciones que establece la presente Ley, los siguientes tributos: [ ] a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con carácter parcial con el límite máximo del 50 por 100. [ ] [...] [ ] d) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. [ ] [...]”*, añadiendo en el artículo 19.2 que *“En caso de tributos cedidos, cada Comunidad Autónoma podrá asumir, en los términos que establezca la Ley que regule la cesión de tributos, las siguientes competencias normativas: [ ] a) En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la fijación de la cuantía del mínimo*





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*personal y familiar y la regulación de la tarifa y deducciones de la cuota. [ ] [...] [ ] c) En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, reducciones de la base imponible, tarifa, la fijación de la cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente, deducciones, bonificaciones, así como la regulación de la gestión. [ ] [...]*”.

En desarrollo de la citada LOFCA se aprobó la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, modificada en varias ocasiones, que regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, en cuyo título III -“*Cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas*”- su artículo 27.1 establece que los tributos cedidos se rigen “[...] *por los Convenios o Tratados internacionales, la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, la Ley propia de cada tributo, los Reglamentos generales dictados en desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y de las Leyes propias de cada tributo, las demás disposiciones de carácter general, reglamentarias o interpretativas, dictadas por la Administración del Estado y, en los términos previstos en este Título, por las normas emanadas de la Comunidad Autónoma competente según el alcance y los puntos de conexión establecidos en el mismo*”. El alcance de esas competencias normativas se especifica en los artículos 46, respecto del IRPF, y 48, en relación con el impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Finalmente, procede también hacer mención a la Ley 25/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, cuyo artículo 1 modificó el apartado uno de la disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, estableciendo la cesión a esta Comunidad Autónoma, entre otros, del rendimiento de los siguientes tributos: “*a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con carácter parcial, en el porcentaje del 50 por 100. [ ] [...] c) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. [ ] [...]*”.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

## V

**Consideraciones sobre el texto del anteproyecto.-** Procede plasmar a continuación una serie de observaciones relativas a cuestiones de orden conceptual, de técnica y sistemática normativa que, sin presentar carácter esencial, pueden dotar de mayor seguridad jurídica el texto legislativo y facilitar su comprensión, interpretación y aplicación; así como algunas cuestiones referentes a extremos de simple redacción que pretenden contribuir a la mejora del texto legal.

### **I). De carácter general: Inobservancia de las Directrices de Técnica Normativa de general aplicación.-**

Un examen meticuloso del articulado del texto legal proyectado revela varias muestras de contravención de las reglas de técnica y composición normativa instauradas por el Estado mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, aprobatorio de las Directrices de Técnica Normativa estatales (DTNE), las cuales vienen siendo aplicadas ordinariamente por la Administración de esta Comunidad Autónoma con pleno respaldo de este órgano consultivo. En tal sentido, cabe hacer las siguientes observaciones:

a) En primer lugar, e insistiendo sobre lo ya significado en nuestro anterior dictamen n.º 392/2021, de 11 de noviembre, emitido con motivo del último anteproyecto de Ley de medidas tributarias y administrativas de Castilla-La Mancha sometido al juicio de este Consejo -aprobado, finalmente, como Ley 1/2022, de 14 de enero-, ha de apelarse al contenido de la regla n.º 54 de dichas DTNE, donde se sugiere respecto a la estructuración de esta clase de normas modificativas: *“54. División.- Puesto que la regla general es que las modificaciones muy extensas deben generar una norma completa de sustitución, las disposiciones modificativas sólo se dividirán en capítulos o títulos de modo excepcional. [ ] Por tanto, la unidad de división de las normas modificativas será normalmente el artículo. Los artículos se numerarán con ordinales escritos en letras y se destacarán tipográficamente”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

En consecuencia, se propone revisar el tipo de notación numérica dado a todos los artículos del anteproyecto, utilizando para su sucesiva identificación ordinales escritos en letra: primero, segundo, tercero, etc.

b) De otro lado, conviene también recordar el contenido de su regla n.º 61, que recomienda para esta clase de normas modificativas: *“61. 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”*.

En atención a dicha pauta regulatoria, se sugiere revisar la redacción del artículo 6 del anteproyecto, comprensivo de una modificación parcial del artículo 29 de la Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha, pero que alcanza a dos de sus tres apartados, a fin de que mediante aquel se proceda a dar una redacción completa al artículo 29 objeto de alteración.

Igual sugerencia se hace respecto de los apartados cuatro y cinco del artículo 11, y tres y ocho del artículo 12 del borrador normativo, considerando más adecuado incorporar en su integridad la nueva redacción de los artículos 31 y 48 del TRLHCLM, y de los artículos 7 y 18 de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha.

c) Asimismo, habría de tomarse en consideración el contenido de la regla n.º 60, donde se expresa sobre el *“Orden de las modificaciones.- Si se trata de modificaciones múltiples, las disposiciones modificativas seguirán el orden de aprobación de las disposiciones afectadas”*.

En consecuencia, la innovación reglamentaria localizada en el artículo 10 del anteproyecto, incidente en el Decreto 3/2004, de 20 de enero, de Régimen Jurídico de las Viviendas con Protección Pública, debería reubicarse en el segundo lugar de las emplazadas en el capítulo I del anteproyecto, dada su fecha de aprobación, de tal suerte que los demás asuntos tratados en el resto de artículos de ese capítulo -del 2 al 9- deberían experimentar la consiguiente reenumeración, ajustada al criterio de ordenación cronológica previamente señalado.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

d) Sobre el uso de mayúsculas. En el apartado V de las citadas DTNE -“Apéndices”-, epígrafe a), punto 2º- se aconseja: “No se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición”. Pues bien, esa recomendación ha quedado desatendida en el apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 4/2021, de 25 de junio -modificada a través del artículo 9 del anteproyecto de ley-, donde se hace una mención a “la presente Ley”; en las alusiones a “este Decreto” ubicadas en los apartados 1 y 2 de la disposición adicional duodécima del Decreto 3/2004, de 20 de enero, insertada en el mismo por el artículo 10 del anteproyecto; y también en la disposiciones transitoria única y final segunda, donde se hace mención a “esta Ley” o “la presente Ley”.

De otro lado, también se observa cierta falta de uniformidad en el manejo de letras iniciales mayúsculas, como forma de dar relevancia a determinados conceptos o expresiones, pudiendo citarse como ejemplo los siguientes:

- En el apartado 6 de la disposición adicional primera de la Ley 4/2021, de 25 de junio, a la que se da nueva redacción con el artículo 9 del anteproyecto, figura una referencia al “*Texto Refundido*” de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha que no guarda correspondencia tipográfica con el resto de alusiones similares obrantes en el mismo, donde esa especificación sobre su condición de “*texto refundido*” no aparece destacada con letras mayúsculas.

- En varios lugares del anteproyecto se efectúan algunas citas o remisiones a partes concretas de otras disposiciones -títulos y capítulos-, empleado, indistintamente, letras mayúsculas o minúsculas. Véanse, por ejemplo, las referencias al “*Capítulo II del Título I del Decreto 3/2004, de 20 de enero*” obrante en el artículo 1.Uno; al “*Capítulo III del Título V*” de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, figurada en el artículo 2.Cuarto [sic]; o al “*capítulo VII del Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre*”, localizada en el artículo 10.

Para superar esta discrepancia conviene remitirse a lo apuntado en el apartado V de las citadas DTNE -“Apéndices”-, epígrafe a), punto 4º, donde



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

se aconseja: *“la parte citada una norma se escribirá en minúscula: artículo, apartado, disposición final primera, capítulo, sección, título, libro”*.

e) Sobre el uso de siglas. En el apartado V de las citadas DTNE -“Apéndices”-, epígrafe b), se propone: *“El uso de las siglas puede justificarse dentro de una disposición, para evitar formulaciones farragosas y repeticiones cansinas, siempre que se explique, cuando aparezcan por primera vez (fuera del título y de la parte expositiva), mediante su inclusión entre paréntesis o entre comas precedida de la expresión «en adelante» y se escriban en mayúsculas sin puntos ni espacios de separación”*. Pues bien, esa recomendación ha sido obviada en el apartado Tres del artículo 3, donde figuran dos menciones al Diario Oficial de Castilla-La Mancha utilizando el acrónimo “*DOCM*”, sin el aditivo, en su primera aparición, de la explicación oportuna.

Otro tanto cabe decir respecto del llamado Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), que ha sido empleado en dos ocasiones en el artículo 10 mediante su expresión en siglas.

f) En relación con la introducción de los nuevos artículos 12.quinquies, 12.sexies y 12.septies, y teniendo en cuenta los ya vigentes artículos 12 a 12.quater de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, debe traerse a colación la regla 62 de las DTNE, referida a las alteraciones de la numeración original, conforme a la cual *“Toda modificación que implique la adición de más de tres nuevos artículos que alteren la numeración debería generar la redacción de una nueva disposición”*.

## **II). De carácter particular.-**

### **Exposición de motivos.-**

En el párrafo 12º de su apartado III, que contiene una explicación sobre las razones que mueven a la aprobación del artículo 4 del anteproyecto, se dice sobre el soporte estatutario de la medida: *“Esta modificación se efectúa al amparo del artículo 39.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que atribuye a la Comunidad Autónoma el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios, conferida en ejercicio de la*



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*competencia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno prevista en el artículo 32.1 del mismo*". Ahora bien, ni en dicho artículo 39.3 hay una alusión al citado artículo 32.1, ni tampoco en este último -concerniente a la materia de "*Régimen Local*"- se hace mención al título competencial relativo a la "*organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*", el cual se halla ubicado en el artículo 31.1.1ª del referido texto estatutario. Debería enmendarse, por tanto, ese error de identificación competencial cometido.

Asimismo, en el último párrafo de las explicaciones justificativas de las medidas innovadoras acogidas en el artículo 10, situadas con posterioridad, se localizada una referencia al mandato del artículo 47 de la Constitución que carece de la oportuna identificación especificativa del rango jurídico de la norma invocada.

Ulteriormente, en la parte relativa al artículo 11 del anteproyecto de Ley, se hace alusión a la supresión del apartado g) del artículo 7 del TRLHCLM. Sin embargo, nada se dice respecto de la supresión del apartado e) del mismo precepto, en los términos actualmente vigentes. Tampoco se contiene explicación sobre ello a lo largo del expediente, ni se ha formulado memoria justificativa específica. Dada la ausencia de motivación sobre la eliminación del vigente artículo 7.e) del TRLHCLM, resultaría oportuno incorporar a la exposición de motivos alguna argumentación al respecto.

En el quinto de los párrafos explicativos de las reformas acogidas en el artículo 11 se localiza una referencia inexacta al artículo 72.2 del TRLHCLM, del que se dice; "*se suprime el párrafo segundo del artículo 72*", cuando debería indicarse, con mayor rigor terminológico, "*se suprime el apartado 2 del artículo 72*".

En el último párrafo de la exposición de motivos, relativo a la entrada en vigor de la disposición proyectada, la cita del artículo 11 para referirse a las deducciones fiscales es errónea, puesto que dichos beneficios tributarios aparecen recogidos en el artículo 12.





## Capítulo I. “Medidas Administrativas”.-

**Artículo 1. “Modificación de la Ley 2/2002, de 7 de febrero, por la que se establecen y regulan las diversas modalidades de viviendas de protección pública en Castilla-La Mancha”.-** En su apartado Uno, por el que se da redacción a una nueva disposición adicional segunda del texto legal afectado, el apartado 2.a) de la misma contiene una referencia inexacta a los “*artículos segundo y tercero de la presente ley*”, que debería mejorarse mediante una más rigurosa alusión a “*los artículos 2 y 3*” de dicha ley.

**Artículo 2. “Modificación de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de ordenación del transporte de personas por carretera en Castilla-La Mancha”.-** Este artículo establece: “*La Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de ordenación del transporte de personas por carretera en Castilla-La Mancha, se modifica en los siguientes términos: [ ] Uno. Se modifica el penúltimo párrafo de la Exposición de Motivos, que queda redactado de la siguiente forma: [ ] “Por último, el Título V, se dedica íntegramente al régimen sancionador, remitiéndose las infracciones y sanciones administrativas a la normativa estatal prevista en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y en el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres”. [ ] Dos. Se modifica el artículo 54, que queda redactado de la siguiente forma: [ ] “Artículo 54. Normativa de aplicación. [ ] Se aplicará la normativa estatal sobre infracciones y sanciones administrativas en materia de transportes terrestres, prevista tanto en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres como en el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres”. [ ] Tres. Se suprimen los artículos 55, 56 y 57, quedando sin contenido. [ ] Cuarto [sic]. Se suprime el Capítulo III del Título V (artículos 58 a 65), que queda sin contenido”.*

Resulta patente, por las razones apuntadas en la exposición de motivos, que el departamento impulsor de la reforma viene a propugnar una sustitución del régimen sancionador instaurado en la materia por los capítulos II y III del Título V de la citada Ley 14/2005, de 29 de diciembre, por el



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

definido en el Título V de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, que ha sido objeto de paulatinos cambios y recientes modificaciones. Con las medidas propugnadas en este artículo 2 los preceptos actualmente reguladores de dichos repertorios de infracciones y sanciones -artículos 55 al 65- vendrían a suprimirse y quedar desplazados por las previsiones contenidas en los artículos 138 al 146 de la citada ley estatal de ordenación de los transportes terrestres.

Ahora bien, un cotejo escrupuloso de la parte de la ley autonómica que no es objeto de alteración con los preceptos de la Ley 16/1987, de 30 de julio, llamados a ocupar el lugar de los que resultarán eliminados, sugiere la presencia de cierta antinomia que también convendría abordar en la presente reforma, a fin de procurar su idónea superación.

Es el caso que el artículo 51 de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre -que mantendría su vigencia-, relativo al procedimiento sancionador aplicable en este campo, establece en su apartado 3: *“El plazo máximo en que deberá notificarse la resolución del procedimiento sancionador será de un año, contado desde la notificación o publicación del Acuerdo de iniciación del procedimiento”*. Sin embargo, en el artículo 146.2 de la citada Ley 16/1987, de 30 de julio, se arbitra para la misma cuestión una diferente solución, significando: *“El plazo máximo en que deberá notificarse la resolución del procedimiento sancionador será de un año, contado desde la fecha del acuerdo de incoación del procedimiento”*.

Es bien tangible que la alternativa contemplada en este artículo de la legislación estatal de transportes es la que mejor se compadece con las determinaciones de alcance general aplicables a los procedimientos administrativos plasmadas en la normativa básica estatal de necesaria observancia, habida cuenta de que el artículo 21.3.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, relativo a la obligación de resolver en los procedimientos, determina, sobre la fecha de inicio de los cómputos correspondientes: *“3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán: [ ] a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación”*, a lo que debe añadirse que el apropiado



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

cómputo de dicho plazo puede llegar a tener efectos decisivos para la operatividad del mecanismo de caducidad establecido en el artículo 25.1.b) de ese mismo cuerpo legal.

En consecuencia, se sugiere aprovechar la reforma legal impulsada para acomodar el contenido del citado artículo 51.3 de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, a los dictados de la legislación básica estatal de referencia, eliminando ese efecto dilatorio del trámite de notificación o publicación del acuerdo de inicio, que se halla desprovisto de cobertura en la normativa estatal señalada.

En otro orden de cosas, debe hacerse notar que el apartado cuatro de este artículo 2 ha sido identificado erróneamente como apartado “cuarto”.

**Artículo 3. “Modificación de la Ley 10/2007, de 29 de marzo, de Medios Audiovisuales de Castilla-La Mancha”.**- Su apartado Tres establece: *“Tres. Se renumera la disposición adicional única como disposición adicional primera y se introduce una disposición adicional segunda, con la siguiente redacción: [ ] “Disposición adicional segunda. Adjudicaciones provisionales decaídas. [ ] Se declaran decaídas las adjudicaciones provisionales de concesiones para la explotación, en régimen de gestión indirecta, de programas de televisión digital terrestre de ámbito local en Castilla-La Mancha, acordadas por el Consejo de Gobierno el 23 de junio de 2009 (DOCM n.º 128, de 3 de julio) y, en consecuencia, se tiene por concluido el concurso público convocado por acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 11 de septiembre de 2007 (DOCM n.º 193, de 17 de septiembre)”*”.

Este Consejo ha efectuado una reposada ponderación de las explicaciones recogidas en el extenso informe de la Dirección General de Cohesión Territorial de la Consejería de Desarrollo Sostenible -datado a 22 de septiembre de 2022 y obrante en los folios 60 al 81 del expediente-, donde se explican las complejas razones que auspician esta iniciativa regulatoria, concebida como medida de carácter excepcional tendente a dar una respuesta singular y explícita a la problemática originada por la inactividad administrativa mantenida -durante más de trece años- con una serie de concesiones administrativas provisionales de emisoras de televisión digital terrestre de ámbito local, que fueron otorgadas en el controvertido expediente



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

n.º 47/2007 y han dado lugar a nutridas y variadas contiendas judiciales, hallándose esas concesiones temporales en una situación irregular, anacrónica y obsoleta, especialmente a raíz de la reconversión tipológica de aquellos antiguos títulos habilitantes en las actuales licencias audiovisuales implantadas por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, de la Comunicación Audiovisual, conforme al régimen jurídico instaurado en su artículo 22 y siguientes.

El propio órgano informante es consciente de que la atípica medida propuesta requiere para su acogimiento de un adecuado contraste con la jurisprudencia enunciada por el Tribunal Constitucional respecto a la viabilidad de ese tipo de preceptos legales de alcance singular y con potenciales efectos expropiatorios o confiscatorios sobre bienes o derechos susceptibles de protección normativa y judicial, haciendo mención a varias sentencias de ese Alto Tribunal que son manejadas como piedra de toque en orden a modular la procedencia de la medida. Y, ciertamente, del acervo jurisprudencial mencionado a ese efecto merece una especial reflexión el contenido de la sentencia n.º 129/2013, de 4 de junio (RTC 2013/129), donde se concluyó declarando la inconstitucionalidad de varios preceptos contenidos en una ley autonómica relativa a la aprobación de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés, con los siguientes argumentos: *“Es doctrina de este Tribunal que las leyes singulares no son, por este mero hecho, inconstitucionales. Se entiende por leyes singulares «[a]quellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10). El concepto de ley presente en la Constitución no impide la existencia de leyes singulares cuyo contenido material es, en todo o en parte, actividad ejecutiva o de administración. La Constitución no contiene, en su artículo 97, una reserva de administración, de modo que cabe hablar, «salvo en reservas materiales de ley o en actividades de pura ejecución», de una cierta fungibilidad entre el contenido de las decisiones propias de cada una de dichas funciones (STC 166/1986, de 19 de diciembre FJ 11). [ ] De la misma forma hemos afirmado que las leyes singulares no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa. En consecuencia, están sujetas a*



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*una serie de límites contenidos en la propia Constitución. El principio de igualdad exige que la ley singular responda a una situación excepcional igualmente singular. «Esto equivale a decir que la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino a su contenido y, en su virtud, que la ley singular ... debe responder a una situación excepcional igualmente singular». En segundo lugar, «la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediabiles por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular». Finalmente no es posible condicionar o impedir por una ley singular el ejercicio de derechos fundamentales que son materia reservada a leyes generales (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11). En consecuencia, el canon de constitucionalidad que debe utilizar este Tribunal al ejercer su función de control de este tipo de leyes es el de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación. [ ] También hemos señalado, en relación a las leyes expropiatorias autoaplicativas, que el cumplimiento de los anteriores límites no agota el tema de su constitucionalidad, pues el derecho de propiedad privada sacrificado por la expropiación goza, al igual que todos los derechos e intereses legítimos, de la cobertura de la tutela judicial establecida en el art. 24.1 de la Constitución. Por ello se hace inexcusable determinar en qué medida inciden en este derecho fundamental las leyes expropiatorias y cuáles son las consecuencias constitucionales que se derivan de esa incidencia. Finalmente, hemos afirmado que el análisis de si la ley singular expropiatoria vulnera o no el art. 24 CE no es susceptible de un estudio abstracto, desconectado del contenido que, en cada caso concreto, tenga la ley singular (SSTC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 14; y 48/2005, de 3 de marzo, FJ 6)” -fundamento jurídico cuarto-.*

Posteriormente, en el fundamento jurídico sexto dicha sentencia aborda la ardua compatibilidad de ese tipo de actuaciones legislativas con el artículo 24 de la Constitución, añadiendo: “a) Los titulares de derechos e intereses legítimos carecen de un recurso directo contra las leyes





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*autoaplicativas, es decir, aquellas que no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación. A diferencia de las leyes no autoaplicativas que requieren de una posterior actividad administrativa de aplicación que permite al titular de derechos e intereses legítimos acceder a la jurisdicción contencioso administrativa en su defensa, en este tipo de leyes dichos interesados sólo pueden solicitar del Juez el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. A esta cuestión se refirió de manera puramente incidental la STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11, en la medida en que estaba resolviendo una cuestión de inconstitucionalidad que el Juez había decidido plantear ante el Tribunal Constitucional. Después, este Tribunal ha acuñado una doctrina de acuerdo con la cual suscitar la cuestión de inconstitucionalidad es una prerrogativa exclusiva e irrevisable del órgano judicial, el cual, por el mero hecho de no plantearla y de aplicar la ley que no estima inconstitucional, no lesiona, en principio, derecho fundamental alguno; de ahí que no sea posible, mediante la alegación del art. 24 CE el control de la decisión adoptada por el Juez de no ejercer la facultad que le atribuye el art. 163 CE (por todas, STC 119/1998, de 4 de junio, FJ 6). Debemos por ello concluir que el art. 24.1 CE exige que su titular pueda instar la tutela que el precepto consagra, requisito éste que no se cumple en el caso de las leyes autoaplicativas en las que el planteamiento de la cuestión es una prerrogativa exclusiva del Juez, pero no un derecho del justiciable. [ ] b) En lo que se refiere al segundo de los requisitos, es decir, la intensidad del control que puede realizar este Tribunal sobre la Ley de aprobación del proyecto regional de infraestructuras de residuos sin desnaturalizar los límites de su jurisdicción, no cabe sino concluir que las leyes autoaplicativas, a las que remite el apartado primero del artículo único de la Ley impugnada no satisfacen este requisito. La reserva al legislador de la aplicación de la legalidad existente al caso concreto, con exclusión de la actividad que ordinariamente realiza la Administración, impide un control de la misma intensidad que el que correspondería realizar a los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, si la actividad de ejecución se hubiera llevado a cabo por la Administración. Y es que, en modo alguno, corresponde al Tribunal Constitucional el control fáctico y de legalidad ordinaria -control de los elementos reglados de los actos de aplicación-, que,*





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*en todo caso, exige la función de aplicación de la norma al caso concreto, ello con independencia de quién la lleve a cabo”.*

En consecuencia, habida cuenta de las dudas que puede suscitar la interpretación de los criterios jurisprudenciales antedichos, en su aplicación a las circunstancias del caso, que este Consejo no conoce con el mismo pormenor que el órgano proponente de la iniciativa, se estima adecuado recomendar que las acciones administrativas ulteriores, tendentes a materializar y concretar los decaimientos de derechos, facultades o expectativas sobre los que pudiera incidir el precepto analizado, se instrumenten mediante la emisión de los consiguientes actos administrativos, precedidos de los trámites procedimentales que fueren pertinentes, a fin de que la decisión eventualmente despojadora que pudiese adoptarse -sustentable también en los numerosos preceptos o cláusulas concesionales que habrían permitido declarar la caducidad, el desistimiento o la extinción de los derechos audiovisuales concernidos-, pueda ser susceptible de impugnación en vía contencioso-administrativa, relativizando así una posible afectación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva consagrado por el artículo 24.1 de la Constitución.

**Artículo 10. “Modificación del Decreto 3/2004, de 20 de enero, de Régimen Jurídico de las Viviendas con Protección Pública”**, establece: “Se añade la disposición adicional duodécima al Decreto 3/2004, de 20 de enero, de Régimen Jurídico de las Viviendas con Protección Pública, con la siguiente redacción: [ ] “Disposición adicional duodécima. Viviendas protegidas derivadas del Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y del Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, regulado por el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero. [ ] 1. Se declaran expresamente como viviendas protegidas, las viviendas objeto del programa de ayuda a la construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes, regulado en el capítulo VII del Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, cuyo régimen jurídico se ajustará al establecido para las viviendas de protección oficial de régimen general, regulado en este Decreto y en el Decreto 173/2009, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el V Plan



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*Regional de Vivienda y Rehabilitación de Castilla-La Mancha 2009-2012, salvo las siguientes reglas específicas: [ ] a) Podrán ser inquilinas, las personas con ingresos familiares corregidos no superiores a 5 veces el IPREM. [ ] [...] [ ] d) El precio máximo mensual de la renta o precio de cesión de uso será de 577,60 euros. [ ] 2. Se declaran expresamente como viviendas protegidas, las viviendas objeto del programa de incremento del parque público de viviendas, regulado en el capítulo VII del Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, cuyo régimen jurídico se ajustará al establecido para las viviendas de protección oficial de régimen especial, regulado en este Decreto y en el Decreto 173/2009, de 10 de noviembre, salvo las siguientes reglas específicas: [ ] a) [...] [ ] d) El precio máximo de la renta o precio de cesión de uso será de 5 euros mensuales por metro cuadrado de superficie útil de vivienda, más en su caso, un 60% de dicha cuantía por metro cuadrado de superficie útil de plaza de garaje, de trastero o de cualquier otra superficie adicional anexa a la vivienda sin inclusión, en ningún caso, de superficies de elementos comunes. Dicho precio habrá de figurar en la calificación provisional de la vivienda y podrá actualizarse anualmente en función de la evolución del índice de precios de consumo”.*

El artículo 31.1.2º del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en relación con el artículo 149.3 de la CE, atribuye competencia exclusiva en materia de vivienda a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Por tanto, en el ejercicio de esa competencia exclusiva, puede y se debe insertar la modificación que la norma hace del Decreto 3/2004, de 20 de enero, mediante la creación de dos nuevas modalidades de vivienda protegida. Nada se puede oponer a esa regulación desde esta perspectiva. Ahora bien, si como se infiere del propio texto de la norma proyectada, se pretende regular esas modalidades de viviendas protegidas para poder acogerse a los programas de ayuda regulados en el Real Decreto 853/2021 de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y del Plan Estatal para acceso a la vivienda 2022-2025, deben tenerse en cuenta algunas cuestiones.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

El artículo 1, párrafo 3 del RD 853/2021, de 5 de octubre, establece que: *“de conformidad con lo dispuesto en los artículos 22.2.c) y 28, apartados 2 y 3, de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y en el artículo 67 de su Reglamento, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, tiene por objeto establecer las normas especiales que pueden considerarse como bases reguladoras o directamente incorporadas, en su caso, a las bases reguladoras de las subvenciones que, a su amparo, otorguen las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla”*. Por tanto, el plan de subvenciones o ayudas que pueda establecerse desde la Comunidad Autónoma, debe respetar las bases reguladoras diseñadas por el RD 853/2021, de 5 de octubre, sin poder apartarse de ellas.

De hecho en el párrafo quinto de ese artículo 1 del RD 853/2021, de 5 de octubre, se establece que *“la concesión de las subvenciones establecidas por este real decreto permite a las comunidades autónomas beneficiarias ser quienes ejecuten las propias actividades objeto de los fondos, a través de las inversiones directas que pudieran efectuar con cargo a tales créditos y de acuerdo con la previa reserva de presupuesto que pudieran establecer, y también destinar los créditos correspondientes a los destinatarios últimos previstos en este real decreto, **según lo que se determine en sus respectivas convocatorias**”, que habrán de respetar las bases y requisitos que el propio Real Decreto configura para cada caso. El artículo 4 insiste en que *“corresponde a los órganos competentes de las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla la tramitación y resolución de los procedimientos de concesión y pago de las ayudas reguladas en este real decreto, así como la gestión del abono de las subvenciones una vez se haya reconocido por dichas administraciones el derecho de los destinatarios últimos a obtenerlas dentro de las condiciones y límites establecidos en este real decreto para cada programa, y conforme a lo dispuesto en las correspondientes resoluciones de transferencia de crédito”*. En definitiva, queda terminantemente claro que cualquier concesión de subvención o ayuda acogida a las líneas que regula el RD 853/2021, de 5 de octubre, deberán sujetarse a las condiciones, requisitos y definitiva regulación que hace el propio Real Decreto estatal, aun cuando la legislación autonómica sobre vivienda pudiera regular de diferente forma esos requisitos, que tendrán, evidentemente su validez, cuando la ayuda provenga de los fondos propios de*



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

la Comunidad Autónoma, pero nunca, si es que discrepan de la norma estatal indicada, cuando la ayuda o subvención lo sea con cargo a los fondos que esa norma regula.

Los Reales Decretos 853/2021, de 5 de octubre, y 42/2022, de 18 de enero, que son citados expresamente en el proyecto sometido a examen, mediante los cuales, en especial el primero de ellos, el Estado ha implementado multiplicidad de programas de acceso o fomento de la vivienda sujetos a unas determinadas reglas de gestión, así como vinculados a la operatividad de concretos mecanismos convencionales o técnicas orgánicas de cooperación que adquieren un papel determinante para el adecuado desarrollo y seguimiento de dichos programas de vivienda.

En particular, del Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, resulta especialmente destacable el gran protagonismo otorgado a las correspondientes comisiones bilaterales de seguimiento, sobre las que indica su artículo 71.3: *“La comisión bilateral de seguimiento estará constituida por el Director General de Vivienda y Suelo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (que la presidirá) y por el titular del órgano competente en la materia de la correspondiente comunidad autónoma o ciudad de Ceuta y Melilla. [ ] La comisión bilateral de seguimiento velará por el adecuado destino de los fondos transferidos por el Ministerio para la ejecución de las ayudas de este real decreto, pudiendo acordar reajustes en el reparto de la financiación inicialmente previstas en y entre los distintos programas, así como otros ajustes que resultasen necesarios, por las modificaciones que pudieran producirse en su financiación global, **respetando siempre el marco general establecido en este real decreto** y sin que las reordenaciones que se acuerden, puedan suponer un incremento de las dotaciones presupuestarias a aportar por el Ministerio de Transportes , Movilidad y Agenda Urbana en cada año sobre el compromiso presupuestado o adquirido por el Ministerio”*.

Es más, también en los artículos 66.1 y 68.2 del citado Real Decreto, pertenecientes ambos al capítulo VII y programa de vivienda en alquiler social aludidos en el apartado 1 de la disposición adicional duodécima proyectada,



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

se contienen otras determinaciones concernientes a las facultades decisorias residenciadas en dicha comisión bilateral, expresándose al respecto:

- “Artículo 66. Limitación del precio del alquiler. [ ] 1. El precio del alquiler de las viviendas deberá figurar en la resolución de concesión de la ayuda, y estará limitado según los criterios establecidos en el acuerdo de la comisión bilateral de seguimiento, que deberá establecer el precio máximo por metro cuadrado de superficie útil de vivienda y, en su caso, la cuantía por metro cuadrado de superficie útil de plaza de garaje, de trastero o de cualquier otra superficie adicional anexa a la vivienda. [ ] El precio de alquiler establecido será de aplicación en el momento de la suscripción del contrato de arrendamiento correspondiente. En dicho contrato se concretará la actualización de dicho precio de conformidad con la legislación específica de aplicación”.

- “Artículo 68. Arrendatarios. [ ] 1. [...] [ ] 2. La comisión bilateral de seguimiento, a propuesta de la comunidad autónoma o ciudad de Ceuta y Melilla, limitará, para cada edificio o vivienda de la actuación, los ingresos máximos que los titulares del contrato de arrendamiento deban tener, en su conjunto. Este umbral recogerá condiciones menos restrictivas para las diferentes categorías de familia numerosa y los distintos tipos de personas con discapacidad”.

De otro lado, en el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, que dedica su Título II a la regulación del Plan Estatal de Acceso a la Vivienda para el período 2022-2005, estructurado en sendos capítulos correspondientes a los 13 programas de actuación enumerados en su artículo 18, resulta notorio el papel protagonista cobrado en dicho ámbito de actuación por los instrumentos convencionales celebrados al efecto con las Comunidades Autónomas -artículo 19-. Pues bien, bajo el auspicio de ese marco convencional general, el capítulo VII de dicho Título II se ocupa de regular el Programa de Incremento del parque público de viviendas tratado por el apartado 2 de la disposición adicional duodécima objeto de estudio, imponiendo en el artículo 68 las siguientes condiciones de aplicación, relativas a la limitación del precio del alquiler o de la cesión de uso: “1. El precio del alquiler o de la cesión en uso de las viviendas será proporcional a su superficie útil. Durante el primer





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*año de vigencia de este real decreto no podrá superar el importe de 5 euros mensuales por metro cuadrado de superficie útil de vivienda, más en su caso, un 60 % de dicha cuantía por metro cuadrado de superficie útil de plaza de garaje, de trastero o de cualquier otra superficie adicional anexa a la vivienda sin inclusión, en ningún caso, de superficies de elementos comunes. [ ] 2. Este umbral del precio del alquiler o de la cesión en uso habrá de figurar en la resolución de concesión de la ayuda y será actualizado anualmente conforme al IPC, a partir de la fecha de entrada en vigor de este real decreto. [ ] 3. El umbral de precio de alquiler o de la cesión en uso señalado en los dos puntos anteriores será de aplicación en el momento de la suscripción del contrato de arrendamiento o de cesión correspondiente. En dicho contrato se concretará la actualización de dicho precio de conformidad con la legislación específica de aplicación. [ ] [...] [ ] 6. El umbral del precio del alquiler o de la cesión en uso regulado en este artículo podrá ser modificado por acuerdo adoptado por Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y la comunidad autónoma o ciudad de Ceuta y Melilla de que se trate, suscrito en la comisión de seguimiento del convenio correspondiente”.*

Una vez identificadas las principales reglas y directrices de actuación impuestas por la normativa estatal **de obligada observancia en este ámbito cooperativo de actuación o a fin de poder hacer uso de las ayudas y subvenciones con cargos a los fondos que prevé la norma estatal**, atinentes a sendos programas de facilitación de acceso a la vivienda en régimen de alquiler, su contraste con los preceptos localizados en la futura disposición adicional duodécima del referido Decreto 3/2004, de 20 de enero, impone la **formulación de tres advertencias**, dejando a salvo la competencia exclusiva que tiene la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en materia de vivienda, pero teniendo en cuenta la vinculación declarada por la norma proyectada de adaptarse a la regulación de Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y del Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, regulado por el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero:





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

a) En el **apartado 1.a)**, relativo a la fijación de un límite de ingresos familiares -5 veces el IPREM- para poder ser inquilino en esa modalidad de viviendas protegidas, dicha concreción no se acomoda a las previsiones del artículo 68.2 del Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, toda vez que ni recoge salvedad alguna que preserve las facultades ostentadas al efecto por la referida comisión bilateral de seguimiento, ni -sobre todo- introduce precisiones encaminadas al acatamiento del inciso final de dicho precepto estatal, donde se exige que el umbral de renta fijado con ese fin *“recogerá condiciones menos restrictivas para las diferentes categorías de familia numerosa y los distintos tipos de personas con discapacidad”*.

b) En segundo lugar, el **apartado 1.d)** de la disposición adicional examinada establece un precio máximo mensual de renta de 577,60 euros, utilizando así un parámetro modulador que tampoco parece ajustarse a las previsiones localizadas en el artículo 66.1 del Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, donde se indica que dicho precio máximo será determinado por la citada comisión bilateral, mediante el señalamiento de un importe por metro cuadrado de superficie, comprensiva de la vivienda útil, el garaje, el trastero y cualquier otra dependencia adicional anexa. De tal modo, en opinión de este Consejo, habría de reconsiderarse si la cifra máxima consignada en la norma proyectada resulta acorde con lo que pudiera haberse acordado o se pacte en el futuro en el seno de dicha comisión.

c) Por último, pasando ya a las previsiones del **apartado 2** de dicha disposición adicional duodécima, relativas al programa de incremento del parque público de viviendas reglamentado en el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, aunque su consonancia con las previsiones de dicha norma estatal resulta mucho más plausible, un contraste minucioso con las determinaciones de su artículo 68 denota cierta falta de sintonía entre contenidos, toda vez que en el inciso final del **epígrafe d)** de la norma proyectada se configura, como una mera posibilidad, la actualización anual del precio máximo mensual objeto de regulación, mientras que el apartado 2 de dicho artículo 68 impone, categóricamente, dicho reajuste en los siguientes términos: *“Este umbral del precio del alquiler o de la cesión en uso habrá de figurar en la resolución de concesión de la ayuda y será actualizado anualmente conforme al IPC”*.



Con independencia de todo lo anterior, también debe advertirse la presencia de un error identificativo en la alusión a una parte del articulado del Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, que es citada en el **apartado 2** de esa nueva disposición adicional duodécima redactada mediante el mismo. A tal efecto, debe precisarse que la referencia al capítulo VII del mencionado Real Decreto resulta inexacta, toda vez que el programa de vivienda al que se alude se encuentra regulado en el capítulo VII del Título II de dicha norma reglamentaria estatal. Ese mismo desliz ha sido cometido en el comentario explicativo de la medida insertado en la exposición de motivos.

## **Capítulo II. “Medidas financieras”.-**

**Artículo 11. “Modificación del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre”.-** Se aborda en este artículo la modificación de la citada Ley, constituyendo el grueso de su regulación una simplificación de los procedimientos de ejecución presupuestaria, determinada por la fusión de las competencias de ejecución presupuestaria y de gestión administrativa de la que deriven.

Con el fin de mejorar su sistemática y homogenizar su contenido se formulan las siguientes propuestas:

- En el **apartado uno** referido a las “*Competencias del Consejo de Gobierno*”, enumeradas en el **artículo 7**, se suprimen del texto vigente los apartados e) y g), por medio de los cuales se atribuían al Consejo de Gobierno las siguientes funciones:

*“e) Autorizar los gastos en los supuestos previstos en las leyes. [...].*

*g) Constituir empresas públicas como medio de ejecución de las funciones que sean de su competencia”.*

La supresión de la letra g) del artículo 7 encuentra su justificación en la exposición de motivos, “*en concreto, por razones de seguridad jurídica, se suprime el apartado g) del artículo 7, que atribuía al Consejo de Gobierno la función de constituir empresas públicas como medio de ejecución de las*



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*funciones que sean de su competencia, puesto que, la más reciente regulación contenida en el artículo 135.1 de la Ley 9/2020, de 6 de noviembre, de Patrimonio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, atribuye dicha función al titular de la consejería competente en materia de hacienda, a iniciativa propia o a propuesta motivada de la consejería u organismo o entidad interesado, previa autorización del Consejo de Gobierno mediante decreto”. Sobre ello, no hay objeción alguna que formular.*

Ahora bien, nada se argumenta respecto de la supresión de la letra e) del artículo 7 y, sin embargo, su eliminación no concilia bien con otros preceptos del propio TRLHCLM y con alguno de la vigente Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2022 (Ley 8/2021, de 23 de diciembre).

En este sentido, el artículo 8.a) del TRLHCLM (no modificado) atribuye a la Consejería de Hacienda la competencia para *“proponer al Consejo de Gobierno las disposiciones y acuerdos previstos en el artículo 7 de la presente ley, excepto los indicados en el apartado e) de dicho artículo que se entenderá referido a aquellos gastos cuya gestión le corresponda”*. Con la modificación propuesta, la excepción indicada en el artículo 8.a) carece de sentido, por cuanto el apartado e) del artículo 7 al que se refiere ha quedado sin contenido, y el que quedaría vigente tras la modificación resulta excesivamente genérico.

Por su parte, el artículo 21 de la Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2022 (LPGJCCM 2022), vigente a día de hoy, establece en su apartado f) que *“la autorización de gastos corresponde: [...] f) Al Consejo de Gobierno, cuando se superen los límites indicados en las letras anteriores. Así mismo, las modificaciones de contratos, convenios de colaboración y encomiendas de gestión, cuyo gasto haya sido autorizado por el Consejo de Gobierno, requerirán la autorización de este mismo órgano cuando impliquen un incremento del importe global del gasto superior al 10 por ciento del inicialmente autorizado o un cambio del concreto destino del mismo”*.

El mencionado precepto ha sido objeto de modificación en el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

de Castilla-La Mancha para 2023 (LPGJCCM 2023), en el cual, como ya puso de manifiesto este órgano en su dictamen 252/2022, de 28 de septiembre, se establece el régimen de autorización previa por parte del Consejo de Gobierno para la aprobación de determinados gastos de los órganos de la Administración regional, organismos autónomos y entidades públicas, alterando significativamente el papel jugado hasta hoy por el Consejo de Gobierno en materia de autorización de gastos, mediante la reconversión de sus actuales competencias aprobatorias en determinados supuestos -ex artículo 21.f) de la LPGJCCM 2022- en una diferente función tuitiva que se articula a través del requerimiento de autorización previa respecto de un listado de casos enumerados en el artículo 21 del anteproyecto de la LPGJCCM 2023 y en el artículo 58.4 de la Ley de Hacienda, según la redacción que se propone.

No obstante, dado que la LPGJCCM 2023 se encuentra en sede parlamentaria, se desconoce el contenido final de su artículo 21, pero si se toma como referencia el anteproyecto de ley estudiado por este Consejo Consultivo en el dictamen 252/2022, de 28 de septiembre, puede apreciarse que ambos textos (LPGJCCM 2023 y modificación del artículo 58 del TRLHCLM) presentan algunas divergencias, entre ellas, la más significativa es la referente al importe de los gastos que exigirán autorización previa del Consejo de Gobierno, que en el anteproyecto de LPGJCCM 2023 se establecía en 750.000 euros, mientras que en la norma modificativa ahora examinada se fija en 5.000.000 euros, para idénticos actos o negocios jurídicos.

Las discrepancias puestas de manifiesto entre los textos normativos vigentes y los que se encuentran en proceso de aprobación aconsejan, por razones de seguridad jurídica, que aunque la competencia suprimida en el nuevo artículo 7, referente a la autorización del gasto por el Consejo de Gobierno, podría entenderse comprendida en el apartado e) que se propone (vigente apartado f): *“Las demás funciones y competencias que le atribuyan las leyes”*), es de la suficiente importancia y magnitud como para que se consigne, de alguna manera, entre las funciones del Consejo de Gobierno en las materias objeto de la Ley de Hacienda (actividad económico-financiera y presupuestaria de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, según su



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

artículo 1), dado que aquella autorización previa va a permitir comprometer las mayores cantidades de gasto público del presupuesto autonómico (en cuantías superiores a los 5.000.000 euros), cuyo amparo y defensa compete al Consejo de Gobierno como máximo garante autonómico del interés público.

Con la redacción actual se genera una indefinición en cuanto a la competencia para autorizar el gasto dentro del procedimiento de ejecución presupuestaria que difumina las competencias del Consejo de Gobierno en el marco general competencial que se presenta con este precepto, y que podría subsanarse con la inserción en el texto normativo propuesto del antiguo apartado e) suprimido, adaptándolo a la nueva configuración del procedimiento de ejecución presupuestaria. A saber: *“e) Autorizar previamente los actos o negocios jurídicos que conlleven aprobación del gasto, en los supuestos previstos en las leyes”*.

De no acogerse la observación formulada, deberá modificarse la redacción del artículo 8.a) del TRLHCLM, toda vez que la remisión en él realizada al artículo 7.e) resulta ininteligible, por excesivamente amplia y carente de contenido.

- El **apartado tres** modifica el **artículo 10**, sobre *“Competencias de los organismos autónomos y entidades de derecho público”*, atribuyendo a las personas titulares de su dirección, entre otras, las siguientes competencias: *“a) La administración, gestión y recaudación de los derechos económicos”*. A fin de acotar el ámbito económico-financiero y presupuestario de la competencia asignada, y evitar que pueda realizarse una aplicación poco restrictiva o al margen de las competencias atribuidas, sería conveniente sustituir el artículo determinado *“los”* por el posesivo *“sus”* para referirse a los derechos económicos del organismo autónomo y de la entidad de derecho público.

- El **apartado seis** propone la modificación del **artículo 58**, sobre el *“Procedimiento de gestión de los gastos”*, disponiendo en su **apartado 2** que *“la sucesión de las fases de gestión del presupuesto de gastos requerirá, en todo caso, de la materialización de los actos o negocios jurídicos que las generen de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable. Atendiendo a la naturaleza de los gastos y a criterios de economía y agilidad”*



*administrativa, podrán acumularse en un solo acto todas o algunas de las fases de ejecución del gasto en los supuestos y con las condiciones que se determinen por la consejería competente en materia de hacienda”.*

El **artículo 66.1** de la misma ley sobre *“Pagos a justificar”*, cuya redacción no se modifica, remite al artículo 58.2 para referirse a la documentación justificativa de las obligaciones de pago. No obstante, como puede observarse en el artículo 58.2 transcrito, ninguna referencia se contiene respecto de justificación documental alguna. Para encontrarla hay que acudir al artículo 58.1.c), párrafo segundo, a cuyo tenor: *“El reconocimiento de obligaciones con cargo a la Hacienda Pública regional se producirá previa acreditación documental ante el órgano que haya de reconocerlas de la realización de la prestación o del derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos de los que en su día derivó la aprobación y el compromiso de pago”*.

La disfunción que ocasionan este tipo de modificaciones parciales y puntuales de textos normativos, se solventaría con un repaso exhaustivo por parte de sus proponentes de la totalidad de la norma, en la parte que se modifica y en la que no. En el supuesto sometido a dictamen, para subsanar la deficiencia apreciada, se recomienda incorporar una modificación del artículo 66.1, para sustituir la remisión al artículo 58.2 por otra al artículo 58.1.c), segundo párrafo.

### **Capítulo III. “Medidas tributarias”.-**

**Artículo 12. “Modificación de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha”.-** Este artículo acoge diversas modificaciones de la citada Ley, referidas al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISyD).

- En el **apartado uno** se modifica el **artículo 3** de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, incrementando las deducciones por gastos en la adquisición de libros de texto, por la enseñanza de idiomas y otros gastos relacionados con la educación. El apartado 2.a).1º de dicho artículo 3 establece que *“los contribuyentes que no tengan la condición legal de familia numerosa, para*





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*los que la cantidad resultante de la suma de la base imponible general y de la base imponible del ahorro menos el mínimo por descendientes se encuentre comprendida en los tramos que se indican a continuación, podrán deducirse hasta las siguientes cuantías:*

*Hasta 12.500 euros: 200 euros por hijo.*

*Entre 12.000,01 y 20.000,00 euros: 100 euros por hijo.*

*Entre 20.000,01 y 25.000,00 euros: 75 euros por hijo”.*

En la identificación de los tramos cuantitativos transcritos se aprecia un error numérico, desconociendo este órgano -pues no se contiene explicación en el expediente- si la cuantía correcta es la del primer tramo (12.500 euros), en cuyo caso la que marque el inicio del segundo tramo deberá ser la inmediata superior, esto es, 12.500,01 euros; o si la cuantía acertada es la que inicia el segundo tramo (12.000,01 euros), en cuyo caso, la del primer tramo habrá de ser la inmediata inferior, es decir, 12.000,00 euros.

Como quiera que, en todo caso, las cuantías señaladas para cada tramo deben ser consecutivas, se propone la modificación de las establecidas en el artículo 3.2.1º.a) en la forma descrita en el párrafo anterior.

- El **apartado dos** modifica el **artículo 3.bis** de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, regulador de la “*Deducción por gastos de guardería*”, observándose en su regulación la contraposición de determinados conceptos que no ofrecen suficiente seguridad jurídica en cuanto a lo que constituyen los presupuestos sobre los que ha de operar dicha deducción autonómica.

En concreto, reiterando lo manifestado por este órgano en el dictamen 392/2021, de 11 de noviembre, “*en el apartado 4 se delimita el concepto de “guardería o centro de educación infantil”, aludiendo a aquellos centros autorizados por la consejería competente en materia de educación que tengan por objeto “la custodia o el primer ciclo de educación infantil de niñas y niños menores de 3 años”, siendo que la “custodia” de los menores se lleva a cabo tanto en guarderías como en los citados centros de educación infantil que acojan el primer ciclo de esta enseñanza.*”



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*Debe proponerse, en consecuencia, una nueva delimitación de los conceptos referidos, sugiriéndose que el objeto de la deducción se circunscriba a los gastos de custodia del hijo menor de 3 años por permanencia de este tanto en guarderías como en centros de educación infantil autorizados, en modo similar al contemplado en el artículo 81.2 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, regulador del incremento de la deducción por maternidad en relación con este tipo de gastos”.*

- **Apartado cinco, artículo 12.quinquies**, introduce una nueva *“Deducción extraordinaria para compensar los efectos de la inflación”*, aplicable solo para el período impositivo 2022. Así lo dice expresamente el precepto en su inicio: *“Únicamente en el período impositivo de 2022, los contribuyentes podrán aplicarse una deducción en la cuota íntegra autonómica [...]”*.

A juicio de este Consejo, la temporalidad que se otorga a la regulación contenida en el artículo 12.quinquies, es más propia de una disposición adicional en cuanto dispone un régimen tributario especial y extraordinario para las cantidades satisfechas durante el año 2022 en la adquisición de determinados bienes y servicios que integran la cesta de la compra, estableciendo sobre ellas deducciones fiscales concretas y determinando con precisión el ámbito temporal de aplicación de la deducción extraordinaria, circunscrita al período impositivo 2022.

Por ello, según lo establecido en el apartado I.g).39 de las DTNE, se aconseja que el contenido del artículo 12.quinquies sea trasladado a la parte final del anteproyecto de Ley, incluyéndolo como disposición adicional.

El acogimiento de esta observación obligaría a reenumerar los artículos 12.sexies y 12.septies, cuya introducción se pretende en la Ley 8/2013, de 26 de noviembre, mediante los apartados seis y siete del artículo 12 del anteproyecto de Ley.

**Disposición derogatoria única. “Derogación normativa”**.-La disposición examinada contiene en su **apartado 2** la derogación expresa del *“Decreto 38/2002, de 12 de marzo, para la aplicación de la Ley 5/2001, de*



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*17 de mayo, de prevención de malos tratos y de protección a las mujeres maltratadas”.*

No obstante, teniendo en cuenta que el mencionado Decreto 38/2002, de 12 de marzo, se aprobó para la aplicación de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, tal derogación expresa resulta innecesaria desde el momento que la referida Ley de prevención de malos tratos y de protección a las mujeres maltratadas en Castilla-La Mancha fue explícitamente derogada por la disposición derogatoria única de la Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha. Derogada la ley también quedan sin validez jurídica todas las demás disposiciones normativas de inferior rango dictadas en su aplicación.

En consecuencia, a fin de no inducir a confusión, se recomienda suprimir la derogación expresa del Decreto 38/2002, de 12 de marzo, contenida en el apartado 2 de la disposición derogatoria única.

**Disposición final tercera. “Entrada en vigor”.-** La disposición final tercera establece un período de *vacatio legis* de 20 días desde la publicación de la norma en el DOCM, “*con excepción de las deducciones fiscales sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas previstas en su artículo 11, que serán de aplicación a hechos imposables producidos a partir del período impositivo iniciado el 1 de enero de 2022*”.

La lectura del texto proyectado permite apreciar a simple vista el error en que incurre al establecer la retroactividad de los preceptos reguladores de las deducciones fiscales, pues los mismos están acogidos por el artículo 12 del anteproyecto de Ley, y no por el artículo 11, en el cual se contemplan las medidas financieras que conllevarán una modificación del TRLHCLM.

Por razones obvias, se aconseja corregir la numeración del artículo citado en el cuerpo de la disposición final tercera, sustituyendo el “11” por el “12”.

De otro lado, convendría depurar la redacción de la disposición final en cuanto a la validez jurídica de las deducciones fiscales, toda vez que su entrada en vigor sólo puede producirse mediante su íntegra publicación en el



diario oficial y a partir de ese momento (artículo 2.1 del Código Civil), sin perjuicio de que sus efectos se retrotraigan a fecha anterior (artículo 2.3 del Código Civil). En tal sentido se propone la siguiente redacción: *“la presente ley entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha. No obstante, las deducciones fiscales previstas en el artículo 12, respecto de hechos imponible sujetos al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, retrotraen sus efectos al período impositivo iniciado el 1 de enero de 2022”*.

### **III). Irregularidades de tipo gramatical o tipográfico.-**

Finalmente, se aconseja efectuar un repaso general del texto del anteproyecto, a fin de corregir algunas deficiencias de redacción o imprecisiones, de las que, a modo de ejemplo, se ofrecen algunas muestras:

#### **a) Disparidad de trato en el uso de reglas de acentuación.**

A lo largo del articulado se observa un uso cambiante de las reglas de acentuación aplicadas a los demostrativos que hacen función pronominal en la oración, como, por ejemplo: *“aquellos”* -exposición de motivos, página 7-, *“estas”* -artículo 1.Dos, apartado 2 de la disposición transitoria primera- o *“esta”* -artículo 11.Cinco-; y *“éstos”* -exposición de motivos, página 7 - o *“ésta”* -artículo 12.Seis-.

Para esclarecer y uniformizar esta cuestión conviene remitirse a las instrucciones impartidas en el Diccionario Panhispánico de Dudas de la Real Academia Española de la Lengua, donde se propone al efecto adoptar un criterio de acentuación muy restrictivo, significando: *“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”*.



b) Uniformidad lingüística.

La norma utiliza ambos géneros gramaticales o recurre a una fórmula neutra. Concretamente, en su artículo 12, el apartado dos por el que se modifica el artículo 3.bis de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, hace referencia a “*hijas o hijos*”; “*aquellas hijas o aquellos hijos*”; “*niñas y niños*”; o a “*aquellas o aquellos*”; y se repite en el apartado cinco, al introducir el nuevo artículo 12.quinquies, al aludir a “*aquellas hijas o aquellos hijos*”. Frente a ello, el texto utiliza el género masculino como genérico-neutro en los apartados uno, tres y cinco del mismo artículo 12, por los que se modifican los artículos 3 y 7, y se introduce el artículo 12.quinquies de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre.

A fin de evitar la falta de homogeneidad gramatical y lingüística, se aconseja utilizar siempre y de la misma manera los géneros masculino, femenino o, en su caso, el neutro, en todo el articulado.

c) Uniformidad tipográfica.

En lo que respecta a este apartado, convendría evitar la falta de uniformidad tipográfica en que se incurre con la utilización indistinta de números y letras al referirse a cuantías porcentuales. Dado que en la mayor parte de los artículos en los que se establece un porcentaje la cifra aparece escrita en número, sería aconsejable que el término “*setenta*” (escrito en letra) previsto en el apartado III de la Exposición de motivos y en el artículo 11, apartado cuatro (ambos, sobre la modificación del artículo 31.2 del TRLHCLM), apareciese también escrito en número, de igual manera que lo hace en los artículos 11, apartado cinco; y 12, apartados uno, dos y seis.

d) En el apartado III de la Exposición de motivos, en la parte dedicada al artículo 12, en lo referente a las deducciones fiscales que se pretenden incorporar por inversiones no empresariales a través de los artículos 12.sexies y 12.septies de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, la preposición “*para*” de la penúltima línea aparece escrita por duplicado.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

e) En el siguiente párrafo que comienza con “*Y, por último*”, se recomienda suprimir el término “*técnicamente*”, pues no ofrece sentido alguno, e incorporar el artículo “*el*” delante de “*artículo 18*”.

f) En el artículo 1.Dos, en el epígrafe enumerativo de un listado de infracciones muy graves, el término “*intervivos*” debería reemplazarse por la locución latina “*inter vivos*”.

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

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas en el presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas, Financieras y Tributarias de Castilla-La Mancha, sin que se señale como esencial ninguna de ellas.”

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

EXCMO. SR. CONSEJERO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES  
PÚBLICAS