



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA D. ANTONIO CONDE BAJÉN AL  
DICTAMEN 333/2022, DE 12 DE DICIEMBRE, DE ESTE CONSEJO  
SOBRE LA LEY DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS, FINANCIERAS Y  
TRIBUTARIAS DE CASTILLA-LA MANCHA.**

Disiento respetuosamente del parecer expresado por mis compañeros sobre el anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas, Financieras y Tributarias, en cuanto que no se hace mención alguna a su artículo 1º, que yo considero que está viciado de diferentes causas de ilegalidad que expongo a continuación.

Para hacer un análisis correcto de este artículo debe partirse de que carece de vocación de generalidad y atemporalidad. Muy por el contrario, tiene un carácter absolutamente temporal y excepcional, como lo reconoce la propia exposición de motivos.

Abordo los defectos de este artículo de menos a más, en cuanto merecedor de un reproche por parte de este Consejo Consultivo, porque es mi parecer que adolece de tan enormes vicios jurídicos que confluyen en él varios y de varias calidades.

Así, en primer lugar, cuando menos debería ser objeto de una consideración no esencial, dado que, aunque se aborda como una modificación de la Ley 2/2002, implica una importantísima modificación de la Ley de Patrimonio de Castilla La Mancha y de la LOTAU (en cuanto afecta al destino del Patrimonio Público del Suelo). El simple hecho de que esta modificación normativa no haya tenido en cuenta estas afectaciones, constituye defecto a tener en cuenta que incluso podría ser considerado como esencial, dado que la calidad de sus efectos no ha sido objeto de estudio y audiencia pública al respecto.

Sin embargo, la esencialidad de sus vicios queda, a mi juicio, fuera de duda si observamos que dichas afectaciones a las antedichas normas constituyen un claro supuesto de ley singular (o de caso único) que no respeta los requisitos establecidos para tal tipo de leyes por parte de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Este precepto lo que implica es una excepción temporal, para supuestos concretos y conocidos de antemano, de la normativa general. Se trata de



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

excepcionar, tanto el destino de determinados bienes, como la forma general de su enajenación, incluyendo la competencia para ejecutarla.

Dado que de lo que se trata es de argumentar que este precepto vulnera los criterios del Tribunal Constitucional al respecto de los límites de las leyes de caso único, nada mejor que acudir a la propia definición que da de ellas la Sentencia 166/1986 del propio Alto Tribunal: aquéllas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agotan su contenido 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.

La singularidad me parece indiscutible por lo antes expuesto, al referirse a obras que se admiten identificadas en la propia exposición de motivos y en el propio texto legal propuesto (promociones de vivienda ya empezadas y por finalizar, que no lo estén a 1 de enero de 2023). Ello que implica que no cabe una aplicación en un margen indeterminado de tiempo y con vocación de permanencia.

Partiendo de lo anterior, este tipo de leyes está sujeto a una serie de requisitos perfectamente precisados por la jurisprudencia constitucional que no podemos olvidar.

a) Prohibición de desigualdad arbitraria. Señala al respecto la precitada STC 166/1986 en su FJ 11º:

*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 supuesto el más intenso de Ley diferenciadora debe responder a una situación excepcional igualmente singular y que su canon de constitucionalidad es la razonabilidad y proporcionalidad de la misma al supuesto de hecho sobre el que se proyecta.*

*Según ello, la Ley singular sólo será compatible con el principio de igualdad cuando la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos y sólo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone. El control de constitucionalidad opera así en un doble plano, para excluir la creación arbitraria de supuestos de hecho, que sólo resultarían singulares en razón de esa arbitrariedad y para asegurar la razonabilidad, en función del fin propuesto, de las medidas adoptadas.*





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

De acuerdo con esos criterios, el supuesto al que nos enfrentamos no es ni nueva, ni excepcional, salvo en lo que se refiere a excepcionar las reglas de control y destino del patrimonio de la Junta de Comunidades. Muy por el contrario, no estaríamos sino ante un supuesto de excepción arbitraria de las leyes.

b) La proporcionalidad de la medida legislativa adoptada-

Continúa el mismo FJ 11º:

*la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables 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.*

*De aquí se obtiene un segundo límite a las Leyes singulares, que es, en cierta medida, comunicable con el fundamentado en el principio de igualdad, en cuanto que esa excepcionalidad exorbitante a la potestad ejecutiva resulta válida para ser utilizada como criterio justificador de la singularidad de la medida legislativa.*

Sin embargo, ante lo que estamos no es otra cosa que ante la evitación de la tramitación de los expedientes administrativos que correspondan para la enajenación de inmuebles y proveer los fondos necesarios para el pago de las obras. Es decir, estamos precisamente ante la evitación de la aplicación de los instrumentos normativos ordinarios ya existentes. Estamos, sencillamente ante la pura y simple excepción de la ley.

Pero los defectos de legalidad que encierra este precepto del anteproyecto no se circunscriben al hecho del uso del patrimonio público para efectuar pagos en especie de forma tan singular y excepcionalmente inmotivada, sino que se extienden en la propia forma y procedimiento que articula. Así, esta excepcionalidad no respeta los criterios de competencia administrativa (se elimina la autorización del Consejero de Hacienda –artículo 105 de la Ley de Patrimonio), los criterios, casos y requisitos para una adjudicación directa, y la publicación en el DOCM y, por supuesto, los criterios generales de publicidad, concurrencia, igualdad y no



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

discriminación, a través de los procedimientos de concurso o subasta (artículo 87 de la Ley de Patrimonio).

Y mención especial debe hacerse a la peritación necesaria, que el anteproyecto remite a una “tasación pericial independiente”, frente a la preferencia por las realizadas *por personal técnico dependiente de la consejería, organismo o entidad que tenga la adscripción de los bienes o derechos o que haya interesado su adquisición o arrendamiento, por técnicos facultativos de la consejería competente en materia de hacienda o por técnicos de otras consejerías que se estimen más apropiados en función del tipo de bien o derecho a valorar* (artículo 86.2 de la Ley de Patrimonio); así como la necesidad de que la misma sea aprobada por “el órgano competente”, que según el valor de enajenación puede llegar a ser el propio Consejo de Gobierno (artículo 105.3 de la misma ley).

En la Casa de la Moneda, a 14 de diciembre de 2022

Antonio Conde Bajén  
CONSEJERO