



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

N.º 5/2024

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.^a Araceli Muñoz de Pedro,
Consejera

D. Juan Luis Ramos Mendoza,
Secretario General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 11 de enero de 2024, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 6 de diciembre de 2023, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente relativo al anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas y de creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

Primero. Orden de inicio.- Con fecha 3 de diciembre de 2023 el Consejero de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital ordenó a la Secretaría General, en coordinación con las Secretarías Generales



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

afectadas, la elaboración con carácter de urgencia en su tramitación, del anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas y de creación de la Agencia de Transformación Digital 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. [...] En consecuencia, se ha optado por una Ley de Medidas Administrativas y de creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha, 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.- Conforme a lo ordenado, en idéntica fecha 3 de diciembre de 2023 la Secretaria General de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital suscribió memoria en la que se analizaba 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 de naturaleza organizativa y procedimental.

Sobre la tramitación de la norma, la memoria justificaba su carácter de urgencia expresando que *“Dada su relación con la Ley de Presupuestos de 2024 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”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Tercero. Memorias impulsoras y justificativas de la iniciativa y diversos informes.- Se han incorporado al procedimiento en este punto, como elementos previos conformadores del expediente de elaboración de la iniciativa legislativa propuesta, las memorias justificativas que a continuación se relacionan, afectantes por su orden a diversas normas cuya modificación se pretende, en las cuales se efectúa un estudio de los objetivos y conveniencia de la alteración normativa propuesta en cada caso, ámbito competencial afectado, 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:

- Memoria suscrita por el Viceconsejero de Transformación Digital el 27 de noviembre de 2023 en relación a la creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha, a la que se acompañaba el Programa Inicial de Actuación del organismo suscrito el 28 de octubre previo por la mencionada autoridad. En este último, se destacaba la necesidad de proceder a la creación del ente *“que aglutine y centralice, bajo unas mismas directrices, el ejercicio de todas las competencias digitales que actualmente se ejercen, en gran parte por la citada Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital; pero, también por otros departamentos y organismos autónomos como el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha”*. En cuanto a la opción de la forma jurídica propuesta señalaba que la Agencia *“desarrollará esencialmente actividades derivadas de la propia Administración Pública y que deberá ejercer las potestades administrativas necesarias para el desempeño de sus actividades de fomento, como celebración de convenios o concesión de subvenciones; de prestación de servicios públicos de forma directa, indirecta o mixta mediante celebración de contratos públicos; de control y supervisión de centros, servicios y actividades, para lo cual ejercerá facultades de inspección y sanción; de gestión presupuestaria, autorizando gastos y sobre el personal adscrito a la misma, con las consiguientes facultades en materia de personal. El ejercicio de estas potestades administrativas nos conduce a un régimen jurídico con predominio absoluto del derecho público, lo que nos lleva a la figura o modelo de los organismos autónomos que son, según la Ley 40/2015*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

-norma ésta que no es aplicable en el ámbito de la administración institucional autonómica, pero que sí nos sirve de modelo- “entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios y autonomía en su gestión, que desarrollan actividades propias de la Administración Pública (...)”.

Fundamentaba, a continuación, la estructura otorgada a la Agencia, conformada por Consejo de Administración, Presidencia y Dirección-Gerencia, siendo esta última la máxima autoridad ejecutiva del organismo, a la que se adscribirán tres direcciones generales y una Secretaría General con funciones de coordinación del funcionamiento ordinario de los servicios y actividades de la entidad, brindando apoyo administrativo y logístico.

En lo concerniente al presupuesto indicaba que *“no se prevé incremento del gasto público; más bien al contrario, la gestión centralizada de todos estos recursos deberá arrojar en el futuro un resultado positivo en términos de mayor eficiencia administrativa y económica. [] Además, no se va a producir ni un cambio de sede ni la creación de una nueva que suponga un incremento del gasto”.* El personal procederá de los órganos administrativos sustituidos, no contemplándose tampoco una disminución en los ingresos. Añadía que *“Una vez que la Agencia esté formalmente constituida y aprobados sus estatutos, su presupuesto será la agregación de los presupuestos de los órganos gestores citados, de manera que no se producirá incremento presupuestario alguno a nivel de Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”.*

Finalmente, describía como objetivos de la Agencia: mejorar los servicios digitales a la ciudadanía; consolidar, potenciar la Administración Digital y dotarla de inteligencia artificial; capacitar digitalmente a los agentes sociales; combatir la brecha digital en la región; mejorar las infraestructuras de computación y telecomunicaciones; desarrollar un ecosistema de ciberseguridad en la región; e incidir en la transformación digital del ecosistema sanitario.

Se anexaba informe de impacto demográfico emitido por el Viceconsejero el 28 de noviembre subsiguiente, en el que se valoraba el



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

mismo como neutro, si bien *“facilitará un impacto positivo dado que dicha creación persigue una mejora de la eficiencia y eficacia y una mayor capacidad de colaboración y cooperación con otras organizaciones, incluidos los ayuntamientos con especiales necesidades en materia de transformación digital, incluida la ciberseguridad”*.

- Memoria suscrita por el Secretario General de Economía, Empresas y Empleo el 18 de octubre de 2023 en relación a la propuesta de modificación de la Ley 3/2002, de 7 de marzo, de constitución del Instituto de Promoción Exterior de Castilla-La Mancha, tendente a introducir la regulación del régimen de suplencia de los órganos de la entidad.

La citada autoridad emitió informe de impacto demográfico en igual fecha, desestimando el mismo al tratarse de una norma organizativa.

- Memoria suscrita por el Interventor General el 19 de octubre de 2023 en la que justificaba, por un lado, la modificación del texto refundido de la Ley de Hacienda, en concreto el artículo 65 a fin de elevar el umbral de los pagos susceptibles de materialización con cargo al anticipo de caja fija y ello para alinear su importe con el previsto en la ley de contratación pública en relación con los contratos menores. Por otro, planteaba la 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 Fondos Europeos, en el artículo 7.2.b), con el objetivo de agilizar la tramitación de los convenios a celebrar con las Diputaciones Provinciales financiados con fondos europeos; y en el artículo 11 que resulta incompatible con la redacción actual de los artículos 58 y 61. Se señalaba que ninguna de tales modificaciones requería proceso participativo.

- Memoria suscrita el 19 de octubre de 2023 por la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego en relación a la justificación de la modificación de la disposición adicional primera del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, reguladora del régimen jurídico del Tribunal Económico-administrativo de la Junta. Valoraba que no tenía ningún impacto y que no era necesario realizar consulta previa ni audiencia ni información pública, al tratarse de una norma organizativa.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

- Memoria de la modificación de la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha, suscrita el 23 de noviembre de 2023 por la Directora General de Medio Natural y Biodiversidad, en la que describía la oportunidad, fines y objetivos, análisis del alternativas y el contenido de la propuesta, indicando que la misma no alterará el orden de distribución de competencias y que no conllevará ningún tipo de impacto.

Se acompañaba informe de impacto demográfico signado por dicha autoridad el 3 de noviembre anterior, en el que se reseñaba que su valoración era neutra.

- Memoria suscrita el 28 de noviembre de 2023 por la Directora General de Infraestructuras de las Telecomunicaciones y Ciberseguridad, en relación a la modificación del artículo 5 de la Ley 10/2007, de 29 de marzo, de Medios Audiovisuales de Castilla-La Mancha, en la que concluía que no procedía sustanciar trámite de audiencia o información pública alguno. Adjuntaba escrito dirigido al Secretario General de la Presidencia desde el Ministerio de Política Territorial, en el que se significaba que *“Para mayor claridad en el marco de distribución constitucional de competencias, la interpretación del artículo 3. Uno, por el cual se modifica el artículo 5 de la Ley 10/2007, de 29 de marzo, de Medios Audiovisuales de Castilla-La Mancha, habrá de realizarse de tal modo que la Consejería competente tenga en cuenta los canales digitales o programas que se asignen a servicios de comunicación audiovisual, así como el respeto del mínimo de canales y programas que deben reservarse a los entes locales, en lo que concierne al concurso público para la prestación por particulares de los correspondientes servicios de comunicación audiovisual. [] En este sentido, contribuiría a una mayor seguridad jurídica la plasmación de estos criterios interpretativos en una iniciativa autonómica que modificase el precepto, quedando redactado de acuerdo con lo anteriormente indicado”*.

- Memoria suscrita el 19 de octubre de 2023 por la Directora General de Infancia y Familia en relación a la modificación de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, en la que se reflejaba que no conllevaría ningún impacto.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Suscribió, asimismo, informe de impacto demográfico datado el 20 de octubre posterior, en el que valoraba el mismo como positivo, pues las medidas que contempla favorecerán la atención de la infancia y familia de entornos escasamente poblados o en riesgo de despoblación, dará mayor visibilidad a los problemas de la infancia en dichos entornos y asegurará y acercará actuaciones preventivas y apoyos.

Se acompaña también informe de impacto en la infancia de esta última fecha.

- Memoria suscrita el 15 de noviembre de 2023 por el Viceconsejero de Administración local y Coordinación Administrativa en referencia a la modificación de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público en Castilla-La Mancha.

El 16 de noviembre de 2023 suscribió informe de impacto demográfico negando el mismo.

- Memoria suscrita el 19 de octubre de 2023 por el Director General de Ordenación Agropecuaria en relación a la modificación de la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias, alterando la tarifa aplicable a la prestación de servicios de análisis y diagnóstico en los laboratorios oficiales. En cuanto al impacto presupuestario incidía en que *“La modificación propuesta puede suponer un ligero incremento de ingresos, si bien, debe tenerse en cuenta que también se ha producido un incremento de los costes diversos que sirven para determinar el importe de las tasas, por lo que puede concluirse que carece de impacto presupuestario significativo”*.

En idéntica fecha suscribió informe de impacto demográfico, concluyendo que el mismo era neutro.

Se acompañaba una memoria económico-financiera suscrita el 18 de octubre previo por la Directora del Laboratorio Regional Agroalimentario y Ambiental de Castilla-La Mancha en el que, en base a diversos parámetros, se justificaba el importe fijado a cada concepto.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Adjuntaba, a su vez, informe emitido en esta última fecha por la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego, en sentido favorable a la modificación, si bien planteando varias alteraciones relativas a costes a tener en cuenta para la determinación de la cuantía de la tarifa.

- Memoria suscrita el 18 de octubre de 2023 por el Secretario General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo en relación a la modificación de la Ley 5/2020, de 24 de julio, de Medidas Urgentes para la Declaración de Proyectos Prioritarios en Castilla-La Mancha.

Esta autoridad suscribió en idéntica fecha informe de impacto demográfico, que consideró positivo pues *“La reducción de umbrales de inversión y empleo previstos en la Ley para declarar un proyecto prioritario supondrán un estímulo para atraer proyectos empresariales a las ZEP y ZRD. [] En las zonas ZEP y ZRD los umbrales de inversión y empleo se reducirán a la mitad, haciendo más atractivo para las empresas invertir en estas zonas”*.

- Memoria suscrita el 17 de octubre de 2023 por el Secretario General del SESCOAM en referencia a la modificación de la Ley 8/2020, de 16 de octubre, por la que se crea la Reserva Estratégica de Productos Sanitarios en Castilla-La Mancha, la cual viene a dar cumplimiento a lo previsto en el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, para el estudio y propuesta de solución de las discrepancias competenciales manifestadas en relación con el artículo 7 de la Ley 1/2023, de 27 de enero, de Medidas Administrativas, Financieras y Tributarias de Castilla-La Mancha, que modificaba la disposición adicional primera de la Ley 8/2020 citada.

- Memoria suscrita el 19 de octubre de 2023 por la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego en relación a la modificación de la disposición adicional cuarta de la Ley 5/2021, de 23 de julio, del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego en Castilla-La Mancha, en la que no se contemplaba ningún impacto, si bien se señalaba que *“Sí hay afectación en la medición de cargas y trámites administrativos dado que se añade un informe previo que debe ser emitido por esta Administración”*. Valoraba el impacto



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

positivo en la niñez y la adolescencia en cuanto se regulaba la limitación en la concentración de locales de juego.

Se acompañaba informe de impacto demográfico suscrito el 16 de octubre anterior por la mencionada autoridad, que lo definía como neutro al no incidir en ningún grupo de población, ni establecer diferencias entre los municipios de la Región.

- Memoria de la Directora de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha de fecha 25 de octubre de 2023 en relación a la derogación de la Ley 4/2022, de 22 de abril, por la que se suspende la aplicación del canon medioambiental del agua creado mediante la Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Indicaba que *“no se va a someter a proceso participativo, trámite de información pública ni de audiencia alguno, pues el ciudadano tuvo la oportunidad de manifestar su parecer sobre la creación del canon, con ocasión de su establecimiento”*. Proponía, asimismo, la modificación de la disposición final quinta sobre entrada en vigor de la norma, fijando un plazo cierto.

Se ha emitido también, en este caso, informe de impacto demográfico en idéntica fecha, en el que se valora el mismo como positivo *“porque mejorará los servicios públicos y el medio ambiente en el ámbito rural, con ventajas competitivas respecto de las zonas más pobladas”*.

Cuarto. Órganos colegiados consultivos y participativos.- Se ha documentado en el expediente, mediante las correspondientes certificaciones expedidas por sus secretarios, la participación de los órganos consultivos de la Administración que a continuación se relacionan:

- En sesión celebrada el 10 de octubre de 2023 la Comisión de Juegos de Castilla-La Mancha informó favorablemente la propuesta de modificación de la Ley del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego.

- En reunión de fecha 19 de octubre siguiente el Pleno del Consejo Asesor de Servicios Sociales fue informado de la modificación atinente a la Ley de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

- El 6 de noviembre posterior se remitió a los miembros de la Comisión Permanente del Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha la propuesta de modificación de la Ley de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha.

Quinto. Informe de impacto de género.- La Responsable de la Unidad de Género, de la Secretaría General de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital, emitió informe de impacto de género del anteproyecto de ley con fecha 4 de diciembre de 2023, 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, concluía señalando que su impacto era positivo.

Sexto. Informe de la Dirección General de Presupuestos.- Se integra a continuación el informe emitido sobre el anteproyecto de ley por el Director General de Presupuestos con igual fecha 4 de diciembre de 2023. Tras analizar el impacto de la iniciativa propuesta en materia presupuestaria, concluía expresando que, en lo que respecta a la creación de la Agencia, “[...] *el impacto presupuestario en términos de incremento de gasto o de nuevos costes será mínimo, pues los recursos con los que se dotará al futuro organismo autónomo procederán de los órganos gestores que en la actualidad tienen atribuidas y desempeñan las competencias que asumirá la futura Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha. En coherencia con lo anterior, el anteproyecto afirma expresamente que “la Agencia asumirá todas las competencias y funciones relacionadas con sus fines, atribuidas a la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos”, competencias que, correlativamente, la Administración de la Junta dejará de ejercer, lo que conllevará, según el programa inicial de actuación del organismo, “la extinción de la Viceconsejería de Transformación Digital y de los actuales órganos directivos con competencias en las materias que asume la [Agencia]”*”.

De otro lado, informaba que, en relación con la modificación de la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias, se introduce una nueva regulación de la



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

tasa sobre realización de trabajos de análisis o diagnósticos en los laboratorios oficiales, configurando una única tarifa en función de la técnica analítica a emplear, además de incluir nuevas técnicas y paquetes de análisis habitualmente solicitados. Indicaba que *“Las tasas posibilitan la recuperación de los costes directos de ciertos servicios y actuaciones públicas en sus beneficiarios. La modificación propuesta puede suponer un ligero incremento de ingresos, si bien, debe tenerse en cuenta que también se ha producido un incremento de los costes diversos que sirven para determinar el importe de las tasas, por lo que puede concluirse que carece de impacto presupuestario significativo”*.

Asimismo, destacaba que el anteproyecto contempla la derogación de la Ley 4/2022, de 22 de abril, por la que se suspende la aplicación del canon medioambiental del agua, creado mediante la Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, *“que supondrá el restablecimiento del mencionado canon y cuyo impacto en los ingresos será positivo”*.

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”*.

Séptimo. Informe del Gabinete Jurídico.- El texto del anteproyecto, junto con el expediente en que trae causa, fueron remitidos al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades en solicitud de informe. A tal requerimiento dio contestación el mismo 4 de diciembre de 2023 el Letrado Coordinador de Albacete con el visto bueno de la Directora de los Servicios Jurídicos, haciendo una descripción del ámbito competencial, contenido y procedimiento de elaboración de la reforma legal proyectada, tras de lo cual se concluye informando favorablemente el anteproyecto de Ley.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Octavo. Informe de la Secretaría General de Hacienda y Administraciones Públicas.- Obra a continuación el informe suscrito en idéntica fecha 4 de diciembre de 2023 por la Secretaria General de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital, 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 2024, 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 presente anteproyecto de ley, a efectos de su toma en consideración y decisión sobre ulteriores trámites”*.

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 5 de diciembre de 2023, 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 y de creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha”*, que se compone de una exposición de motivos (dividida en cinco apartados), veintiún artículos incardinados en dos capítulos, dos disposiciones adicionales, una derogatoria y una final.

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

El Capítulo I, *“Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha”*, recoge en los artículos 1 a 9 la creación y régimen jurídico de dicho organismo, su finalidad y competencias, la estructura orgánica con que cuenta



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

-conformada por el Consejo de Administración, la Presidencia y la Dirección Gerencia, destacando sus respectivas funciones-, el régimen económico y patrimonial y de personal, así como las directrices sobre la aprobación y contenido de sus estatutos.

El Capítulo II, “*Medidas administrativas*”, integra en los artículos 10 al 21 las modificaciones legislativas que a continuación se relacionan:

- Artículo 10, “*Modificación de la Ley 3/2002, de 7 de marzo, de constitución del Instituto de Promoción Exterior de Castilla-La Mancha*”, afectante a su artículo 11 sobre la persona titular de la dirección.

-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*”, concerniente a los anticipos de caja fija contemplados en su artículo 65 y a la disposición adicional primera sobre la Comisión Superior de Hacienda.

- Artículo 12, “*Modificación de la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha*”, relativa a los artículos 8, 17 y 19, sobre conservación y defensa de las mismas, modificaciones de trazado y trazado en tramos urbanos y urbanizables.

-Artículo 13, “*Modificación de la Ley 10/2007, de 29 de marzo, de Medios Audiovisuales de Castilla-La Mancha*”, que afecta a su artículo 5 sobre planificación y asignación de frecuencias de dominio público radioeléctrico y determinación de las licencias a licitar.

-Artículo 14, “*Modificación de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha*”, que atañe al artículo 37 introduciendo entre las prestaciones técnicas de servicios sociales de Atención Especializada la ejecución de medidas judiciales, privativas y no privativas de libertad, y de medidas socioeducativas respecto a personas infractoras menores de edad, así como la asistencia en la mediación y supervisión de tareas educativas y de restitución de la víctima que se acordasen a través de mecanismos de conciliación y reparación en el marco de la legislación reguladora de la responsabilidad penal de los menores.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

- Artículo 15, “*Modificación de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha*”, que altera la dicción del artículo 12 sobre personal eventual.

- Artículo 16, “*Modificación de la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias*”, referente al artículo 105 sobre cuota tributaria de la tasa sobre realización de trabajos de análisis y diagnóstico en los laboratorios oficiales.

- Artículo 17, “*Modificación de la Ley 5/2020, de 24 de julio, de Medidas Urgentes para la Declaración de Proyectos Prioritarios en Castilla-La Mancha*”, afectante al artículo 5 regulador de los requisitos exigibles para tal declaración.

- Artículo 18, “*Modificación de la Ley 8/2020, de 16 de octubre, por la que se crea la reserva estratégica de productos sanitarios en Castilla-La Mancha*”, que incide en su disposición adicional primera sobre contratación de emergencia.

- Artículo 19, “*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 Fondos Europeos de Recuperación*”, dirigida a su artículo 7 sobre simplificación en la tramitación de los convenios y en su artículo 11 sobre régimen de autorización de gastos.

- Artículo 20, “*Modificación de la Ley 5/2021, de 23 de julio, del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego en Castilla-La Mancha*”, que regula la disposición adicional cuarta sobre limitación a la concentración de locales de juego.

- Artículo 21, “*Modificación del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero*”, que interesa a la disposición adicional quinta sobre viviendas en núcleos rurales tradicionales no irregulares.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Las dos disposiciones adicionales están dedicadas, respectivamente, al *“Inicio de actividad de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha”* que se crea; y a la *“Adscripción [a la misma] de puestos de trabajo y del personal que los desempeña”*.

La disposición derogatoria única contiene una declaración genérica a tal efecto y una específica referida a la Ley 4/2022, de 22 de abril, por la que se suspende la aplicación del canon medioambiental del agua previsto en la Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

La disposición final única fija la *“Entrada en vigor”* de la norma el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 11 de diciembre de 2023.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete al examen de este Consejo Consultivo el anteproyecto de ley de Medidas Administrativas y de creación de la Agencia de Transformación Digital 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, según el cual este último órgano deberá ser consultado *“en los siguientes asuntos: [] [...] 3.- Anteproyectos de Ley”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

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

II

Examen del procedimiento tramitado.- El ejercicio de la iniciativa legislativa se encuentra regulado con el carácter de norma básica en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, denominado *“De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”*, que atiende en los artículos 127 y siguientes a la iniciativa legislativa, a los principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas; aun cuando su aplicabilidad debe entenderse atemperada por los criterios interpretativos adoptados y el fallo recaído en la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del Título VI del referido cuerpo legal.

La declaración de inconstitucionalidad contenida en dicho pronunciamiento afecta a los artículos 129 al 133 de dicho Título VI si bien no de forma íntegra al contenido de todos ellos, y aun cuando alguna de las medidas que regulan sí que continúan siendo aplicables a los procedimientos de elaboración de las normas reglamentarias, en lo que concierne al desarrollo de iniciativas legislativas por parte de los gobiernos autonómicos, dicho Alto Tribunal ha señalado lo siguiente: *“Los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus Administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley. Consecuentemente, el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del art. 149.1.18^o CE en lo que se refiere tanto a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” como al “procedimiento administrativo común”. [] Los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña. [] Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los arts. 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999 (RTC 1999,50), FFJJ 7 y 8)”.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma la iniciativa legislativa se regula en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Este artículo dispone que “los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno”. Asumida la iniciativa legislativa, este órgano ejecutivo colegiado, a la vista del texto del anteproyecto, “decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Emitido el preceptivo informe, el Consejo de Gobierno acuerda la remisión del proyecto a las Cortes de Castilla-La Mancha, acompañado del informe del Consejo Consultivo y de los antecedentes necesarios”. Los genéricos términos en que se encuentra formulado tal precepto dejan a criterio del órgano encargado de la elaboración



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de la norma, en su primera fase, y del Consejo de Gobierno, después, una vez que ha tomado en consideración el texto redactado, la apreciación de qué antecedentes o trámites concretos son precisos para la elaboración de una disposición de este rango, recayendo en las Cortes Regionales, finalmente, la decisión sobre el grado de suficiencia de los mismos.

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 en los antecedentes, se hace preciso plasmar las observaciones que a continuación se señalan.

En primer lugar -y conforme ya se reseñó en el dictamen 333/2022, de 12 de diciembre, emitido sobre un anteproyecto de ley de naturaleza similar-, 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 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”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Se advierte así que la tramitación de este tipo de leyes de medidas multidisciplinarias, cuando son impulsadas de forma expeditiva para lograr su coincidencia temporal con una ley anual de presupuestos -lo que en este caso no ha ocurrido estrictamente-, puede acarrear una precariedad participativa que menoscaba los objetivos 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 en este caso y en consideración posterior se expondrá. Esta circunstancia cuestiona, cuanto menos, la invocación del artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, como pretendida justificación de tan esencial trámite.

Por otro lado, ha de destacarse que esa presurosa y simultánea tramitación de dispares e inconexas reformas legales, incidentes sobre multiplicidad de ámbitos sectoriales -catorce en concreto-, 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 Medio Ambiente de acuerdo con el artículo 5.1.b) del Decreto 4/2019, de 22 de enero, que establece la composición, funciones y régimen de funcionamiento de dicho órgano -el cual debería haber intervenido en relación a la modificación de la Ley de Vías Pecuarias y de la de suspensión del canon medioambiental del agua-; del Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha, según el artículo 5.2.a) Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Turismo de Castilla-La Mancha -que debería haber intervenido en relación con la modificación del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística-; del Consejo Regional de Municipios de acuerdo con el artículo 77.a) Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha -en relación con las modificaciones de la Ley de Medios Audiovisuales, de la Ley de Empleo Público, de la Ley del Juego y de la Ley de Vías Pecuarias-; del Consejo Regional de Provincias en virtud del artículo 18.a) de la Ley 2/1991, de 14 de marzo, de Coordinación de Diputaciones -en cuanto a dicha Ley de Empleo Público y la Ley de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de



**CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA**

Procedimientos de Gestión y Ejecución de Fondos Europeos de Recuperación-; y de la Comisión de Coordinación del Empleo Público de Castilla-La Mancha según lo previsto en el artículo 163.a) de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, de empleo público de Castilla-La Mancha -en relación a la creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha-.

En cuanto a los órganos colegiados que han intervenido -Comisión de Juegos de Castilla-La Mancha, Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha y Consejo Asesor de Servicios Sociales- debe indicarse que se ha aportado una mera certificación del Secretario respectivo, sin incorporar al expediente el acta o documentación clarificadora del debate habido en el seno de cada uno de ellos, lo que supone privar al expediente de elementos que contribuirían a conocer la necesidad, conveniencia y alcance de las medidas planteadas.

Asimismo, se hace preciso destacar que, junto a la memoria general de impacto normativo, se han aportado al expediente diversas memorias justificativas de las específicas modificaciones legislativas planteadas, algunas de ellas anteriores a la orden de inicio del procedimiento dictada por el titular del departamento impulsor de la iniciativa, lo que viene a distorsionar la lógica procedimental. Se ha omitido, no obstante, la relativa a la modificación del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, cuya regulación aparece en el expediente huérfana de justificación alguna.

A dichas memorias se acompañan los respectivos informes de impacto demográfico exigidos por el artículo 8.1 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, si bien se ha omitido tal trámite en relación a la modificaciones del citado texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, del texto refundido de la Ley de Hacienda, de la Ley de Medios Audiovisuales, de la Ley por la que se crea la Reserva Estratégica de Productos Sanitarios y de la Ley de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de Fondos Europeos de Recuperación.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

A pesar de las observaciones que anteceden, y como ha señalado en numerosas ocasiones 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; 418/2019, de 30 de octubre; o 333/2022, de 12 de diciembre-.

Resta, finalmente, plasmar 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 *“su relación con la Ley de Presupuestos de 2024”*, que preveía su entrada en vigor para el 1 de enero de 2024. Ahora bien -sin perjuicio de lo que en consideración posterior se expondrá, en lo concerniente a la falta de vinculación de su contenido a la ley presupuestaria- tal alegato no resulta coherente tampoco si se tiene en cuenta que su tramitación no ha sido paralela a la de aquel anteproyecto, iniciándose el procedimiento administrativo de elaboración de esta norma cuando ya se encontraba avanzada la tramitación parlamentaria de aquella.

III

Sobre las leyes de contenido heterogéneo.- Conforme ha tenido ocasión de expresar este Consejo en anteriores pronunciamientos, las leyes de contenido heterogéneo se caracterizan por llevar a cabo, de manera asistemática, numerosas modificaciones normativas con vocación de permanencia que versan sobre las materias más dispares del ordenamiento jurídico. Cuando hacen coincidir su calendario de tramitación con el proyecto de ley de presupuestos de cada ejercicio, se denominan *“leyes de acompañamiento”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En el presente caso, aunque en el título del anteproyecto de Ley 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 2024, tal calificación ha sido la invocada en la presente norma, según se infiere de la justificación vertida en el apartado I de su exposición de motivos y de varios de los trámites del proceso de elaboración seguido al efecto.

Sin embargo, como ya se ha adelantado en la consideración anterior, ese presunto carácter acompañante de las disposiciones albergadas en la misma no es perceptible en el heterogéneo bloque de medidas integradas en el proyecto legislativo, dado que ni en la creación de la Agencia de Transformación Digital ni en los preceptos de las leyes que se pretenden modificar existe vinculación alguna de su contenido con la ley presupuestaria. Tampoco ha sido su tramitación paralela a la de aquel anteproyecto, iniciándose -como se ha indicado- el procedimiento administrativo de elaboración de esta norma cuando ya se encontraba avanzada la tramitación parlamentaria de aquella.

Sin perjuicio de ello y en relación a las leyes de contenido heterogéneo, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado desde la sentencia 136/2011, de 13 de septiembre -RTC 2011\136-, admitiendo la posibilidad constitucional de este tipo de leyes, aun cuando sean reflejo de una deficiente técnica legislativa. A tal efecto afirmaba en dicho pronunciamiento que *“el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo. 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 (RCL 1984,842), 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» [art. 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*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

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”.

Añadía que “Descartada ya la existencia de prohibición alguna en el Texto Constitucional a la existencia de las leyes complejas [...], multisectoriales o de contenido heterogéneo, resta por determinar si existe algún límite a su uso o contenido, debiendo responderse a esta cuestión también de forma negativa, pues la Constitución 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. A este respecto hay que señalar que no cabe duda de que sería una técnica más perfecta la de 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. Sin embargo, los reparos que pudieran oponerse a la técnica de las leyes multisectoriales, por su referencia a un buen número de materias diferentes, no dejan de ser en muchas ocasiones otra cosa que una objeción de simple oportunidad, sin relevancia, por tanto, como juicio de constitucionalidad stricto sensu, tanto más cuando una y otra norma legal son obra del legislador democrático”.

Completa dicha doctrina el Alto Tribunal reseñando que el contenido heterogéneo de las Leyes “no modifica su naturaleza de Ley ordinaria, ni, por ende, altera su relación con las demás normas que integran el Ordenamiento jurídico porque no alteran el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución”; e incidiendo en que dicho tipo de normas no atentan contra el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución, pues 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”.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Tal doctrina la ha mantenido en posteriores pronunciamientos de los que son ejemplo las sentencias 176/2011, de 8 de noviembre -RTC 2011\176-; 120/2012, de 4 de junio -RTC 2012\120-; 209/2012, de 14 de noviembre -RTC 2012\209-; 132/2013, de 5 de junio -RTC 2013\132-; 120/2014, de 17 de julio -RTC 2014\120-; y 84/2015, de 30 de abril -RTC 2015\84-.

En esta última sentencia expresó que *“esta doctrina sentada respecto de las leyes estatales resulta trasladable a las leyes autonómicas”*.

De este modo, atendiendo 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 existe ninguna limitación respecto a la elaboración de las leyes heterogéneas o transversales, debe concluirse afirmando la posibilidad jurídica de aprobar las mismas. Consiguientemente, deberá ser el Consejo Gobierno quien, teniendo en cuenta lo expuesto, valore la oportunidad política de remitir o no un proyecto de Ley con tales características a las Cortes Regionales. Dichas normas respetan el principio de seguridad jurídica en cuanto se publican en el Boletín Oficial de las Cortes Regionales y posteriormente en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha como requisito necesario para su entrada en vigor.

No obstante, no es posible dejar de señalar que la heterogeneidad y ausencia de sistemática en este tipo de leyes provoca un innegable efecto descodificador del ordenamiento jurídico, que dificulta el conocimiento y la aplicación de las normas jurídicas. Esta circunstancia llevó al Consejo de Estado a indicar en su dictamen 3.445/1996, de 3 de octubre, respecto del 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”*; a lo que añadía que *“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,*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

dentro del Ordenamiento”. En el dictamen 3.095/2009, de 9 de octubre, sobre el anteproyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social incidía en que *“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”*.

Sin perjuicio de 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: uno con la creación y establecimiento del régimen jurídico de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha comprendida en su capítulo I, al efecto de contar con un cuerpo legislativo único relativo a esta Agencia; y el otro, con la regulación de las medidas de índole administrativa comprendidas en el capítulo II, quedando a criterio del Gobierno atender tal sugerencia segregativa o remitir a las Cortes un único proyecto de ley 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 dos capítulos, dedicados, respectivamente, a la creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha -artículos 1 al 9- y al establecimiento de medidas administrativas -artículos



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

10 al 21-. Consecuentemente, para analizar el marco normativo concernido por cada uno de esos dos ámbitos sustantivos puede seguirse el mismo orden expositivo del articulado del anteproyecto.

1. Marco normativo relativo a la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha incluida en el capítulo I.- Las determinaciones radicadas en esta parte del articulado constituyen la creación y establecimiento del régimen jurídico de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha, como organismo autónomo dependiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a través de la consejería competente en materia de digitalización y transformación digital.

La adopción de tal medida constituye manifestación de la competencia exclusiva que la Junta de Comunidades tiene atribuida en virtud de lo dispuesto en el artículo 31.1.1ª. del Estatuto de Autonomía, para la organización de sus instituciones de autogobierno, en la que podría considerarse incluida la creación de una entidad que, como la que se proyecta, pretenda gestionar de manera descentralizada funciones de la competencia de la Administración Regional.

Asimismo, en atención a las funciones y competencias que se encomiendan al futuro organismo y a las funciones que habrá de desempeñar, se verá concernida también la competencia exclusiva recogida en el artículo 31.1.28ª sobre *“Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”*, vinculado al artículo 39.Tres que establece que *“[...] 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”*.

La cita anterior debe completarse con la mención a la competencia exclusiva 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*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Mancha” albergada en el artículo 31.1.12^a; y con la alusión a la competencia 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”* contemplada en el artículo 32.9 de la norma estatutaria.

2. Marco normativo relativo a las medidas administrativas incluidas en el capítulo II.- Esta parte del anteproyecto contempla varias medidas relativas también a la organización administrativa tendentes al cumplimiento de los objetivos de mejora en la gestión administrativa, con dispar proyección sobre diferentes ámbitos sectoriales. A la implantación de ese paquete de medidas se vincula el influjo de los artículos 31.1 1^a y 39.Tres del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, antes mencionados y citados al efecto en su exposición de motivos.

Partiendo de este planteamiento, el artículo 10 introduce una leve modificación en el artículo 11 de la Ley 3/2002, de 7 de marzo, de constitución del Instituto de Promoción Exterior de Castilla-La Mancha, al amparo de la competencia exclusiva citada que ostenta la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sobre organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno -artículo 31.1.1^a del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha-, así como 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”*, atribuida por su artículo 31.1.12.^a, citada anteriormente.

El artículo 11 modifica el actual contenido del artículo 65 y de la disposición adicional primera del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha (TRLHCLM), aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre. El título competencial autonómico para regular estas materias se encuentra igualmente recogido en los artículos 31.1.12.^a -sobre planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la región- 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 1^a, y de acuerdo con la legislación



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma *“la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia”*.

El artículo 12 modifica los artículos 8, 17 y 19 la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha. Esta modificación se efectúa al amparo de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de vías pecuarias, conforme al artículo 32.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Posee, por ello, la Junta de Comunidades la competencia suficiente para acometer la presente iniciativa legislativa, siempre dentro del marco del respeto a la normativa estatal básica contemplada en la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, la cual tiene por objeto, tal como declara su artículo 1.1, el establecimiento de la normativa básica aplicable a la materia.

El artículo 13, que modifica el artículo 5 de la Ley 10/2007, de 29 de marzo, de Medios Audiovisuales de Castilla-La Mancha, se incardina 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 modificación a través de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual.

El artículo 14 modifica la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha, al amparo del artículo 31.1.20.^a del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, concerniente a la competencia exclusiva en materia de *“Asistencia social y servicios sociales. Promoción y ayuda a los menores, jóvenes, tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación”*. A pesar del carácter



**CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA**

exclusivo de esta competencia autonómica, en este ámbito regulatorio, en el que se incluye en su artículo 37.1 una nueva prestación técnica de servicios sociales de atención especializada atinente a la ejecución de medidas judiciales y socioeducativas respecto a personas infractoras menores de edad, así como a su asistencia en la mediación y en la supervisión de las tareas educativas y de restitución a la víctima, conviene tener presente el contenido de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

El artículo 15 modifica el apartado 2 del artículo 12 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, al amparo de lo previsto en los artículos 32.1 y 39.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que atribuyen a la Comunidad Autónoma, respectivamente, las competencias para el desarrollo legislativo en materia de régimen local y el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios.

El artículo 16 modifica la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias. La modificación se efectúa sobre el artículo 105 de la citada norma en el marco de lo dispuesto en el artículo 156.1 de la Constitución Española, al amparo del artículo 44 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que dispone que la Hacienda de la Comunidad Autónoma se constituye con los rendimientos de sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales y del apartado a) del artículo 49 del Estatuto de Autonomía, de acuerdo con el cual se regulará mediante Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha, el establecimiento, la modificación y supresión de los propios impuestos, tasas y contribuciones especiales y de las exenciones o bonificaciones que les afecten.

El artículo 17 modifica el artículo 5 la Ley 5/2020, de 24 de julio, de Medidas Urgentes para la Declaración de Proyectos Prioritarios en Castilla-La Mancha. Esta modificación se efectúa al amparo del ya citado artículo 31.1.12.^a del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva referida a la planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la región, dentro de los objetivos



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

marcados por la política económica nacional y del sector público económico de Castilla-La Mancha.

El artículo 18, da una nueva redacción al apartado 1 de la disposición adicional primera de la Ley 8/2020, de 16 de octubre, por la que se crea la reserva estratégica de productos sanitarios de Castilla-La Mancha, para dar cumplimiento al Acuerdo, de 28 de junio de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en relación con la Ley 1/2023, de 27 de enero, de Medidas Administrativas, Financieras y Tributarias de Castilla-La Mancha. Esta modificación se efectúa al amparo de la competencia prevista en el artículo 32.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que atribuye a la Junta de Comunidades el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud, así como coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social.

El artículo 19, contiene una alteración de la Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de Fondos Europeos de Recuperación, modificando el apartado b) del artículo 7.3 y suprimiendo el artículo 11, que queda sin contenido. Esta modificación se adopta en virtud de las competencias exclusivas atribuidas a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por los artículos 31.1.1.^a y 28.^a y 39.Tres del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en materia de regulación de la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de dicha organización.

El artículo 20 modifica la disposición adicional cuarta de la Ley 5/2021, de 23 de julio, del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego en Castilla-La Mancha. Esta modificación se efectúa en ejercicio de la competencia exclusiva atribuida a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por el artículo 31.1.21.^a del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en materia de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivo benéficas.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Por último, el artículo 21 modifica el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, en ejercicio de la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, atribuida por el artículo 31.1.2ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

V

Observaciones de carácter esencial.- Una vez descrito el entorno normativo en el que se integra la iniciativa, procede pasar al examen pormenorizado del texto legislativo sometido a dictamen, comenzando por la formulación de las observaciones a las que debe conferirse carácter esencial.

Artículo 12. Modificación de la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha.- En el artículo 17 de esta ley, destinado a las disposiciones generales de las modificaciones del trazado de las vías pecuarias, se incluye un nuevo apartado 11 con la siguiente redacción: *“11. En los casos en los que la modificación del trazado sea consecuencia de una nueva ordenación territorial o urbanística se estará en cuanto al procedimiento administrativo y prescripciones, a lo dispuesto en el artículo 19 de la presente ley”*.

La remisión al artículo 19 parece introducir una excepción a las disposiciones generales previamente establecidas para el procedimiento de modificación del trazado de las vías pecuarias que no permite tener un conocimiento cierto sobre el procedimiento y prescripciones que se pretenden regular en los casos en que sean consecuencia de una nueva ordenación territorial o urbanística, ni cumple con las previsiones contenidas, con carácter básico, en la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, lo que atenta contra el principio de seguridad jurídica de las normas que garantiza la Constitución Española en su artículo 9.3.

Así, establece el artículo 11 de la norma básica, relativo a las modificaciones del trazado de las vías pecuarias, lo siguiente: *“1. Por razones*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de interés público y, excepcionalmente y de forma motivada, por interés particular, previa desafectación, se podrá variar o desviar el trazado de una vía pecuaria, siempre que se asegure el mantenimiento de la integridad superficial, la idoneidad de los itinerarios y de los trazados, junto con la continuidad del tránsito ganadero y de los demás usos compatibles y complementarios con aquél. [] 2. La modificación del trazado se someterá a consulta previa de las Corporaciones locales, de las Cámaras Agrarias, de las organizaciones profesionales agrarias afectadas y de aquellas organizaciones o colectivos cuyo fin sea la defensa del medio ambiente. [] La modificación del trazado se someterá a información pública por espacio de un mes”.

Por su parte, y en relación a las modificaciones del trazado como consecuencia de una nueva ordenación territorial, dispone el artículo 12 de la norma estatal, también con carácter básico, que *“En las zonas objeto de cualquier forma de ordenación territorial, el nuevo trazado que, en su caso, haya de realizarse, deberá asegurar con carácter previo el mantenimiento de la integridad superficial, la idoneidad de los itinerarios y la continuidad de los trazados, junto con la del tránsito ganadero, así como los demás usos compatibles y complementarios de aquél”.*

En consecuencia, de conformidad con la norma básica estatal, las modificaciones de los trazados de las vías pecuarias como consecuencia de una nueva ordenación territorial requieren la desafectación previa de los terrenos de las vías pecuarias, la consulta previa en los términos establecidos en el artículo 11.2, el sometimiento a información pública por espacio de un mes y la realización de un nuevo trazado que asegure, con carácter previo, el mantenimiento de la integridad superficial, la idoneidad de los itinerarios y la continuidad de los trazados, junto con la del tránsito ganadero, así como los demás usos compatibles y complementarios de aquél.

Revisado el contenido de la redacción dada al artículo 19, al que se remite el nuevo apartado 11 del artículo 17 en cuanto al procedimiento administrativo en los supuestos de modificaciones de trazados de las vías pecuarias como consecuencia de una nueva ordenación territorial o urbanística, se observa que los requisitos señalados y exigidos con carácter



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

básico, o están incompletos o no están previstos en dicho precepto. Se omiten así en el artículo 19 extremos tan esenciales como la “*desafectación previa*” de los terrenos o el plazo de la información pública “*por espacio de un mes*”. Tampoco se hace una referencia completa a la consulta “*previa*” ni a la necesidad de realizar un “*nuevo trazado*” que, con carácter previo, asegure además del mantenimiento de la integridad superficial, la idoneidad de los itinerarios y la continuidad de los trazados, junto con la del tránsito ganadero, así como “*los demás usos compatibles y complementarios de aquél*”.

Debe recordarse que, por virtud del mencionado principio de seguridad jurídica consagrado por el artículo 9.3 de la Constitución Española, es obligado para los poderes públicos que tanto la producción del Derecho como su aplicación estén presididas y caracterizadas por los criterios de certeza y previsibilidad. Certeza sobre su identificación y contenido, y previsibilidad de las consecuencias jurídicas anudadas a su aplicación.

Según la Sentencia del Tribunal Constitucional 46/1990, de 15 de marzo: “*La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas [...]. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas*”.

Otras resoluciones que vienen a conformar la doctrina del Tribunal Constitucional (sintetizada en las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre [RTC 2011,136], y 2006/2013, de 5 de diciembre, entre otras, y recientemente reiterada en la STC 81/2020, de 15 de julio [RTC 2020,81]), tienen declarado que la seguridad jurídica ha de entenderse como la “*certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable, la ausencia de confusión normativa y la previsibilidad en la aplicación de derecho*” (STC 270/2015), y como la “*certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

jurídicamente tutelados” (STC 156/1986, de 31 de enero), procurando “*la claridad y no la confusión normativa*” (STC 46/1990, de 15 de marzo [RTC 1990, 46]), así como “*la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho*” (STC 36/1991, de 14 de febrero [RTC 1991,36]). En definitiva, “*solo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica*” (SSTC 96/2002, de 25 de abril [RTC 2002,96]; 93/2013, de 23 de abril [RTC 2013,93]; y 161/2019, de 12 de diciembre [RTC 2019,161], por todas).

Con base en los anteriores argumentos, razones de seguridad jurídica y buena técnica legislativa obligan a formular esta observación con el carácter de esencial, por los motivos ya expuestos, que demanda una modificación de la literalidad de los preceptos examinados, a fin incorporar de forma clara, nítida y ordenada, las prescripciones establecidas en los artículos 11 y 12 de la norma básica estatal.

Artículo 17. Modificación de la Ley 5/2020, de 24 de julio, de Medidas Urgentes para la Declaración de Proyectos Prioritarios en Castilla-La Mancha.- Realiza este precepto una modificación completa del artículo 5 de la mencionada norma, siendo objeto de observación esencial el párrafo tercero que se incorpora en el apartado 5 con la siguiente redacción: “*Los criterios o supuestos prioritarios regulados en este apartado deberán evaluarse anualmente por las Consejerías competentes, pudiendo modificarse los existentes, incorporarse nuevos criterios o suprimirse los que se consideren oportunos, en función de aspectos que se consideren relevantes tener en cuenta en el momento de la revisión. Estas modificaciones se publicarán en el «Diario Oficial de Castilla-La Mancha» y serán de aplicación a partir del día siguiente al de su publicación*”.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Ante esta nueva regulación, procede advertir que el párrafo primero del mismo apartado 5, con idéntica redacción que el artículo 5.4 de la norma en vigor, dispone lo siguiente: *“El Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha, a propuesta motivada de la Consejería competente en la materia en función del sector estratégico de que se trate, determinará los criterios o supuestos por los que se procederá a la declaración de proyectos prioritarios correspondientes a los sectores económicos estratégicos calificados en el apartado 3 del artículo 4 de esta ley, a los que serán de aplicación los efectos previstos en el título III”*.

Por tanto, estando atribuida al Consejo de Gobierno la facultad de determinar los criterios o supuestos por los que se procederá a la declaración de proyectos prioritarios, a juicio de este órgano consultivo, tanto la modificación, como la supresión o la incorporación de nuevos criterios o supuestos, deberá realizarse igualmente por acuerdo del Consejo de Gobierno publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha. Ello implica que la redacción del nuevo párrafo tercero entra directamente en contradicción con la competencia previamente atribuida al Consejo de Gobierno en el mismo apartado, lo que introduce un margen de inseguridad jurídica en la determinación que no resulta admisible. En consecuencia, se deberá dar una nueva redacción al citado párrafo tercero del artículo 5.5 incluyendo la correspondiente competencia del Consejo de Gobierno, sin perjuicio de que la evaluación anual y la propuesta de estos criterios o supuestos se realice por la Consejerías competentes.

Artículo 20. Modificación de la Ley 5/2021, de 23 de julio, del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego en Castilla-La Mancha.- Este artículo modifica el apartado 1 de la disposición adicional cuarta de la Ley 5/2021, de 23 de julio, quedando redactado de la siguiente forma: *“1. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20.1, en los municipios de hasta 15.000 habitantes, conforme a los datos del último padrón municipal aprobado, en los que exista más de un local de juego autorizado en cualquiera de sus categorías, o en los restantes municipios en los que haya tres o más, los Ayuntamientos podrán declarar zona saturada de locales de juego un área de su término municipal, en lo que se refiere al otorgamiento de sus títulos habilitantes, entendiéndose por área, a los efectos de esta ley, cada uno de los*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

barrios, distritos o cualquier otra agrupación de vías públicas fijada por el municipio.

En todo caso, será preciso que el órgano competente en materia de juego de la comunidad autónoma emita informe favorable en el plazo de quince días desde que tuviera entrada la petición con documentación completa del expediente en el registro electrónico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”.

Se mantiene, así, el primer párrafo del apartado 1 inalterable en relación con la vigente ley, siendo el segundo párrafo el que pretende introducir, como novedad, la emisión de un informe favorable por parte del órgano competente en materia de juego de la comunidad autónoma con anterioridad a la declaración de zona saturada de locales de juego por parte de los Ayuntamientos en un área de su término municipal. Según la memoria justificativa, esta modificación persigue *“concretar y mejorar el procedimiento de declaración de zona saturada por parte del Ayuntamiento que así lo desee, contando con dicho informe de carácter preceptivo y vinculante que redundará en la aplicación efectiva de los principios de seguridad jurídica y de proporcionalidad”.*

Con esta nueva regulación en la que se exige la emisión de un informe *“favorable”* por parte del órgano competente de la comunidad autónoma para que un Ayuntamiento pueda declarar una zona saturada de locales de juego en su término municipal, se implanta un nuevo régimen que no tiene encaje con el de comunicación previsto en el artículo 12.1 del cuerpo legal, que establece que *“Estarán sujetas a declaración responsable o comunicación: [...] f) La facultad de los Ayuntamientos de declarar un área de su término municipal como zona saturada de locales de juego, en los términos de la disposición adicional cuarta”*; y en el apartado 3 de la propia disposición adicional cuarta, que dispone que *“3. Los Ayuntamientos, una vez aprobados definitivamente los instrumentos urbanísticos en el ejercicio de las competencias previstas en esta disposición, deberán comunicarlo al órgano competente en materia de juego de la comunidad autónoma”.*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Se produce, por tanto, una contradicción entre la modificación prevista y la norma existente que vulnera el mencionado principio de seguridad jurídica y que exige una reformulación de la regulación proyectada, eliminando el mero régimen de comunicación hasta ahora establecido en los preceptos señalados y diseñando el nuevo procedimiento que se pretende implantar, condicionado ahora por el informe favorable de la comunidad autónoma.

La concreción de este procedimiento requiere detallar la documentación que sea necesaria aportar por parte del Ayuntamiento y la determinación de los actos de instrucción y plazos específicos que pudieran aplicarse, siempre en el marco del Título IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

VI

Otras consideraciones sobre el texto del anteproyecto.- Prosiguiendo con el examen de la norma proyectada, se hace preciso plasmar en la presente consideración otras observaciones que, sin carácter esencial, pretenden en su mayor parte contribuir a la mejor comprensión, interpretación y aplicación de la norma proyectada, así como a mejorar y depurar la técnica normativa empleada.

Título.- Resultaría más adecuado y coherente con la estructura de la norma que se invirtiera el título del anteproyecto, atendiendo inicialmente a la creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha y con posterioridad a las medidas administrativas que se plasman en las diversas modificaciones legales.

Exposición de motivos.- El apartado I.c.12 de las Directrices de técnica normativa establecidas mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, las cuales vienen siendo aplicadas ordinariamente por la Administración de esta Comunidad Autónoma, con pleno respaldo de este órgano consultivo, dispone que *“La parte expositiva de la disposición*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas”.

El **apartado I** indaga en el objetivo y finalidad del anteproyecto pretendiendo vincularlo con la Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades, si bien, ya se ha comentado en consideraciones previas la inexistente conexión entre ambas normas, sin apreciar -pese a lo afirmado- que las materias cuya regulación se acomete en el anteproyecto vengan a acompañar o complementar los objetivos de dicha norma presupuestaria y, mucho menos, que contribuyan a *“la mejora de la distribución más equitativa de las obligaciones tributarias competencia de la Comunidad Autónoma y de eficiencia en su gestión”*, aspectos sobre los que no incide en modo alguno ninguna de las medidas cuya regulación se plantea. Se considera necesario, por tanto, que se elimine el apartado comentado.

El **apartado III** se dedica a la creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha, indicando en el párrafo tercero que este instrumento fue anunciado por el Presidente de la Comunidad Autónoma durante su investidura. Esta alusión no es propia de norma jurídica y deberá ser eliminada del texto, lo que dará cumplimiento además al último inciso de la directriz citada.

En el párrafo cuarto la referencia a las Consejerías debe dirigirse a *“la Administración”* de la Junta de Comunidades.

Asimismo, la habilitación competencial debería completarse con los títulos que se han mencionado en la consideración IV.

En el **apartado IV**, en el comentario al artículo 12, en el cuarto párrafo, se introduce un último inciso en el que se recoge un ejemplo de declaración de tipo didáctico que no es propia de una norma legal y que debería ser eliminada del texto.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En el comentario al artículo 16 se citan dos resoluciones de la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego que no se corresponden, por lo que deberían ser revisadas.

Debe señalarse, asimismo, en lo que respecta a la parte expositiva, que el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Administrativo Común de las Administraciones Públicas, relativo a *“Principios de buena regulación”*, dispone que *“En el ejercicio de la iniciativa legislativa [...], las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. En la exposición de motivos [...] de anteproyectos de ley [...], quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*. El cumplimiento de tal previsión requiere que en la parte expositiva de la norma se atienda, aun brevemente, de modo justificado, a las razones que sostienen en el presente caso el cumplimiento de los citados principios.

Finalmente y con carácter general, ha de reseñarse que la exposición de motivos deberá ser alterada en coherencia con las modificaciones que se introduzcan en el texto legal, a consecuencia del cumplimiento de las observaciones plasmadas en el presente dictamen.

Capítulo I, Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha.-

Artículo 1. Creación y régimen jurídico.- En el **apartado 1** se sugiere que se haga referencia a que la Agencia tendrá plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. Asimismo, dada la autonomía que se predica del ente creado, resultaría más adecuado sustituir el término *“dependiente”* por *“adscrito a”*.

El **apartado 3** remite a los estatutos de la entidad la previsión de las potestades administrativas que corresponden a la Agencia para el cumplimiento de sus fines. Tales potestades, en el marco de lo dispuesto en el artículo 39.2.a) del Estatuto de Autonomía, deberían consignarse ya en la ley.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Artículo 2. Finalidad y competencias.- Prevé el precepto en el **apartado 3** la posibilidad de que por acuerdo del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería de adscripción, la Agencia pueda asumir las competencias y el personal que realice funciones relacionadas con sus fines de otras entidades de derecho público, entre las que cita a las “*sociedades mercantiles regionales*”. Estas últimas, no obstante, carecen de tal naturaleza pública, sin formar parte del sector público regional de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, por lo que deberían ser excluidas del artículo.

Artículo 3. Estructura orgánica.- El **apartado 1** describe la estructura orgánica de la entidad, concluyendo de modo impreciso con la alusión a los “*órganos directivos que reglamentariamente se determinen*”. Tal previsión reglamentaria resulta equívoca, en cuanto parece solaparse con el contenido que han de presentar los estatutos según prevé el artículo 9.2.b). Se sugiere, por ello, su clarificación.

El contenido del **apartado 2** no resulta coherente con el título del precepto, pues se refiere al régimen jurídico de los actos. Se sugiere, por ende, que se excluya de este artículo y se plasme en otro independiente afectante a tal regulación.

El **apartado 3** remite al reglamento la estructura, organización y funcionamiento de los servicios. Al igual que en el comentario al apartado 1, debe señalarse que resulta confusa dicha remisión, en cuanto parece que el artículo 9 lo contempla como contenido de los propios estatutos. Se considera, así, que debería replantearse la necesidad de dicha llamada al reglamento y su coordinación con el contenido estatutario reflejado en tal artículo 9.

Artículo 4. El Consejo de Administración.- El **apartado 1** comienza definiendo el Consejo de Administración de la Agencia como “*órgano colegiado superior de gobierno y alta dirección*” del organismo. La referencia al gobierno del órgano atiende propiamente a la función ejecutiva, si bien el artículo 5.b) reserva esta última a la Presidencia. Se considera, por ello, que debería redefinirse el Consejo de Administración, atendiendo -a la



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

vista de las funciones concretas encomendadas en el apartado 2- al superior órgano de planificación y programación de la entidad.

Asimismo, las llamadas al reglamento que se contemplan en los epígrafes c) y d) parecen quedar incluidas en el ámbito del artículo 9.2.b), correspondiendo a sus estatutos. Se incide, por tanto, en la observación efectuada en el precepto anterior en cuanto a la revisión de esta remisión al desarrollo reglamentario y su coordinación con el contenido estatutario.

El **apartado 2** enumera las funciones del Consejo de Administración, incluyendo en el epígrafe e) todas aquellas que le atribuyen los estatutos "*que se aprueben reglamentariamente*". Este último inciso, al referirse a los propios estatutos, no solo no aporta nada al precepto, sino que viene a incidir en la confusión que se ha venido manifestando entre la norma estatutaria y los reglamentos que pudieran dictarse. Se propone, por ello, su eliminación.

Asimismo, dentro de las funciones que se relacionan en este apartado se plantea la posibilidad de incluir la aprobación del instrumento de ordenación de los puestos de trabajo y de los presupuestos de la Agencia, cuya elaboración encomienda el artículo 6.2.c) y d) respectivamente, a la Dirección Gerencia, pero sin indicar el órgano que habrá de acordar su aprobación.

Artículo 5. La Presidencia.- Para mayor claridad en su dicción, se aconseja que en el epígrafe d) se aluda a "*la resolución*" de los recursos frente a actos de órganos directivos de la Agencia que no pongan fin a la vía administrativa.

En el epígrafe e) la referencia a "*las leyes*" resulta limitativa, aconsejándose que se aluda a "*las normas que resulten de aplicación*".

Artículo 6. La Dirección Gerencia.- En consonancia con lo previsto en el artículo 10 del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, podrían incluirse entre las funciones de la Dirección Gerencia las relativas a administración, gestión y recaudación de derechos económicos y la de administrar créditos para gastos consignados en el presupuesto en sus distintas fases.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En el **apartado 1** debería aludirse a “*la Agencia*” de manera abreviada, siguiendo la pauta marcada en el artículo 1.1.

Artículo 9. Estatutos.- El **apartado 1** establece que los estatutos serán aprobados por decreto del Consejo de Gobierno y publicados en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha “*con carácter previo*” a la entrada en funcionamiento efectivo de la entidad. Esta última circunstancia la fija la disposición adicional primera “*el día de la entrada en vigor del decreto del Consejo de Gobierno por el que se aprueben sus estatutos*”, lo que cuestiona que pueda llegar a cumplirse en todo caso el requisito anterior. Se sugiere, por tanto, la eliminación del inciso último del apartado, limitándose a señalar los requisitos de aprobación y publicación en el periódico oficial, siendo ya la disposición adicional primera la que se encargue de indicar que el funcionamiento efectivo dependerá en todo caso del cumplimiento de ese requisito.

El **apartado 2** recoge el contenido estatutario. El epígrafe a) atiende a las funciones y competencias de la Agencia, “*con indicación de las potestades administrativas que pueda ostentar*”. En este punto conviene reiterar -en consonancia con el cometario al artículo 1.3- que, independientemente de que se consignen en los estatutos, dichas potestades deberían ya venir contempladas en la ley.

En el epígrafe b) resulta confusa la alusión al “*rango administrativo que corresponda a cada órgano*”, por lo que se sugiere su revisión.

Por otro lado, la mención de actos que agotan la vía administrativa ya se contempla en el artículo 3.2, siendo regulación propia de ley. Resulta, por ello, prescindible en la norma estatutaria.

Capítulo II. Medidas Administrativas.-

Artículo 10. Modificación de la Ley 3/2002, de 7 de marzo, de constitución del Instituto de Promoción Exterior de Castilla-La Mancha.- Introduce esta modificación un nuevo **apartado 3** que dispone que “*En los casos de vacante, ausencia o enfermedad, así como en los casos en que haya sido declarada su abstención o recusación, la persona titular de la dirección*”



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

del Instituto será sustituida por la persona titular de la presidencia del Consejo Asesor. En las resoluciones y actos que se adopten deberá hacerse constar expresamente la sustitución, entendiéndose dictados, a todos los efectos, por la persona titular de la competencia”.

Sobre la explicación de esta medida en la correspondiente Memoria aludida en antecedentes se expone lo siguiente: *“se considera necesario tener prevista la posibilidad de suplencia de la persona titular de la dirección del Instituto, a fin de que las funciones ejecutivas asignadas al mismo no resulten paralizadas en los casos de vacante, ausencia o enfermedad del titular del citado órgano unipersonal, con las negativas consecuencias que pueden afectar a las empresas exportadoras de la región. Y todo ello, sin tener que establecer cambios sustanciales en la estructura orgánica de esa entidad de Derecho Público”.*

La puesta en común del precepto analizado con la explicación dada al respecto por el Secretario General suscriptor de la Memoria revelan que el tipo de medida que quiere arbitrarse es la técnica de la *“suplencia”* establecida en el artículo 13 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, medida temporal orientada a afrontar situaciones de *“vacante, ausencia o enfermedad, así como en los casos en que haya sido declarada su abstención o recusación”*. Se sugiere, por ello, hacer mención al término *“suplencia”* en lugar de *“sustitución”*, a fin de dotar al precepto del adecuado rigor conceptual.

Por otro lado, establece el apartado 4 del citado artículo 13 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que en las resoluciones y actos que se dicten mediante suplencia, se hará constar esta circunstancia y *“se especificará el titular del órgano en cuya suplencia se adoptan y quien efectivamente está ejerciendo esta suplencia”*, por lo que debería completarse la redacción del artículo analizado con esta última precisión, completando, así, las consecuencias derivadas del uso de la técnica mencionada.

Artículo 12. Modificación de la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha.- Sin perjuicio de la observación realizada con carácter esencial en la consideración anterior, en el apartado



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

DOS afectante al apartado 11 del artículo 17 debería mencionarse igualmente el artículo 18, que regula las modificaciones del trazado como consecuencia de nueva ordenación territorial y urbanística.

Por otro lado, convendría modificar la remisión que se efectúa en el artículo 21.3 al artículo 19.5 del texto objeto de modificación, ya que, tras la nueva redacción, el contenido de este último se corresponde ahora con el nuevo artículo 19.7.

Artículo 17. Modificación de la Ley 5/2020, de 24 de julio, de Medidas Urgentes para la Declaración de Proyectos Prioritarios en Castilla-La Mancha.- Realiza este precepto una modificación del artículo 5 de la mencionada norma, en el que se incorpora un **nuevo apartado 3** con el siguiente contenido: *“3. El beneficiario de la declaración vendrá obligado a mantener en el municipio de Castilla-La Mancha de localización del proyecto objeto de declaración los activos declarados en la memoria del proyecto, tales como la inversión, la actividad declarada y el empleo al que se comprometió, desde la declaración de proyecto prioritario y durante un periodo mínimo de tres años a contar desde el día siguiente a la fecha de finalización del plazo de ejecución. Deberá incluir las inversiones mencionadas en la memoria en los activos de la empresa, mantenerlas dentro de su actividad económica asociadas al proyecto al que se destina la declaración de proyecto prioritario, durante el periodo anteriormente citado”*.

A la vista de la redacción dada, debería clarificarse desde qué momento comienza a contar el plazo mínimo de tres años que el beneficiario de la declaración de un proyecto prioritario vendrá obligado a mantener en el municipio de Castilla-La Mancha los activos declarados en la memoria del proyecto, ya que, por un lado, se menciona *“desde la declaración de proyecto prioritario”* y por otro, *“a contar desde el día siguiente a la fecha de finalización del plazo de ejecución”*. No obstante, de mantenerse únicamente la última fecha para el comienzo del cómputo del citado plazo de tres años relativa a la finalización del plazo de ejecución, se sugiere especificar con mayor nitidez a qué *“plazo de ejecución”* se refiere, dada la diversidad de



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

proyectos que pueden ser declarados prioritarios en atención a los distintos sectores.

Por otro lado, en el **nuevo apartado 4**, sería más adecuado citar en su parte final los artículos 12 y 13 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, en lugar del artículo 11, ya que este último hace alusión a las cuatro categorías en las que se clasifican las zonas que integran el medio rural “*zonas escasamente pobladas, zonas en riesgo de despoblación, zonas rurales intermedias y zonas rurales periurbanas*”, y sin embargo, el apartado objeto de análisis pretende reducir los umbrales regulados en el apartado 2 a la mitad cuando la localización del proyecto o actuación se efectúe en “*zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación*”.

Finalmente, se propone sustituir en el cuarto párrafo del apartado 5 el inciso “*si así se estableciese expresamente en el acuerdo del Consejo de Gobierno*”, por “*si así se estableciese expresamente mediante acuerdo del Consejo de Gobierno*”, dada la previsión de que se publique más de un acuerdo del Consejo de Gobierno.

Artículo 21. Modificación del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero.- A través de este artículo, se modifica, en primer lugar, el apartado 5 de la disposición adicional quinta, titulada “*Viviendas en núcleos rurales tradicionales no irregulares*” del texto refundido de la LOTAU, mediante el que se pretende permitir el destino a alojamientos de turismo rural hasta un tercio del número total de viviendas que permita el planeamiento que ordene estos núcleos. Se añade también que “*Estos alojamientos deberán contar con acabados finales propios de la arquitectura tradicional y popular de la zona donde se vayan a implantar y tener en cuenta su adecuación paisajística tanto a dicha zona como al núcleo rural tradicional en el que se integran*”.

Sin embargo, esta última previsión resulta innecesaria al ser reiterativa de la ya contemplada en la parte final del apartado 1 de la misma disposición adicional, con la siguiente redacción: “*1. [...] En cualquier caso, el planeamiento habrá de preservar la idiosincrasia y los caracteres típicos*”.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

originarios de dicho núcleo, incluyendo ordenanzas específicas de la edificación que regulen sus aspectos constructivos, estéticos y paisajísticos con prohibición de cualquier uso no acorde con su carácter rural”.

En relación al apartado 6, coincidente en su redacción con el vigente apartado 5, se observa que la única modificación consiste en sustituir el término “viviendas” por “asentamientos”, concepto que ni está definido en la norma ni ha sido empleado a lo largo de su articulado. En consecuencia, a fin de mantener la homogeneidad de la disposición, titulada, como se ha dicho, “*Viviendas en núcleos rurales tradicionales no irregulares*” y evitar confusiones conceptuales, se sugiere mantener la referencia a las “viviendas”.

Disposición adicional primera. Inicio de actividad de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha.- En el segundo inciso se establece que en la fecha de funcionamiento efectivo de la entidad la Agencia “*asumirá*” todas las competencias y funciones relacionadas con sus fines, si bien esta asunción ya se ha producido con la entrada en vigor de la ley en la que se crea el organismo, independientemente de que su ejercicio se demore hasta la fecha indicada de inicio de actividad. Se propone, por ende, que se aluda a “*ejercitará*” tales competencias y funciones.

Disposición adicional segunda. Adscripción a la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha de puestos de trabajo y del personal que los desempeña.- Expresa el apartado 1 de la disposición que en la fecha de inicio de funcionamiento efectivo de la entidad se adscribirán a la Agencia diversos medios personales, determinando en el apartado 2 que dicha adscripción “*se efectuará mediante los correspondientes instrumentos de ordenación de puestos de trabajo de la Agencia*”. La elaboración de tales instrumentos que corresponde a la Dirección Gerencia -artículo 6.c)- y su posterior aprobación -no determinada, como se ha indicado en comentarios previos- no podría haberse producido en la fecha de funcionamiento efectivo de la entidad -entrada en vigor del decreto aprobatorio de estatutos- por lo que no podría cumplirse el mandato señalado. Se considera necesario, por tanto, la eliminación de dicha previsión.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Disposición final única. Entrada en vigor.- Fija esta disposición la entrada en vigor de la ley el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, sin que se haya manifestado en el expediente razón alguna por la que haya de suprimirse el periodo de *vacatio legis*, necesario y aconsejable para posibilitar el conocimiento de la norma por sus destinatarios. Conforme ha venido reiterando este Consejo, de no concurrir razones que demanden la inmediata entrada en vigor de la norma -máxime teniendo en cuenta, como se ha indicado, la desvinculación de la futura norma con la ley presupuestaria-, resulta conveniente respetar dicho plazo, contemplado genéricamente en el artículo 2.3 del Código Civil.

VII

Observaciones de técnica normativa y de redacción.- Con carácter general procede atender a los extremos que a continuación se detallan:

A) Aspectos generales:

Un examen meticuloso del articulado del texto legal proyectado revela varias muestras de contravención de las Directrices de Técnica Normativa que resultan aplicables, haciéndose preciso incidir en los siguientes aspectos:

1. Texto marco.- En primer término, y dado que el Capítulo II del anteproyecto contempla una modificación múltiple, ha de considerarse la dicción de la directriz 58, según la cual se utilizarán unidades de división distintas para cada una de las disposiciones modificadas y se destinará un artículo para cada una de ellas; significando, además, que cada artículo citará el título completo de la norma que se modifique, y que *“El texto marco se insertará a continuación. Si la modificación afecta a varios preceptos de una norma, el artículo correspondiente se dividirá en apartados, uno por precepto, en los que se insertará como texto marco únicamente la referencia al precepto que se modifica, sin especificar el título de la norma, que ya se especifica en el párrafo introductorio. Por consiguiente, deberán utilizarse tantos artículos como normas modificadas y tantos apartados como preceptos modificados”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En cuanto al texto marco concierne, la directriz 55 establece que “[...] *no debe confundirse con el título del artículo. Es el que indica las disposiciones que se modifican y cómo se produce su modificación. Deberá expresar con claridad y precisión los datos de la parte que modifica y el tipo de modificación realizada (adición, nueva redacción, supresión, etc)*”.

Si bien la pauta indicada ha sido seguida, en términos generales, en el texto de anteproyecto elaborado en lo que concierne a las modificaciones que afectan a un solo precepto, no así en aquellos supuestos en que la modificación afecta a varios artículos de una norma, en los que se observa la ausencia de texto marco introductorio.

Tal es el caso del **artículo 11** modificatorio del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, que introduce directamente los dos apartados afectantes al artículo 65 y a la disposición adicional primera. Previamente a los mismos, de modo introductorio, debería reflejarse que “*El texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, queda modificado como sigue: [...]*”.

Esta circunstancia concurre, igualmente, en el **artículo 12** que modifica tres preceptos de la Ley de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha, el cual debería comenzar indicando: “*La Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha, queda modificada como sigue: [...]*”.

Idéntica observación ha de efectuarse en relación al **artículo 19** que modifica un precepto y suprime otro de la Ley de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de Fondos Europeos de Recuperación, debiendo insertarse un párrafo introductorio en los siguientes términos: “*La Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de Fondos Europeos de Recuperación, queda modificada como sigue... [...]*”.

2. Reproducción parcial o total.- En segundo lugar, debe atenderse a la directriz 61 relativa a “*Reproducción íntegra de apartados o párrafos*”,



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

que establece que *“En el caso de que se modifiquen varios apartados o párrafos de un artículo, el contenido de este se reproducirá íntegramente. Si se trata de modificaciones menores, cabe admitir la nueva redacción únicamente del apartado o párrafo afectados”*.

Tal pauta se ha venido siguiendo a lo largo del articulado -así, por ejemplo, en los artículos 14, 15, 18, 19 o 21- en los que se reproduce únicamente el apartado de la norma correspondiente que resulta alterado.

No obstante, no se ha tenido en cuenta dicha recomendación en el **artículo 12. Uno** y ello aunque si se observó en el **artículo 12. DOS** modificativo del artículo 8 de la Ley de Vías Pecuarias, por el que se añade un párrafo al precepto, el cual habría de contemplar únicamente este último.

Del mismo modo, el **artículo 13**, modifica por adición el apartado 2 del artículo 5 de la Ley de Medios Audiovisuales, debiendo contemplar únicamente esta última alteración.

3.- Economía de la cita.- La directriz 69 prevé que *“Cuando se cite un precepto de la misma disposición, no deberán utilizarse expresiones tales como <<de la presente Ley>>, de este <<Real Decreto>>, excepto cuando se citen conjuntamente preceptos de la misma disposición y de otra diferente. Se actuará del mismo modo cuando la cita afecte a una parte del artículo en la que aquella se produce”*.

Al revisar el texto se han observado supuestos en los que dicha pauta no ha sido aplicada, siendo destacables -sin ánimo exhaustivo- los siguientes:

El **artículo 11.Dos**, que modifica la disposición adicional primera del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, el cual en su apartado 2, segundo párrafo, remite al apartado 1 de *“esta disposición”*.

El **artículo 12** en su apartado **Dos**, modificador del artículo 17 de la Ley de Vías Pecuarias, mediante la adición de un nuevo apartado 11, el cual concluye aludiendo al artículo 19 *“de la presente ley”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

El citado **artículo 12** en su apartado **Tres** modifica el artículo 19 de la Ley de Vías Pecuarias, invocando en el primer párrafo del apartado 3 los apartados 1 y 2 *“del presente artículo”*.

El **artículo 13** modifica el artículo 5 de la Ley de Medios Audiovisuales de Castilla-La Mancha, remitiendo en el apartado 2 del mismo al artículo 20 *“de esta ley”*.

La **disposición adicional segunda** contempla en su **apartado 2** la alusión al *“apartado 1 de la presente disposición”*.

4. Cita de artículos.- La directriz 68 establece que *“Se deberá utilizar la cita corta y decreciente, respetando la forma en que esté numerado el artículo, con el siguiente orden: número de artículo, apartado y, en su caso, el párrafo de que se trate”*.

Esta prescripción deberá tenerse en cuenta en el **artículo 12** modificador de la Ley de Vías Pecuarias, en el apartado **Tres** que modifica el artículo 19 de esta. El apartado 2 del nuevo precepto modificado atiende incorrectamente al *“apartado 5 del artículo 18”*.

Asimismo, deberá aplicarse en el **artículo 17**, que altera el artículo 5 de la Ley de Medidas Urgentes para la Declaración de Proyectos Prioritarios en Castilla-La Mancha, en cuyo apartado 4 se recoge la alusión al *“apartado segundo”*, si bien debería referirse al *“apartado 2”* que es como realmente se numera el precepto.

5. Permanencia de la norma.- Para favorecer la permanencia de la regulación recogida en las diversas modificaciones normativas que se contemplan, en el supuesto de que las mismas fueran derogadas y sustituidas por otras, se sugiere que las citas a concretas regulaciones se completen con la alusión a la *“norma que la sustituya”*.

Tal es el caso del **artículo 7.2** que cita el texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por decreto legislativo 1/2002, de 19 de noviembre de 2002.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Asimismo, el **artículo 17** modificador del artículo 5 de la Ley de Medidas Urgentes para la Declaración de Proyectos Prioritarios en Castilla-La Mancha, alude en el apartado 4 tanto a 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, como al Decreto 108/2021, de 19 de octubre, por el que se determinan las zonas rurales de Castilla-La Mancha.

B) 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:

En el apartado IV de la Exposición de Motivos, en el comentario al artículo 17, en el sexto párrafo, se incluyen las siglas ITI sin indicar el significado de las mismas; y en los párrafos séptimo y octavo se repite “*Por último*”, expresión que debería ser eliminada del primero de ellos. En el comentario al artículo 19, en la sexta línea, debe consignarse en mayúscula el sustantivo “*mancha*”.

En el artículo 1 el inciso “*en adelante, la Agencia*” que se recoge en el apartado 1 debería figurar entre guiones.

En el artículo 4 se repite en el párrafo introductorio del apartado 1 el sustantivo “*Agencia*”, reiteración que debería evitarse.

En el artículo 9, apartado 2.c) el término “*les*” debe figurar en singular, y el verbo “*financiarlos*” debe cambiarse por “*financiarla*”.

En el artículo 14, en la tercera línea del apartado k) que se añade, la situación de las comas debería alterarse, consignando “*... que, en su caso, se ...*”.

En la disposición adicional segunda, en el apartado 1, el verbo “*desarrolla*” que figura en los epígrafes a) y b) debería consignarse en plural al concernir a “*puestos de trabajo*”.



**CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA**

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 y de creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha, señalándose como esenciales las plasmadas en la consideración V.”

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

Firmado digitalmente el 11-01-2024
por Juan Luis Ramos Mendoza
Cargo: Secretario General Consejo Consultivo

Firmado digitalmente en TOLEDO a 11-01-2024
por Francisco Javier De Irizar Ortega
Cargo: Presidente del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

Una firma manuscrita en tinta negra, que parece ser la del Sr. De Irizar Ortega.

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE HACIENDA, ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL**