



CONSEJO CONSULTIVO  
DE CASTILLA - LA MANCHA

Junta de Controladas de Castilla-La Mancha
REGISTRO INTERNO
Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha
11 MAR 2021
Anotación N.º 25159

Núm. 084/21

Tengo el honor de remitir a V.E. el dictamen emitido por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en el expediente de referencia.

Se ruega que comunique a este Consejo, en virtud de lo establecido en el artículo 6.3 del Reglamento del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, la resolución definitiva que se adopte.

Le comunico asimismo, que una vez recibida la resolución adoptada, o en cualquier caso transcurrido un mes desde la remisión del dictamen solicitado, por parte de este Consejo, si no se recibe advertencia expresa de V.E. en contrario, se procederá a la publicación del citado dictamen en su página web.

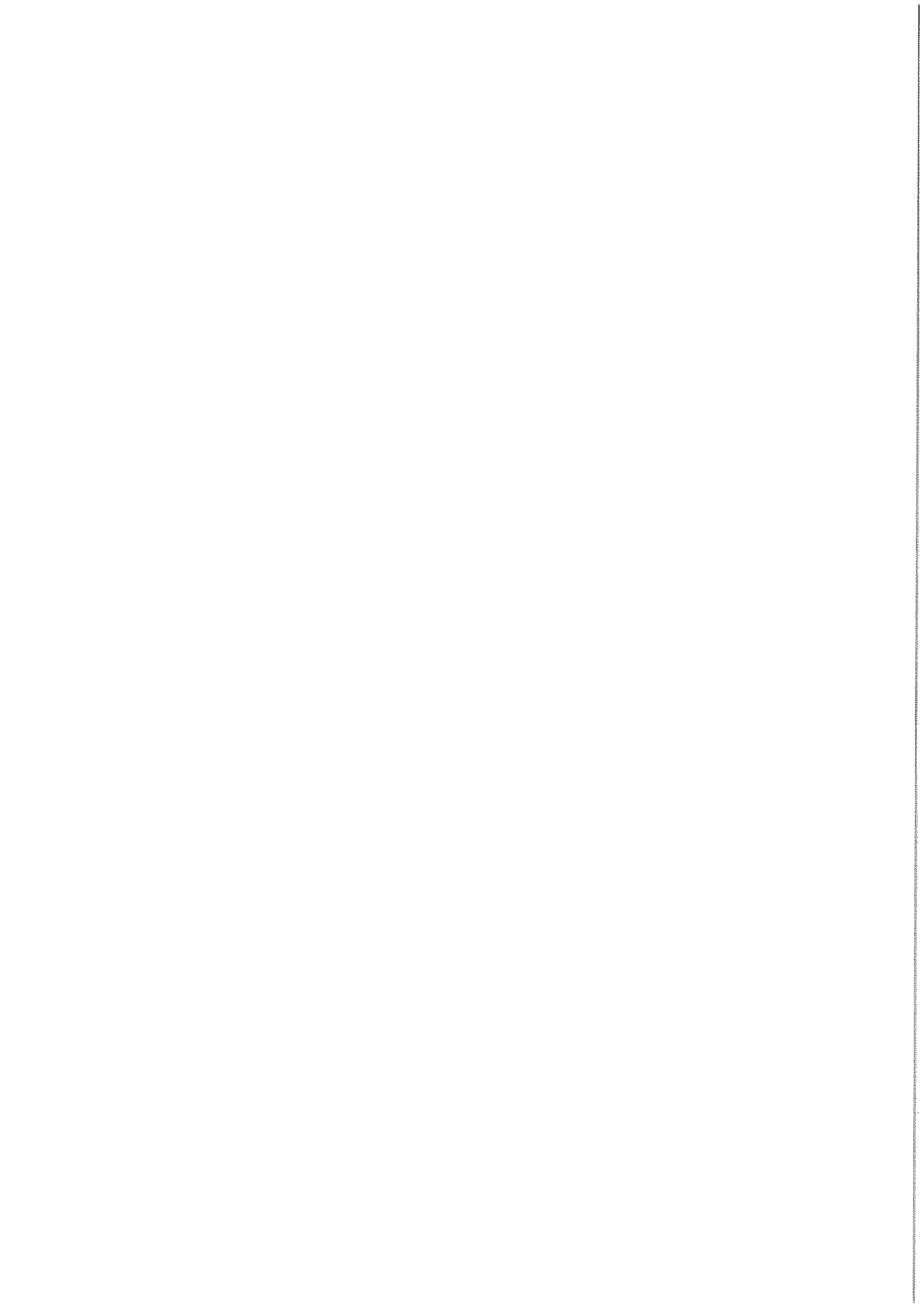
Toledo, 10 de marzo de 2021

LA SECRETARIA GENERAL



Fdo.: Soledad Rodríguez Rivero

EXCMO. SR. VICEPRESIDENTE.-





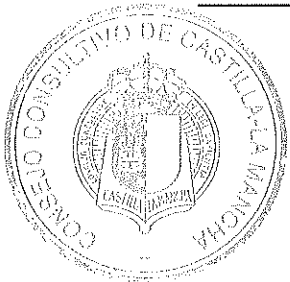
*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

**N.º 84/2021**

Excmo. Sr.:

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

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 10 de marzo de 2021, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:




“En virtud de comunicación de V. E. de 16 de febrero de 2021, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente relativo al anteproyecto de Ley de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

**Primero. Informe-propuesta para la elaboración del anteproyecto.-** Con fecha 7 de septiembre de 2020 el Comisionado del Reto Demográfico de Castilla-La Mancha suscribió informe-propuesta para la elaboración de un anteproyecto de Ley que arbitrara medidas tendentes a hacer frente a la despoblación en la Comunidad Autónoma.

Expresaba que *“El fenómeno de la despoblación y el envejecimiento, así como la dificultad de atraer inversiones en las zonas rurales, ocasiona un*

*problema de vertebración territorial y de garantía de igualdad de oportunidades de los ciudadanos en el acceso a los servicios básicos. Esto genera una brecha de desigualdad, que es necesario corregir para garantizar que todos los ciudadanos reciban los mismos servicios básicos y las mismas oportunidades vivan en el lugar que vivan. Por ello, hay que abordar esta realidad y sus desafíos con instrumentos normativos propios, que abarquen todas las dimensiones de la realidad del mundo rural de nuestra región y que aporten una visión ajustada a la realidad de los territorios rurales en Castilla-La Mancha, donde el fenómeno de la despoblación condiciona su desarrollo integral”.*



Tras reseñar los precedentes normativos en este ámbito, tanto a nivel estatal como autonómico, e indicar que el 28 de febrero de 2020 se había firmado con los agentes sociales y la Federación de Municipios y Provincias un pacto de unidad social y económica para abordar el fenómeno de la despoblación desde parámetros de desarrollo, sostenibilidad y equilibrio, planteaba la necesidad de elaborar un texto legal *“que tendrá un carácter global y transversal en las actuaciones y garantista para los ciudadanos del medio rural, con un enfoque integral del medio rural en Castilla-La Mancha, propiciando una acción coordinada de las políticas sectoriales, deberá contemplar la labor de las Administraciones Públicas, prestando especial atención a la lucha frente a la despoblación, con la finalidad primordial de garantizar los servicios básicos a su población, posibilitar la igualdad de oportunidades efectiva para sus habitantes, y propiciar la cohesión económica y social del medio rural”.*


**Segundo. Autorización de inicio del procedimiento.-** A la vista de dicho informe, el 8 de septiembre de 2020 el Vicepresidente autorizó el inicio del procedimiento legislativo.

**Tercero. Memoria inicial.-** Se incorpora seguidamente una memoria inicial suscrita el 21 de septiembre de 2020 por el Comisionado del Reto Demográfico de Castilla-La Mancha, en la que tras destacar los antecedentes, expresaba la necesidad y oportunidad del proyecto y describía el contenido de la propuesta, así como el procedimiento a seguir para la tramitación de la iniciativa.



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

Atendía con posterioridad al impacto normativo que conllevará la misma, exponiendo el marco regulatorio en el que se desenvuelve; y al impacto económico, señalando que desde el punto de vista organizativo y de recursos humanos las medidas recogidas en el anteproyecto se llevarán a cabo adecuadamente con los efectivos con los que cuentan las Consejerías. En cuanto a las subvenciones y demás medidas económicas se contemplarán en las respectivas dotaciones presupuestarias. En lo que respecta a la creación del Consejo Regional de Desarrollo del Medio Rural y frente a la Despoblación, su funcionamiento y composición será fijada reglamentariamente, determinando en ese momento la valoración que la misma supone. Significaba, no obstante, la dificultad que residía en cuantificar el impacto económico derivado de las medidas tributarias.



En lo concerniente al impacto por razón de género indicaba que las propuestas ligadas a la posibilidad de conciliación y corresponsabilidad se vinculan a la mejora de los servicios existentes en el territorio, siendo *“imprescindible realizar propuestas destinadas a fortalecer la empleabilidad en nuevas actividades y a la posibilidad de realizar trabajos on line. A su vez, es necesario el fortalecimiento de los centros destinados a potenciar la capacidad emprendedora de las mujeres. Sin perder de vista la necesidad de acceder a nuevas fuentes de financiación”*. Como cuestiones relevantes destacaba *“la mejora de los equipamientos educativos y de transporte escolar, y mejora de las telecomunicaciones con internet de calidad (preferiblemente con fibra óptica)”*.

Respecto al impacto en la competitividad de las empresas, afirmaba que *“Se promoverán medidas transversales que tengan por objeto las acciones integradas en respuesta a las necesidades concretas de los territorios rurales, y medidas que impulsen la creación y mantenimiento del empleo en el medio rural, en especial para mujeres, jóvenes y personas con discapacidad”*. Destacaba el apoyo a la agricultura *“con el objetivo de que se pueda equiparar en rentabilidad a otros sectores económicos, se potenciará la mejora de la rentabilidad y la creación de empleo, se impulsarán las energías renovables en la agricultura, ganadería y sector forestal y se fomentará la formación profesional de los titulares y trabajadores de las explotaciones agrarias”*. Añadía el fomento de la investigación científica, la mejora en la calidad de

penetración del servicio de las tecnologías de la información y la comunicación -TIC- en los diversos sectores de la actividad económica, y la incentivación de medidas de carácter tributario. Afirmaba que *“Todas las medidas descritas [...] no tienen efectos negativos ni alteran el entorno de competitividad de las empresas, sino que ayudan a disminuir el desequilibrio existente entre el sector empresarial establecido en los territorios de la región y los establecidos en las zonas rurales escasamente pobladas”*.

Finalmente, atendía al impacto de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, señalando que *“Uno de los objetivos de esta ley es visibilizar las necesidades y oportunidades que ofrece el mundo rural, destacando su carácter multifuncional y los bienes que provee para el conjunto de la sociedad, así como dignificar la labor de sus profesionales que trabajan en el mundo rural”*. Describía la conexión del anteproyecto con los diversos objetivos del citado plan que son: fin de la pobreza, hambre cero, salud y bienestar, educación de calidad, igualdad de género, agua limpia y saneamiento, energía sostenible y no contaminante, trabajo decente y crecimiento económico, industria, innovación e infraestructuras, producción y consumo responsables, acción por el clima, vida y ecosistemas terrestres, paz, justicia e instituciones sólidas y alianzas para lograr los objetivos.

Finalmente, en lo relativo al impacto en la infancia, adolescencia y familia destacaba que *“La promoción de la inclusión social, las ayudas, la garantía de una conectividad fiable y de calidad, un buen servicio de transporte público, el apoyo a la promoción económica y empresarial y el mantenimiento del empleo, el apoyo al autoempleo, y a los sectores agrícola, ganadero y forestal mayoritarios en el medio rural, son medidas que impulsan la demanda de familias que encuentran atractivo desarrollar su vida personal y laboral en municipios que ofrecen los mismos o mejores incentivos que las ciudades”*.

**Cuarto. Procedimiento participativo.-** Elaborado un primer borrador de la norma -en el que no figura fecha-, el Comisionado del Reto Demográfico de Castilla-La Mancha acordó el 22 de septiembre de 2020 el inicio del procedimiento participativo, habilitando la posibilidad de que la ciudadanía realizara aportaciones al mismo.



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

El 28 de octubre posterior, la Jefa del Servicio de dicho Comisionado acreditó que en el citado periodo se habían recibido 233 opiniones o aportaciones ciudadanas, cuyo extracto incorporaba. Asimismo, habían dirigido comunicación al propio Comisionado el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), la Asociación Serranía Celtibérica, la Asociación Agraria Jóvenes Agricultores de Castilla-La Mancha, Comisiones Obreras, la Confederación Regional de Empresarios de Castilla-La Mancha, el Consejo de Colegios Oficiales de Arquitectos de Castilla-La Mancha, el Ayuntamiento de Garciotum, Consumidores y Usuarios Protegidos CONSUMUSS y una particular.

Con posterioridad este Consejo ha podido constatar que mediante resolución de 17 de febrero de 2021 del citado Comisionado -publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 44 de 5 de marzo-, se ha plasmado en extracto el informe final del proceso participativo efectuado en la elaboración de la norma.

**Quinto. Órganos consultivos.**- Paralelamente, el texto fue sometido a la consideración e informe de los diferentes órganos consultivos colegiados afectados por las materias objeto de la norma. Mediante certificados expedidos por sus respectivos secretarios, se ha acreditado en el expediente la intervención de los siguientes órganos en las fechas que se indican:

- Consejo Asesor de Servicios Sociales, el 16 de septiembre de 2020.
- Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha, el 18 de septiembre siguiente.
- Comisión Consultiva para el Empleo y la Formación Profesional para el Empleo de Castilla-La Mancha, el 23 de septiembre posterior.
- Consejo de Salud de Castilla-La Mancha, el 30 de septiembre.
- Consejo Regional de la Mujer, el mismo 30 de septiembre.
- Consejo Escolar de Castilla-La Mancha, el 1 de octubre subsiguiente.

- Consejo Asesor de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información de Castilla-La Mancha, el 5 de octubre.

- Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha, en idéntica fecha 5 de octubre.

- Consejo Agrario de Castilla-La Mancha, el 19 de octubre.

- Consejo Regional de Transportes de Castilla-La Mancha, el 29 de octubre.

**Sexto. Información pública.-** El proyecto elaborado fue sometido a un trámite específico de información pública mediante publicación de anuncio en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 224 de 6 de noviembre de 2020, a fin de que cualquier persona que se hallase interesada pudiera consultar el expediente y formular las observaciones, sugerencias y alegaciones que considerara convenientes durante un plazo de veinte días.

**Séptimo. Aportaciones de los diferentes departamentos de la Administración Regional.-** Redactado un segundo borrador de la norma -que no aparece datado-, se dio traslado del mismo a las diferentes Consejerías que integran la Administración Regional, posibilitando que formularan alegaciones.

Constan los escritos remitidos por la Gerencia de Urgencias, Emergencias y Transporte Sanitario; por la Dirección General de Vivienda y por la Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural el 23 de noviembre de 2020; por la Consejería de Economía, Empresas y Empleo el 24 de noviembre subsiguiente; por el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha y por la Consejería de Desarrollo Sostenible el 27 de noviembre; por el Instituto de la Mujer el 1 de diciembre; por la Secretaría General de la Consejería de Bienestar Social el 3 de diciembre; por la Secretaría General de la Consejería de Sanidad el 16 de diciembre; y por la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego el 26 de enero de 2021.


Este último centro directivo incorporó al expediente un informe jurídico emitido por dos especialistas en Derecho Tributario de la Universidad





*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

de Castilla-La Mancha, en relación a la adecuación constitucional y comunitaria de las medidas tributarias propuestas frente a la despoblación en la Comunidad Autónoma. Afirmaban en conclusiones que *“Desde la óptica de los principios constitucionales, las medidas tributarias propuestas serán respetuosas con el principio de igualdad ante la ley (art. 14.1 CE) e igualdad ante la ley tributaria en el seno de un sistema tributario justo (art. 31.1 CE) en tanto en cuanto el factor de residencia no sea utilizado para favorecer la discriminación de las personas físicas residentes en las zonas rurales de Castilla-La Mancha respecto a las que no lo sean. A estos efectos, es ilustrativa la doctrina emanada de la STC 60/2015, FJ 5º, la cual permite que se utilice la residencia como un elemento diferenciador en materia tributaria, siempre y cuando esa diferencia responda a un fin constitucionalmente legítimo y la residencia no sea por sí sola la razón del trato diferente”*.



**Octavo. Resultado de información pública.-** Una vez finalizado el plazo correspondiente al periodo de información pública, en fecha 27 de enero de 2021 la autoridad impulsora de la iniciativa emitió informe sobre el resultado del mismo expresando que se habían formulado aportaciones por 24 interesados. Entre ellos figuran las Diputaciones Provinciales de Cuenca y Guadalajara, el Consejo de Colegios Oficiales de Farmacéuticos de Castilla-La Mancha, el Colegio Oficial de Economistas de Madrid -Sección de Cuenca, Ciudad Real, Guadalajara y Toledo-, el Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla-La Mancha, Comunidad del Real Señorío de Molina y su Tierra, la empresa pública Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha -GEACAM-, la Cámara de Comercio de Castilla-La Mancha, diversas asociaciones ciudadanas y varios particulares.

**Noveno. Memoria intermedia.-** Llegados a este punto del procedimiento, el 29 de enero de 2021 el Comisionado del Reto Demográfico de Castilla-La Mancha suscribió memoria intermedia en la que completaba la inicial con los nuevos datos del procedimiento sustanciado, examinando las diversas alegaciones presentadas.

Adjuntaba memoria económica de la disposición en la que, tras exponer el marco político y el contexto demográfico de Castilla-La Mancha, y expresar los antecedentes, finalidad y objetivos de la futura ley, plasmaba el

objeto y metodología seguidos en la elaboración de la misma. Examinaba seguidamente el gasto con cargo a los presupuestos de 2021 asociado a la despoblación y el desarrollo en el medio rural -conforme al contenido de la ley-, para calcular con posterioridad el coste de implementación de la norma, actuación previamente a la cual afirmaba que *“la presente ley es una ley de garantías que define principios generales y que, por ende, no va a suponer un gran incremento del gasto económico con cargo a los presupuestos, excepto en el caso de la disposición final primera que autoriza la creación de un Fondo de Inversión de 10 millones de euros para el apoyo a proyectos empresariales en zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación, que está previsto en la Ley de Presupuestos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2021. [] Las actuaciones que contempla la ley que llevan asociado un aumento del gasto económico no van a suponer un mayor déficit presupuestario ni van a poner en riesgo la estabilidad presupuestaria, dado que esos gastos van a estar financiados con cargo a los fondos europeos del Plan para la recuperación, transformación y la resiliencia de Castilla-La Mancha, Plan Castilla-La Mancha Avanza, tanto en el presente ejercicio como para los siguientes, dado que en la mayoría de los casos el incremento de gasto corresponde a diferentes ejercicios presupuestarios. Por tanto, la entrada en vigor de la ley [...] va a tener un impacto en los ingresos presupuestarios, en tanto las medidas tributarias que se recogen van a suponer una menor recaudación fiscal y, por el lado de los gastos, solamente van a suponer un aumento de los mismos como consecuencia de la creación del Fondo de Inversión”*.

Cifraba la disminución de ingresos en 205.474.843 euros, y el incremento de gastos en 377.137.408 euros.

**Décimo. Comunicación de la Inspección de Servicios.-** Habiendo requerido informe sobre el anteproyecto a la Inspección General de Servicios, en fecha 1 de febrero de 2021 una Inspectora comunicó que no procedía la emisión del mismo, en cuanto aquel no contiene normas sobre normalización y racionalización de procedimientos administrativos.

**Undécimo. Informe de la Secretaría General de Presidencia.-** Las diferentes aportaciones efectuadas desde los distintos ámbitos fueron



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

plasmadas en un tercer borrador de la norma -carente de fecha-, sobre el que emitió informe el 2 de febrero de 2021 el Secretario General de la Presidencia, expresando los títulos competenciales en que se amparaba la regulación pretendida, aludiendo a su contenido y describiendo el procedimiento seguido para su aprobación. Concluía expresando que *“una vez cumplimentados los informes de la Dirección General de Presupuestos y del Gabinete Jurídico [...], se entiende que no existen obstáculos que impidan la continuación del procedimiento para la toma en consideración del anteproyecto de Ley [...] por el Consejo de Gobierno”*.

**Duodécimo. Informe de la Dirección General de Presupuestos.-**

Analizada la citada memoria económica por la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, el titular de dicho centro directivo emitió informe el 5 de febrero de 2021 pronunciándose favorablemente sobre la iniciativa legislativa, si bien planteando diversas consideraciones.

Manifestaba, así, *“La conveniencia de adoptar un criterio de responsabilidad fiscal y de prudencia financiera que garantice, a pesar de la suspensión actual de las reglas fiscales (establecidas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera), el cumplimiento de dichas reglas cuando se restablezcan, dado el carácter permanente de la futura ley [...]”*. Añadía que *“Los gastos a imputar en ejercicios futuros deberán quedar supeditados, en todo caso, a las dotaciones presupuestarias que para tal fin se consignent en las correspondientes y sucesivas leyes de presupuestos en cada una de las secciones presupuestarias afectadas, teniendo en cuenta el cumplimiento de los posibles objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que se establezcan para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha”*.

Finalizaba destacando que el sentido favorable del informe no vendrá a condicionar los que se hubieran de emitir en el futuro en cuanto al desarrollo de la norma legal, fundamentalmente en lo que respecta a la Estrategia Regional frente a la Despoblación y a la Estrategia Regional de Desarrollo Rural.

**Decimotercero. Informe del Gabinete Jurídico.-** Del expediente tramitado se dio traslado al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, instando la emisión de informe sobre el anteproyecto elaborado. En cumplimiento del requerimiento efectuado, emitieron informe el 11 de febrero de 2021 varios Letrados adscritos a dicho órgano, con el visto bueno de la Letrada Coordinadora, pronunciándose favorablemente sobre el texto normativo propuesto, aun cuando destacaban diversas observaciones a varios puntos de su articulado.

Los apartados objetados fueron eliminados del texto final.

**Decimocuarto. Memoria definitiva.-** Culminada la tramitación, el 15 de febrero de 2021 el Comisionado del Reto Demográfico de Castilla-La Mancha suscribió memoria definitiva de la disposición, completando las anteriores con la alusión a las nuevas actuaciones sustanciadas. Adjuntaba la memoria económica suscrita inicialmente.

**Decimoquinto. Toma en consideración.-** Finalmente se elevó el expediente al Consejo de Gobierno, órgano que en sesión celebrada el 16 de febrero de 2021 acordó tomarlo en consideración y solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

De tal acuerdo se ha dejado constancia en el expediente mediante certificado expedido en la misma fecha por el Vicepresidente de la Junta, en su calidad de Secretario del citado órgano ejecutivo colegiado.

**Decimosexto. Anteproyecto de Ley.-** El anteproyecto de Ley de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, sometido a dictamen, cuenta con una parte expositiva, 75 artículos divididos en un título preliminar y siete títulos más -distribuidos, algunos de ellos, a su vez, en capítulos y en secciones-, cuatro disposiciones adicionales, una derogatoria y nueve finales.

La Exposición de Motivos comienza reflejando los hitos políticos y normativos más destacables en este ámbito, para reflejar posteriormente el marco competencial en el que se desenvuelve la disposición y describir su contenido.



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

El Título Preliminar comprende cinco artículos dedicados al objeto, ámbito de aplicación, fines y objetivos de la norma, así como a las definiciones relativas a los conceptos manejados en la misma.

El Título I, "*Reto demográfico y despoblación*", atiende en los artículos 6 al 8 a las competencias del Consejo de Gobierno en materia de reto demográfico, a la sensibilización social en materia demográfica y al informe de impacto demográfico que ha de emitirse en los procedimientos de elaboración de normas legales y reglamentarias que se tramiten por la Administración regional.

El Título II, "*Zonificación, categorización y planificación del medio rural*", incluye el Capítulo I -artículos 9 a 15- sobre "*Zonificación y categorización del medio rural*"; y el Capítulo II -artículo 16 a 19- acerca de "*Programación y planificación*".

El Título III, "*Políticas públicas de desarrollo del medio rural y frente a la despoblación*", integra el Capítulo I -artículos 20 a 28- sobre "*Principios aplicables en el medio rural*", y el Capítulo II acerca de la "*Garantía del acceso a los servicios públicos en el medio rural*", que se divide en cinco secciones: la Sección 1ª "*De la garantía de acceso a la igualdad*" -artículo 29-; la Sección 2ª "*Acceso a la educación pública en el medio rural*" -artículo 30 a 34-; la Sección 3ª "*Acceso a la sanidad pública*" -artículos 35 a 39-; la Sección 4ª "*Acceso público al Sistema de Servicios Sociales y Atención a la Dependencia y servicios en materia de igualdad*" -artículos 40 a 44-; y la Sección 5ª "*Acceso al transporte público en el medio rural*" -artículo 45-.

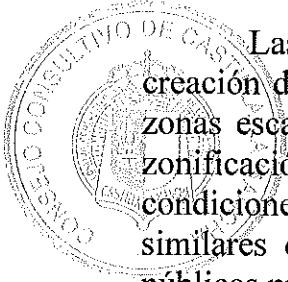
El Título IV, "*Cohesión económica, social y territorial en el medio rural*", se halla formado por tres capítulos: el Capítulo I -artículos 46 a 57- denominado "*Cohesión económica del medio rural*"; el Capítulo II -artículo 58 a 65- sobre "*Cohesión social*"; y el Capítulo III -artículos 66 a 70- relativo a la "*Cohesión territorial*".

El Título V, "*Financiación de las medidas para el desarrollo del medio rural frente a la despoblación*", recoge en los artículos 71 y 72 un criterio general sobre la financiación institucional y la financiación desde los

Fondos Estructurales y de Inversión y otros instrumentos de financiación de la Unión Europea.

El Título VI, “*Medidas tributarias frente a la despoblación*”, enuncia en el artículo 73 las medidas para la reducción de cargas impositivas en el medio rural.

El Título VII, “*Gobernanza*”, se conforma por los artículos 74 y 75 que contemplan la creación y regulación del Consejo Regional de Desarrollo del Medio Rural y frente a la Despoblación, y la gestión pública y gobernanza de los instrumentos de planificación de zonas rurales.



Las cuatro disposiciones adicionales versan, respectivamente, sobre la creación de un fondo para el apoyo financiero a proyectos empresariales en zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación, adaptación de la zonificación a los criterios de la Unión Europea, adaptación de pliegos de condiciones en la contratación de servicios de comunicación de voz, datos y similares de la Junta de Comunidades, y encargos de gestión en montes públicos propiedad de la Junta y de las entidades locales.

La disposición derogatoria única refleja una cláusula general de pérdida de vigencia de las disposiciones de igual o inferior rango que resulten incompatibles con lo establecido en esta ley.

Las nueve disposiciones finales se refieren, respectivamente, a la modificación de la Ley 3/2000, de 26 de mayo, de creación del Ente Público de Radio Televisión de Castilla-La Mancha; a la modificación de la Ley 1/2007, de 15 de febrero, de Fomento de las Energías Renovables e Incentivación del Ahorro y la Eficiencia Energética en Castilla-La Mancha; a la modificación de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha; a la modificación de la Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla-La Mancha; a la modificación de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha; a la modificación de la Ley 6/2019, de 25 de noviembre, del Estatuto de las Mujeres Rurales de Castilla-La Mancha; a la adaptación del contenido de la norma; a la habilitación para el desarrollo reglamentario al Consejo de



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*


Gobierno; y a la entrada en vigor de la norma fijada a los veinte días 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 18 de febrero de 2021.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

## CONSIDERACIONES

### I



**Carácter del dictamen.-** Se somete al Consejo Consultivo el anteproyecto de Ley de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, 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, que establece que este órgano deberá ser consultado “*en los siguientes asuntos:* [ ] [...] 3.- *Anteproyectos de Ley*”.

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

### II

**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.

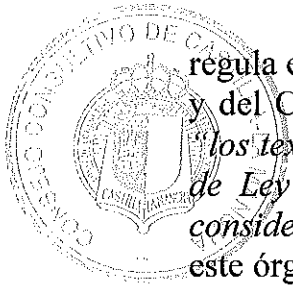
La declaración de inconstitucionalidad contenida en dicho pronunciamiento afecta a los artículos 129 al 133 de dicho Título VI si bien no de forma íntegra al contenido de todos ellos, y aun cuando alguna de las medidas que regulan sí que continúan siendo aplicables a los procedimientos de elaboración 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 Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del art. 149.1.18 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*





*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

*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”*. Es decir, los genéricos términos en que se encuentra formulado tal precepto dejan a criterio del órgano encargado de la elaboración 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.

En el expediente sometido a consulta queda acreditado que el Consejo de Gobierno, en su reunión de fecha 16 de febrero de 2021, tomó en consideración el anteproyecto de Ley de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, acordando solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo.

En cuanto a las actuaciones previas a la toma en consideración del anteproyecto consta en el expediente trasladado que se redactó por el Comisionado del Reto Demográfico en Castilla-La Mancha, en primer término, un informe propuesta en el que se planteaba la necesidad de abordar la elaboración del texto legal, a la vista del cual el Vicepresidente de la Junta autorizó el inicio del procedimiento legislativo.

Para impulsar la tramitación, el citado Comisionado suscribió una memoria inicial en la que se exponía la oportunidad y conveniencia de la norma, el procedimiento a seguir y se examinaban los diferentes impactos, entre ellos el derivado del género exigido por el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha; el afectante a la familia, la infancia y adolescencia de conformidad con lo establecido en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de Familias Numerosas; el concerniente a la competitividad de las empresas; y a la Agenda 2030.



Avanzando en el procedimiento se posibilitó por el órgano impulsor de la iniciativa la apertura de un procedimiento participativo ciudadano a través del portal web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a fin de recabar la opinión del movimiento asociativo y de la ciudadanía sobre la regulación pretendida.

A su vez, se sustanció un específico trámite de información pública mediante la publicación de la correspondiente resolución en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, dando expresa participación además a las diferentes Consejerías a las que se remitió el texto del anteproyecto, aportándose las alegaciones formuladas por los particulares y entidades interesadas y las propuestas desde los distintos ámbitos de la Administración.

El expediente fue sometido al examen y valoración de los diversos órganos consultivos colegiados de la Administración Regional en cuyos ámbitos de regulación incide la norma. Se incorporan, así, al expediente los certificados acreditativos de la intervención de los siguientes órganos:



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

- Informe del Consejo Regional de Municipios de acuerdo con lo establecido en el artículo 77.a) de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha.

- Informe del Consejo Asesor de Servicios Sociales según lo previsto en el artículo 70.1.e) de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha.

- Informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha, emitido conforme a lo establecido en el artículo 96 de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza, y el artículo 5.1 del Decreto 4/2019, de 22 de enero, que establece su composición, funciones y régimen de funcionamiento.

- Informe de la Comisión Consultiva para el Empleo y la Formación Profesional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 71/2012, de 29 de marzo, por el que se crea y regula dicho órgano.

- Informe del Consejo de Salud de Castilla-La Mancha, creado por el artículo 23 de la Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de Sanidad de Castilla-La Mancha.

- Informe del Consejo Asesor de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, en virtud de lo requerido en el artículo 2.b) de la Orden de la Consejería de Industria y Tecnología de 29 de marzo de 2005.

- Informe del Consejo Agrario de Castilla-La Mancha, en consonancia con lo previsto en el artículo 5.a) del Decreto 63/2018, de 11 de septiembre, por el que se establece la composición, funciones y régimen de funcionamiento.

- Informe del Consejo Regional de Transportes, según lo establecido en el artículo 2.4 del Decreto 101/1985, de 12 de noviembre, por el que se crea dicho órgano y se establecen su composición y funcionamiento.

- Informe del Consejo Regional de la Mujer, en orden a la previsión del artículo 13 del Decreto 252/2003, de 29 de julio, por el que se regula la

organización y funcionamiento del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha.

- Informe del Consejo Escolar de Castilla-La Mancha, en cumplimiento de lo exigido en el artículo 13.1.b) de la Ley 3/2007, de 8 de marzo, de Participación Social en la Educación de Castilla-La Mancha.

Sin perjuicio de ello, no se han aportado las actas de dichas reuniones o la documentación afectante a las mismas -tan solo se ha incorporado la relativa a la sesión celebrada por el Consejo Regional de Transportes-, lo que impide conocer el debate habido en el seno de tales órganos.

Con posterioridad se redactó una memoria intermedia incluyendo las actuaciones practicadas, valorando las aportaciones efectuadas desde los diversos ámbitos y plasmando el tratamiento que les era otorgado, decidiendo su inclusión o no en el anteproyecto. Acompañaba la misma de una memoria económica en la que se efectuaba el cálculo del coste de implementación de la ley.

Asimismo, se han incorporado al expediente los siguientes informes:

- Informe del Secretario General de la Presidencia, conforme a lo dispuesto en el punto 3.1.1.f) de las Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2017.

- Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha exigido por el artículo 10.1 de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades.

- Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos emitido a la vista de la memoria económica suscrita por el órgano impulsor, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 129.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria, y el artículo 22.1 de la Ley 11/2020, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2021.



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

Asimismo, el anteproyecto se sometió a la consideración de la Inspección General de Servicios, órgano que declinó la emisión de informe sobre el mismo, al no contemplar el texto de la futura norma aspecto alguno concerniente a normalización y racionalización de procedimientos administrativos.

Consta, igualmente una memoria final elaborada por el órgano impulsor de la iniciativa, comprensiva de todas las actuaciones practicadas.

Para conformar adecuadamente el expediente se han acompañado a los trámites anteriormente descritos los cuatro borradores de la norma manejados durante los distintos momentos de la tramitación, aun cuando en ellos no ha sido plasmada la fecha en que han sido elaborados. La aportación de tales borradores ha permitido apreciar las alteraciones que han ido siendo introducidas en el texto inicial ante las sucesivas aportaciones de los diversos órganos y actores participantes en el procedimiento, y el modo y razones en que las pretensiones regulatorias se han ido transformando hasta la propuesta final sometida al órgano consultivo.

Asimismo, se ha incluido un informe externo elaborado por especialistas en Derecho Tributario de la Universidad de Castilla-La Mancha, concerniente a la adecuación constitucional y comunitaria de las medidas tributarias previstas en el anteproyecto.

Por último, cabe señalar que el expediente dispone de un índice numerado de los documentos que lo conforman, encontrándose cronológicamente ordenado casi en su totalidad, si bien no aparece foliado, lo cual ha dificultado su examen y toma de conocimiento. En tal sentido, ha de señalarse que el artículo 70.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dispone que *“Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. [...]”*.

### III

**Marco normativo y competencial en el que se inserta la disposición.-** Procede analizar a continuación el marco normativo y competencial en el que se incardina el anteproyecto de Ley que se somete a dictamen.

Para ello hemos de comenzar refiriendo que la base jurídica de la iniciativa a nivel europeo se encuentra en los artículos 174 y 175 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que englobados en su Título XVIII, referido a la *“Cohesión económica, social y territorial”*, imponen la Unión la puesta en marcha y desarrollo de un conjunto de acciones destinadas, entre otras, a las zonas rurales. En concreto en el artículo 174 se expresa: *“A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. [] La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. [] Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña”*.

Por su parte el artículo 175, párrafo primero, determina que *“Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 174. Al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Unión y al desarrollar el mercado interior, se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 174, participando en su consecución. La Unión apoyará asimismo dicha consecución a través de la actuación que realiza mediante los fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección “Orientación”; Fondo Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros existentes”*.




*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

Avanzando en cómo se debía canalizar la respuesta de la Unión ante el reto demográfico debe mencionarse, como también lo hace la Exposición de Motivos del anteproyecto, el dictamen del Comité Europeo de las Regiones 2017/C017/08, en el que se ponía de manifiesto que aquélla debería dotarse de una visión amplia, coordinada e integradora, puesto que se trata de un tema transversal, siendo preciso contar con una estrategia europea sobre los desafíos demográficos, que aumente la sensibilidad de todas las políticas: cohesión, innovación, transporte, salud, políticas sociales y de empleo, TIC, desarrollo rural, emigración, etc. Estima también que dicha Estrategia debería priorizar la creación de oportunidades de apoyo y generación de vida para ayudar a atraer y retener población joven en todo el territorio, para fomentar un crecimiento equilibrado entre zonas densamente pobladas, zonas con pérdida de población, y zonas con elevada dispersión de la población, favoreciendo la prestación de servicios públicos de calidad a todos los ciudadanos. Debería, asimismo, impulsar políticas favorables a la familia, en particular, mediante medidas que eliminen los obstáculos que desincentivan la paternidad, y que contribuyan a aumentar la tasa de natalidad, incorporar la perspectiva de género; alentar la vida autónoma de las personas de edad avanzada; aumentar la esperanza de vida sana y reducir la dependencia; luchar contra la exclusión social que afrontan algunas capas de la población y promover nuevos esfuerzos que afiancen el reconocimiento de las tareas domésticas no remuneradas así como la implementación de políticas de conciliación de la vida profesional y familiar.

En estas conclusiones se ha avanzado más recientemente en el dictamen SEDC- VII/001, sobre *“Cambio demográfico: propuestas para cuantificar y afrontar los efectos negativos en las regiones de la UE”*, en el que se incide en las consecuencias que conlleva la pérdida de población en las zonas remotas y escasamente pobladas, particularmente de la población joven, en cuanto que constituye una desventaja extraordinaria para los municipios más pequeños en lo que respecta al mantenimiento de los servicios públicos esenciales y al impulso de la actividad económica y productiva en esas zonas; así como en el incremento de las tasas de dependencia y disminución de las personas en edad laboral.

A nivel estatal el precedente normativo en la materia lo encontramos en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural, norma cuyo contenido ha sido dictado en su mayor parte, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13ª de la Constitución, que atribuye al Estado las competencias sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, si bien incluye determinados preceptos dictados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1, reglas 23ª y 18ª, artículos 19 y 31 referidos, respectivamente, a la planificación ambiental y al empleo público; al amparo del artículo 149.1.24ª, el artículo 18, referido a las infraestructuras de interés general; y al amparo del artículo 149.1.29ª, el artículo 27 referido a la seguridad ciudadana.



En esta Ley se establecen las bases de una política rural propia, como política de Estado, adaptada a las condiciones económicas, sociales y medioambientales particulares del medio rural español, que permita complementar la aplicación de los instrumentos de las políticas europeas y de las políticas sectoriales convencionales, para procurar un desarrollo sostenible sobre el medio rural. A estos efectos contempla una serie de acciones y medidas multisectoriales y medioambientales y persigue -según se expresa en el apartado III de su Exposición de Motivos- “[...] *promover acciones públicas e incentivar iniciativas privadas de desarrollo rural para el logro simultáneo de objetivos económicos, sociales y medioambientales*”.

Eje fundamental de la vertebración de las medidas que comprende lo constituye el denominado “*Programa de Desarrollo Rural Sostenible*”, que se configura como el instrumento principal para la planificación de la acción de la Administración General del Estado en relación con el medio rural. Este documento se elabora en coordinación con las Comunidades Autónomas y en él se concretan los objetivos, planes y actuaciones sectoriales a desarrollar por la Administración estatal y los que sean concertados con las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma se han impulsado desde hace años varias iniciativas normativas relacionadas con la promoción del desarrollo rural desde distintos ámbitos, entre las que cabe mencionar, la Ley 4/2004, de 18 de mayo, de la Explotación Agraria y del Desarrollo Rural, con una





*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

perspectiva eminentemente sectorial agraria; la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha, que impuso a las Administraciones Públicas la necesidad de garantizar los derechos de las mujeres que viven en el medio rural; la Ley 5/2017, de 30 de noviembre, de Estímulo Económico de Zonas Prioritarias de Castilla-La Mancha, que contempla medidas específicas de fomento destinadas a las denominadas Zonas ITI (Inversiones Territoriales Integradas) definidas en el Decreto 31/2017, de 25 de abril, por el que se establece el procedimiento de gobernanza de la Inversión Territorial Integrada de Castilla-La Mancha para el período de programación 2014-2020; así como la Ley 6/2019, de 25 de noviembre, del Estatuto de Mujeres Rurales de Castilla-La Mancha, que persigue como objetivo principal avanzar en la aplicación y ejercicio del principio de igualdad de trato y oportunidades en el medio rural, mediante el establecimiento de medidas que promuevan la autonomía, el fortalecimiento de la posición social, profesional y no discriminatoria de las mujeres en el medio rural, así como garantizar que se aplique la perspectiva de género en la política de desarrollo rural llevada a cabo por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

La iniciativa legislativa que ahora es objeto de dictamen, tomando en cuenta los anteriores precedentes normativos, se aborda con un enfoque multisectorial y transversal, y según se expresa en su Exposición de Motivos, “[...] *en atención a la complejidad y heterogeneidad de actuaciones que requiere una actuación integral en el medio rural en Castilla-La Mancha, prestando especial atención a la lucha frente a la despoblación y con la vocación de que el reto demográfico esté presente, tanto en la planificación derivada como en la normativa sectorial, con la finalidad primordial de procurar servicios públicos básicos adaptados a las necesidades de su población, posibilitando la igualdad de oportunidades efectiva para sus habitantes, y la cohesión económica y social del medio rural*”.

Por lo que respecta al marco competencial en el que se desenvuelve el ejercicio de la norma proyectada, y atendiendo a su carácter transversal son múltiples los títulos competenciales que habilitan a la Comunidad Autónoma para su aprobación, la mayor parte de ellos citados en su Exposición de Motivos. En concreto y partiendo del mandato que el Estatuto de Autonomía dirige a los poderes públicos regionales para *“promover las condiciones para*

*que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas*", y a la Junta de Comunidades para propiciar *"la efectiva igualdad del hombre y de la mujer"* (artículo 4, apartados 2 y 3, respectivamente), hemos de referirnos a las competencias que con carácter exclusivo, ostenta la Comunidad Autónoma en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (artículo 31.1.1ª); ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, (artículo 31.1.2ª); obras públicas de interés para la Región dentro de su propio territorio, que no sean de interés general del Estado ni afecten a otra Comunidad Autónoma (artículo 31.1.3ª); carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la región y, en los mismos términos, el transporte terrestre (artículo 31.1.4ª); agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias (artículo 31.1.6ª); tratamiento especial de zonas de montaña (artículo 31.1.9ª); planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Región (artículo 31.1.12ª); artesanía (artículo 31.1.14ª); fomento de la cultura y de la investigación (artículo 31.1.17ª); turismo (artículo 31.1.18ª); promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio (artículo 31.1.19ª); asistencia social y servicios sociales (artículo 31.1.20ª); industria (artículo 31.1.26ª); e instalaciones de producción, distribución y transporte de energía (artículo 31.1.27ª).

De igual manera amparan la iniciativa normativa, las competencias de desarrollo legislativo y ejecución que, en el marco de la legislación básica del Estado, y en los términos que la misma establezca ostenta la Comunidad Autónoma en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales (artículo 32.2); sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud (artículo 32.3); y protección del medio ambiente y de los ecosistemas (artículo 32.7).

Finalmente, no pueden dejar de citarse, como preceptos cuyo contenido habilita a la Comunidad Autónoma para el dictado de las medidas tributarias que contempla el anteproyecto, la autonomía financiera recogida en el artículo 42 del Estatuto de Autonomía, y el reconocimiento de la hacienda autonómica por el artículo 44.



Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha

#### IV

**Observación general sobre la normativa transversal y su problemática.**- La técnica legislativa a la que responde el anteproyecto es la de una norma transversal que introduce novedades en una diversidad de regulaciones preexistentes y en función de los distintos títulos competenciales ya expuestos en la consideración precedente, desde la perspectiva global del desarrollo y fomento del medio rural.

El Consejo ya ha tenido ocasión de señalar en relación con iniciativas legislativas de la tipología que ahora se dictamina (entre otros en los dictámenes 240/2011, de 19 de octubre, o 201/2018, de 13 de junio), que la técnica de leyes “transversales”, cada vez más frecuente, ofrece ventajas para proporcionar mayor coherencia a determinadas políticas públicas que se quieren potenciar de un modo especial, concentrando medios y recursos establecidos y regulados en distintos ámbitos de la producción normativa.

Sin embargo tampoco se oculta que este tipo de leyes a veces pueden presentar ciertos inconvenientes que dan lugar a problemas de seguridad jurídica por la dificultad de articular políticas transversales y políticas sectoriales, y llevar a cabo una adecuada inserción de las normas transversales en las especiales afectadas por las primeras, motivo por el cual en muchas ocasiones puede resultar más adecuado, para los destinatarios de las reformas y para los operadores jurídicos que han de llevar a cabo su aplicación, optar por iniciativas legislativas singulares, modificativas de cada una de las normas objeto de reforma.

Esta problemática ha sido abordada por el Consejo de Estado en varios de sus dictámenes, pudiendo traerse a colación el número 215/2010, de 18 de marzo, emitido con ocasión del anteproyecto de Ley de Economía Sostenible, en el que puso de manifiesto lo siguiente: “[...] *Al examinar los casos de similares iniciativas normativas, que se proponen modificar una variedad de previas regulaciones, este Consejo ha esgrimido la necesidad de que todos esos cambios se inserten, del modo más armónico y ordenado posible, en nuestro Derecho. Esa directriz se justifica en la necesidad de que los operadores jurídicos y los destinatarios de las normas tengan noticia cumplida*

*y clara de los cambios que se van introduciendo en el ordenamiento jurídico y, así, puedan llevarse eficazmente a cabo las tareas de conocimiento, interpretación y aplicación de las normas. [] Esa preocupación ha llevado a este Cuerpo Consultivo a mostrar, en muchas ocasiones y con carácter de criterio general, su preferencia por canalizar esas iniciativas normativas que inciden en varias regulaciones preexistentes a través de textos y proyectos diferenciados, que aborden, por separado las regulaciones que se quieren modificar, aunque todos esos proyectos respondan a un mismo impulso o designio innovador. [] Sin perjuicio de tal criterio general, este Consejo ha conocido de muy diversas iniciativas normativas que, más que por el propósito de modificar simultáneamente varias regulaciones preexistentes, se caracterizan por tratar de ajustar y reinterpretar tales regulaciones desde nuevas perspectivas jurídicas. En expresión ya consagrada, son los supuestos de las modificaciones o innovaciones transversales del ordenamiento jurídico”.*

A la hora de abordar la articulación entre normativa transversal y sectorial, se advierte que el anteproyecto utiliza dos enfoques distintos:

- En unos casos ha optado por incluir en el articulado una serie de prescripciones jurídicas novedosas, utilizando las disposiciones finales para reformar los textos legales hasta ahora vigentes, como es el caso de la materia educativa. Sin perjuicio de lo que se dirá al analizar los preceptos concretos en la siguiente consideración, puede adelantarse aquí que en estos casos debieran evitarse las duplicidades innecesarias que pueden tener lugar cuando las previsiones que se contemplan en las disposiciones finales se insertan igualmente en el articulado del anteproyecto.

- En otros se observa que el anteproyecto ha incluido previsiones en determinadas materias que no han ido acompañadas de la correspondiente modificación en la regulación preexistente. Se produce con ello una “regulación por acumulación” en el sentido de que las reformas o novedades que integra el anteproyecto se acumularían a la regulación preexistente, sin que se expliciten las relaciones y consecuencias que se quieren establecer entre las nuevas previsiones y la regulación preexistente. Ello se advierte, por ejemplo, en la regulación que ofrece el anteproyecto sobre el acceso a la sanidad pública,



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

y que también se tratará más detenidamente en la siguiente consideración al abordar el análisis de los preceptos concretos.

No obstante y en torno a este último enfoque, considera el Consejo necesario poner aquí de manifiesto que no es aconsejable pues, como señaló igualmente el Consejo de Estado en el precitado dictamen, “[...] *produce una considerable incertidumbre sobre el exacto alcance de las correspondientes modificaciones normativas y sitúa a los operadores jurídicos y destinatarios de tales modificaciones ante un complejo e inseguro esfuerzo de interpretación normativa, que no se corresponde con los objetivos de seguridad jurídica que deben alcanzarse a la hora de preparar cualquier innovación jurídica*”; y, particularmente obliga al operador jurídico “[...] *a una compleja labor de integración, dilucidando qué extremos de la nueva Ley, sobre determinada materia, son incompatibles con las previsiones legales preexistentes para determinar el alcance de la derogación implícita*”.



Por lo tanto, como conclusión de esta observación general, y a fin de evitar en la medida de lo posible los problemas de inseguridad jurídica apuntados, entiende el Consejo que debe ser objetivo prioritario que del texto final se extraigan, con la mayor facilidad posible, los concretos cambios que introducirá en el ordenamiento jurídico, ya sea vía innovación o modificación, a cuyo fin, en la siguiente consideración, se irán mostrando recomendaciones o pautas concretas a seguir dependiendo del alcance de la regulación proyectada.

## V

**Observaciones al texto del anteproyecto.-** Analizado el contenido del anteproyecto de Ley cabe señalar que el mismo se adecúa en términos generales al ordenamiento jurídico, sin que merezca ningún reparo que quepa calificar de carácter esencial. Sin perjuicio de ello, se plasman a continuación una serie de observaciones a preceptos concretos, en su mayor parte de carácter conceptual, de sistemática y también de técnica normativa, que pretenden contribuir a facilitar la comprensión, interpretación y aplicación de la norma.

**Exposición de Motivos.-** De conformidad con el apartado I.c) 12 de las Directrices de técnica normativa aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, -de generalizada aplicación por la Administración de la Junta de Comunidades- el contenido de la parte expositiva de la disposición “[...] *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.*” Asimismo, y conforme al apartado I.c) 15, “*Si la parte expositiva de la disposición es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán con números romanos centrados en el texto*”.

Conforme a tales determinaciones procede efectuar las siguientes observaciones a la Exposición de Motivos del anteproyecto:

- Debería abreviarse su contenido inicial, referido al contexto normativo en el que se inserta la iniciativa, aludiendo únicamente a los hitos más relevantes que, a nivel europeo, sentaron los precedentes para la elaboración de una normativa de impulso del medio rural. Asimismo, y por lo que concierne a la relación de los precedentes legislativos autonómicos en la materia, se sugiere efectuar una simple cita de los mismos sin necesidad de descender a su desarrollo reglamentario como es el caso de la cita al Decreto 31/2017, de 25 de abril.

- El párrafo en el que se describe el carácter transversal de la Ley, que comienza con el inciso “*Por todo ello, y ante este gran reto de la sociedad castellano-manchega [...]*”, tiene un contenido que se repite en términos similares en el párrafo que sigue al de la cita de los títulos competenciales, por lo que debe sugerirse su eliminación.

- En el párrafo referido a los títulos competenciales al amparo de los cuales se dicta el anteproyecto, se hace cita de la solidaridad regional (artículo 41.1 del Estatuto de Autonomía), la autonomía financiera (artículo 42.1) y la Hacienda de la Comunidad Autónoma (artículo 44), cuando ninguno de dichos



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

preceptos contienen títulos competenciales propiamente dichos, sino principios a los que ha de orientarse la actuación económica de la Junta de Comunidades y el reconocimiento de su Hacienda propia. Debiera, en consecuencia, reformularse la alusión a estos últimos preceptos, que están en la base del dictado de las medidas de índole tributaria que contempla el proyecto.

- La descripción del contenido de la norma es exhaustiva por lo que debe recomendarse que se abrevie aludiendo al objeto principal de cada título y con especial incidencia a lo que constituye reforma o innovación de la normativa preexistente. Asimismo en la extensa descripción que se efectúa de la regulación contenida en la disposición final quinta debieran eliminarse aquéllos párrafos meramente explicativos de aspectos referidos a nuestro ordenamiento jurídico tributario como el que comienza señalando "*Sobre tales circunstancias personales y familiares el ordenamiento jurídico vigente permite a las Comunidades Autónomas [...]*", y también el que le sigue; así como todos los párrafos explicativos de los fines constitucionales que justifican el tratamiento fiscal que se ofrece a las personas contribuyentes.

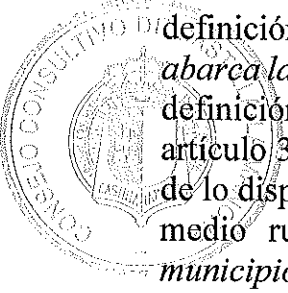
En contraposición a lo anterior se echa en falta una sucinta referencia al contenido de las restantes disposiciones finales, la primera, segunda, tercera y sexta que modifican otras leyes autonómicas.

- Finalmente debe proponerse que, habida cuenta de su extensión, se estructure la parte expositiva en apartados, conforme al criterio expresado en la mencionada directriz I.c)15, que a juicio del Consejo podrían ser tres: el primero destinado a regular el marco normativo y los principales precedentes de la iniciativa legislativa, el segundo donde se recoja el objetivo y finalidad de la norma y los títulos competenciales en los que se ampara, y el tercero descriptivo de su contenido.

**Artículo 2. Ámbito de aplicación.-** El apartado 2, determina el ámbito de aplicación de la ley incluyendo a "*la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha así como a los organismos, entidades y empresas que integran el Sector Público Regional*". A la vista de la definición que del "*Sector Público Regional*", se incluye en el artículo 4.1 del Decreto

Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, este comprendería un elenco más amplio de organismos que los que son citados en el apartado 2, -como es el caso de las fundaciones públicas regionales y los consorcios participados mayoritariamente por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha-. Se propone por ello una remisión en bloque al artículo 4 de la citada norma legal a efectos de delimitar el ámbito de aplicación del anteproyecto.

En al apartado 2, a fin de perfilar de modo más claro la aplicación normativa en el ámbito local, se propone sustituir la expresión “*sin perjuicio del respeto a la autonomía local*”, por “*con respeto a la autonomía local*”.



**Artículo 5. Definiciones.-** Se contempla en el **apartado 1.b)** la definición de “*Medio Rural*”, entendiéndose por tal el “*Espacio geográfico que abarca las zonas rurales de Castilla-La Mancha y su población*”. Tan genérica definición obvia las delimitaciones que para dicho concepto contempla el artículo 3.a) de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, norma dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13ª de la Constitución, conforme al cual el medio rural es “*el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definidos por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km<sup>2</sup>*”.

Cierto es que esta última definición se entiende a los efectos de la aplicación de la citada Ley estatal y en relación con el marco de acción de la Administración General del Estado que se desarrolla en la misma (artículo 1.2), si bien advierte el Consejo que el mantenimiento de conceptos diferenciados en el precepto que ahora se analiza, y en otros a los que se aludirá seguidamente, pudiera crear problemas de articulación entre la citada normativa y la autonómica a la hora de poner en marcha los distintos mecanismos de acción que contemplan, pues aparecerían supeditados al cumplimiento de criterios distintos dependiendo de la procedencia de la medida a implantar -programada por la Administración estatal o la autonómica-. Ello tampoco favorecería la aplicación de una acción pública coordinada y complementaria entre ambas Administraciones con el fin de





*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

favorecer el desarrollo rural sostenible en el medio rural, según se señala en el artículo 1.2 de la citada Ley 45/2007, de 13 de diciembre.

La observación que se acaba de efectuar no se orienta a promover la modificación del precepto objeto de estudio, sino más bien a llamar la atención a la autoridad promotora de la iniciativa legislativa, sobre los problemas de articulación que pudieran generarse a la hora de poner en marcha las medidas de acción que contempla la norma estatal y la que ahora es objeto de dictamen.

En cualquier caso y habida cuenta de los términos tan genéricos empleados en la definición del concepto "*medio rural*", no estaría de más que en el precepto en cuestión, al comienzo de la dicción de su apartado 1, se hiciera una breve referencia que dejara a salvo el alcance de las definiciones contempladas en la Ley estatal.

Por otra parte, debe proponerse que este artículo de definiciones se complete incluyendo las de otros conceptos que se emplean en el articulado tales como la "*economía plateada*" (artículo 4.m), "*contrato programa de formación*" (artículo 33.1), "*transporte sensible a la demanda*" (artículo 45), o "*itinerancia*" (artículo 59.a) y c)).

**Artículo 6. Competencias del Consejo de Gobierno en materia de reto demográfico.-** Para una mejor sistematicidad de la regulación que contempla este artículo, se propone completarlo aludiendo a las otras competencias que se atribuye al órgano colegiado ejecutivo autonómico en otros artículos del anteproyecto, tales como la prevista en el artículo 9.3, referida a la aprobación de las zonas rurales integradas; y en el artículo 19.4 sobre aprobación de la Estrategia Regional de Desarrollo Rural.

**Artículo 11. Tipología de las zonas rurales.-** Se clasifican en el apartado 1 de este artículo las zonas que integran el medio rural diferenciando entre "*zonas escasamente pobladas*", "*zonas en riesgo de despoblación*", "*zonas rurales intermedias*" y "*zonas rurales periurbanas*".

Conforme ya ha sido advertido al analizar la definición de "*medio rural*" en el artículo 5, se observa nuevamente que la tipología que contempla de zonas rurales se aparta de las que aparecen reguladas en el artículo 10 de la

Ley 45/2007, de 13 de diciembre, dictado igualmente al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13ª de la Constitución, a cuyo tenor y para la aplicación del Programa de Desarrollo Rural Sostenible estatal, las Comunidades Autónomas habrán de llevar a cabo la delimitación de las zonas rurales en su respectivo territorio diferenciando entre “zonas rurales a revitalizar”, “zonas rurales intermedias” y “zonas rurales periurbanas”, estableciéndose así mismo que con el fin de promover una aplicación equilibrada de la Ley y sus posteriores instrumentos de desarrollo, el Consejo del Medio Rural adoptará una serie de criterios comunes para calificar tales zonas rurales.

Los problemas de articulación entre la aplicación del citado Programa estatal y los instrumentos de planificación que contempla el anteproyecto anteriormente apuntados, se pueden incrementar si tenemos en cuenta que en la tipología que establece la norma estatal se atiende a un criterio que ha sido obviado en la clasificación del anteproyecto como es el nivel de renta de la población de cada zona, y sin embargo en la norma proyectada se añaden otros que no aparecen en aquella, como es el del tamaño de los municipios o la tasa de envejecimiento.

Constituye esta una materia que, por conformar la base de la puesta en marcha de las distintas políticas y acciones públicas que contempla el anteproyecto, en las que se viene a priorizar a las zonas escasamente pobladas y en riesgo de despoblación, y con el evitar posibles problemas de coherencia y coordinación con las medidas que incluye el Programa de Desarrollo Rural Sostenible del Estado, debería procurarse una mayor afinidad con la norma estatal a la hora de establecer la tipología de zonas rurales y los criterios a tener en cuenta para delimitar las mismas.

Advierte el Consejo que la autoridad promotora de la iniciativa no parece que haya sido ajena a la cuestión que aquí se plantea pues en la disposición adicional segunda del anteproyecto, referida a la “*Adaptación de la zonificación a los criterios de la Unión Europea*”, se autoriza a que por acuerdo del Consejo de Gobierno, se pueda adaptar “[...] *la tipología de las zonas rurales a las que hace referencia el artículo 11 de esta Ley, con el fin de mantener la coherencia y alineación con el Acuerdo de Aplicación del Mapa Regional de ayudas del Gobierno de España* [...]”.



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

La previsión de esta habilitación al Consejo de Gobierno en aras a preservar esa *“coherencia y alineación”* con las medidas de índole estatal, no es óbice para que en artículo objeto de examen -y, consecuentemente, en todo el texto de la norma- se intente, en la medida de lo posible, homogeneizar la clasificación de las zonas rurales y sus criterios de delimitación con los previstos por la norma estatal.

**Artículo 12. Zonas escasamente pobladas.-** A la hora de delimitar estas zonas se advierte el empleo de determinadas variables que deberían delimitarse de la forma más concreta posible como son los conceptos de *“altas tasas de envejecimiento”*, *“pérdidas intensas de población”*, *“importante aislamiento geográfico”* o *“alto porcentaje de suelo de uso forestal”*.

Esta observación es extensible al **artículo 13** en relación con los conceptos *“altas tasas de envejecimiento”* o *“elevada significación del empleo agrario”*.


**Artículo 18. Estrategia Regional frente a la Despoblación.-** En el **apartado 4** se alude al informe que previo a la aprobación de esta Estrategia ha de emitir el *“Consejo Regional para el Desarrollo y del Medio Rural y frente a la Despoblación”*. Debiera unificarse la denominación de este órgano pues mientras que esta última es la empleada en la Exposición de Motivos, y también el artículo 19.4, sin embargo, en el artículo 74 del anteproyecto, que crea dicho órgano, le denomina *“Consejo Regional de Desarrollo del Medio Rural y frente a la Despoblación”*.

En el **apartado 6**, referido a la vigencia de la Estrategia y su revisión, se propone completar su regulación expresando el objeto y finalidad de la *“revisión intermedia”* que prevé, una vez transcurridos los primeros cuatro años de su aplicación.

**Artículo 20. Colaboración Institucional.-** En el **apartado 1**, segundo párrafo contiene una dicción que parece querer supeditar la definición y el consenso en la elaboración por las Administraciones territoriales del modelo de prestación de servicios públicos en el medio rural, únicamente a que se garantice *“la igualdad efectiva de las personas del medio rural y la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres”*.

Este último se configura como uno de los fines perseguidos por la ley, conforme a su artículo 3, junto con los de garantía del mantenimiento de la población del medio rural, la promoción y conservación de los valores paisajísticos, culturales o de ocio, o la redistribución justa y equitativa de los recursos entre el medio rural y el urbano, entre otros.

Siendo ello así se sugiere modificar la redacción del precepto en cuestión de tal modo que, aun significando la importancia de la garantía de una igualdad efectiva de las personas en el medio rural, no se excluyan los otros fines que han de inspirar las medidas de la ley. A estos efectos se sugiere una redacción en similares o parecidos términos a la siguiente: *“Las Administraciones territoriales de la región definirán y consensuarán el modelo de prestación de servicios públicos en el medio rural, garantizando la igualdad efectiva de las personas del medio rural y la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres”*.



En el **apartado 3**, se sugiere la eliminación, por innecesario del inciso *“En el marco previsto por la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha”*. Va de suyo que la celebración de convenios con otras Comunidades Autónomas ha de respetar en todo caso lo establecido al respecto por el artículo 40 del Estatuto de Autonomía.

**Artículo 21. Contratación del Sector Público.-** A fin de evitar una eventual obsolescencia de la norma en el supuesto de que se modificase la norma estatal básica en materia de contratación, ha de sugerirse la eliminación de la referencia que incluye el **apartado 1** a la *“Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”*, y en sustitución de la misma efectuar una remisión genérica a *“la normativa en materia de contratación”*.

El **apartado 4** de este artículo impone a los órganos del sector público regional la inclusión en los pliegos de cláusulas administrativas de requisitos de capacidad y solvencia y criterios de adjudicación, *“que faciliten el acceso en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres [...]”*.

Similar regulación aparece prevista en el artículo 38.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Castilla-La Mancha, aun orientada en términos más genéricos a la *“igualdad de oportunidades entre mujeres y*



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

*hombres y a la conciliación de la vida laboral, personal y familiar”, prescindiendo del elemento de la despoblación.*

Asimismo, el artículo 24.7 de la misma Ley impone a la Junta de Comunidades integrar *“la perspectiva de género en las actuaciones de desarrollo rural”*, formulación que, dados sus términos genéricos puede resultar inclusiva de la regulación que ofrece el apartado objeto de estudio.

Por las razones ya plasmadas en la consideración IV en torno a la inseguridad jurídica que provoca la existencia de normas que inciden sobre la misma materia sin que se expliciten las consecuencias derivadas de esta superposición normativa, ha de sugerirse que se integre la regulación que contiene el apartado objeto de estudio con la contenida en la citada Ley 12/2010, de 18 de noviembre, llevando a cabo las modificaciones oportunas de esta última que podrían incluirse como una nueva disposición final.

**Artículo 23. Empleo Público.-** En el **apartado 1**, segundo párrafo, se describen las medidas a adoptar por la Administración Regional con el objeto de propiciar la estabilidad en el medio rural, aludiendo al concepto *“incentivos administrativos profesionales o económicos”*, así como a *“otros incentivos”* que promuevan la provisión de los puestos de trabajo en dichas zonas. En la línea ya expuesta por el Gabinete Jurídico en su informe, debe sugerirse que con el fin de delimitar de modo más claro el alcance del precepto, se incluya en la norma una concreción de tales incentivos.

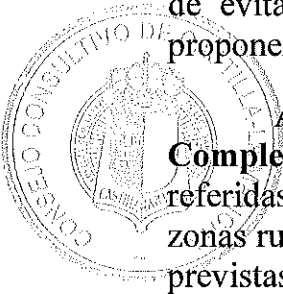
**Artículo 30. Acceso al Servicio Público Educativo.-** El objetivo que se recoge en el **apartado a)** *“Una ordenación territorial del servicio público educativo”*, se expresa en términos tan amplios que no permite identificar ni el objeto ni el fin del mismo. Debería acotarse su significado explicitando, siquiera sea con una breve referencia, qué se quiere conseguir con esa ordenación territorial.

Por lo que respecta al **apartado c)** *“La estabilización y mejora de las plantillas docentes, que redunde en la atracción de nuevos habitantes en el medio rural”*, se trata de un objetivo que aparece previsto en similares términos pero tratado de forma más concreta en el artículo 128.5 de la Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla-La Mancha, conforme al cual *“La*

*Consejería competente en materia de educación adoptará medidas e incentivos para incrementar el tiempo de permanencia y la estabilidad del profesorado en la escuela rural, y para reducir la itinerancia”.*

Por ello y con el fin de evitar el solapamiento entre ambas regulaciones debiera, o bien eliminarse del anteproyecto de Ley el precepto en cuestión, o bien integrarlo en la Ley educativa autonómica efectuando la correspondiente modificación del citado apartado 128.5.

**Artículo 31. Mantenimiento de los Colegios Rurales.-** La previsión de la apertura de colegios rurales de infantil y primaria con un mínimo de cuatro alumnos y, de forma excepcional, con menor número, ya aparece prevista en la disposición final cuarta, apartado 4 en la modificación que se efectúa del artículo 128 de la Ley 7/2010, de 20 de julio. Por ello, y con el fin de evitar una duplicidad innecesaria en la regulación proyectada, ha de proponerse la supresión de este artículo.



**Artículo 32. Medidas en materia de Prestaciones Complementarias.-** Las medidas que se contemplan en el apartado 1 referidas a la garantía del transporte escolar para el alumnado residente en zonas rurales escasamente pobladas o en riesgo de despoblación, aparecen ya previstas, si bien en general para todo el alumnado de la escuela rural, en el artículo 128.4 de la Ley 7/2010, de 20 de julio, a cuyo tenor *“La Consejería competente en materia de educación dispondrá de una red adecuada de transporte o residencias escolares para acercar al alumnado de los centros públicos a la educación secundaria obligatoria y postobligatoria, incluida la formación profesional, y facilitar igualmente su acceso a las enseñanzas artísticas y de idiomas”.*

A fin de evitar el solapamiento entre ambas regulaciones debe sugerirse la eliminación del precepto en cuestión, y en su lugar llevar a cabo la oportuna modificación del artículo 128.4 de la citada Ley 7/2010, de 20 de julio.

**Artículo 33. Contrato Programa para Enseñanzas no obligatorias.-** Contempla este artículo una figura novedosa -por cuanto no hay referencia alguna a la misma en la normativa educativa-, referida al denominado *“contrato programa de formación”*, abordándose en su regulación sus



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

destinatarios, requisitos para su mantenimiento y su compatibilidad con la obtención de becas al estudio.

Con independencia de lo ya apuntado al analizar el artículo 5 del anteproyecto de Ley, en torno a la necesidad de incluir una definición de esta figura, la regulación que ofrece el precepto objeto de estudio, debería ser complementada indicando en qué consiste dicho contrato programa, y cuál es su objeto, finalidad y duración.

**Artículo 35. Garantía en la atención primaria y servicios sanitarios adecuados al medio rural.**- Este es uno de los artículos cuya inclusión en el texto produce esa ya advertida “*regulación por acumulación*” con la consiguiente problemática que ya ha sido apuntada en la consideración III, y que también fue advertida por la Secretaria General de Sanidad en el documento de aportación de sugerencias al borrador del anteproyecto, al señalar que “*La técnica legislativa consistente en innovar el catálogo de derechos de los pacientes en lugar de proceder a modificar las leyes sanitarias regionales afectadas (...) incluyendo nuevos artículos o modificando los ya existentes, puede generar una fragmentación normativa de los derechos de los pacientes en nuestra región y su regulación dispersa en una multiplicidad de leyes*”.

En concreto las prestaciones que se recogen en el **apartado 2, epígrafes a), b) y c)**, aparecen ya previstas en el artículo 20.3 de la Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de Sanidad de Castilla-La Mancha, en cuanto regula una serie de prestaciones que habrán de desarrollarse reglamentariamente y con carácter preferente atendiendo a las características sociales, demográficas y geográficas de la Comunidad Autónoma. Así, la regulación de los apartados a) y b) del anteproyecto pueden reconducirse a la letra a) que hace referencia a la “*Atención domiciliaria, que incluirá programas específicos para garantizar una correcta atención sociosanitaria en el domicilio, ofreciendo servicios médicos, cuidados de enfermería, hospitalización domiciliaria, atención a pacientes terminales, fisioterapia y ayuda social, especialmente en el ámbito rural*”; y la del apartado c) del anteproyecto, a la letra c) que contempla la “*Autoayuda, que incluirá líneas de subvención y convenios específicos para*

*la realización de programas que beneficien a las personas y los colectivos afectados [...]*”.

Ha de proponerse por ello la supresión de las letras a), b) y c) del artículo 35.1 del anteproyecto.

**Artículo 36. Garantía de acceso a servicios de emergencias y urgencias sanitarias.-** Las prestaciones que se incluyen en este artículo dirigidas a garantizar el acceso a los servicios de emergencias y urgencias para la población de zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación, así como el transporte necesario que permita acceder a dicha asistencia sanitaria de urgencias y emergencias, no dejan de ser una concreción de la prestación de transporte sanitario que con carácter general se regula en el artículo 20.d) de la citada Ley 8/2000, de 30 de noviembre.

Entiende, por ello, el Consejo que la regulación ahora proyectada debería reconducirse al citado artículo 20, llevando a cabo la modificación oportuna del mismo que debería incluirse como una nueva disposición final en el anteproyecto.

**Artículo 39. Programa de avances tecnológicos en la atención médica en el ámbito rural.-** Se recoge de nuevo en este precepto una serie de previsiones relacionadas con la prestación de servicios sanitarios de acuerdo con las nuevas tecnologías de la información, que ya se encuentra prevista en el catálogo de prestaciones que contempla el artículo 20.3 de la Ley 8/2000, de 30 de noviembre, y concretamente en la letra b) que alude a la *“Telemedicina que incluirá la utilización apropiada de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para mejorar la coordinación entre los centros y profesionales sanitarios, y la prestación de servicios a las personas enfermas, especialmente en el ámbito rural”*.

Debe sugerirse que la citada regulación se inserte, con las especificidades o novedades que introduce, como una modificación del citado artículo 20.3.b) de la Ley citada, que también debería incluirse en la correspondiente disposición final del anteproyecto modificativa de esta última.





*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

Con independencia de lo anterior, se sugiere concretar el significado de la expresión “*potencial de salud digital*”.

**Artículo 42. La atención y el cuidado de las personas mayores.-** En el epígrafe a) se incluye como actuación dirigida a facilitar la atención a las personas mayores que viven solas, la de asegurar “[...] *el servicio de teleasistencia a las personas mayores de 70 años del medio rural, especialmente las que vivan solas o en domicilios aislados, [...]*”.

El servicio de teleasistencia domiciliaria ya se encuentra recogido en el artículo 36, letra e) de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, si bien esta prestación se garantiza a todas las personas mayores de 70 años, vivan o no en el medio rural, y siempre y cuando “[...] *vivan solas o cuando se tenga reconocida la situación de dependencia y se haya prescrito en el Programa Individual de Atención*”.

Debería en consecuencia integrarse la regulación del apartado en cuestión con la que ofrece el citado artículo 36.e) lo que conduciría nuevamente a efectuar la correspondiente modificación normativa de este último.

El epígrafe d) contiene un mandato dirigido a las Administraciones Públicas para que impulsen el desarrollo de servicios relacionados con el envejecimiento de la población, que contrasta con el encabezamiento del artículo cuya redacción alude a la realización de una serie de actuaciones que se encomiendan de modo único a la “*Administración Regional*”.

Se propone por ello otorgar una nueva redacción al citado epígrafe d) coherente con la regulación que ofrece en sus restantes apartados.

**Artículo 43. Recursos residenciales.-** La redacción que ofrece el epígrafe a) de este artículo dirigido a la dotación de recursos a las personas mayores y en situación de fragilidad psicosocial o dependencia, y, particularmente el inciso “*acciones positivas [...] para lo cual se diseñarán recursos adaptados a las características y necesidades de las mismas, que permitan, en su caso, integrar en un mismo dispositivo recursos diversos, para optimizar el uso de los servicios y su eficiencia*”, es un claro ejemplo -junto a

otros a que se aludirá en la consideración siguiente- de lenguaje de escaso o nulo valor normativo.

Entiende el Consejo que otorgar valor normativo concreto a la labor que se encomienda a la Administración Regional en esta materia, pasa por concretar, cuanto menos, en qué han de consistir dichas acciones positivas.

De otra parte, se le plantea la duda a este Consejo, de si tales acciones positivas no podrían ser las que aparecen referidas en el epígrafe d) del mismo artículo cuando se indica que *“Se favorecerá la adaptación o la creación de nuevos servicios adecuados para atender las necesidades específicas de las personas mayores que viven en municipios pequeños o afectados por la despoblación, como centros multiservicios, unidades específicas de alojamiento y convivencia [...]”*. De ser así debería suprimirse, por su generalidad, la previsión contenida en el citado epígrafe a).

Debe efectuarse el mismo reproche de vaguedad o indeterminación y por ello, de escaso valor normativo, al contenido del **epígrafe c)**: *“El sistema de concertación social de la Administración Regional contemplará medidas de acción positiva hacia los centros o recursos”*.

**Artículo 45. Transporte sensible a la demanda.-** Se regula en este artículo el denominado *“Transporte sensible a la demanda”* encomendándose a la Administración Regional su establecimiento, así como el otorgamiento del título habilitante al efecto.

Dados los destinatarios de este tipo de transporte, -las personas viajeras del medio rural-, y su finalidad -permitir el acceso a los servicios y actividades ofrecidas en distinto municipio y que facilite el desplazamiento a personas mayores o con problemas de movilidad-, se plantea la duda de si puede ser reconducible a la tipología más general de *“transportes a la demanda”* que se define en el artículo 4.3.c) de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de Ordenación del Transporte de Personas por Carretera de Castilla-La Mancha, como aquél en el que *“la prestación del servicio se haga depender en algún momento (horario o itinerario) de la previa demanda de quien lo solicita”*, figura que después se desarrolla en los artículos 30, 31 y 32 regulando sus modalidades, los vehículos que podrán prestarla y el título habilitante. De ser



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

así se estima pertinente que se proceda a la correspondiente modificación de esta última Ley al objeto de evitar una regulación por acumulación en la materia, y que por guardar una sistemática homogénea con el resto de las modificaciones legales debería figurar en la correspondiente disposición final.

Sin perjuicio de lo anterior, constituye esta una materia que, como se recoge en el Acta del Consejo Regional de Transportes celebrada el 29 de octubre de 2020, donde se sometió a estudio el anteproyecto de Ley, se encuentra en fase de diseño de su marco jurídico, y de definición de su posterior desarrollo normativo en coordinación con el órgano correspondiente de la Administración del Estado. Siendo ello así y con el fin de que la regulación proyectada no quedase obsoleta por la eventual aprobación de otra norma que regule de forma más amplia el transporte sensible a la demanda, se propone incluir en el artículo en cuestión alguna remisión genérica a la normativa estatal o autonómica que pueda desarrollar esta figura.

**Artículo 47. Creación y Mantenimiento del Empleo en el Medio Rural.-** En el epígrafe a) se atiende al apoyo económico y “*de acompañamiento*” a la creación de empresas, término este que resulta impreciso, no siendo posible inferir las obligaciones que del mismo podrían derivar para la Administración. Se sugiere, por tanto, su revisión y acotamiento.

El epígrafe j) parece solaparse con el f), alusivos ambos a la potenciación y promoción de la formación profesional para el empleo, por lo que se sugiere su refundición, incluyendo en este último la referencia a mujeres y personas mayores de 50 años. Asimismo, por su obviedad a la vista del objeto de la norma, resulta innecesaria la alusión que contiene el epígrafe j) a la “*especial incidencia en las zonas rurales y en las más afectadas por el reto demográfico*”.

**Artículo 49. Programas de financiación a la actividad empresarial.-** En aras a dotar de mayor coherencia a la regulación, se sugiere que en el apartado 2 se aluda a que el Sector Público regional arbitrará instrumentos financieros específicos para el apoyo a iniciativas “*empresariales*”.

**Artículo 50. Apoyo al Sector agrícola, ganadero y forestal.-** Se recoge en el **epígrafe b)** el objetivo de fomentar la incorporación de jóvenes al sector agrario, señalando que se contempla "*como criterio de prioridad*" la condición de ser joven agricultor titular de explotación o en proceso de acceso a la titularidad de la misma, así como la estancia efectiva en zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación. No se expresa, no obstante, el ámbito en el que se tendrá en cuenta dicho criterio -ayudas, actuaciones, planes...-, aspecto que se aconseja sea introducido en el texto para mayor precisión.

El **epígrafe c)** recoge, como orientación de la actuación de la Administración regional, "*La planificación de la política agraria de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en atención a la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres*". Tal previsión se halla comprendida en el artículo 24.5 y 7 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad de Castilla-La Mancha, apartados en los que se expresa, respectivamente, que "*La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha valorará, cuantificará y hará visible el trabajo de la mujer en las explotaciones agrarias y apoyará el cooperativismo femenino rural, con la finalidad de promover una representación equilibrada de mujeres y hombres*"; y que "*La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha integrará la perspectiva de género en las actuaciones de desarrollo rural, garantizando que estas intervenciones contemplen las necesidades de las mujeres y permitan su plena participación en igualdad real de oportunidades entre hombres y mujeres*". Se sugiere, por ello, su eliminación.

En el **epígrafe g)** resulta carente de precisión el término "*trabajos*" orientados a mantener o aumentar las superficies de las explotaciones agrarias, pareciendo más adecuado aludir a que se impulsará la adopción de "*medidas*" con dicha finalidad.

En el **epígrafe i)** debería incluirse la mención al "*uso*" de las energías renovables.

**Artículo 51. Apoyo a la Mejora de la Posición de los Agricultores y Agricultoras en la Cadena de Valor.-** Debería revisarse si existe contradicción entre el **epígrafe f)** que plantea "*El incremento de la dimensión*



Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha

empresarial” y el h) que propone “*El fomento de canales cortos de comercialización*” para, en su caso, corregir la misma.

Igualmente, la alusión a “*El fomento*” con que comienza este último epígrafe resulta reiterativa de la introducción a la que se referencia, que establece que la Administración “*fomentará*” determinadas actuaciones. Se sugiere, por ello, su corrección.

**Artículo 52. Puesta en valor de los servicios de los ecosistemas forestales.-** El apartado 2 establece que, a los efectos de esta ley, determinadas externalidades o funciones de los montes “*son servicios esenciales de los ecosistemas forestales y tienen el carácter de interés público*”. No contempla la norma, no obstante, la trascendencia que deriva de dichas determinaciones o las particularidades que implica. Se sugiere, por ello, que la indeterminación existente sea clarificada.

En el apartado 5 crea un nuevo fondo finalista, que tendrá las mismas reglas que se aplican al fondo de mejoras, a efectos de su contribución para la mejora y gestión de los montes. Se suscitan dudas a este Consejo a la hora de determinar si dicho fondo se incluye entre los fondos ajenos a los que se refiere el apartado Dos de la disposición final tercera, modificativo del artículo 42.3 de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, para el que establece una regulación específica. Si así fuera, deberían coordinarse ambos preceptos, clarificando la regulación del citado fondo.

**Artículo 53. Apoyo a la demanda de productos agroecológicos y de calidad diferenciada de la región.-** Se considera que, por su contenido, este precepto estaría mejor ubicado tras el artículo 51, lo que permitiría además que no existiera separación entre los artículos 52 y 54 relativos a servicios y productos forestales.

**Artículo 57. Fomento de la Investigación, Desarrollo e Innovación.-** El apartado 3 expresa que la “*Agencia Regional de Investigación, o el órgano que asuma sus funciones, impulsará un centro*” que coordine la investigación sobre despoblación, reto demográfico y oportunidades en el medio rural.

La imprecisa alusión a dicho ente parece querer referirse a la Agencia de Investigación e Innovación de Castilla-La Mancha, organismo autónomo creado por el artículo 37 de la Ley 4/2020, de 10 de julio, de Fomento y Coordinación del Sistema de Investigación, Desarrollo e Innovación de Castilla-La Mancha, norma que regula todo lo referente a su objeto y funciones, órganos, régimen patrimonial y de contratación, recursos económicos, régimen presupuestario, contable y control financiero, personal y sus relaciones con la Administración autonómica. Debería, por tanto, adaptarse su denominación a la prevista en la citada norma legal.

Asimismo, resulta igualmente imprecisa la mención al órgano que asuma sus funciones. Quizás en la voluntad del redactor del anteproyecto está llegar a cubrir la fase en que la Agencia todavía no haya comenzado a funcionar. Ahora bien, no puede obviarse que la disposición adicional primera de dicha norma legal establece un régimen transitorio hasta la puesta en funcionamiento de la mencionada Agencia indicando que, en tanto no se produzca aquella, las funciones que tiene atribuidas serán desempeñadas directamente por la consejería competente en la materia. Resulta, por ello, innecesario el inciso, el cual introduce más dudas que claridad en el texto, por lo que se sugiere su supresión.

Debe proponerse, además, que se clarifique la expresión “*impulsará un centro*”, pues no se alcanza a entender la trascendencia de la misma, si implica o no la creación de otro órgano, o simplemente que parte de la actividad de la Agencia se dirigirá al estudio e investigación sobre la despoblación, sus efectos y el desarrollo del medio rural.

**Artículo 60. Inclusión Social.-** Contempla el epígrafe b), como uno de los principios a los que la Administración autonómica orientará su actuación, el de “*adecuar el sistema de ayudas de emergencia social para responder a las circunstancias sobrevenidas que inciden sobre las personas en situación de dificultad económica y/o social para que se amplíe la cobertura más allá de las familias en situación de pobreza severa*”.

Esta previsión incide en el ámbito regulatorio de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, que contempla



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

dicha prestación en el artículo 38.2. concibiéndola con “*carácter extraordinario y naturaleza no permanente destinada a hacer efectivo el derecho a la protección social en situación de carencia de recursos económicos, para afrontar situaciones no previsibles de necesidad, en las que la persona, familia o unidad de convivencia carezcan de los medios para cubrir las necesidades básicas, siendo su finalidad proporcionar una atención básica y urgente*”.

La regulación que se pretende en el anteproyecto -la cual adolece de absoluta imprecisión- debe cohererse con la regulación sectorial mencionada, debiendo plasmarse en el anteproyecto mediante la oportuna disposición final los concretos aspectos de la misma que resultarían modificados.

**Artículo 61. Vivienda.-** Prevé el precepto en el epígrafe b), entre las medidas y actuaciones de la Administración para facilitar el acceso a la vivienda de las personas que viven en el medio rural, la de establecer “*criterios de acción positiva*” a los demandantes de vivienda de protección pública. Tales términos deberían precisarse.


**Artículo 71. Criterio general sobre financiación institucional.-** El apartado 1 resultaría mejor expresado si se aludiera a que la financiación “*de las medidas y actuaciones favorecedoras del desarrollo del medio rural y de la lucha frente a la despoblación vinculadas a esta ley*” corresponderán a la Administración regional.

**Artículo 72. Financiación desde los Fondos Estructurales y de Inversión (EIE) y otros instrumentos de financiación de la UE.-** En los apartados 1 y 2 del precepto convendría revisar y mejorar la redacción empleada, precisando que se refieren a la utilización y destino de los fondos europeos por la Comunidad Autónoma, evitando cualquier sombra de posible interferencia de la regulación en un ámbito competencial que le excede.

Asimismo, y en aras al principio de seguridad jurídica, el apartado 4 relativo a la posibilidad de aplicar un “*enfoque integrado*”, bien para el conjunto o una parte de las zonas rurales de Castilla-La Mancha, debería ser revisado, al no resultar claro el sentido de la regulación que introduce.

**Artículo 73. Medidas para la reducción de cargas impositivas en el medio rural.**- Prevé el precepto en el apartado 1 que, con la finalidad de revitalizar la economía de las zonas rurales, la Junta de Comunidades establezca beneficios fiscales específicamente dirigidos a las personas contribuyentes que residan en dichas zonas, significando que tales beneficios podrán afectar tanto a tributos propios como cedidos.

En el **apartado 2** describe las medidas de posible adopción en cuanto a tributos cedidos, atendiendo a las deducciones en la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y al establecimiento de tipos reducidos, bonificaciones y deducciones de la cuota en el impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. En consonancia con lo expuesto con carácter general en la consideración IV, y dado que estas medidas se concretan y detallan de modo específico en la disposición final quinta del anteproyecto al modificar la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha, se considera que este apartado debería ser eliminado del texto para evitar la reiteración normativa que supone.



**Artículo 74. Consejo Regional de Desarrollo del Medio Rural y frente a la Despoblación.**- En el primer párrafo del **apartado 1** debería adicionarse “*en dicho ámbito*”, a fin de centrar la colaboración y cooperación entre administraciones territoriales de la región que se sustanciará en el seno del órgano colegiado que se crea.

En el **apartado 3** se expresa que el mencionado órgano deberá informar las estrategias previstas en la ley, con carácter previo a su aprobación por el Consejo de Gobierno. Esta previsión ya está recogida en los artículos 18.4 y 19.4, por lo que debería eliminarse del texto del precepto -o bien mantenerla en él obviándola en los anteriores-.

**Disposición adicional cuarta. Encargos de gestión en montes públicos propiedad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de las entidades locales.**- El **apartado 1** prevé la posibilidad de que la Consejería con competencias en materia de gestión forestal pueda encargar a la empresa pública de Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha SA la ejecución de aprovechamientos forestales y tratamientos selvícolas, así como





*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

otro tipo de actuaciones de gestión definidas en proyectos y planes de gestión forestal de montes públicos de la Junta de Comunidades, inclusive *“la certificación de la gestión”*. Si tal actuación supusiera ejercicio de autoridad, dicha previsión debería cohererarse con lo establecido en el artículo 3.3 de la Ley 1/2006, de 23 de marzo, de creación de la citada empresa pública, precepto que con carácter general prohíbe tal circunstancia.

El **apartado 4** prevé que, para una gestión más eficaz de los aprovechamientos objeto de encargo, la empresa pública citada pueda efectuar las correspondientes contrataciones conforme a los requisitos establecidos en la legislación aplicable. Esta opción no eliminaría, no obstante, la posibilidad de que la Administración pudiera contratar directamente con terceros tales servicios.

**Disposición derogatoria única. Derogación Normativa.-** Introduce la disposición una cláusula general de pérdida de vigencia concerniente a cuantas disposiciones normativas de igual o inferior rango se opongan o *“resulten incompatibles”* con lo establecido en esta ley. Si bien por la inseguridad jurídica que comprende resulta, ya de por sí, objetable una fórmula de derogación tácita, en este caso se hace más cuestionable aún, pues la alusión a tal incompatibilidad conlleva un juicio jurídico previo que introduce un plus de incertidumbre. Se sugiere, por ello, la eliminación de tales términos.

**Disposición final primera. Modificación de la Ley 3/2000, de 26 de mayo, de Creación del Ente Público de Radio-Televisión de Castilla-La Mancha.-** Contempla esta disposición una modificación que afecta al artículo 11.4 de la citada Ley, incluyendo un último inciso en el que, con referencia a la creación de nuevas sociedades filiales en diferentes áreas se indica *“[...] debiendo mantener una participación mayoritaria en las mismas”*.

A efectos de completar el sentido de tal regulación ha de sugerirse que se complete la misma indicando qué sujeto ha de mantener dicha participación mayoritaria, y a qué se pueda referir esta última.

**Disposición final cuarta. Modificación de la Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla-La Mancha.-** En el apartado Dos, por el que se modifica el artículo 69.3 de dicha norma legal, debería aludirse a la oferta

de formación profesional *"inicial"*, que injustificadamente se ha suprimido del texto del anteproyecto

**Disposición final sexta. Modificación de la Ley 6/2019, de 25 de noviembre, del Estatuto de las Mujeres Rurales de Castilla-La Mancha.-** Se suprime con esta disposición la definición de *"medio rural"* recogida en el artículo 3.i) de dicha ley. Esta eliminación deja, no obstante, un vacío en la mencionada norma, por lo que debería reconducirse dicho concepto al previsto en la nueva ley que se apruebe.

**Disposición final octava. Habilitación para el desarrollo reglamentario.-** Otorga esta disposición un plazo de tres meses al Consejo de Gobierno, desde la *"publicación"* de esta ley, para aprobar el decreto por el que se determinen las zonas rurales de Castilla-La Mancha, según la tipología prevista en el artículo 11. No resulta adecuado hacer depender dicho plazo de desarrollo de la publicación de la norma, cuando la entrada en vigor de la misma se producirá a los veinte días de aquella. Se considera, por ende, que debería referirse el cómputo a la citada fecha de entrada en vigor.

Asimismo, y en aras a la eficacia de la regulación, se consideraría conveniente que por su entidad normativa se fijara plazo específico para la aprobación de otros desarrollos reglamentarios derivados de la ley, tales como la aprobación de los instrumentos de planificación y la norma reguladora del Consejo Regional de Desarrollo del Medio Rural y frente a la Despoblación.

## VI

**Observaciones de técnica normativa y de redacción.-** Con carácter general procede incidir en los siguientes aspectos:

### A) Aspectos generales:

**1- El empleo de un lenguaje carente de valor normativo.-** Son múltiples los artículos del anteproyecto que incorporan en su redacción términos o expresiones que carecen por completo de valor normativo y nada añaden al significado del precepto, complicando por el contrario su correcto



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

entendimiento. En este sentido debe tenerse presente que el apartado I.f).26 de las Directrices de técnica normativa dispone respecto de la redacción de los artículos que *“no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición”*, a lo que cabe añadir, como ya ha puesto de manifiesto este Consejo en anteriores dictámenes (por ejemplo en el 8/2003, de 11 de febrero) que la utilización de resortes retóricos que únicamente pretenden convencer al destinatario de la norma sobre la oportunidad o rectitud de sus mandatos, pueden implicar una renuncia a los mismos cuando el destinatario no se deja convencer.

En este sentido, entre otros, procede llamar la atención sobre los siguientes preceptos:

- En el **artículo 18.1**, se estima innecesario el inciso *“elaborada con una amplia participación institucional y social”*.

- En el **artículo 19.2**, penúltima línea, debería eliminarse por ser meramente explicativo el inciso *“como conocedores de los distintos territorios de los que forman parte”*.

- En el **artículo 42.d)**, resulta igualmente innecesario el inciso *“como una oportunidad de desarrollo económico y de generación de empleo en el medio rural, contribuyendo con ello a activar la economía, fijar población”*.

- Sin perjuicio de los anteriores ejemplos, procede asimismo incidir en que en muchos de los preceptos del anteproyecto el empleo de tiempos verbales tales como *“se incidirá”*, *“se articularán”*, *“se propiciará”*, *“arbitrará”*, *“podrá establecer”*, *“promoverá”*, etc., debilitan su valor normativo, debiendo proponerse por ello su sustitución por otros que impliquen un mandato directo, normalmente dirigido a las Administraciones Públicas. Se sugiere, por ello, un repaso al texto propiciando la sustitución y matización de dichos términos.

**2- El empleo de un lenguaje falto de claridad y precisión.**- En este aspecto considera necesario el Consejo traer a colación lo señalado en el apartado IV.101 de las Directrices de técnica normativa, conforme al cual: *“El destinatario de las normas jurídicas es el ciudadano. Por ello deben*

*redactarse en un nivel de lengua culto, pero accesible para el ciudadano medio, de manera clara, precisa y sencilla. [] Se utilizará un repertorio léxico común, nunca vulgar, y se recurrirá, cuando proceda, al empleo de términos técnicos dotados de significado propio; en ese caso, se añadirán descripciones que los aclaren y se utilizarán en todo el documento con igual sentido. [...]. [] La claridad y sencillez exigen respetar el orden normal de los elementos de la oración, prescindiendo del hipérbaton, y evitar todo aquello que, sin aportar precisiones de contenido, complique o recargue innecesariamente la redacción de la norma: emparejamiento de sinónimos léxicos o sintácticos (una actitud clara y manifiesta; exhibió e hizo ostentación); epítetos triviales («fiel» en fiel reflejo, «claro» en claro exponente); perífrasis superfluas (ser de aplicación por aplicarse). [...]*”.

Ejemplo de redacciones profusas y faltas de precisión y claridad en el anteproyecto lo constituyen las siguientes:

- En el **artículo 19, apartado 6**, segundo inciso, al incluir la expresión “[...] así como las de *afección medioambiental por externalidades negativas*”.

- El **artículo 27, apartado 2**, al referirse a la localización de las instalaciones y equipamientos públicos en cada zona rural “[...] *en núcleos de referencia, que pueden complementarse con otros núcleos de apoyo, en atención a la cohesión funcional, tanto en su interior como en el resto del territorio*”.

- El **artículo 30.j)**, en el inciso “[...] *ser parte integrante y sinérgica con las potencialidades del entorno rural y de la población en su conjunto*”.

- El **artículo 39** al expresar “[...] *se aprovechará el potencial de salud digital para responder de manera efectiva a las nuevas necesidades de salud y proporcionar una atención más centrada en el paciente y la paciente*”.

- El **artículo 52, apartado 1** que alude a la “*puesta en valor de las externalidades o servicios de los ecosistemas forestales*”; el **apartado 3** que se refiere a la “*internalización progresiva de los servicios ecosistémicos de los montes públicos y privados en la economía de la región, para corregir los fallos fiscales y de mercado que pudieran provocar un menoscabo en su valor*”.



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

*holístico y en consecuencia su deterioro”*; y el **apartado 4** en el que se incluye la mención a *“esquemas voluntarios transparentes y creíbles”*.

- El **artículo 53**, al referirse a la *“soberanía y sostenibilidad alimentarias”*.

- El **artículo 70.b)** al atender a *“un despliegue territorialmente inclusivo de las infraestructuras y servicios”*.

- El **artículo 71.4** que se refiere al *“ámbito de la elegibilidad respecto de los fondos europeos”*.

**3- Reiteraciones.-** Se señalan preceptos en los que se reiteran términos que complican la apreciación de su sentido, sugiriendo su eliminación.


Tal es el caso del **artículo 34.2** con el empleo de las expresiones *“de calidad”* y *“la calidad”*; del **artículo 51.a)** en el que debe eliminarse *“la integración de las mismas”*, pues es repetición de lo expresado en la línea anterior; del **artículo 52.5** en el que se repite *“a partir”*; del **artículo 65**, segundo párrafo, que reitera el término *“efectos”*; de los **artículos 71.2, 3 y 4**, en los que se incluyen en varias ocasiones los términos *“previstos”* y *“previstas”*; o la **disposición adicional cuarta.3** que alude a *“remisión”* y *“remitido”*.

**4- Uso indiscriminado de mayúsculas/minúsculas.-** Convendría evitar la falta de uniformidad tipográfica en que se incurre con la utilización indistinta de letras mayúsculas o minúsculas al referirse a términos iguales empleados a lo largo del articulado, y teniendo en cuenta que conforme al apéndice V a) de las Directrices de técnica normativa *“El uso de mayúsculas debe restringirse lo máximo posible”*.

Así, y a modo de ejemplo, resulta una pauta común en muchos preceptos del articulado, consignar con mayúsculas los términos más destacables de sus títulos. Tal empleo no resulta justificado, considerando que resultaría más correcto presentarlo en minúsculas en todos ellos.

Asimismo, conforme al apéndice 5.a) 2º de las mismas Directrices, *“No se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición”*. Siguiendo esta pauta la referencia a *“esta Ley”* o *“la presente Ley”* que se incluyen en artículos tales como el **5, 17.2, 23.1, 27.1, 66.1, o 71.1**, entre otros muchos, debería escribirse con inicial minúscula.

A lo anterior es preciso añadir los siguientes supuestos: en el **artículo 46.2.g)** la mención a *“Economía Social”* debe figurar en minúscula; en el **artículo 62.3** debería consignarse en minúsculas los términos *“Bibliotecas Públicas”* y en mayúsculas *“Red de Bibliotecas Públicas de Castilla-La Mancha”*; en el **artículo 74.2.2º**, deben eliminarse las mayúsculas de *“Reto Demográfico”*; en la **disposición adicional tercera** la primera palabra de cada epígrafe debe comenzar en mayúscula.



**5- Cita de la Constitución y del Estatuto de Autonomía.-** Conforme al apartado I.k).72 de las aludidas Directrices *“La cita de la Constitución debe realizarse siempre por su nombre, Constitución Española y no por sinónimos tales como «Norma Suprema», «Norma fundamental», «Código Político», etcétera”*; y *“Los Estatutos de Autonomía pueden citarse de forma abreviada con su denominación propia, sin necesidad de incluir la referencia a la Ley Orgánica por la que se aprueban”*.

De este modo deben reformularse las citas incluidas en la **Exposición de Motivos** a *“los artículos 9.2 y 40.1 de la Carta Magna”*, *“arts. 157.2 y 139.2 CE”*; *“artículo 9.2 CE”* y *“artículo 40.1. CE”*.

Igualmente, sin perjuicio de la observación efectuada en la consideración precedente respecto del **artículo 20.3**, de mantenerse la redacción actual de la cita al Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha que recoge y debe omitir la referencia a la Ley Orgánica de aprobación.

**6- Uso de siglas y acrónimos.-** El apéndice V b) de las mencionadas Directrices establece que *“El uso específico de siglas puede justificarse dentro de una disposición, para evitar formulaciones farragosas y repeticiones cansinas, siempre que se explique, cuando aparezcan por primera vez (fuera del título y de la parte expositiva), mediante su inclusión entre paréntesis o*



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

*entre comas precedida de la expresión “en adelante” y se escriban en mayúsculas sin puntos ni espacios de separación”.*

En el texto del anteproyecto no se ha hecho una aplicación homogénea de la citada directriz pues tras haberse aludido a las siglas en el formato indicado en uno de sus artículos, existen otros posteriores en los que se ha vuelto a aludir de forma completa a su significado, produciéndose repeticiones innecesarias. Tal es el caso de los **artículos 8.3, 17.1 o 18**, entre otros, que aluden a la “*Estrategia Regional frente a la Despoblación (ERD)*” y a la “*Estrategia Regional de Desarrollo Rural (ERDR)*”, cuando el alcance de tales siglas ya ha sido explicitado en el artículo 5 al definir cada uno de los instrumentos. Asimismo, se observa esta disfunción en relación a la denominación de la empresa pública Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha -GEACAM- recogida en los diferentes apartados de la **disposición adicional cuarta**; y la mención a la UE contenida en el **artículo 72** y en la **disposición adicional segunda**.

De igual manera, el cumplimiento de esta regla precisa la revisión del texto a fin de asegurar su aplicación, destacándose las referencias a pymes **-artículo 48.e-**, o TIC **-artículo 59.c) y 70.d-**, cuyo significado no ha sido incluido.

**7- Terminología no sexista.-** Incidiendo en lo expresado en anteriores dictámenes de este Consejo, conviene reiterar que el artículo 10.1 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha, debe interpretarse en un sentido compatible con los dictados de la Real Academia de la Lengua, y en consecuencia hay que entender que en modo alguno la utilización del género masculino incluyente de individuos de uno y otro sexo implica sexismo lingüístico. Por ello se aconseja utilizar los géneros masculino, femenino o, en su caso, el neutro, cuando cada uno proceda, teniendo en cuenta que, salvo en casos muy específicos, es del todo innecesario (y en la mayoría de los supuestos termina por resultar casi impracticable) el desdoblamiento de géneros para incluir a ambos sexos.

Ejemplos de ello son las alusiones a los “*alumnos y alumnas*” en el artículo 31 y la **disposición final cuarta**; a “*el paciente y la paciente*”, en el artículo 39, máxime teniendo en cuenta que el término “*pacientes*” es empleado en el artículo 35.2.a) y en el 36.1; a “*agricultora o agricultor*” que se recogen en los artículos 50.b), y 51.a) y g); y a “*niños y niñas*” que se plasma en el artículo 59.

**B) Extremos de redacción.-** Finalmente, se sugiere una revisión sosegada del texto legal proyectado a fin de evitar incorrecciones en su redacción, como sucede en los supuestos que, sin ánimo exhaustivo, se relacionan a continuación:

- En el índice, el “*Título Primero*”, deber figurar, por coherencia con el resto de los títulos con número romanos.

- En la Exposición de Motivos, en el párrafo siguiente al de la cita de títulos competenciales, quinta línea, el tiempo verbal “*este*” debe ir acentuado. Y en el párrafo que comienza “*Tales medidas abogan por otorgar [...]*”, segunda línea, “*localizados*” ha de sustituirse por “*localizadas*” por referirse a las personas contribuyentes, y el inciso final “*tal y como se ha señalado anteriormente en la explicación del contenido del Título VI*”, debiera eliminarse por innecesario.

- En el artículo 5.1, letra g), segundo guion, última línea, la expresión “*se encuentre empadronada*” debe escribirse en plural por referirse a las “*personas menores de edad*”.

- En el artículo 7.1, última línea, sobra la preposición “*de*” que precede a “*sus ventajas sociales*”.

- En el artículo 8.1, segunda línea, debe introducirse la preposición “*en*” precediendo a la expresión “*la elaboración de [...]*”.

- En el artículo 18.3, penúltima línea, debe introducirse la preposición “*en*” precediendo a “*cualquier ámbito*”.





*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

- En el artículo 19.1, última línea, la expresión “*ex ante y ex post*”, debe sustituirse por “*ex ante y ex post*”. En el apartado 5 de este mismo artículo, primera línea, se propone sustituir la expresión “*será a cargo del*” por “*corresponderá al*”.

- En el artículo 21.2, penúltima línea, el término “*del*” que precede a “*ahorro energético*”, ha de sustituirse por el determinante “*el*”.

- En el artículo 30, letra i), primera línea, la expresión “*Se fomentará*” habría de sustituirse por “*El fomento*”, por coherencia con la regulación del primer inciso del artículo en el que se señala “[...] *y en particular se propiciará:*”.

- En el artículo 46.1 el término “*contemplados*” que aparece en la segunda línea debe sustituirse por “*contempladas*” al relacionarse con “*actuaciones*”. En el apartado 2.c) los términos “*Gestión y ejecución*” que inician el párrafo habrán de sustituirse por “*Gestionar y ejecutar*” siguiendo la tónica de redacción del artículo.

- En el artículo 47.a), segundo punto, deberá sustituirse “*apoyar*” por “*se apoyará*”.

- En el artículo 50.e) sobra la preposición “*de*” que se inserta entre “*mejorar*” y “*la calidad de vida*”.

- En el artículo 56.1 el artículo “*el*” que precede al “*acceso*”, debe sustituirse por la contracción “*al*”.

- En el artículo 60.b) debe sustituirse el término “*amplié*” por “*amplie*”.

- En el artículo 62.2, penúltima línea, debe consignarse correctamente la locución “*en torno*”.

- En el artículo 68 falta el artículo “*el*” en la primera línea, previamente a “*ámbito rural*”.

- En el artículo 73 el término "*impositiva*" que figura en el título del precepto debe figurar en plural.

- En la disposición adicional segunda, última línea, sobra la conjunción "*que*" situada delante de "*efectúe*".

- En la disposición final primera, en la nueva redacción del artículo 11.4 de la Ley 3/2000, de 26 de mayo, primera línea, los términos "*Director general*" han de escribirse ambos con inicial mayúscula. Y en la sexta línea, el término "*Constitución*", debe escribirse con inicial minúscula.

- En la disposición final segunda, en la nueva redacción del artículo 17 de la Ley 1/2007, de 15 de febrero, apartado 1, tercera línea, debe añadirse la preposición "*en*" precediendo a la expresión "*los que en el futuro*". En el apartado 3 de este mismo artículo, séptima línea, la expresión "*no puede cubrir*"; debería sustituirse por "*no pueda cubrir*"; y en este mismo apartado, última línea, la coma ha de sustituirse por un punto y final.

- En la disposición final cuarta, apartado Uno, penúltima línea, la preposición "*para*" situada entre "*específicas*" y "*el ámbito*", debe sustituirse por "*en*". En el apartado Dos, última línea del primer párrafo, falta el artículo "*la*" antes de "*lucha*".

- En la disposición final séptima el número 6 debe consignarse en letra.

- Asimismo, deben introducirse comas en varios preceptos del anteproyecto: en el artículo 52.3, segunda línea, previamente a "*la Consejería*"; en el artículo 65, segundo párrafo, después de "*efectos*"; en el artículo 66.2 entre los términos "*tanto para la correcta ordenación de su desarrollo*"; en la disposición adicional tercera, epígrafe c), primera línea después de "*adjudicación*"; en la disposición adicional cuarta.3, cuarta línea, después de "*Consejo de Gobierno*"; o en la disposición final quinta, primera línea, después de la referencia y fecha de la Ley.



*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 contenidas en el presente dictamen puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación como proyecto de Ley, el anteproyecto de Ley de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, sin que se señale como esencial ninguna de las consideraciones formuladas.”

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

Toledo, 10 de marzo de 2021

EL PRESIDENTE

LA SECRETARIA GENERAL

EXCMO. SR. VICEPRESIDENTE DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE  
CASTILLA-LA MANCHA

