



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

N.º 137/2024

Excmo. Sr.:

D. Francisco Javier de Irizar Ortega,  
Presidente

D. Antonio Conde Bajén,  
Consejero

D. Sebastián Fuentes Guzmán,  
Consejero

D. José Miguel Mendiola García,  
Consejero

D.ª Araceli Muñoz de Pedro,  
Consejera

D. Juan Luis Ramos Mendoza,  
Secretario General

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

“En virtud de comunicación de V. E. de 6 de junio de 2024, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula el régimen jurídico, composición y funcionamiento de la Comisión Superior de Hacienda de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Resulta de los ANTECEDENTES

**Primero. Memoria.-** El 9 de abril de 2024 la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego de la Consejería de Hacienda,



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

Administraciones Públicas y Transformación Digital suscribe memoria de impactos con el siguiente contenido principal:

a) Justificación de la norma. Después de fundamentar la regulación en el artículo 52 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha y el artículo 20.1.a) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, se recuerda que en la actualidad el precepto desarrollado es la disposición adicional primera del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, cuya redacción ha sido modificada por la Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas y de creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha.

Se considera necesaria una nueva norma dado el tiempo transcurrido desde la aprobación del todavía vigente Decreto 112/1998, de 24 de noviembre, por el que se establece la composición, competencias y funcionamiento de la Comisión Superior de Hacienda de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y las innovaciones introducidas en la legislación tributaria, manteniéndose en todo caso la separación con los órganos de gestión tributaria, su independencia funcional y su integración en la misma consejería.

b) Estudio de alternativas e impactos que, desde el punto de vista jurídico supondrá la derogación del Decreto 112/1998, de 24 de noviembre, afirmándose la ausencia de incidencias presupuestarias (por lo que se considera innecesario el informe de la dirección general competente en materia de presupuestos), ni en materia de competencia o simplificación administrativa, careciendo asimismo de impacto demográfico ni en materia de género, infancia o adolescencia.

c) Respecto de la tramitación, la iniciativa está incluida en el Plan Normativo Anual de 2024 aprobado por el Consejo de Gobierno el 5 de diciembre de 2023 y no se considera necesario realizar consulta previa ni abrir un periodo de información pública por tratarse de una norma organizativa, siendo únicamente preceptivos el informe del Gabinete Jurídico de la Junta



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

de Comunidades y el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

**Segundo. Autorización del procedimiento.-** Sobre la base de la memoria resumida en el anterior antecedente, el Consejero de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital, en Resolución de 15 de abril de 2024, autorizó el inicio del expediente de elaboración del proyecto de Decreto.

A esta Resolución le acompaña el primer y único borrador del proyecto de Decreto, coincidente con el texto definitivo que se propone para el proyecto.

**Tercero. Informes de impacto.-** El 17 de abril de 2024, la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego suscribe informe de impacto demográfico considerando el proyecto neutro a estos efectos “...*al no incidir en ningún grupo de población, ni establecer diferencias entre los municipios de la Región*”.

Asimismo, en e-mail de 16 de abril de 2024, se solicitan los respectivos informes de cargas y de igualdad de género, acompañando el texto del proyecto y su memoria justificativa.

El 22 de abril de 2024, la Coordinadora de Simplificación, Actualización e Inventario de Procedimientos de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital concluye que “*el proyecto de Decreto no contiene normas específicas de procedimiento que alberguen trámites administrativos susceptibles de reducción de cargas o de simplificación, comparables con la normativa preexistente, por lo que la medición concreta de cargas no puede realizarse*”.

Por su parte, el 9 de mayo de 2024 la Jefa de Área Normativa, Transparencia, Administración Electrónica e Igualdad de Género de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital suscribe informe en el que concluye que “*El proyecto de Decreto no reúne aspectos que incidan en la igualdad de género, en lo que respecta a la regulación del régimen jurídico, las competencias, la organización y el*



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*funcionamiento de la Comisión Superior de Hacienda. No obstante, es preciso valorar que, en cumplimiento con [sic] el artículo 10 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad entre mujeres y hombres en Castilla-La Mancha, el documento, en general, está redactado en un lenguaje inclusivo que representa tanto a mujeres como a hombres”.*

**Cuarto.- Informe del Gabinete Jurídico.-** El 16 de mayo de 2024 la Secretaría General de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital solicita informe jurídico al proyecto de Decreto que es suscrito el 23 de mayo de 2024 por un Letrado del Gabinete en Toledo, con el visto bueno de la Directora de los Servicios Jurídicos.

El informe tiene carácter favorable, sin perjuicio de unas mínimas observaciones a los artículos 2, 4 y 12 del texto del proyecto que no han sido incorporadas al texto definitivo por las diversas razones expuestas en el informe suscrito por la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego el 3 de junio de 2024.

**Quinto. Contenido del proyecto.-** Acompaña al expediente un borrador del proyecto junto al que se eleva al Consejo de Gobierno, que se estructura en una parte expositiva y otra dispositiva que consta de 13 artículos no integrados ni en títulos ni en capítulos, junto a una disposición transitoria y una disposición adicional únicas, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales.

En la parte expositiva, se enumeran los preceptos en que se fundamenta la regulación, es decir, el artículo 52 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha y el artículo 20.1.a) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. Se recuerda que el denominado Tribunal Económico-Administrativo de la Junta de Comunidades fue creado por la disposición adicional primera de la Ley 6/1997, de 10 de julio, de Hacienda de Castilla-La Mancha, si bien la norma que lo desarrolló, es decir, el Decreto 112/1998, de 24 de noviembre, lo acabó denominando Comisión Superior de Hacienda. En la actualidad el precepto desarrollado es la disposición adicional primera del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

1/2002, de 19 de noviembre, en la redacción dada por la Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas y de Creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha. Se justifica la necesidad de aprobar un nuevo Decreto y no la simple modificación del actual por las innovaciones introducidas en la legislación tributaria desde su aprobación, así como por la experiencia acumulada en el funcionamiento del órgano, manteniéndose en todo caso su separación respecto de los órganos de gestión tributaria, su independencia funcional y su integración en la misma consejería.

Después de resumir su estructura, se constata la observancia de los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LPAC), así como las razones de su necesidad y eficacia, ligadas a mejorar la tramitación de las reclamaciones económico-administrativas adaptándose al contexto normativo vigente.

El **artículo 1** delimita como objeto la regulación del régimen jurídico, competencias, organización y funcionamiento de la Comisión Superior de Hacienda, definida en el **artículo 2** como órgano colegiado competente para conocer y resolver sobre los recursos y reclamaciones de naturaleza económico-administrativa en la Junta de Comunidades, con independencia funcional, adscrita a la consejería competente en materia de tributos, con sede en Toledo y cuyo régimen jurídico se ajustará a lo establecido en el **artículo 3**, para el ejercicio de las competencias que le atribuye el **artículo 4**.

El **artículo 5** determina la composición de la Comisión, constituida por la presidencia, dos vocalías y la secretaría, así como su régimen de sustituciones, sin que en ningún caso sus componentes puedan tener encomendadas funciones directas en la gestión de las materias de las que puede conocer el órgano. Según el **artículo 6**, la comisión funciona en pleno o de forma unipersonal (en el caso del procedimiento abreviado), con posibilidad de que, a requerimiento de la presidencia, la cuestión pueda ser avocada al pleno. Conforme al **artículo 7** los acuerdos se adoptan por mayoría de los asistentes con voto de calidad de la presidencia, sin que esté permitida la abstención de voto, aunque sí la emisión de voto discrepante. Incurren en abstención aquellos miembros que, de manera directa o indirecta, hubieran



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

intervenido en el acto impugnado y, en virtud del **artículo 8**, corresponde a la secretaría levantar acta de cada sesión que se aprobará en la misma o posterior sesión.

En cuanto a las funciones de sus miembros, el **artículo 9** enumera las de la presidencia; el **artículo 10** desarrolla las de la secretaría y el **artículo 11** recoge las de los vocales.

El **artículo 12** advierte que las resoluciones de la Comisión agotan la vía administrativa, aunque el interesado puede interponer contra ellas recurso de anulación, recurso extraordinario de revisión o recurso contra la ejecución y solicitar rectificación de errores y, por último, el **artículo 13** obliga a la Comisión a aprobar una memoria de las actividades del año anterior, dentro del primer trimestre de cada año, que se elevará a la persona titular de la consejería de adscripción a través de la presidencia del órgano.

La **disposición transitoria única** se remite a la disposición transitoria segunda de la Ley 25/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de los tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión para asignar a la Comisión competencias respecto de tributos estatales cedidos.

La **disposición derogatoria única** deroga expresamente el Decreto 112/1998, de 24 de noviembre y tácitamente las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan al presente decreto.

La **disposición final primera** recoge como derecho supletorio en el funcionamiento de la Comisión la normativa estatal sobre reclamaciones económico-administrativas.

La **disposición final segunda** faculta a la persona titular de la consejería competente en materia de tributos para el desarrollo del Decreto.

En fin, la **disposición final tercera** establece la entrada en vigor del decreto transcurridos veinte días desde su publicación en el DOCM.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha de 6 de junio de 2024.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

## CONSIDERACIONES

### I

**Carácter del dictamen.-** Se solicita el dictamen de este Consejo Consultivo sobre el proyecto de Decreto por el que se regula el régimen jurídico, composición y funcionamiento de la Comisión Superior de Hacienda de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

El artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, establece que este último órgano deberá ser consultado en los *“Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.

El proyecto de Decreto objeto de consulta tiene por objeto el desarrollo del apartado 3 de la Disposición adicional primera del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, en la redacción dada por el artículo 12.Dos de la Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas y de Creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha, según el cual *“El régimen jurídico, composición, competencias y funcionamiento de la Comisión Superior de Hacienda se establecerá por decreto a propuesta de la persona titular de la consejería competente en materia de tributos”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

En consecuencia, constituyendo el proyecto de Decreto objeto de consulta la ejecución de la citada previsión, se emite el presente dictamen con carácter preceptivo.

## II

**Examen del procedimiento tramitado.-** Por lo que respecta al procedimiento seguido para la elaboración de la norma, se constata en el expediente remitido que se ha redactado una memoria en la que se exponen suficientemente las razones que motivan la regulación propuesta, se ha elaborado un único borrador al que se acompañan los informes de impacto demográfico, de simplificación y cargas administrativas, de impacto de género y el informe del Gabinete Jurídico, cuyas recomendaciones, sin embargo, no han sido incorporadas en el texto final por decisión expresa del órgano gestor que ha decidido mantener, por tanto, el texto inicialmente propuesto.

En primer lugar, nos llama la atención que a pesar de que la memoria niegue cualquier tipo de impactos de entre los que identifica (presupuestario, de género, demográfico, de cargas administrativas, sobre la infancia y adolescencia) siga luego el criterio de acompañar una parte de estos certificados negativos omitiendo, sin embargo, otros que también ha identificado con ese mismo carácter. Desconocemos las razones que han determinado este comportamiento manifiestamente incoherente y, en consecuencia, que no se hayan incorporado también los informes de impacto en la infancia y la adolescencia.

Tampoco podemos entender la supresión del informe de la Secretaría General de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital que, en este caso, resulta preceptivo por exigirlo así el artículo 4 c) del Decreto 104/2023, de 25 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería, que encomienda a dicha Secretaría *“El estudio e informe de los asuntos propuestos por los órganos de la Consejería para su elevación al Consejo de Gobierno”*, teniendo en cuenta que, si pretendiera incorporarse después de nuestro



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

dictamen con ocasión de su elevación a Consejo de Gobierno para la aprobación definitiva del Decreto, se incumpliría palmariamente lo dispuesto en el artículo 40.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, según el cual *“Los asuntos dictaminados por el Consejo Consultivo no podrán ser remitidos para su informe a ningún otro órgano de la Comunidad Autónoma”*.

Asimismo, resulta manifiestamente insuficiente la motivación que se hace en la página tercera de la memoria para justificar la omisión de los trámites de consulta previa o de audiencia e información pública, por cuanto se reduce a la invocación del artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y la escuetísima explicación de que *“La norma proyectada es una norma de carácter organizativo”*, reiterada en el penúltimo párrafo del apartado III de la parte expositiva del proyecto.

Constituye, en efecto, una interpretación jurídica errónea aplicar directamente el precepto básico legal sin tener en cuenta las exigencias adicionales que puedan derivarse de las correspondientes leyes de gobierno. Esta circunstancia fue precisamente la que motivó que la STS (Sala 3ª, Sección 4ª) n.º 1182/2022, de 22 de septiembre de 2022 (Rec. 418/2021), declarase la nulidad del Real Decreto 855/2021, de 5 de octubre. En dicha sentencia el Alto Tribunal puso precisamente de manifiesto que el artículo 133 de la LPAC había que interpretarlo con la necesaria concurrencia acumulativa de circunstancias que se exigen para la exclusión de los trámites de audiencia e información pública en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En el caso de Castilla-La Mancha, por tanto, el órgano gestor tendría que haber tenido en cuenta asimismo el segundo párrafo del apartado 3 del artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, según el cual *“Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

Este precepto, en modo alguno ha sido derogado por la legislación básica y resulta incluso perfectamente compatible con ella, pues el carácter potestativo con que el artículo 133.4 de la LPAC configura la supresión de los trámites de audiencia e información pública no impide al legislador autonómico -como ocurre en este caso- ser específicamente más exigente o restrictivo al configurar las circunstancias de tal supresión o, incluso, excluir dicha posibilidad.

En efecto, constatar que una norma sea de carácter organizativo, como único argumento esgrimido por el órgano gestor para excluir la participación ciudadana, no significa que no pueda afectar también a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. De hecho, no es evidente *a priori* que a estos les pueda resultar indiferente la configuración de un órgano que ha de resolver sus futuras reclamaciones en materia tributaria. Por tanto, con independencia de cuál sea la dicción literal del precepto estatal básico invocado, el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, obligaba también a justificar “*de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia*” del trámite de información pública fundamentado en el argumento de que, en este caso, la disposición proyectada no afecta a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos, esfuerzo hermenéutico que, sin embargo, el órgano gestor no se ha molestado en hacer.

Reproduciendo los términos de la ya citada STS 1182/2022, de 22 de septiembre, el FJ 3º de la más reciente STS (Sala 3ª, Sección 5ª) n.º 931/2024, de 28 de mayo de 2024 (Rec. 815/2022) recuerda que “*prescindir del trámite de consulta pública y de audiencia constituye una excepción a la regla general y, en cuanto tal, debe encontrar una base sólida en alguna previsión legal, que en ningún caso podrá interpretarse extensivamente*”.

Con su expeditiva tramitación el órgano gestor ha negado en este caso incluso la posibilidad de intervenir en el procedimiento de elaboración normativa a las restantes consejerías y entes de la administración regional que, en su condición de órganos gestores en muchos casos de los tributos susceptibles de reclamación ante la Comisión Superior de Hacienda, son auténticos interesados en la regulación. Una intervención que, por cierto, sí se les permitió en el procedimiento de aprobación del todavía vigente Decreto



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

112/1998, de 24 de noviembre, cuyo proyecto dictaminó este Consejo en su dictamen 60/1998, de 30 de junio. Es difícilmente comprensible, por tanto, que el largo transcurso de tiempo transcurrido entre la aprobación de esta norma y la que ahora se proyecta (argumento utilizado por el órgano gestor para justificar una nueva regulación y no la mera modificación de la norma vigente) se haya traducido en la eliminación de garantías tan básicas del procedimiento que tienen incluso raigambre constitucional en el propio artículo 105.a) de nuestro Texto Magno, donde se exige al legislador garantizar *“La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”*.

Hechas estas observaciones procede, no obstante, pasar a examinar la competencia de la Administración Regional para abordar la proyectada regulación, así como su específico contenido.

### III

**Marco competencial y normativo.-** La norma proyectada tiene por objeto el desarrollo del apartado 3 de la Disposición adicional primera del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, en la redacción dada por el artículo 12.Dos de la Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas y de Creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha, según el cual *“El régimen jurídico, composición, competencias y funcionamiento de la Comisión Superior de Hacienda se establecerá por decreto a propuesta de la persona titular de la consejería competente en materia de tributos”*.

Para ello ejerce la Comunidad Autónoma la competencia que, como consecuencia del reconocimiento de su autonomía financiera en los términos del artículo 42 del Estatuto de Autonomía, le permite establecer sus propios tributos, según disponen los artículos 44.Uno y 49.a). Respecto de éstos, conforme al 52.Uno del Estatuto de Autonomía, la Junta de Comunidades tiene atribuida su gestión, recaudación, liquidación e inspección, así como el



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

conocimiento de las reclamaciones relativas a ellos, para lo que, según este precepto, dispondrá de plenas atribuciones para la ejecución y organización de dichas tareas.

Las mismas previsiones se contienen en diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA) y así, el artículo 6 reconoce a las Comunidades Autónomas la facultad de establecer y exigir sus propios tributos; el artículo 19.1 les atribuye competencias para la aplicación y la potestad sancionadora respecto de sus propios tributos, así como para la ejecución y organización de dichas tareas y, en fin, el artículo 20.1 reconoce la competencia de los órganos económico-administrativos de las Comunidades Autónomas para el conocimiento de las reclamaciones frente a estos actos relativos a tributos propios.

El objeto de la norma en cuanto se centra en la regulación de un órgano que interviene -resolviendo- en el procedimiento que han de seguir las reclamaciones que se planteen frente a actos de la Administración Tributaria de la Junta de Comunidades, incide también en el título competencial sobre procedimiento administrativo, título sobre el que el Estado ha de establecer, según el artículo 149.1.18ª. de la Constitución, las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas que garanticen un tratamiento común ante ellas a los administrados y el procedimiento administrativo común y sobre el que la Comunidad puede regular las especialidades derivadas de su organización propia (artículo 31.1.28ª. del Estatuto de Autonomía).

Sobre la competencia estatal en materia de *“procedimiento administrativo común”* nuestro Tribunal Constitucional ha ido desgranando una abundante jurisprudencia, a veces contradictoria, que en principio habilita al Estado para la aprobación de *“normas establecidas con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos”* (STC 45/2015, FJ 6.c)). En particular, los principios y reglas que *“definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la administración”* (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32), esto es, *“la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto»: «iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción*



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*y registro de documentos”...” (STC 50/1999, FJ 3). También abarca normas no estrictamente procedimentales, como las que “...prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento” (STC 227/1988, FJ 32). En cualquier caso, no “...toda previsión normativa que incide en la forma de elaboración de los actos administrativos, en su validez y en su eficacia o en las garantías de los administrados, debe ser considerada parte del procedimiento administrativo común, pues en tal caso se incluiría en este título competencial la mayor parte del Derecho Administrativo”. Y, en consecuencia, de la doctrina constitucional “no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto” (STC 50/1999, FJ 3).*

La competencia en materia de procedimiento administrativo común incluye asimismo la aprobación de principios y reglas sobre cualesquiera de aquellas cuestiones, pero establecidas con un grado intermedio de abstracción para alguna modalidad de actividad administrativa. Se trata de principios y reglas de “*procedimiento administrativo común singular*”, entendido como el establecido también en la órbita del artículo 149.1.18 CE y de manera abstracta, pero para una forma específica de potestad o actividad de la administración (STC 45/2015, FJ 6.c), citando la STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 8, en relación con las normas de procedimiento de la Ley 38/2003, de 4 de junio, General de Subvenciones).

De acuerdo con la STC 227/1988, FJ 32, la competencia para establecer el régimen de los “*procedimientos administrativos especiales*” aplicable a las diversas formas de la actividad administrativa *ratione materiae* es conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la administración. En términos de la STC 33/2018, de 12 de abril, FJ 5.b), la regulación de estos procedimientos administrativos especiales no está, en nuestra Constitución, reservada al Estado. Por ello, en principio, “...cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias*”. Lo mismo ocurre cuando las Comunidades Autónomas cuentan solo con atribuciones de desarrollo legislativo y ejecución: serán competentes también, como regla general, para regular los correspondientes procedimientos administrativos especiales en el marco de las normas de procedimiento común (general o singular) que haya establecido el Estado *ex artículo 149.1.18 CE (STC 45/2015, FJ 6 .b)*).

No obstante, las bases de una materia pueden alcanzar algún aspecto de estos procedimientos especiales si imponen criterios directamente vinculados a los objetivos sustantivos de esa legislación básica, sin descender a la previsión de trámites de pura gestión; las normas ordinarias de tramitación no pueden considerarse básicas (STC 54/2017, FJ 7.b), refiriéndose a la legislación básica, en general; y las SSTC 45/2015, FJ 6.c), 53/2017, de 17 de mayo, FFJJ 3 y 5.b), y 143/2017, FJ 23, refiriéndose a las “*bases medioambientales*”, en particular).

Se sitúan extramuros del título “*procedimiento administrativo común*” las regulaciones que, aun aplicables a clases enteras de procedimientos, se han adoptado en ejercicio de una competencia estatal más específica. Es el caso, por ejemplo, de los procedimientos de preparación y adjudicación de contratos públicos o de expropiación forzosa; respecto de estos el Estado cuenta con competencias normativas de diverso alcance en materia de contratación administrativa (art. 149.1.18 CE; STC 237/2015, de 19 de noviembre, FJ 7) y expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE; STC 251/2006, de 25 de julio, FJ 5), respectivamente.

Conforme a esta doctrina y sin entrar en la polémica sobre el carácter especial o no de los procedimientos tributarios, cabe afirmar la competencia de la Comunidad Autónoma para regular el órgano encargado del conocimiento y resolución de las reclamaciones que se planteen frente a actos de gestión de naturaleza tributaria, y del procedimiento que ha de sustanciarse para ello, sin perjuicio del obligado respeto a los principios y reglas del



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

procedimiento administrativo común y de aquellas que requiera el tratamiento común de los ciudadanos ante la Administración.

#### IV

No habiéndose observado consideraciones que pudieran revestir la consideración de esenciales, procede analizar seguidamente el contenido del proyecto para sugerir mejoras técnicas o de redacción que podrían mejorar la calidad de la norma sometida a nuestra consideración.

**Parte expositiva del proyecto de Decreto.-** En el párrafo primero del apartado I debería actualizarse la cita del artículo 20.1.a) de la LOFCA, ya que el precepto vigente, tal como quedó redactado por el apartado Nueve del artículo único de la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, corresponde ahora al “*artículo 20.Uno*”.

El párrafo tercero del apartado I se cita incorrectamente la Ley 1/2024, de 13 de marzo, cuando la fecha correcta es 15 de marzo. Este párrafo mejoraría, además, su redacción si se escribiera: “*El presente Decreto constituye ahora el desarrollo de la Disposición adicional primera del Texto Refundido... cuya redacción, recientemente modificada por la Ley 1/2024...recoge ya la denominación adoptada...*”.

El párrafo cuarto del apartado I, tras el punto y seguido, podría mejorarse con la siguiente redacción: “*En esta regulación se pretende conseguir una distribución de funciones entre sus miembros que mejore la eficacia en la tramitación de los expedientes, sin merma de las garantías ciudadanas de seguridad jurídica*”.

El párrafo quinto del apartado I, tras citar la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, exige un punto y seguido en su inciso final.

En el último párrafo del apartado I, la expresión final “*...y la compatibilidad de sus miembros de ser integrantes de la misma con el desempeño de otras funciones por razones de eficiencia y austeridad*” parece que, aparte de que su redacción resulte mejorable, tendría mejor ubicación



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

sistemática completando el párrafo precedente, que alude a la separación de los órganos de la Comisión Superior de Hacienda de los órganos de gestión tributaria.

**Consideración general a la parte dispositiva del proyecto de Decreto.-** Como observación general, creemos que la sucesión de los artículos en el texto no resulta ser la más razonable para garantizar la homogeneidad de la norma. En este sentido, aunque la división en capítulos no tenga carácter obligatorio según las directrices de técnica normativa de la AGE aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, el hecho de haber duplicado el número de preceptos existentes en el Decreto actualmente en vigor aconseja una mínima división en capítulos que, sin duda, contribuiría a mejorar la sistemática de la norma (razón por la que el apartado 23 de las Directrices aconseja su inclusión).

A tal efecto, proponemos un capítulo I sobre “*Disposiciones Generales*”, que abarcase el objeto, naturaleza y régimen jurídico de la Comisión Superior de Personal (es decir, los actuales artículos 1, 2 y 3); un capítulo II, relativo a las “*Competencias y órganos*” (integrando los actuales artículos 4, 5, 9, 10 y 11) y, en fin, un capítulo III sobre “*Régimen de funcionamiento y recursos*” (que comprendería los actuales artículos 7, 8 y 12).

En cuanto al artículo 13, que simplemente contempla la realización de una memoria anual de actividades, no parece que deba desligarse del contenido del capítulo II propuesto ya que forma parte de las competencias de la Comisión.

**Artículo 2. Naturaleza, ámbitos de aplicación y adscripción.-** En cuanto al título del precepto, parece que el término “*ámbitos*” debe escribirse en singular. Además, para que sea coherente con su contenido debería denominarse “*Naturaleza, ámbito de aplicación, adscripción y sede*”.

En el apartado 1 se define a la Comisión como “...*el órgano colegiado competente de la Administración Regional para conocer y resolver sobre los recursos y reclamaciones...*”. Esta redacción mejoraría si el adjetivo “*competente*” se situara después de “*Administración Regional*”.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

La letra a) del número 1 presenta una redacción con sobreabundancia de pronombres que podría mejorar aludiendo simplemente a las *“entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquélla...”*.

En la letra b) del número 1 se evitaría la reiteración de *“competentes...competente”* refiriéndose a *“El reconocimiento o la liquidación por los correspondientes órganos de la consejería competente en materia de hacienda de las obligaciones de la Tesorería...”*.

En la letra c) sugerimos la fórmula *“Cualquier otra que le sea atribuida por una norma con rango de ley”*.

En el n.º 2, sin alterar el contenido de lo allí establecido, sería más sencillo redactar: *“La Comisión y los miembros que la integran actúan con independencia funcional, sin estar sometidos a instrucciones de otros órganos o entes y con sujeción a los criterios establecidos por el Pleno de aquélla”*.

**Artículo 4. Competencias.-** Por coherencia con lo dispuesto en el artículo 2.1.a), en el apartado 2.a) de este precepto debería redactarse asimismo *“...sus organismos autónomos o entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquélla...”*.

**Artículo 5. Composición.-** En el apartado 1.c), para concertarse en número con el antecedente *“Las funciones de la secretaría...”* el verbo debe figurar en plural *“corresponderán”*.

En el apartado 3 del artículo 5 se advierte que *“En todo caso, los miembros de la Comisión no deben tener encomendadas funciones directas en la gestión de las materias relacionadas en el artículo 2.1 de este decreto, ni haber participado en el asunto”*.

Poniendo en relación este artículo con el artículo 7.4 del proyecto se produce una confusión interpretativa que resultaría necesario despejar. En primer lugar, si lo que pretende el artículo 5.3 es establecer los requisitos de incompatibilidad de los miembros de la Comisión, no parece correcta la expresión final *“...ni haber participado en el asunto”*, porque ésta reflejaría



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

específicamente un supuesto de abstención o recusación reconducible al artículo 7.4.

En segundo lugar, debería aclararse específicamente la diferencia que existe entre *“tener encomendadas funciones directas en la gestión”*, como único supuesto al que se refiere el artículo 5.3 y la *“intervención directa o indirecta en el acto administrativo”* que configura el supuesto de abstención del artículo 7.4.

**Artículo 6. Funcionamiento.-** Como ya hemos advertido, la alusión en el n.º 1 de que *“La Comisión funcionará en pleno y de forma unipersonal”* sería más acertada si dijera que *“Las competencias de la Comisión se ejercerán colegiadamente, a través del Pleno, o de forma unipersonal por las vocalías o la secretaría”*. Con esta expresión sería innecesario el párrafo segundo del apartado 3 del artículo que, en principio, hace una afirmación tautológica cuando dice que *“Tendrán la consideración de órganos unipersonales las vocalías y la secretaría de la Comisión”*, ya que por su ubicación sistemática la expresión debe entenderse exclusivamente referida al ejercicio de las competencias de la Comisión de atribución unipersonal.

En relación con lo anterior, sería asimismo conveniente identificar a qué órgano le corresponde la distribución de los expedientes que han de ser resueltos con carácter unipersonal, porque esta específica función no aparece asignada expresamente en ninguno de los preceptos del proyecto y no puede entenderse comprendida tampoco en las funciones establecidas el artículo 9.b), en tanto que este precepto sólo encomienda al presidente la distribución de las *“ponencias”*, que son exclusivamente las propuestas que se someten al examen y resolución del Pleno, como órgano colegiado de la Comisión.

**Artículo 7. Celebración de sesiones de pleno y adopción de acuerdos.-** Sería conveniente que este artículo contemplara expresamente la posibilidad de que las sesiones del pleno se puedan celebrar tanto de forma presencial como a distancia, teniendo en cuenta que esta es la alternativa habitual y que, en caso de prohibición de la última de las modalidades apuntadas, tendría que haberse motivado por su excepcionalidad, conforme dispone el artículo 17.1 de la LRJSP.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

Cuando el apartado 5 permite que *“el personal experto o funcionario informe verbalmente o por escrito”* sería oportuno añadir la cautela de que, en todo caso, existirá la obligación de documentar la intervención cuando ésta sirva de antecedente y fundamento de la resolución, porque de lo contrario no se formaría correctamente el expediente administrativo, en los términos del artículo 70.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

**Artículo 8. Actas de las sesiones.-** Para su total conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.1 de la LRJSP, en el apartado 1 se debe añadir que las actas han de contener el orden del día y los puntos principales de las deliberaciones, extremos a los que el precepto no hace la más mínima referencia.

**Artículo 9. Funciones de la presidencia.-** En consonancia con la observación que hicimos en el artículo 6, la letra b) de este artículo 9, que recoge como función *“Acordar la distribución entre las vocalías y la secretaría de los expedientes para la redacción de las ponencias por materias”*, debería incluir también una referencia a la asignación de los expedientes que deben ser resueltos por los órganos unipersonales.

**Artículo 10. Funciones de la secretaría.-** Entre las funciones que este artículo asigna a la secretaría parece que sólo se ha pensado en este órgano como miembro de otro de naturaleza colegiada (es decir, el Pleno). Pero en la medida en que el Decreto asigna asimismo competencias resolutorias unipersonales en determinados casos a otros órganos como las vocalías, parece que las funciones previstas en la letra a) *“Impulsar la tramitación del procedimiento”*, la letra c) *“Recibir los escritos de iniciación...exigiendo la subsanación de los defectos...”* y la letra d) *“Poner de manifiesto los expedientes...para que las personas interesadas formulen alegaciones y aporten o propongan prueba...”* debieran estar más ligadas al órgano unipersonal que, en cada caso, tenga asignada la instrucción del procedimiento. Con ello queremos sugerir que el precepto deslinde con más claridad las funciones que la secretaría tiene como órgano integrante del Pleno y como órgano de resolución unipersonal.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

En la letra k) se encomienda a la secretaría “*Vigilar el cumplimiento de los fallos, adoptando o proponiendo a la presidencia, según proceda, las medidas pertinentes para remover los obstáculos que se opongan a su ejecución*”.

Parece que, en principio, por carecer la Comisión de naturaleza estrictamente jurisdiccional, debería evitarse el término “*fallos*”, sustituyéndolo por “*resoluciones*”. Por otra parte, siendo el Pleno el órgano colegiado superior de la Comisión, no siempre estará entre las posibilidades de la presidencia “*remover los citados obstáculos*”, por lo que no parece que de la adopción de estas eventuales medidas de remoción de obstáculos deba excluirse al citado órgano colegiado.

**Artículo 11. Funciones de las vocalías.-** En la letra b) se atribuyen a éstas “*Cuantas otras tareas le sean encomendadas por la presidencia de la Comisión...*”. Nuevamente creemos que no es posible excluir que estas encomiendas también puedan partir del Pleno.

**Artículo 13. Memoria de actividades.-** El contenido de este precepto se nos antoja desubicado sistemáticamente pues, en la medida en que impone la aprobación de una memoria anual de actividades de la Comisión, tendría más sentido como un apartado 4º del artículo 4 referido específicamente a sus competencias.

Por otra parte, el precepto debería aclarar mínimamente el *iter* para esta aprobación que en la práctica sugiere una iniciativa del presidente, incluida en el orden del día para su aprobación por el Pleno.

**Disposición transitoria única.-** El contenido de esta disposición resulta innecesario y es, a nuestro juicio, reiterativo, puesto que en el apartado 3 del artículo 4 de la norma ya se ha especificado que la asunción de las competencias derivadas del artículo 59.1.c) de la Ley 22/2019, de 18 de diciembre, se realiza de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria segunda de la Ley 25/2010, de 16 de julio, en la cual ya se establece que “*La asunción efectiva por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha de la competencia para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas establecida en el segundo párrafo del apartado 1*



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*del artículo 2 de esta ley, se producirá con los traspasos de los servicios y funciones adscritos a dicha competencia, siendo ejercida por los órganos que la tengan encomendada en la actualidad, en tanto no se produzca dicha asunción efectiva”.*

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

Que tenidas en cuenta las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen, puede V.E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto por el que se regula el régimen jurídico, composición y funcionamiento de la Comisión Superior de Hacienda de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.”

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

Firmado digitalmente el 12-07-2024  
por Juan Luis Ramos Mendoza  
Cargo: Secretario General Consejo Consultivo

Firmado digitalmente en TOLEDO a 12-07-2024  
por Francisco Javier De Irizar Ortega  
Cargo: Presidente del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

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