



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

N.º 62/2025

Excmo. Sr.:

D. Francisco Javier de Irizar Ortega,
Presidente

D. Sebastián Fuentes Guzmán,
Consejero

D. José Miguel Mendiola García,
Consejero

D. Francisco Damián Montoro Carrión,
Consejero

D. Juan Luis Ramos Mendoza,
Secretario General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 20 de marzo de 2025, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V.E. de 29 de enero de 2025, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente relativo al anteproyecto de Ley de simplificación, agilización y digitalización administrativa.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Trámite de consulta pública previa e informe de necesidad y oportunidad.- Comienza el expediente con el informe de la Directora General de Coordinación, de 27 de noviembre de 2023, en el que se recoge los resultados de la consulta pública previa anunciada en el portal de participación de la sede electrónica de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, mediante el que se hizo invitación a la ciudadanía para aportar sugerencias y propuestas relativas a la materia objeto de regulación,





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

habilitando al efecto un periodo de tiempo comprendido entre el 26 de octubre y el 26 de noviembre de 2023, indicándose que en este trámite de consulta se han recibido 54 opiniones o aportaciones que se adjuntan al informe.

A continuación, figura el informe propuesta justificativo de la necesidad y oportunidad de la tramitación del proyecto normativo, suscrito por la Directora General de Coordinación el 26 de septiembre de 2024, en el que se pone de manifiesto la necesidad de llevar a cabo un proceso de simplificación administrativa profundo y complejo, que integre los nuevos modelos de Administración digital y las posibilidades que ofrece la tecnología para mejorar la prestación de los servicios públicos. Para ello, se propone regular nuevas vías de racionalización y simplificación de las actuaciones y procedimientos administrativos, reduciendo los plazos, la documentación a presentar y los trámites innecesarios o redundantes; la sustitución progresiva de las autorizaciones y licencias por declaraciones responsables y comunicaciones; la regulación de la figura de las entidades colaboradoras, como herramienta de agilización de los procedimientos; impulsar la utilización de la tecnología en la Administración; y, establecer una regulación avanzada y transparente en materia de inteligencia artificial, gobierno del dato y espacio ciudadano.

Segundo. Autorización de inicio.- Con fecha 27 de septiembre de 2024, el Vicepresidente Primero de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha autorizó el inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto, incorporándose la memoria justificativa y el análisis de los impactos normativos del anteproyecto.

En la memoria justificativa, de 30 de septiembre de 2024, se hace una exposición de los antecedentes de la norma, la necesidad y conveniencia del proyecto normativo, sus objetivos, marco competencial y la descripción de su contenido, para terminar con el análisis de impactos (económico y presupuestario, que se niega; en la competencia y la competitividad de las empresas, que no tiene un impacto directo; de cargas administrativas, remitiéndose a un informe independiente; por razón de género, adolescencia e infancia, que no se estiman afectados; y, el impacto demográfico, también incluido en documento aparte, que concluye en que el impacto de las medidas contenidas en el anteproyecto al respecto es positivo).





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Tercero. Análisis de impacto de género.- El 9 de octubre de 2024, la Jefa del Servicio de Planificación, Documentación y Evaluación del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha, emitió informe atinente al impacto de género de la norma proyectada, donde se concluye que la norma aplica el principio de transversalidad de género en su diseño, planificación y, cuando procede, en la composición y representación equilibrada de mujeres y hombres. Asimismo, su puesta en marcha y sistema de seguimiento y control de calidad, favorecen todas las garantías en materia de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

Cuarto. Informe de la Dirección General de Presupuestos.- Con fecha 7 de octubre de 2024, la Dirección General de Presupuestos informa favorablemente el anteproyecto desde el punto de vista presupuestario, considerando que los gastos derivados de la aplicación de la futura ley deberán quedar supeditados a las dotaciones presupuestarias consignadas en las correspondientes leyes de presupuestos.

Quinto. Informe de impacto sobre la infancia y la adolescencia.- Consta en el expediente informe de la Dirección General de Infancia y Familia de la Consejería de Bienestar Social, aunque sin fecha ni firma, sobre el impacto de la norma proyectada en la infancia y adolescencia, indicando que la futura norma no tendrá un impacto directo en la infancia, si bien, repercutirá positivamente en la relación y comunicación con la Administración en general y especialmente en todos los procedimientos que puedan afectar a niños, niñas, adolescentes y sus familias. En consecuencia, se recomienda la elaboración de información accesible y amigable sobre los aspectos que puedan afectar directamente a la ciudadanía.

Sexto. Informe de Garantía de Unidad de Mercado.- Con fecha 8 de octubre de 2024, el Jefe de Área de Coordinación Jurídica, Transparencia, Participación e Igualdad de Género de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, emite informe en el que analiza las implicaciones del proyecto normativo a la luz de las normas y principios de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, así como desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados, efectuando una serie de observaciones sobre el régimen de autorización administrativa y los requisitos exigibles a las Entidades Colaboradoras.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Séptimo. Informe sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas.- El 2 de octubre de 2024 se emitió informe sobre racionalización, simplificación de los procedimientos y medición de cargas administrativas de la norma proyectada, concluyendo que, el anteproyecto de Ley supone una reducción de cargas administrativas habida cuenta la introducción de medidas indirectas, como la reducción de plazos y silencio administrativo, así como las medidas directas derivadas de la eliminación de obligaciones innecesarias, eliminación de procedimientos, sustitución del régimen de autorización, reducción de los documentos cuya aportación se requiere y automatización de procedimientos.

Octavo. Primer borrador de anteproyecto.- A continuación obra en el expediente un borrador del anteproyecto de Ley, que consta de una parte expositiva, setenta y cinco artículos agrupados en seis títulos, cuatro disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y once finales, así como dos anexos.

Noveno. Proceso participativo.- Para avanzar en la tramitación, entre el 22 de octubre y el 19 de noviembre de 2024 tuvo lugar el proceso participativo a través del Portal de Participación de Castilla-La Mancha, durante el cual se recibieron cuarenta y seis opiniones o aportaciones, de las cuales tres se aceptaron.

De todo ello se ha dejado constancia en el expediente mediante informe de la Directora General de Coordinación de fecha 16 de diciembre de 2024, en el que, entre otros extremos, se especifican las aportaciones recibidas justificando su tratamiento y, en su caso, las causas que motivan su no consideración.

Décimo. Información pública.- Por Resolución de la Directora General de Coordinación de 14 de octubre de 2024 se dispuso la apertura de un trámite de información pública del primer borrador del anteproyecto, publicada en el DOCM n.º 204, de 21 de octubre de 2024.

Consta certificado de la sede electrónica en el que se indica que el texto del anteproyecto estuvo en el Tablón de Anuncios Electrónicos de la JCCM desde el 22 de octubre al 19 de noviembre de 2024.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Undécimo. Intervención de la Comisión de la Administración Electrónica y Simplificación de Trámites Administrativos de Castilla-La Mancha.- También consta en el expediente, acta y certificación de su Secretaria, en la que se indica que, el 22 de octubre de 2024 se trató como punto del orden día el primer borrador del anteproyecto de Ley de Simplificación y Agilización Administrativa.

Duodécimo. Intervención de la Comisión de Economía Circular de Castilla-La Mancha.- El 5 de noviembre de 2024, ha sido sometida a la consideración del Pleno de la Comisión el anteproyecto de la Ley de Simplificación y Agilización Administrativa de Castilla-La Mancha, tal y como certifica la secretaria de dicha Comisión.

Decimotercero. Intervención del Comité Regional de Protección de Datos.- El 11 de noviembre de 2024 se sometió a la consideración de dicho Comité el anteproyecto de la Ley de Simplificación y Agilización Administrativa de Castilla-La Mancha, constando en el expediente acta y certificación de su Presidente.

Decimocuarto. Intervención del Consejo Asesor de Medio Ambiente.- El 7 de noviembre de 2024 se sometió a la consideración del Pleno del Consejo el anteproyecto de la Ley de Simplificación y Agilización Administrativa de Castilla-La Mancha, constando en el expediente acta y certificación de su secretario.

Decimoquinto. Intervención de la Comisión Permanente del Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha.- Consta por certificación de su Secretario que, el 23 de octubre de 2024 se ha sometido a la consideración de la Comisión Permanente del Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha el texto legal proyectado.

Decimosexto. Intervención del Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha.- El 21 de octubre de 2024 se sometió a la consideración de dicho Consejo el anteproyecto de la Ley de Simplificación y Agilización Administrativa de Castilla-La Mancha, lo que queda acreditado en el expediente mediante acta de la sesión y certificación de su secretaria.

Decimoséptimo. Informe del Servicio Jurídico.- El 19 de diciembre de 2024, el Jefe del Servicio Jurídico y de Personal de la Secretaría General





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de la Presidencia, emite informe en el que, tras el análisis del contenido y trámites del expediente, se indica que no existen obstáculos que impidan la continuación del procedimiento de elaboración del anteproyecto.

Decimoctavo. Informe sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas. Segundo borrador.- El 20 de diciembre de 2024 se emitió nuevo informe sobre racionalización, simplificación de los procedimientos y medición de cargas administrativas tomando como referencia el segundo borrador del anteproyecto, en el que se reproduce lo informado con anterioridad.

Decimonoveno. Memoria intermedia.- El 19 de diciembre de 2024, la Directora General de Coordinación suscribió una memoria intermedia en la que completaba la inicial con los nuevos datos de los trámites sustanciados, y el tratamiento de las alegaciones presentadas a lo largo del procedimiento motivando su aceptación o rechazo.

Adjuntaba como anexo un segundo borrador del texto del anteproyecto de Ley de la misma fecha, en el que se incorporan las alegaciones que han sido estimadas.

Vigésimo. Informe del Gabinete Jurídico y tratamiento de sus observaciones.- El 10 de enero de 2025 se suscribe informe por el Gabinete Jurídico, en el que se realizan una serie de observaciones tanto sustantivas como de técnica normativa, siendo calificadas algunas de ellas como esenciales, que vienen referidas a la exposición de motivos y al articulado del anteproyecto.

La respuesta pormenorizada a las observaciones del Gabinete Jurídico se contiene en un informe de la Directora General de Coordinación, fechado el 22 de enero de 2025, en el que, además, se incluye la memoria económica del anteproyecto. A dicho informe se adjunta el tercer borrador del texto del anteproyecto, en el que se incorporan las observaciones del Gabinete Jurídico que han sido aceptadas.

Vigesimoprimer. Informe de la Secretaría General.- Figura asimismo un informe de 22 de enero de 2025, del Secretario General de la Presidencia, que manifiesta que no existen obstáculos para elevar al Consejo de Gobierno la toma en consideración del anteproyecto de Ley de





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Simplificación, Agilización y Digitalización Administrativa de Castilla-La Mancha.

Vigesimosegundo. Toma en consideración por el Consejo de Gobierno.- Se acredita igualmente, con certificación del Secretario del Consejo de Gobierno que dicho órgano colegiado, en reunión del día 28 de enero de 2025, tomó en consideración el anteproyecto de Ley de Simplificación, Agilización y Digitalización Administrativa de Castilla-La Mancha, acordando instar el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Vigesimotercero. Texto definitivo del anteproyecto de Ley.- El borrador definitivo sometido a la consideración de este Consejo consta de un índice, una Exposición de Motivos, setenta y uno artículos, integrados en seis títulos, dos disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, y diez disposiciones finales.

La Exposición de Motivos se divide en diez apartados, reflejando en el primero de ellos los antecedentes normativos de la norma constituidos por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior; la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; en cuanto a la normativa regional, se hace referencia a la Ley 3/2017, de 1 de septiembre, en materia de gestión y organización de la Administración y otras medidas administrativas y la Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación. A continuación, se exponen los títulos competenciales atribuidos a la Comunidad Autónoma en las materias objeto de regulación. Y, finalmente, se detallan las medidas contenidas en la norma legal tales como la revisión de los silencios administrativos, fomentando el sentido positivo; la sustitución de las autorizaciones y demás intervenciones administrativas por declaraciones responsables y comunicaciones; la simplificación y agilización de trámites administrativos; la creación de la Comisión para la simplificación, agilización y digitalización, como órgano de gobernanza de la estructura administrativa en materia de simplificación; la introducción en el ordenamiento jurídico regional de un modelo de colaboración público-privada





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

a través de la figura de las entidades colaboradoras de la Administración regional; el establecimiento de una Administración moderna y proactiva, basada principalmente en la digitalización y automatización de procedimientos, el uso de la Inteligencia Artificial y la creación del Espacio Ciudadano.

Los apartados del II al X se encargan de desarrollar el contenido del anteproyecto.

El Título Preliminar sobre “*Disposiciones generales*” define en su artículo 1 el objeto de la ley; su ámbito de aplicación que se concreta en el artículo 2; se conceptúa el deber general de promoción de la simplificación de procedimientos administrativos en el artículo 3; y, se expresan los objetivos de la simplificación administrativa en el artículo 4.

El Título I sobre “*Organización para la simplificación administrativa*”, en el que se crea, regula las funciones y establece la organización de la Comisión para la simplificación, agilización y digitalización administrativa (artículo 5); se regula la auditoría en materia de simplificación administrativa (artículo 6); se ordena el Catálogo de procedimientos administrativos (artículo 7) y el Buzón de Simplificación administrativa (artículo 8).

El Título II contiene “*Medidas de coordinación y colaboración para la simplificación administrativa*”, tales como los instrumentos de colaboración (artículo 9), encomiendas de gestión (artículo 10) y la creación de unidades administrativas de apoyo (artículo 11).

El Título III sobre “*Medidas de simplificación y agilización administrativa*”, se divide en dos Capítulos. El primero se dedica a las “*medidas administrativas*” regulando los efectos del silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud de la persona interesada (artículo 12), en los procedimientos de recursos de alzada (artículo 13), y en procedimientos iniciados de oficio (artículo 14); los plazos de resolución y notificación de procedimientos (artículo 15); y, los plazos de emisión de informes (artículo 16) y se establece el régimen de emisión de informes sectoriales (artículo 17).

El Capítulo II está referido a las “*Declaraciones responsables y comunicaciones*”, regulándose la utilización de éstas (artículo 18), sus efectos





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

(artículo 19) y la potestad de comprobación de la Administración regional (artículo 20).

El Título IV sobre “*Entidades Colaboradoras de la Administración regional*”, del artículo 21 al 35, se regula el concepto y naturaleza jurídica de dichas Entidades; el ámbito de actuación y funciones; los requisitos y procedimiento de autorización; el órgano competente para la autorización; los efectos del incumplimiento sobrevenido de los requisitos de la autorización; se crea el Registro General de Entidades Colaboradoras de Castilla-La Mancha; se establecen las obligaciones exigibles a las personas jurídicas autorizadas e inscritas como entidades colaboradoras; el régimen de incompatibilidades; se prevé la participación de las entidades colaboradoras en las actuaciones competencia de las entidades locales; se establece la retribución económica; la necesidad de suscribir póliza de seguro; se define la facultad de supervisión de la Administración; la presentación de la memoria anual; la responsabilidad de las entidades colaboradoras y reclamaciones ante las mismas; y, la pérdida de la condición de entidad colaboradora.

El Título V sobre “*Administración digital*” se divide en seis Capítulos. En el primero se expresan los “*principios generales*” (artículo 36).

El Capítulo II referido a los “*Derechos de las personas interesadas*”, se establecen los derechos en materia de administración digital (artículo 37), se define el derecho de asistencia a personas o colectivos en situación de vulnerabilidad (artículo 38) y se regula el sistema multicanal de interacción y atención a la ciudadanía (artículo 39).

El Capítulo III sobre el “*Modelo de Administración digital autonómica*”, en los artículos 40 a 44, regula la promoción, fomento e impulso de la Administración digital, la actuación administrativa automatizada, los modelos y formularios integrados en procedimientos digitales, la transmisión de datos y reutilización de la información y los instrumentos de cooperación para el impulso de la administración digital.

El Capítulo IV trata de la “*Inteligencia Artificial*”, en los artículos 45 a 48, regula el uso de la inteligencia artificial en la Administración regional, la garantía jurídica en el uso de la inteligencia artificial, requisitos de los sistemas y derechos de información de las personas.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

El Capítulo V referido al “*Gobierno del Dato*”, viene a conceptuar y definir su alcance (artículo 49), los principios que le rigen (artículo 50) y los derechos de las personas y entidades privadas (artículo 51).

El Capítulo VI del “*Espacio Ciudadano*”, en los artículos 52 a 56, conceptúa éste, establece la información contenida en el mismo, define el canal empresas en el Espacio Ciudadano, relaciona los servicios prestados en esta área de servicios y la proactividad en la prestación de los servicios públicos.

El Título VI referido al “*Régimen Sancionador*” se divide en cuatro Capítulos. En el primero de las “*Disposiciones generales*” se define el objeto y ámbito de aplicación (artículo 57), los órganos competentes para el ejercicio de la potestad sancionadora (artículo 58) y la regulación de la responsabilidad (artículo 59).

En el Capítulo II de las “*Infracciones y sanciones en las declaraciones responsables y comunicaciones*”, en los artículos 60 a 64, se conceptúan, clasifican y definen las infracciones y sanciones.

En el Capítulo III sobre las “*Infracciones y sanciones de las entidades colaboradas de la Administración*”, en los artículos 65 a 69, se conceptúan, clasifican y definen las infracciones y sanciones que resultan de aplicación a las Entidades Colaboradoras.

En el Capítulo IV referido a la “*Graduación, caducidad y prescripción*” se establecen los criterios de graduación de las sanciones (artículo 70), además, de regular el régimen de caducidad de los procedimientos sancionadores y la prescripción de las infracciones y sanciones (artículo 71).

La disposición adicional primera establece las reglas para la revisión del sentido del silencio administrativo en leyes y normativa de desarrollo.

La disposición adicional segunda recoge el mandato de aprobación de los modelos de declaración responsable y comunicación.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

La disposición transitoria primera establece el régimen transitorio de las entidades colaboradoras de la Administración regional, aplicable a las que se encuentran autorizadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley.

La disposición transitoria segunda regula la transitoriedad del régimen sancionador.

La disposición transitoria tercera recoge los criterios de intervención en las autorizaciones de obras en bienes de interés cultural con Plan Especial u otro instrumento similar, regulados en la Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha.

La disposición derogatoria única contiene las cláusulas de derogación del derecho vigente, indicando expresamente las normas o parte de ellas que se derogan.

En la disposición final primera se modifica el Decreto Legislativo 1/2002, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha.

La disposición final segunda modifica la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha.

La disposición final tercera de modificación de la Ley 3/2003, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.

La disposición final cuarta de modificación de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha.

La disposición final quinta de modificación de la Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha.

La disposición final sexta de modificación de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha.

La disposición final séptima de modificación de la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha.

La disposición final octava de modificación de la Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha.



Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): B7C6F6FA50B74B4839D8E1



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

La disposición final novena habilita al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones y acuerdos de desarrollo y ejecución de la ley.

La disposición final décima establece la entrada en vigor de la ley 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 29 de enero de 2025.

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 Simplificación, Agilización y Digitalización Administrativa, 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 de elaboración del anteproyecto.- 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*”





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

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 denuncia el Gobierno de Cataluña. [] Tal declaración, sin embargo,*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

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”* (apartado 1). 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”* (apartado 2) y, en definitiva, *“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”* (apartado 3). 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 28 de enero de 2025, tomó en consideración el anteproyecto de Ley de Simplificación, Agilización y Digitalización Administrativa, acordando solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo.

Procede recordar que este Consejo, por lo que se refiere a las posibles carencias procedimentales que pudieran concurrir, viene señalando que en los





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

procedimientos de elaboración de normas de rango legal, una vez que el Consejo de Gobierno ha tomado en consideración el texto redactado, con *“apreciación de qué antecedentes o trámites concretos son precisos para la elaboración de una disposición de este rango, [...] [es a] las Cortes Regionales, en última instancia, a quienes corresponde apreciar la suficiencia o carencia de los mismos”* -dictamen 33/2010, de 17 de marzo, entre otros muchos.

Por último, cabe señalar que el expediente dispone de un índice numerado de los documentos que lo conforman, encontrándose cronológicamente ordenado y enteramente foliado, todo lo cual ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

III

Marco constitucional, estatutario y legal en que se inserta el anteproyecto de Ley.- De manera previa al análisis del contenido específico del anteproyecto de Ley sometido a dictamen, se hace preciso exponer en la presente consideración las líneas generales del marco normativo y competencial en el que se inserta el proyecto legal sometido a dictamen, el cual resulta condicionado por su carácter transversal.

Como ya indicó este Consejo en el dictamen n.º 229/2013, de 10 de julio, relativo a anteriores textos legales dirigidos a realizar una adecuación generalizada de procedimientos administrativos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, nuestra Constitución, en su artículo 149.1.18ª, contiene la encomienda exclusiva al Estado de la competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y la regulación del procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas. En consonancia con ello, el escenario competencial aludido viene a quedar completado con las previsiones incorporadas al Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha -aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto-, en cuyo artículo 31.1, reglas 1ª y 28ª, se recoge la atribución de competencias exclusivas a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en materia de *“organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones”* y de *“procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

organización propia”. También en el artículo 39.3 del citado texto estatutario se incide sobre dicha esfera competencial señalando que “*en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento prevista en el artículo 31.1.1ª del presente Estatuto y, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias [...] la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia [...]*”; formulación esta que denota el intenso parentesco existente entre las competencias administrativas de orden organizativo y las facultades regulatorias de índole procedimental, como ámbitos normativos ligados por una estrecha relación sustantiva.

La actividad legislativa desarrollada por el Estado para conformar la regulación básica en ambos campos de actuación se ha concretado principalmente en las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, ésta tiene por objeto “*regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria*”, señalando el apartado 2 del mismo artículo que “*Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley*”. El articulado de dicho texto legal ha determinado selectivamente diversas materias o cuestiones de singular importancia en las que cualquier posible regulación estatal o autonómica precisa de la aprobación de normas investidas de rango legal.

Así, en el artículo 21.2, sobre el plazo máximo de notificación de la resolución de los procedimientos administrativos, se señala que este “*no podrá exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea*”. También, en relación con las materias abordadas por la disposición legal sometida a dictamen, el artículo 24.1 de la citada Ley 39/2015, de 1 de





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

octubre, preceptúa actualmente que *“1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general. [] El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. [] El sentido del silencio también será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado. [...]”*.

De otro lado, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, según su artículo 1, *“establece y regula las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora, así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional para el desarrollo de sus actividades”*.

Conviene significar que el artículo 4 de dicha Ley, establece como principios de la intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad, que *“1. Las Administraciones Públicas que, en el*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo, deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos. [] 2. Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación que resulte aplicable, para lo cual podrán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con los límites establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal, comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que fueran necesarias”.

Ligado a lo anterior, procede destacar también la introducción en la Ley 39/2015, de 1 de octubre -como ya se hacía en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre-, de algunos preceptos descriptivos del régimen general aplicable a los instrumentos de control de actividades *a posteriori* identificados como declaraciones responsables o comunicaciones, haciendo alusión al contenido de su artículo 69, relativo a ambas figuras, donde se establece: “1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. [] Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla. [] 2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

derecho. [] 3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas. [] No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente. [...]”.

Como explícitamente destaca la Exposición de Motivos del anteproyecto legal analizado, es evidente su vinculación con las medidas de implantación de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior, así como su conexión con la normativa básica estatal dictada para efectuar la trasposición de su contenido al ordenamiento jurídico español. En este sentido, es obligada una mención a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; y a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

De la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, es también precisa una referencia al contenido de su artículo 6, que ha establecido respecto de los procedimientos autorizatorios que deban ser mantenidos, lo siguiente: “*Los procedimientos y trámites para la obtención de las autorizaciones a que se refiere esta Ley deberán tener carácter reglado, ser claros e inequívocos, objetivos e imparciales, transparentes, proporcionados al objetivo de interés general y darse a conocer con antelación. En todo caso, deberán respetar las disposiciones recogidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como garantizar la aplicación general del silencio administrativo positivo y que los supuestos de silencio administrativo negativo constituyan excepciones previstas en una norma con rango de ley justificadas por razones imperiosas de interés general*”. Esta misma Ley 17/2009, de 23 de noviembre, en su artículo 3, apartado 11, acoge la definición del concepto “*razón imperiosa de interés general*”, estimando como tal: “[...] *razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de Seguridad Social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

En el ámbito autonómico, las distintas medidas de simplificación, agilización y digitalización administrativa previstas se dictan, además, de acuerdo con lo previsto en el artículo 31.1.1ª del Estatuto de Autonomía, ejercicio de la competencia exclusiva que corresponde a la Junta de Comunidades en materia “*Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*”, y en virtud del artículo 39. Tres de esta norma estatutaria que establece que “*Asimismo, en ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento prevista en el artículo 31.1.1ª del presente Estatuto, y de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, [...] la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia [...]*”. Debe igualmente mencionarse, en lo que concierne al procedimiento sancionador, el artículo 39. Dos del citado Estatuto, que determina que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha “*gozará de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado, entre los que se comprenden: [...] c) La potestad de sanción dentro de los límites que establezca el ordenamiento jurídico*”. Procede, también, hacer alusión al artículo 31.1. 12ª del Estatuto, sobre la competencia exclusiva en “*Planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la región, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional y del sector público económico de Castilla-La Mancha*”.

En materia de Inteligencia Artificial, es preciso referirse también al Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

(UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial), citado en el anteproyecto de ley.

En relación con las disposiciones finales, la primera de ellas plantea la modificación del artículo 75 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 (en adelante TRLHCLM), dentro del ámbito competencial de titularidad autonómica previsto en el artículo 31.1. 1ª del Estatuto de Autonomía, relativo a la *“Organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno”*.

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

La disposición final tercera, pretende modificar la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, relativo a la planificación forestal, y se fundamenta en la competencia establecida en el artículo 32.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que atribuye a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de *“Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos”*.

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





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

La disposición final quinta tiene como finalidad modificar la Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha, en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 31.1.16ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que establece la competencia exclusiva de la Junta de Comunidades en materia de *“Patrimonio monumental, histórico, artístico y arqueológico y otros centros culturales de interés para la región”*. No obstante, procede tener en cuenta que el artículo 149.1. 28ª de la Constitución reserva a la competencia exclusiva del Estado *“la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas”*. Dicha competencia se potencia con la previsión contenida en el artículo 149.2, donde se establece que, *“sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio a la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas de acuerdo con ellas”*, ampliando así el ámbito competencial del Estado más allá de las meras actuaciones de defensa contra la exportación y el expolio”. La problemática derivada del reparto competencial entre las Administraciones estatal y autonómica en materia de patrimonio cultural, artístico y monumental, ha tenido reflejo en la doctrina del Tribunal Constitucional, especialmente en la Sentencia 17/1991, de 31 de enero, de la que se infiere que para determinar dicha distribución competencial ha de partirse del título estatal definido en el artículo 149.1.28ª, pero articulándolo con los preceptos estatutarios que definen competencias asumidas también por las Comunidades Autónomas en esa materia. Así, el alto Tribunal ha proclamado en el referido pronunciamiento *“la existencia de una competencia concurrente del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de cultura con una acción autonómica específica, pero teniéndola también el Estado «en el área de preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que haga menester esa acción pública cuando los fines culturales no pudieran lograrse desde otras instancias» (Sentencia 49/1984). La integración de la materia relativa a patrimonio histórico-artístico en la más amplia que se refiere a la cultura permite hallar fundamento en la potestad del Estado para legislar en aquélla”*. Asimismo, continuaba significando dicha Sentencia que *“no cabe, sin embargo, extender la competencia estatal a ámbitos no queridos por el constituyente, por efecto de aquella incardinación general del patrimonio*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

histórico-artístico en el término cultura, pues por esa vía se dejarían vacíos de contenido los títulos del bloque de la constitucionalidad que se limitan a regular una porción definida del amplio espectro de la misma. Existe en la materia que nos ocupa un título de atribución al Estado definido en el artículo 149.1.28 de la Constitución, al que se contrapone el que atribuye competencias a las Comunidades fundado en los Estatutos de Autonomía. De ahí que la distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en cuanto a patrimonio cultural, artístico y monumental haya de partir de aquel título estatal, pero articulándolo con los preceptos estatutarios que definen competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en la materia. El Estado ostenta, pues, la competencia exclusiva en la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y expoliación y las Comunidades Autónomas recurrentes en lo restante, según sus respectivos Estatutos; sin que ello implique que la eventual afectación de intereses generales o la concurrencia de otros títulos competenciales del Estado en materia determinada no deban también tenerse presentes como límites que habrá que ponderar en cada caso concreto”. En uso de los títulos competenciales o mandatos constitucionales previamente aludidos, el Estado aprobó la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, cuyo contenido vino a configurar un marco regulatorio y relacional en el que se desenvuelve el ejercicio de las competencias concurrentes del Estado y las Comunidades Autónomas en la materia.

En la disposición final sexta, se plantea la modificación de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha; si bien el artículo 31.1.10ª del Estatuto de Castilla-La Mancha atribuye a la Junta de Comunidades competencias exclusivas en materia de caza, ello no significa que tenga libertad absoluta para su regulación, puesto que existen aspectos del ejercicio de la caza que se encuentran en íntima conexión con otros títulos competenciales que tiene atribuidos el Estado, bien de forma exclusiva o compartida, como son la legislación civil (artículo 149.1.8ª) y la materia de medio ambiente. Al respecto, ha de tenerse en cuenta que el artículo 149.1.23ª atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de “*Legislación básica sobre protección de medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección*”, competencia de desarrollo legislativo que se encuentra recogida en el artículo 32.7 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

La disposición final séptima, pretende modificar la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha, amparada la iniciativa, de una parte, por la competencia exclusiva prevista en el artículo 31.1.12ª del Estatuto de Autonomía sobre *“Planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la región, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional y del sector público económico de Castilla-La Mancha”*, y de otra, por la competencia que le atribuye el artículo 32.7 del Estatuto de Autonomía de desarrollo legislativo y ejecución en materia de *“Protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Normas adicionales de protección”*; título que ha de entenderse en consonancia con los que ostenta el Estado sobre la materia objeto de regulación, referidos a las *“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”* (artículo 149.1.13ª de la Constitución), o a la *“legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”* (artículo 149.1.23ª).

La disposición final octava, tiene como finalidad la modificación de la Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha; norma dictada en ejercicio de la competencia autonómica contemplada en el artículo 32.7 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, relativa al desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, en materia de *“Protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Normas adicionales de protección”*. Para el manejo del juego de competencias incidente en este ámbito sectorial resulta primordial la atención de las determinaciones contenidas en la Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, que establece las bases rectoras de la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, garantizando en todo el territorio del Estado un elevado nivel de protección ambiental.

Dado el carácter eminentemente procedimental de la mayoría de las modificaciones previstas en las disposiciones finales, conviene agregar nuevamente una mención a la competencia que con carácter exclusivo recoge el artículo 31.1. 28ª del citado texto estatutario, sobre el *“Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”*.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Para culminar la descripción del marco normativo examinado es necesario efectuar una referencia a la normativa autonómica actualmente vigente y que viene ya ocupando, parte de la materia sobre la que incide la norma legal proyectada. Así, es preciso hacer una singular referencia a la Ley 7/2013, de 21 de noviembre, de adecuación de procedimientos administrativos y reguladora del régimen general de la declaración responsable y comunicación previa -que sería objeto de derogación-; así como al Decreto 69/2012, de 29/03/2012, por el que se regulan las actuaciones sobre calidad de los servicios públicos en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha -cuyos artículos 2, 3, 4 y 5 quedarían derogados-; al Decreto 12/2010, de 16/03/2010, por el que se regula la utilización de medios electrónicos en la actividad de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha -cuyo artículo 44, relativo a la Comisión de la Administración Electrónica y Simplificación de Trámites Administrativos, también es objeto de derogación-; y al Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, cuyos artículos 208, 211 y 212 y el capítulo III del Título VIII, son igualmente derogados.

IV

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

A) Observaciones esenciales de carácter general.- Dentro de este grupo se incluyen las siguientes:

1. Reproducción de preceptos de la normativa básica.- Un primer bloque de observaciones se refiere a aquéllas cuya esencialidad deriva de lo que se percibe como una constante en su redacción consistente en la incorrecta técnica normativa empleada, al reproducir preceptos de las leyes estatales declaradas básicas, técnica que se cuestiona por el margen de inseguridad y error que introduce, el cual se incrementa en casos como el presente en que se reproduce parcialmente la norma alterando su redacción. Esta técnica de la





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

reiteración de normas estatales ha venido siendo cuestionada por este Consejo, así en el dictamen 16/2007, de 25 de enero, se hacía cita de lo afirmado en el anterior 1/1999, de 12 de enero, relativo al anteproyecto de Ley de Conservación de la Naturaleza y Evaluación del Impacto Ambiental, texto que acudía reiteradamente a la reproducción de legislación básica estatal, y en el que se señalaba: *“En su dictamen número 31/1997, de 13 de mayo, este Consejo afirmaba a propósito de esta cuestión que “[...] el Tribunal Constitucional, se ha manifestado en reiteradas ocasiones (...) contrario a dicha técnica legislativa, a la que califica de peligrosa por estar abierta a potenciales inconstitucionalidades que se producirían cuando el precepto básico reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose la norma autonómica que lo reproducía (por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional 162/1996)”*. Sin hacer cuestión de esta doctrina, el Consejo estima en el caso de aquel dictamen que dadas las particularidades de la normativa básica en la materia objeto del mismo podía estar justificada esa técnica en beneficio de la comprensión de la norma autonómica; lo cual no impidió al Consejo advertir que *“seguida esa opción, la reproducción ha de ser rigurosa con el contenido de la norma estatal y que si bien no cabe exigir, a este respecto, una transcripción literal de ésta, sí es preciso que la norma autonómica incluya todos los aspectos que, sobre la materia, hayan sido declarados básicos; de otra forma si la reproducción es parcial, podría interpretarse que los aspectos de la regulación estatal no recogidos se excepcionan de su aplicación a la Comunidad Autónoma, incurriendo así en un evidente vicio de inconstitucionalidad”*.

Asimismo, más recientemente el Consejo de Estado en su dictamen número 73/2022, de 24 de marzo, que tiene por objeto el anteproyecto de Ley de Racionalización y Simplificación Administrativa de Extremadura, respecto a la técnica normativa de reproducción de normas estatales en normas autonómica, ha tenido ocasión de manifestarse sobre este punto expresando que, *“Una consecuencia de la existencia de la legislación básica en la materia [...] es el hecho de que su extensión deja márgenes estrechos a la capacidad normativa autonómica en algunos ámbitos. Esta circunstancia conduce en ocasiones a las comunidades autónomas a incurrir en una técnica normativa poco adecuada, y de la que en ocasiones adolece el anteproyecto, como es la de operar una reproducción de la ley estatal*.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

El Tribunal Constitucional ya ha advertido en diversas ocasiones (SSTC 341/1993, 164/1995, 162/1996, 150/1998, 172/2013 y 59/2016, entre otras), sobre los riesgos potenciales de esta práctica de reproducción de normas estatales por leyes autonómicas (leges repetitae), técnica que aunque no es ilegítima cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma, como aquí ocurre, sí resulta "peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades" (STC 341/2005, F.J. 9). En este sentido, para la admisibilidad de la lex repetita, el Tribunal Constitucional exige dar satisfacción a dos condiciones (STC 51/2019): que la reproducción de las bases estatales "tenga como finalidad hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias propias"; y que "la reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias de la misma".

De acuerdo con la citada doctrina del Tribunal Constitucional y a fin de no incurrir en infracción de la legislación básica dictada por el Estado, es preciso formular a continuación con carácter esencial las siguientes observaciones al anteproyecto:

Artículo 10. Encomiendas de gestión.- Se manifiestan en este precepto los inconvenientes que surgen por la utilización de la técnica normativa de reproducción de norma básica anteriormente aludida. Concretamente, el artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Del **apartado 1** no se deduce, como es básico a la vista de la norma estatal, que la encomienda sólo puede hacerse a un organismo administrativo o entidad de derecho público perteneciente a la misma o distinta Administración. Respecto a los motivos que justifican esta forma de ejercicio de la competencia, se añaden razones de “necesidad” o “interés público”, supuestos éstos no recogidos en la norma estatal básica, que los circunscribe a razones de “eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño”. Tampoco se excluye en la norma proyectada la exigencia establecida en la norma estatal, acerca de que las encomiendas de gestión no pueden tener por objeto prestaciones propias de los contratos públicos.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Además, debería quedar perfectamente determinado en la norma, en el **apartado 2**, la exigencia recogida en el artículo 11.2 de la norma estatal acerca de que la encomienda de gestión *“no supone cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o Entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda”*.

También debe recoger que, *“en todo caso, la Entidad u órgano encomendado tendrá la condición de encargado del tratamiento de los datos de carácter personal a los que pudiera tener acceso en ejecución de la encomienda de gestión, siéndole de aplicación lo dispuesto en la normativa de protección de datos de carácter personal”*.

Como ya se ha recogido anteriormente, y tal como sostiene el Consejo de Estado, la omisión de contenido de los preceptos básicos a la hora de transcribirlo podría interpretarse de forma que los aspectos de la regulación estatal no recogidos se excepcionan de su aplicación a la Comunidad Autónoma, incurriendo así en un evidente vicio de inconstitucionalidad.

Finalmente, en cuanto a las formalidades reguladas en el apartado 2, procede indicar que, el artículo 11.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, faculta a cada Administración para regular los requisitos necesarios para la validez de los acuerdos en que se formalice la encomienda de gestión, cuando ésta se realice entre órganos administrativos o Entidades de Derecho Público pertenecientes a la misma Administración. La redacción de este artículo del anteproyecto no precisa dicho extremo, por lo que se sugiere concretar que las exigencias recogidas en el apartado 2 resultan de aplicación a las encomiendas de gestión realizadas entre órganos administrativos o entidades de Derecho Público perteneciente a la Administración regional.

Artículo 12. Efectos del silencio administrativo en procedimientos de competencia regional iniciados a solicitud de la persona interesada.- Este precepto reproduce la norma básica estatal reguladora del silencio administrativo, concretamente el artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. No obstante, se realiza una separación sustantiva, transcripción parcial e incompleta de lo establecido en la norma básica. Así, en el apartado





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

3, párrafo segundo, se omite la parte de la regulación básica referida a los efectos del doble silencio que se recogen en un artículo distinto (artículo 13), esto es, *“No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado”*.

En este caso, atendiendo a la doctrina del Tribunal Constitucional expuesta, el artículo 12 efectúa una reproducción de la norma estatal básica que no queda justificada en la necesidad de mejorar la comprensión del desarrollo normativo y, además, se realiza de manera parcial e incompleta, omitiendo criterios previstos en la norma básica que alteran el régimen jurídico del silencio administrativo. Por tanto, considerando que, únicamente, el apartado 7 establece un mandato dirigido a los distintos órganos que integran la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la revisión del sentido del silencio, se sugiere que sea éste el único apartado del artículo 12 eliminando los restantes.

De forma más precisa y para el caso de que no se atendiera la anterior sugerencia, debemos advertir que la incorrecta transcripción que en el artículo 12.1 del anteproyecto se hace del artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, implica una alteración sustancial de la norma estatal básica ya que, el régimen de excepciones a la regla general se referencia no en relación al silencio positivo sino a la necesidad de dictar resolución expresa.

Artículo 13. Efectos del silencio administrativo en recursos de alzada interpuestos contra procedimientos de competencia regional.- Con fundamento en lo anteriormente expuesto en relación al artículo 12, se propone la supresión de este precepto, cuyo contenido debió ser recogido como un apartado del citado artículo.

Artículo 14. Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio.- Además de lo mencionado en el apartado anterior, se debe advertir especialmente que el apartado 1.b) del precepto transcribe de forma parcial el artículo 25.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, ya que, cuando establece que en los procedimientos en que la Administración ejerce





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

potestades sancionadoras o, en general, de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad, se omite, tal vez por considerar que es suficiente con la mención al instituto de la caducidad, que la resolución que así lo declarará tendrá que acordar el archivo de las actuaciones con los efectos previstos en el artículo 95.

Artículo 15. Plazos de resolución y notificación de procedimientos.- Además de reproducir la observación general que advierte de los peligros de la transcripción de normativa básica, debemos observar que tales peligros se concretan nuevamente, si atendemos al **apartado 2** del precepto en el que se establece que: *“Excepcionalmente, podrá establecerse de forma motivada un plazo superior, siempre que se encuentre motivado en razones imperiosas de interés general”*.

Este Consejo no termina de comprender el contenido y alcance de la norma. El apartado 1 de la norma, en correlación con la norma básica estatal establece un principio general según el cual el plazo será el establecido en la norma procedimental, sin que pueda exceder de seis meses a salvo de previsión por norma con rango de ley o previsión en norma de Derecho de la Unión Europea. Esta norma, ya recoge de forma imperativa las únicas excepciones al plazo máximo.

En primer lugar, el apartado 2, cuando establece que excepcionalmente podrá establecer de forma motivada un plazo superior, no aclara si lo será sólo mediante ley u otro tipo de norma o en el seno de una actuación administrativa. Sea como fuere, ambas posibilidades quebrantarían la norma estatal básica en la materia.

En cuanto al **apartado 3** del precepto, parece interpretarse que la norma prevé reducir el plazo máximo imperativo del apartado 1 en el ámbito autonómico a la mitad, 3 meses, al no establecer en la norma básica plazo mínimo. Pero si ello es así, no se entiende el contenido del apartado 1 de la norma, que parece contradecir el apartado 3, sin que podamos concluir de forma terminante y clara si el plazo máximo posible es de 3 o de 6 meses y si el régimen de excepción que se regula en el apartado 2 afecta al plazo máximo recogido en el apartado 1 o en el apartado 3.

Por último, a la vista de los términos en que está redactado ese apartado 3, teniendo en cuenta el aforismo jurídico *“lex posterior derogat*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

priori”, recogido expresamente en el ordenamiento jurídico por el artículo 2 del Código Civil, entendida como regla que se utiliza para resolver conflictos entre normas jurídicas de diferentes momentos en el tiempo, determina que la ley más reciente tiene prioridad y deroga a la anterior en los aspectos en que ambas se contradicen. En este caso, la amplitud con la que se establece la regla de tres meses de duración de los procedimientos “*en todos*”- dejando de lado las contradicciones que se aprecian entre el apartado 1 y el 3)- permite entender que los plazos de resolución establecidos en normas con rango de ley anteriores y que resulten superiores a tres meses quedan derogados, resultándoles de aplicación la regla contenida en este artículo de tres meses. Por lo que, si el fin perseguido con esta norma no resulta acorde con la interpretación expuesta, se propone clarificar la redacción estableciendo excepciones a la regla general, aludiendo, para ello, a los plazos establecidos en norma con rango legal en materias sectoriales o, en todo caso, que quede determinado de forma clara y precisa, si es lo que se pretende, la reducción que se quiere del plazo máximo de resolución en el ámbito autonómico, evitando la evidente y flagrante infracción al principio de seguridad jurídica que pone de manifiesto el precepto en cuestión.

Artículo 16. Plazo de emisión de informes.- La fundamentación jurídica anteriormente expuesta respecto a la reproducción de norma básica en leyes autonómicas resulta de aplicación al artículo 16, ya que éste reproduce parcialmente la norma básica contenida en el artículo 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

El precepto establece como plazo máximo para la emisión de informes y dictámenes el de 10 días, regla que se excepciona sólo por el establecimiento de un plazo mayor o menor en normativa estatal básica o de la Unión Europea. Asimismo, prevé que, excepcionalmente, “*por ley podrá también establecerse un plazo superior por razones imperiosas de interés general*”. La norma básica estatal, en el artículo 80.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, rebaja notablemente la excepción cuando establece que el plazo de 10 días puede verse alterado por una “*disposición*”, sin más. Por ello, entiende este Consejo improcedente alterar la norma básica llevando la limitación que recoge más allá en el ámbito autonómico.

En todo caso, aun cuando no se aceptara la anterior observación, tampoco se entiende que la limitación del anteproyecto establezca la





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

posibilidad de ampliación o disminución del plazo por norma básica estatal y olvide las normas autonómicas, como puede ser el artículo 51 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que regula el régimen especial que resulta de aplicación a la emisión de dictámenes por este Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha y que, atendiendo a la naturaleza del anteproyecto de ley sometido a consulta, no es posible su modificación debido a la mayoría cualificada de tres quintos de los miembros del Pleno de las Cortes de Castilla-La Mancha requerida para la modificación de la referida Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo.

Por todo ello, se propone la supresión del artículo 16.

Artículo 20. Potestad de comprobación de la Administración Regional.- El apartado 1 no transcribe de forma fiel la norma estatal básica, recogida en el artículo 69.1 segundo párrafo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. La norma autonómica recoge la posibilidad de que la Administración solicite, en cualquier momento, que se aporte la documentación exigible, además sin establecer el deber de entrega de esa documentación. La norma estatal dispone la facultad de la Administración de requerir en cualquier momento la aportación de la documentación acreditativa de los requisitos y el correlativo deber de aportación para el interesado. Debido a que jurídicamente no es lo mismo solicitar que requerir, debe respetarse el sentido de la norma estatal.

El apartado 3 del precepto autonómico, cuando se regulan los efectos de la no presentación de documentos que le sean requeridos al interesado, prevé los efectos de falta de presentación de la declaración responsable o documentación que la acompaña, omitiendo la falta de presentación de la comunicación, extremo que sí prevé el artículo 69.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Pese a que entendemos que se está ante una transcripción de la norma básica defectuosa, se debe advertir que tal omisión tendría unos efectos liberatorios para quien omite su obligación de presentación de una comunicación, amparándose en la falta de efectos legalmente previstos ante ese hecho. Nuevamente, se insiste en la importancia de transcribir la norma básica de una forma fiel.





B) Observaciones esenciales específicas.- En este grupo son destacables los preceptos concretos del articulado que suponen una transgresión de normativa básica estatal o que atentan contra la seguridad jurídica.

Artículo 11. Unidades Administrativas de apoyo.- En este artículo se faculta a la Administración para decidir acerca de la creación de unidades administrativas de apoyo en los servicios centrales o en las delegaciones provinciales, que son calificadas de provisionales, aunque se recoge la posibilidad de su conversión a unidades definitivas, cuando concurren razones de urgencia o necesidad con el fin de mejorar la prestación del servicio.

En el apartado 3 se indica que la conversión en definitiva de las unidades administrativas se llevará a cabo *“con independencia de las modificaciones en la relación de puestos de trabajo que resultaren necesarias”*.

Tal y como expresa el artículo 21 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, la estructuración del empleo público parte de la definición del puesto de trabajo como unidad orgánica básica constituida por el conjunto de funciones que deben ser ejercidas por los empleados y las empleadas mediante la realización de las tareas correspondientes. Por ello, resulta determinante en la creación de las referidas unidades administrativas de apoyo provisionales la dotación a las mismas de puestos de trabajo, que se llevará a cabo mediante la tramitación de la correspondiente modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo, salvo que la dotación de personal se realice mediante la ejecución de un programa de carácter temporal previsto en el artículo 8.1.c) de la referida Ley.

En consecuencia, la conversión de las unidades administrativas provisionales en definitivas se efectuará mediante la modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo y no con *“independencia”*. Igualmente, cabe advertir que en el apartado 2, donde se alude a la constitución de las unidades provisionales no se mencionan los procedimientos de dotación de los puestos de trabajo y su forma de provisión, por lo que resultará de aplicación lo establecido en la Ley 4/2011, de 10 de marzo. Por tanto, hacer referencia en el apartado 3 a las relaciones de puestos de trabajo, induce a confusión sobre la posible abstracción a dicho instrumento de ordenación en





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

la creación de las unidades provisionales, por lo que se propone suprimir la referida cita.

Asimismo, en el apartado 3, se establece que la transformación de las unidades administrativas provisionales a definitivas exige “*previo informe de la persona titular de la consejería a la que estuvieren adscritas*”, disponiendo el apartado 1 que las unidades provisionales se encuentran adscritas al órgano con competencia en materia de coordinación, por tanto, si ambas referencias pretenden referirse al mismo órgano se sugiere utilizar idéntica terminología con el fin de evitar confusiones, y si, por el contrario, se pretende que el informe sea emitido por la persona titular de la consejería donde se presta temporalmente el servicio de apoyo, procede la sustitución de la referencia a que “*estuvieren adscritas*” por no resultar correcta.

En definitiva, lo cierto es que la regulación que el precepto hace de las denominadas unidades administrativas de apoyo, es bastante confusa. El título del precepto las denominada Unidades Administrativas de Apoyo, al igual que el apartado 1 del precepto, cuando las define. La confusión nace cuando en el apartado 2 y 3 de la norma se añade el adjetivo de “*provisionales*”, desvirtuando así lo que se podía entender del apartado 1.

Por ello, si lo que se pretende es crear unas nuevas unidades administrativas en cada una de las delegaciones provinciales y en los servicios centrales, que presten servicio de apoyo temporalmente a otras unidades administrativas, no se está ante una unidad provisional, sino ante una unidad administrativa que tiene como objeto ese apoyo temporal a otras unidades, según las necesidades de servicio que vayan apareciendo. En cuyo caso parece que lo adecuado será crear esas unidades mediante las modificaciones necesarias en la Relación de Puestos de Trabajo y la provisión de los puestos se llevará a cabo mediante los procedimientos y condiciones establecidos en la Ley 4/2011, de 10 de marzo, de Empleo Público de Castilla-La Mancha.

Entiende este Consejo que se debería aclarar la finalidad perseguida y la regulación o base jurídica para la creación de las mencionadas unidades, nuevamente en aplicación del más elemental principio de seguridad jurídica.

Título IV. Entidades Colaboradoras de la Administración regional.- Este título introduce en los artículos 21 a 35 la regulación de las entidades colaboradoras de la Administración regional, figura que ha sido





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

regulada en los últimos años por varias comunidades autónomas como medida de simplificación y agilización de determinados procedimientos administrativos.

La regulación de las entidades colaboradoras contenida en el anteproyecto de Ley pretende seguir esta tendencia legislativa autonómica, si bien adolece de una gran indefinición a la hora de fijar las funciones que podrán ejercer estas entidades privadas y los ámbitos de actuación, que, a juicio de este Consejo, requiere replantear su redacción, a fin de eludir potenciales problemas interpretativos o de seguridad jurídica, según se observa a continuación.

El artículo 21.1 establece un concepto descriptivo y genérico de las entidades colaboradoras, quedando definidas como *“la persona jurídica que, debidamente autorizada de acuerdo con los requisitos y el procedimiento previstos en esta ley, e inscrita en el Registro General de Entidades Colaboradoras de Castilla-La Mancha, realice funciones de comprobación, informe y certificación sobre los ámbitos de actuación previstos en esta ley y en la legislación sectorial, en calidad de entidad técnica especializada”*.

Así, se establecen como funciones generales que podrán realizar las entidades colaboradoras las de *“comprobación, informe y certificación”* sobre *“los ámbitos de actuación previstos en esta ley y en la legislación sectorial”* en calidad de *“entidad técnica especializada”*. Por su parte, el artículo 22.1 enumera las materias competencia de la Administración regional sobre las que podrán ejercer las mencionadas funciones, dejando abierto dicho ámbito de actuación en su apartado 1) a *“Cualquier otra materia competencia de la Administración regional, cuando se regule en la correspondiente normativa sectorial”*.

A la vista de la generalidad de las funciones y de la amplitud con la que quedan regulados los ámbitos de actuación en los que podrán participar las entidades colaboradoras de la Administración regional, procede recordar lo previsto en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) que, tras señalar en su artículo 8.1 que *“Son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales”*, dispone en el artículo 9.2 que





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

“En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca”.

En similares términos se pronuncia la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha en el artículo 6.1 que: *“El ejercicio de las funciones, incluidas las directivas, que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales corresponden en exclusiva al personal funcionario”.* Añade la norma autonómica en el artículo 6.2 que *“Son funciones que implican la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales las siguientes: [] a) La instrucción o la elaboración de propuestas de resolución en procedimientos administrativos. [] b) La inspección, vigilancia o control del cumplimiento de normas o resoluciones administrativas. [] c) La emanación de órdenes de policía. [] d) El control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria. [] e) La contabilidad. [] f) Las de tesorería. [] g) La fe pública. [] h) La recaudación. [] i) La inscripción, anotación, cancelación y demás actos de administración de registros públicos. [] j) El asesoramiento legal preceptivo. [] A los efectos de lo previsto en el presente apartado y salvo supuestos excepcionales, se considerará que las funciones instrumentales, auxiliares o de apoyo no participan en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales”.*

Es indispensable, además, referirnos nuevamente a la jurisprudencia relativa a la reserva de tramitación de expedientes administrativos a funcionarios públicos y la limitación de las actividades que pueden ser realizadas por terceros ajenos a la organización administrativa. A este respecto, la citada sentencia del Tribunal Supremo 1160/2020, de 14 de septiembre, añade en su fundamento jurídico segundo a lo expuesto anteriormente lo siguiente: *“[...] la actividad administrativa ha de realizarse mediante el procedimiento establecido y este ha de tramitarse por las unidades administrativas del órgano que tenga asignada la competencia, pero como quiera que, por su propia naturaleza, requieren la integración de*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

personas físicas que desarrollen esa actividad, esa exigencia personal se vincula a los funcionarios públicos que, como se declara en el artículo 8 del Texto Refundido de la Ley del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de enero (también el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007), son "quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales". Y de manera específica dispone el artículo 9 en su párrafo segundo, que preceptivamente "el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca". [...]". De lo expuesto **hemos de concluir que en la medida que los procedimientos administrativos son los medios a través de los cuales las Administraciones Públicas desarrollan su actividad pública y ejercen sus potestades, y estas han de realizarse preceptivamente por funcionarios públicos, cabe concluir que los procedimientos administrativos han de tramitarse por funcionarios público, lo cual constituye la regla básica en materia de tramitación de procedimientos administrativos.** [] Como complemento de la regla anterior y como ya antes se dijo, incluso dentro del entramado orgánico que se constituye en el seno de las Administraciones, **el concreto ejercicio de una determinada actividad ha de desarrollarse de manera concreta por el órgano que tenga atribuida la competencia, por el que la tenga asignada como propia, conforme a lo que se declara en el artículo 8 de la vigente de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público y antiguo artículo 12 de la Ley 30/1992.** Y ello sin perjuicio de los supuestos de alteración de la competencia por la vía de la avocación, delegación de competencia o encomienda de gestión que se establecen en los mencionados textos legales. [] Bien es verdad, ya se anticipó antes, que no es infrecuente que la Administración pueda acudir a la colaboración externa para la prestación de servicios públicos en lo que se ha venido a conocer como la externalización en dicha prestación. Menos aún que debe cercenarse, sino todo lo contrario, que ello pueda hacerse acudiendo a medios propios, con independencia de la forma jurídica que dichos medios tengan. Pero no es de eso de lo que se trata en el presente supuesto porque ni se trata de un servicio público, en sí mismo considerado, sino de una propia actuación administrativa interna mediante la cual pueden dictarse los actos





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

*administrativos que, ellos sí, pueden comportar esa prestación de servicios; ni el ejercicio de dicha actividad puede encomendarse a personal ajeno a la Administración, como hemos visto. Por ello no es que la Administración externalice un servicio, es que se externaliza, podría decirse, ella misma, deja de ser Administración si deja de realizar lo que es básico para dictar actos administrativos, el procedimiento legalmente establecido para ello que es, no se olvide, una exigencia constitucional. [] Y es que, en la misma tramitación de los procedimientos administrativos, más aún en los sancionadores, como después se verá, se actúan potestades administrativas, con independencia de las potestades que se accionen en la resolución que pone fin a los procedimientos, más aun, que en los procedimientos están empeñados los intereses generales de las Administraciones, que, como ya se vio, constituyen el ámbito de actuación reservado a los funcionarios públicos. [] **Otra cosa será, y a ello deberá referirse el debate sobre esa pretendida polémica sobre la posibilidad de que las Administraciones puedan auxiliarse de terceros para la ejecución material de lo que se decida en la resolución que ponga fin a los procedimientos administrativos, pero no para su tramitación.** [] En resumen, la tramitación de los procedimientos administrativos, en cuanto constituyen la actividad indispensable, técnica y ordinaria de las Administraciones queda reservada para los funcionarios públicos integrados en los respectivos órganos que tienen asumida las competencias correspondientes, lo cuales, conforme a la planificación de los recursos humanos que se dispone en el artículo 69 del Estatuto Básico, han de tomar en consideración las necesidades que esa actividad ordinaria comporta [...]*”.

En el anteproyecto de Ley queda establecido en el artículo 21.1 que las entidades colaboradoras “*no tendrán carácter de autoridad ni podrán ejercer las potestades públicas propias de la Administración regional*”, añadiendo que la Administración regional podrá realizar, en cualquier momento, funciones de verificación y control sobre las actuaciones de las entidades colaboradoras. No obstante, a juicio de este Consejo, esa previsión no es suficiente para garantizar la reserva de actuación a funcionarios públicos prevista en el artículo 9.2 del EBEP, pues las previsiones específicas del propio anteproyecto no permiten determinar con claridad la limitación de las actividades que pueden ser realizadas por terceros ajenos a la organización administrativa o son directamente incompatibles con aquella previsión,





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

circunstancias que se aprecian en determinados preceptos del anteproyecto y en las disposiciones finales -de la segunda a la octava-.

Como se ha indicado al inicio, en los artículos 21 y 22 se establecen de forma genérica como funciones de las entidades colaboradoras las de *“comprobación, informe y certificación”*, sobre cualquier ámbito de actuación previsto en esa ley o en la legislación sectorial, lo que dificulta a este Consejo poder determinar si la intervención de los sujetos privados garantiza la reserva de actuación al personal funcionario en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales, pues ninguna definición se hace en el anteproyecto de las mismas.

Se observa, además, que las disposiciones finales que tienen por objeto la modificación de las leyes sectoriales para incluir la regulación de las entidades colaboradoras en las distintas materias, transcriben el contenido de determinados preceptos del anteproyecto de ley -lo que resulta innecesario, pues ya hay una remisión previa al título IV-, si bien realizan una reproducción parcial del artículo 21.2, omitiendo precisamente que las entidades colaboradoras *“no podrán ejercer las potestades públicas propias de la Administración regional”*, omisión que podría entenderse en sentido excluyente.

En la regulación de otras comunidades autónomas en esta materia, encontramos leyes que atribuyen funciones de *“comprobación, informe y certificación”* a las denominadas *“entidades colaboradoras de certificación”*, no obstante, los límites de actuación se encuentran mejor definidos, pues la intervención se limita a la emisión de un certificado acreditativo de la *“verificación de la documentación”* que deban presentar las personas interesadas ante los órganos o entidades públicos. Así, a modo de ejemplo, Ley 4/2022, de 27 de julio, de racionalización y simplificación administrativa de Extremadura, aclara, además, que *“La verificación consistirá en la revisión, informe y/o validación de la documentación que deba presentar ante la Administración autonómica, pronunciándose sobre la suficiencia y la idoneidad de la documentación para los fines que legalmente procedan [...]”*. Similar regulación se encuentra en Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de simplificación administrativa de la Comunidad Valenciana.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En el anteproyecto de Ley objeto de dictamen, las imprecisiones observadas, a juicio de este órgano consultivo, no resultan conciliables con el principio de seguridad jurídica exigido en el artículo 9.3 de la Constitución que, según ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia 46/1990, de 15 de marzo, este principio *“implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas [...] Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas”*.

En consecuencia, se considera necesario que en el anteproyecto de Ley, como norma que pretende servir de regulación general a cada una de las normas sectoriales autonómicas que prevean la intervención de entidades colaboradoras, las actuaciones de estas entidades en los ámbitos de la Administración regional, queden bien definidas y delimitadas, de forma que la intervención de sujetos privados en los procedimientos administrativos de cualquier materia quede limitada a la realización de actuaciones no decisorias ni determinantes del resultado de la tramitación del procedimiento, garantizando la reserva exclusiva a los funcionarios públicos del ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales que prevén los artículos 9.1 del EBEP y 6.1 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, en particular, las consideradas en el artículo 6.2 de esta norma autonómica.

En este sentido, debe advertirse que mediante Resolución de 1 de marzo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, se publicó el Acuerdo de 27 de febrero de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura, en relación con la Ley 4/2022, de 27 de julio, de racionalización y simplificación administrativa de Extremadura, que tenía por objeto el estudio y propuesta de solución de las discrepancias manifestadas en relación con el artículo 30 de la citada Ley, a fin de evitar la interposición de un recurso de inconstitucionalidad frente a la misma.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

La interpretación concertada que se dio a las funciones de las entidades colaboradoras fue la siguiente: ***“ambas partes coinciden en aplicar e interpretar que las entidades colaboradoras de certificación a las que se refiere el artículo 30 realizarán funciones de verificación y tareas materiales o técnicas de inspección, verificación y control excluyendo los actos de contenido jurídico y resolutorio. Esta interpretación se incorporará también en el desarrollo reglamentario que se haga de la norma”***.

A juicio de este Consejo, esta interpretación debería tenerse presente a la hora de definir y delimitar las funciones de las entidades colaboradoras de la Administración regional.

Asimismo, en las leyes sectoriales que se pretenden modificar en las disposiciones finales del anteproyecto con el objeto de incluir la regulación de las correspondientes entidades colaboradas, el contenido del artículo 21.2 del anteproyecto de Ley debe ser reproducido en su totalidad, incluyendo que estas entidades ***“no podrán ejercer las potestades públicas propias de la Administración regional”***, o bien deben contener una remisión expresa a ese precepto, ello sin perjuicio de las observaciones que se efectuarán en la presente consideración al contenido de determinadas disposiciones finales que, a juicio de este órgano consultivo, exceden los límites de actuación de las entidades privadas en los ámbitos de la Administración pública.

Por todo lo expuesto, entiende este Consejo que se hace necesario determinar y concretar las funciones declaradas propias de las Entidades Colaboradoras de la Administración Regional de comprobación, informe y certificación, máxime cuando no se está ante una entidad colaboradora con una finalidad concreta, como ocurre en otras comunidades autónomas, sino que extiende su ámbito de actuación a toda la Administración Regional.

Si la entidad colaboradora tiene su ámbito de actuación reducido o centrado en su calidad de entidad técnica especializada, calidad que se menciona en el apartado 1 del artículo 21 para ser omitida a lo largo del articulado, queda indeterminado si su ámbito de actuación va más allá de esa ***“calidad técnica especializada”*** con la que se proclama actuará.

Las funciones que se le atribuyen de comprobación, informe y certificación, implica tal grado de indeterminación que no puede excluirse, ni mucho menos, la invasión de la reserva de funciones exclusivas de la función





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

pública, por tanto es necesario un mayor grado de precisión, que tal vez puede venir dado por la determinación o concreción de las funciones instrumentales, auxiliares o de apoyo, previstas en el artículo 6.2, segundo párrafo, de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, que no participan en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales.

Si se analiza la combinación de las funciones predicadas en el artículo 21.1 del anteproyecto -de comprobación, informe y certificación-, con su materialización -según el artículo 22.3- en actas, informes y certificaciones, que contendrán un análisis de todos los elementos necesarios para comprobar el cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación, concluyendo si el expediente -habrá que entender administrativo- reúne todos los requisitos exigidos por la ley, no es difícil colegir que se está ante unas funciones de supervisión e informe sobre lo actuado en el expediente administrativo, que cuando menos serían directa o indirectamente coincidentes con las establecidas de forma exclusiva para funcionarios públicos en el artículo 6.1.b) de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, funciones de *“inspección, vigilancia o control del cumplimiento de normas o resoluciones administrativas”*.

Es por ello, que a juicio de este Consejo, parece más acorde con la legislación básica estatal y autonómica en materia de función pública incardinar las funciones y desempeños de las entidades colaboradoras, atendiendo a su calidad técnica especializada, a funciones instrumentales, auxiliares y de apoyo a las funciones de comprobación e informe, y restringir las funciones de certificación que se atribuyen a las entidades colaboradoras, o al menos aclarar que esas funciones de comprobación, informe y certificación lo serán en base a esa calidad técnica de la entidad y circunscrita a la misma de la que se pueda inferir claramente que cuando, como proclama el artículo 22.3 del anteproyecto, se comprueba el cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación, concluyendo si el expediente reúne todos los requisitos exigidos por la ley, se hace en una función de apoyo e instrumental técnica y no abarcando todos los aspectos que pueda contener el expediente administrativo, en cuyo caso sí puede interpretarse la sustitución de la labor funcional.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Es importante y trascendente lo sugerido, si tenemos en cuenta el carácter facultativo que para el ciudadano interesado tiene acudir a una entidad colaboradora (artículo 21.3 del anteproyecto), que va a conducir a la tramitación de dos tipos de expedientes: uno con participación de entidades colaboradoras y otro sin esa participación, debiendo asegurarse una actuación uniforme en los diferentes expedientes. Debe garantizarse que la actuación pública o administrativa sea la que impere y a la que habrán de amoldarse las actuaciones que realicen las entidades colaboradoras, evitando así el peligro de actuaciones dispares en los expedientes, extremo que se asegura si el cumplimiento de la normativa y de los requisitos legales (que no sean técnicos) se supervisa y evalúa por el personal funcionario a que se refiere el artículo 6.2.b) de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha.

Artículo 29. Participación de las entidades colaboradoras de la Administración regional en las actuaciones competencia de las entidades locales.- Este artículo, establece en su apartado 1 que *“Las entidades locales que lo deseen podrán recabar la participación de las personas jurídicas autorizadas como entidades colaboradoras, e inscritas en el Registro General de Entidades Colaboradoras de Castilla-La Mancha, para la ejecución de funciones relativas a materias de su competencia, en los términos y condiciones que establezcan en su normativa, en virtud de los principios de colaboración y cooperación establecidas en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha y el resto de normativa en vigor”*. Esta previsión se completa con la regulación contenida en el apartado 2, en el que se señala que *“Dicha participación se decidirá por el órgano competente de la entidad local, de conformidad con lo previsto en la Ley de Bases del Régimen Local. [...]”*.

Con carácter general, considera este Consejo que la redacción propuesta debería ser modificada y redactada con mayor claridad y precisión. Para ello, debería suprimirse la alusión a los principios de colaboración y cooperación establecidos en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, pues no guardan relación con el contenido previo que pretende regular la participación de entidades privadas en el ejercicio de funciones competencia de la Administración local, requiriéndose, en su lugar, una mención expresa a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. De esta forma, la participación de las entidades colaboradoras en la ejecución





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de funciones relativas a materias de la competencia de las entidades locales quedaría sometida a los *“términos y condiciones que establezcan en su normativa de conformidad con lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local”*. Convendría además suprimir la expresión *“que lo deseen”* pues resta al precepto valor normativo.

No obstante, estas modificaciones contribuirían a dotar al precepto de una mayor claridad y comprensión, pero no son suficientes para preservar el principio de seguridad jurídica, pues la redacción adolece de mayor generalidad e indeterminación que la expuesta en la observación anterior.

En el presente caso, del contenido del precepto se infiere que no se trata de permitir que las personas interesadas en un procedimiento administrativo puedan, de forma voluntaria, requerir la participación de entidades colaboradoras para el ejercicio de determinadas funciones -como queda regulado en el anteproyecto de Ley para la Administración regional-, sino que serán las propias entidades locales quienes requieran dicha participación privada, en términos generales, *“para la ejecución de funciones relativas a materias de su competencia”*.

Esta previsión, con la generalidad y abstracción redactada, podría interpretarse contraria a lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, que establece en su artículo 92 que *“Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”*.

Debe recordarse, además, que las formas de gestión de los servicios públicos de competencia local quedan establecidas en el artículo 85 de la citada Ley de Bases de Régimen Local, que establece lo siguiente: *“1. Son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias. [] 2. Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

enumeradas a continuación: [] A) Gestión directa: [] a) Gestión por la propia Entidad Local. [] b) Organismo autónomo local. [] c) Entidad pública empresarial local. [] d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública. [] Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. [...] B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. [] La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos”.

En consecuencia, sin perjuicio de que serían las ordenanzas municipales las que, en virtud de lo dispuesto en el precepto examinado del anteproyecto de Ley, regulen en su ámbito local la participación en determinados procedimientos de las entidades colaboradoras autorizadas por la Administración regional, regulación que, en todo caso, deberá efectuarse de conformidad con lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, considera este Consejo que el artículo 29 propuesto debe concretar los ámbitos de actuación y delimitar dichas funciones a actividades instrumentales y de asistencia técnica, en ningún caso decisorias, de forma que se garantice el principio de seguridad jurídica y la reserva exclusiva a los funcionarios públicos de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas prevista en los artículos 9 del EBEP y 92 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Por otra parte, establece el mismo **apartado 2** del artículo 29 que “*La entidad local podrá suscribir un convenio de colaboración con la Administración regional, al objeto de que ésta realice labores de inspección sobre los procedimientos en los que participen las personas jurídicas autorizadas como entidades colaboradoras*”. Si bien esta regulación debiera estar prevista en apartado independiente, la observación de este Consejo guarda relación con lo anterior, pues ante la generalidad y abstracción con la





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

que queda prevista la posibilidad de intervención de entidades privadas en la ejecución de funciones de cualquier competencia propia de las entidades locales, impide a este órgano consultivo determinar con claridad si la figura jurídica del convenio es el instrumento adecuado para la colaboración pretendida, amén la inmersión que en el ámbito de autonomía municipal pueda suponer la realización de labores de inspección sobre los procedimientos llevados a cabo en el ámbito municipal, aun cuando sea con el objeto de inspeccionar la labor desempeñada por la entidad colaboradora, siendo este también un aspecto necesitado de una redacción que excluya esta interpretación de la norma.

Título V. Administración digital.-

Artículo 49. Concepto y alcance.- En el apartado 3 se establece que *“Se fomentará la utilización de los datos que obren en poder de la Administración regional, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales distintos del propósito inicial englobado en la misión de servicio público para el que se hayan producido tales datos”*. La posibilidad de utilizar datos en poder de la Administración para fines distintos al propósito inicial se realiza sin discriminar entre datos de carácter personal y datos de otra naturaleza, por lo que resulta contrario a la normativa en materia de protección de datos personales, cuyo tratamiento ulterior de éstos para fines distintos del propósito inicial está condicionado por el cumplimiento de ciertos requisitos. Así, el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), en su artículo 5.1.b), dispone que los datos personales serán *“recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales («limitación de la finalidad»)”*. En cuanto a la licitud del tratamiento, el artículo 6.4 establece que, *“Cuando el tratamiento para otro fin distinto de aquel para el que se recogieron los datos personales no esté basado en el consentimiento del interesado o en el Derecho de la Unión o de los Estados*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

miembros que constituya una medida necesaria y proporcional en una sociedad democrática para salvaguardar los objetivos indicados en el artículo 23, apartado 1, el responsable del tratamiento, con objeto de determinar si el tratamiento con otro fin es compatible con el fin para el cual se recogieron inicialmente los datos personales, tendrá en cuenta, entre otras cosas: a) cualquier relación entre los fines para los cuales se hayan recogido los datos personales y los fines del tratamiento ulterior previsto; b) el contexto en que se hayan recogido los datos personales, en particular por lo que respecta a la relación entre los interesados y el responsable del tratamiento; c) la naturaleza de los datos personales, en concreto cuando se traten categorías especiales de datos personales, de conformidad con el artículo 9, o datos personales relativos a condenas e infracciones penales, de conformidad con el artículo 10; d) las posibles consecuencias para los interesados del tratamiento ulterior previsto; e) 1. la existencia de garantías adecuadas, que podrán incluir el cifrado o la seudonimización”.

Por todo lo anterior, se propone modificar la regulación sobre la posibilidad de utilizar datos para fines distintos del propósito inicial, discriminando en función de la naturaleza de los datos y las exigencias normativas que condicionan los ulteriores tratamientos, particularmente, en el caso de los datos de carácter personal.

Disposición final tercera. Modificación de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.- La disposición tiene por objeto la inclusión de un Título VIII en la Ley 3/2008, de 12 de junio, que regula las entidades colaboradoras de la Administración regional en materia forestal (ECAF).

En el artículo 99.1 que se introduce en la norma autonómica sectorial, se establecen los procedimientos en los que podrán actuar las ECAF, incluyendo en la letra d) la “*Tramitación de ayudas y subvenciones*”.

En materia de subvenciones, la participación de las entidades colaboradoras viene regulada de forma específica y con carácter básico en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que establece, en su artículo 12, que “*Será entidad colaboradora aquella que, actuando en nombre y por cuenta del órgano concedente a todos los efectos relacionados con la subvención, entregue y distribuya los fondos públicos a los*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

beneficiarios cuando así se establezca en las bases reguladoras, o colabore en la gestión de la subvención sin que se produzca la previa entrega y distribución de los fondos recibidos. Estos fondos, en ningún caso, se considerarán integrantes de su patrimonio. [] Igualmente tendrán esta condición los que habiendo sido denominados beneficiarios conforme a la normativa comunitaria tengan encomendadas, exclusivamente, las funciones enumeradas en el párrafo anterior. [...]”.

Estas entidades, quedan sometidas en la norma estatal al cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 13 y de las obligaciones que impone el artículo 15, debiéndose formalizar un convenio de colaboración entre el órgano administrativo concedente y la entidad colaboradora en el que se regularán las condiciones y obligaciones asumidas por ésta, de conformidad con lo previsto en el artículo 16.1. Igualmente, procede destacar que, según el artículo 16.5 de esta norma estatal, *“En el supuesto de que las entidades colaboradoras sean personas sujetas a derecho privado se seleccionarán previamente mediante un procedimiento sometido a los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación y la colaboración se formalizará mediante convenio”*. Señala, además, el artículo 16.6 que *“Cuando en virtud del objeto de la colaboración sea de aplicación plena la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público la selección de las entidades colaboradoras se realizará conforme a los preceptos establecidos en dicha Ley. En este supuesto, el contrato, que incluirá necesariamente el contenido mínimo previsto en el apartado 3 ó 4 de este artículo, así como el que resulte preceptivo de acuerdo con la normativa reguladora de los contratos públicos, deberá hacer mención expresa al sometimiento del contratista al resto de las obligaciones impuestas a las entidades colaboradoras por esta Ley”*.

Sobre la constitucionalidad de estos preceptos se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su sentencia 130/2013, de 4 de junio, relativa al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón en relación con diversos artículos de la Ley. En particular, señala la sentencia sobre el contenido del artículo 12.1 que *“El precepto encuentra amparo en el art. 149.1.18 CE, pues en él se lleva a cabo una configuración básica de la entidad colaboradora determinando las funciones características o centrales, con proyección externa, que la misma puede asumir, sin establecer qué funciones concretas tendrá la entidad colaboradora en cada caso, que es algo*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

que deberá establecerse a través de las bases reguladoras (cuando se les atribuya la entrega y distribución de fondos) o que deberá decidir la Administración concedente (cuando se trate de otras funciones). El precepto, además, no impide que se atribuya a la entidad colaboradora la valoración de las solicitudes –lo que, sin duda, entra en el concepto de gestión de la subvención– o facultades de control, previéndose de hecho en el propio art. 15 de la Ley 38/2003 que las entidades colaboradoras tengan, en su caso, entre sus funciones las de control sobre la realización de la actividad subvencionada y sobre el cumplimiento de la finalidad. Pero, además, conviene tener presente que en la propia STC 243/1994, FJ 4, que cita la representación procesal del Gobierno de Aragón y que se refiere a una regulación por el Estado del régimen de las entidades colaboradoras en materia de seguridad industrial, ya advertimos que si bien «en la función ejecutiva reservada a las Comunidades Autónomas debe entenderse incluida la potestad de dictar disposiciones o reglamentos internos de organización de los correspondientes servicios administrativos» y ello es aplicable, con las matizaciones necesarias, a las entidades colaboradoras, las regulaciones atinentes a las funciones de estas entidades, con claros efectos externos sobre derechos e intereses de los administrados, no puede considerarse una cuestión de mera organización interna”.

En cuanto al artículo 15.1 de la citada norma estatal, establece el Tribunal Constitucional en la mencionada sentencia que “la regulación de las funciones con proyección *ad extra* de las entidades colaboradoras y, cabe añadir ahora, la determinación de las obligaciones que estas funciones llevan anudadas, no son cuestiones de mera organización interna de las Administraciones autonómicas, sino aspectos básicos del régimen jurídico de los entes que pueden ejercer actividades de gestión de las subvenciones públicas «en nombre y por cuenta del órgano concedente» y encuentran, por tanto, amparo en el art. 149.1.18 CE. Por otra parte, ha de entenderse que los preceptos impugnados establecen un régimen uniforme de obligaciones nucleares para las entidades colaboradoras, pues las entidades que tengan asignadas algunas o todas las funciones características previstas en la Ley tendrán las mismas obligaciones centrales. Cuestión distinta es que las obligaciones concretas que tenga cada entidad dependa del alcance que se dé, en cada caso, a la colaboración, es decir, de las funciones que se les asignen, pero al mismo haz de funciones básicas le corresponderá el mismo haz de obligaciones nucleares [...]”.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En cuanto al artículo 16, se pronuncia el Tribunal Constitucional sobre los apartados 1 y 5, afirmando que *“Lo que establecen son reglas de funcionamiento comunes para todas las Administraciones Públicas cuando para la gestión de subvenciones acuden a la fórmula de la colaboración, por lo que estas reglas se incardinan en la materia «régimen jurídico de las Administraciones Públicas» (art. 149.1.18 CE). Se trata, además, de reglas que tienen una clara incidencia externa, puesto que afectan tanto a la relación entre la Administración concedente y la entidad colaboradora como a las relaciones de ambas con los administrados, pudiendo tener, por tanto, lo básico un alcance mayor que cuando se trata de regulaciones con efectos exclusivamente ad intra. Por otra parte, la previsión del convenio persigue favorecer la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), toda vez que permite a los interesados en la obtención de una subvención conocer las obligaciones asumidas por la entidad colaboradora y por ello los términos en los que puede relacionarse con ella; además, el convenio es el instrumento en todo caso previsto en la propia Ley 30/1992 (art. 15) para las relaciones de colaboración entre distintas Administraciones públicas; y, en el caso de que las entidades colaboradoras sean personas sujetas a Derecho privado, el convenio -cuando no procede un contrato regido por el texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre- es consecuencia del principio de selección en régimen de concurrencia que enuncia la misma Ley 38/2003 en el primer párrafo del art. 16.5 [...]”*.

Lo anteriormente expuesto evidencia la necesidad de suprimir la tramitación de ayudas y subvenciones que se prevé incluir en el artículo 99.1.d) de la Ley 3/2008, de 12 de junio, entre los procedimientos en los que podrán ejercer sus funciones las ECAF, pues su inclusión en el anteproyecto de Ley entraría en contradicción con los preceptos básicos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre.

Disposición final cuarta. Modificación de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha. La modificación prevista pretende incluir una disposición adicional cuarta en la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, con la finalidad de regular las entidades colaboradoras de la Administración regional en materia de Servicios Sociales (ECASS). No obstante, en el apartado 4 de la disposición, se establece que *“Las ECASS podrán actuar en los siguientes procedimientos: [] a) Solicitud de la*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

autorización administrativa prevista en el artículo 49 de esta Ley. [] b) Solicitud de la acreditación de calidad prevista en el artículo 50 de esta Ley. [] c) Otros procedimientos previstos por la normativa sectorial”, y añade su apartado 5 que “Dentro de los procedimientos relacionados en el apartado anterior, las ECASS, podrán ejercer las funciones que reglamentariamente se establezcan en los términos, con las condiciones y los límites que así se prevean”.

En relación con la amplitud con la que quedan previstos tanto los procedimientos en los que podrán actuar las ECASS como las funciones que podrán ejercer dentro de cualquiera de ellos, según se establezca en una norma reglamentaria, procede traer a colación lo afirmado por el Consejo de Estado en su dictamen 56/2019, de 28 de marzo, en el que señala que: “[...] *en relación con la potestad reglamentaria, "la eventual habilitación reglamentaria que la ley contenga nunca podrá legitimar, por razones de constitucionalidad, ni remisiones en blanco ni omisiones de aspectos esenciales que deban quedar definidos y precisados por la propia ley". Según ello, y como allí se dijo, "corresponde a la potestad reglamentaria establecer tan solo el complemento indispensable en el plano subordinado que es propio del reglamento, para facilitar o asegurar la ejecución, la efectividad y el mejor cumplimiento de la ley, sin interferir ni mucho menos alterar o adicionar lo que constituye el contenido sustantivo reservado materialmente a ella"*.

De este modo, y en sintonía con lo expuesto en la consideración anterior sobre la delimitación de las funciones que podrán ejercer las entidades colaboradoras de la Administración regional, se considera que la disposición que se pretende incluir en la norma de rango legal, debe delimitar con mayor concreción las funciones y los procedimientos en los que las entidades colaboradoras de la Administración podrán actuar en el ámbito de servicios sociales, como se hace en el resto de disposiciones finales que modifican con la misma finalidad otras leyes sectoriales y ello sin perjuicio de que se deje a la norma reglamentaria la concreción de algunos aspectos secundarios afectantes a dichos ámbitos.

Disposición final quinta. Modificación de la Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha. Se prevé en esta disposición final la modificación de varios preceptos de la Ley 4/2013, de 16





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha, todos ellos incluidos en el Título II de la norma, relativo al régimen de protección y conservación del Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha, así como la introducción de un Título VII sobre las Entidades Colaboradoras de la Administración regional en materia de Patrimonio Cultural.

En el **apartado uno**, se añade un apartado 3 al artículo 26 con la siguiente redacción: “3. *En el caso de las actividades a las que se aplica la evaluación de impacto ambiental, las Entidades Colaboradoras de la Administración regional podrán emitir el preceptivo informe relativo al Patrimonio Cultural, conforme se establece en el Título VII de esta Ley*”.

Reiterando el contenido de la observación anterior, entiende este Consejo que las funciones de las entidades colaboradoras de la Administración regional en ningún caso pueden incluir la elaboración de informes preceptivos y vinculantes, como es el previsto en el artículo 26 de la norma que se pretende modificar.

Según establece el artículo 26 de la Ley 4/2013, de 16 de mayo, “1. *La Consejería competente en materia de Patrimonio Cultural deberá emitir informe de los procedimientos de aprobación, modificación y revisión de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y de las actividades a las que se aplica la evaluación de impacto ambiental, que será vinculante en las materias que afecten al Patrimonio Cultural. Dicho informe deberá ser emitido en el plazo de un mes. []* 2. *En el caso de que durante el procedimiento de aprobación de cualquier instrumento de ordenación territorial y urbanística, se produjeran modificaciones en estos como consecuencia de los informes sectoriales o del resultado del trámite de información pública que afectaran al contenido del informe al que se refiere el apartado anterior o a los bienes que en él se identifiquen como integrantes del Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha, previamente a la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento de ordenación territorial y urbanístico deberá recabarse un segundo informe, con los mismos efectos, de la Consejería competente en materia de Patrimonio Cultural*”.

De conformidad con lo expuesto, dicho informe es preceptivo y vinculante y la competencia para su elaboración queda atribuida a la Consejería competente en materia de Patrimonio Cultural, por lo que su





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

emisión por parte de las entidades colaboradoras, como sujetos privados, supondría una vulneración de la reserva exclusiva a funcionarios públicos en el ejercicio de potestades públicas prevista en el artículo 9.2 del EBEP y del artículo 8.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que establece con carácter básico que *“La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes”*. Por tanto, entiende este Consejo que la actuación de las Entidades Colaboradoras en esta materia nunca puede implicar la emisión del preceptivo y vinculante informe antes referido, sin perjuicio de que se explore y determine a la hora de elaborar la norma, el posible encaje en algunas de las funciones instrumentales, auxiliares o de apoyo que no participan en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales que prevé el artículo 6.2 párrafo segundo de la Ley 4/2011 de 10 de marzo, de Empleo Público de Castilla-La Mancha.

En el **apartado dos**, se prevé modificar el artículo 36.2 de la norma, con la siguiente redacción: *“2. La utilización de los bienes de interés cultural estará siempre subordinada a que no se ponga en peligro su conservación y sus valores. Cualquier segregación o agregación, habrán de ser autorizadas por la consejería competente en materia de Patrimonio Cultural”*. Se pretende así suprimir de ese apartado los *“cambios de uso”* en un bien de interés cultural, actualmente incluidos en la vigente ley junto con la segregación o agregación y sometidos al régimen de autorización por la consejería competente.

Se añade, por ello, en el **apartado tres** de la disposición final, un apartado 3 al artículo 36, que establece que *“Los cambios de uso en un Bien de Interés Cultural estarán sujetos a declaración responsable. El modelo normalizado y el contenido de dicha declaración se establecerá mediante Orden del órgano con competencia en materia de patrimonio cultural”*.

La regulación contenida en los apartados anteriormente reproducidos, contradice lo previsto en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico, que dispone en su artículo treinta y seis, apartado 2, que *“La utilización de los bienes declarados de interés cultural, así como de los bienes muebles incluidos en el Inventario General, quedará subordinada a que no*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

se pongan en peligro los valores que aconsejen su conservación. Cualquier cambio de uso deberá ser autorizado por los Organismos competentes para la ejecución de esta Ley”.

Sobre la regulación de los bienes de interés cultural, procede traer a colación el contenido del dictamen n.º 264/2020, de 16 de abril, del Consejo de Estado, relativo a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos del Decreto-ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, en el que, recordando la doctrina del Tribunal Constitucional, señalaba que *“las Comunidades Autónomas carecen de competencia para “reducir los estándares de protección que comporta el régimen de los bienes de interés cultural regulado por el Estado mediante su Ley de patrimonio histórico”. (STC 17/1991)”*.

De conformidad con el artículo 36.1 de la Ley objeto de modificación, *“Los bienes declarados de Interés Cultural gozarán de la máxima protección y tutela”*. Por tanto, la sustitución de la autorización por la declaración responsable prevista en el mismo precepto para los cambios de uso en un bien de interés cultural, a juicio de este Consejo, implica una reducción de la protección reforzada de la que gozan estos bienes, protección que, según indica el Consejo de Estado en citado dictamen *“se concibe en nuestro ordenamiento como “un conjunto de medidas de defensa que, a más de referirse a su deterioro o destrucción, tratan de extenderse a la privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza” (STC 122/2014, de 17 de julio)”*.

En consecuencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 36, apartado 2, de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico, debe mantenerse la autorización por la consejería competente en materia de Patrimonio Cultural prevista en el vigente artículo 36.2 para los supuestos de cambios de uso de bienes de interés cultural.

Por otro lado, el **apartado cinco** de la disposición final analizada, pretende incluir un Título VII, relativo a las entidades colaboradoras de la Administración regional en materia de Patrimonio Cultural (ECAP). En el artículo 84, se establecen las funciones de las ECAP, señalando su apartado 1





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

lo siguiente: “*Las ECAP que hayan sido debidamente autorizadas podrán actuar en la emisión de informes de evaluación de impacto ambiental en aquellas materias que afecten al patrimonio cultural de la región*”, detallando en el apartado 2 de este precepto los aspectos que deberán contemplar “*los informes que elaboran las ECAP*”.

La redacción dada en el apartado 1 del artículo 84 parece referirse a la elaboración del “*informe de impacto ambiental*” previsto en la Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha, que se define en el artículo 4.3.e) como “*preceptivo y determinante del órgano ambiental con el que finaliza la evaluación de impacto ambiental simplificada*”, por lo que, de ser así, procede reiterar lo expuesto sobre el contenido del apartado uno de la disposición sobre la imposibilidad de emitir el preceptivo informe relativo al Patrimonio Cultural en los casos de las actividades a las que se aplica la evaluación de impacto ambiental.

No obstante, en la redacción propuesta del artículo 26.3 de la Ley 4/2013, de 16 de mayo, que ya ha sido objeto de observación, se incluye una remisión al Título VII tras la previsión de que las entidades colaboradoras de la Administración regional podrán emitir el preceptivo informe relativo al patrimonio cultural. Dada la aparente contradicción entre la terminología empleada aludiendo a la emisión de “*informes de evaluación de impacto ambiental*” y los aspectos que se prevén en el artículo 86.2 que estos informes deberán contemplar, no es posible inferir con claridad a qué informe se refiere el artículo 84.1 del anteproyecto. En todo caso, ambos se conciben como preceptivos y vinculantes, por lo que su emisión, como ya se ha observado anteriormente, no puede ser atribuida a las entidades colaboradoras, siendo además el informe de impacto ambiental determinante y finalizador de la evaluación de impacto ambiental simplificada, correspondiendo dictar esta resolución al órgano ambiental, de conformidad con lo establecido en el artículo 54 de la citada Ley 2/2020, de 7 de febrero.

Disposición final séptima. Modificación de la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha.- Se introduce a través de esta disposición la modificación de la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha, con el propósito de incluir las entidades colaboradoras en materia de economía circular (ECAEC).





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En el apartado 3 del artículo 10 que se pretende adicionar a la norma, se indica que las ECAEC podrán actuar en los siguientes procedimientos: atmósfera, residuos, suelos contaminados, control de vertidos y calidad de las aguas, ruido y Etiqueta Ecológica de la UE de productos y servicios.

El alcance que podrá tener la actuación de las ECAEC en dichos ámbitos se establece en el **apartado 4**, en el que se incluyen las siguientes funciones: “a) *Verificar el cumplimiento de los requisitos de integridad documental, suficiencia e idoneidad de la documentación aportada por la persona interesada [...].* [] b) *Acreditar que la documentación aportada cumple con la legislación aplicable al respectivo procedimiento administrativo.* [] c) *Colaboración en la tramitación de los instrumentos preventivos ambientales, en particular en el análisis técnico de los expedientes.* [] d) *Colaboración en el seguimiento, inspección y control del cumplimiento de las condiciones impuestas en los instrumentos preventivos ambientales y en la normativa ambiental aplicable”.*

Sobre la función de colaboración en la tramitación de los instrumentos preventivos ambientales, en particular, en el análisis técnico de los expedientes, prevista en la letra c), procede nuevamente recordar los pronunciamientos del Tribunal Supremo en la citada sentencia, señalando lo siguiente: “*en la medida que los procedimientos administrativos son los medios a través de los cuales las Administraciones Públicas desarrollan su actividad pública y ejercen sus potestades, y estas han de realizarse preceptivamente por funcionarios públicos, cabe concluir que los procedimientos administrativos han de tramitarse por funcionarios públicos, lo cual constituye la regla básica en materia de tramitación de procedimientos administrativos.* [] *Como complemento de la regla anterior y como ya antes se dijo, incluso dentro del entramado orgánico que se constituye en el seno de las Administraciones, el concreto ejercicio de una determinada actividad ha de desarrollarse de manera concreta por el órgano que tenga atribuida la competencia, por el que la tenga asignada como propia, conforme a lo que se declara en el artículo 8 de la vigente de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público y antiguo artículo 12 de la Ley 30/1992. Y ello sin perjuicio de los supuestos de alteración de la competencia por la vía de la avocación, delegación de competencia o encomienda de gestión que se establecen en los mencionados textos legales”.*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En virtud de lo expuesto, entiende este órgano consultivo que la función prevista en la letra c), en cuanto atribuye la tramitación de procedimientos administrativos a entidades privadas, excede los límites de actuación de las entidades colaboradas en los procedimientos administrativos, por lo que deberá modificarse la redacción o bien ser suprimida, y ello, sin perjuicio de la posibilidad de intervención en funciones de verificación documental que ya están previstas en las letras a) y b).

En relación con la función de colaboración en el seguimiento, inspección y control del cumplimiento de las condiciones impuestas en los instrumentos preventivos ambientales y en la normativa ambiental aplicable prevista en la letra d), se recuerda que, de conformidad con el artículo 6.2.b) de Ley 4/2011, de 10 de marzo, son funciones que implican la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales las siguientes: “[...] b) *La inspección, vigilancia o control del cumplimiento de normas o resoluciones administrativas*”, por lo que el ejercicio de esa función, en los términos expuestos, queda reservado a funcionarios públicos.

No obstante, procede traer a colación lo previsto, con carácter básico, en el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, legislación básica sobre protección de medio ambiente, que establece en su artículo 30 lo siguiente: “*Artículo 30. Control, inspección y sanción. 1. Las comunidades autónomas serán las competentes para adoptar las medidas cautelares y las de control e inspección, así como para ejercer la potestad sancionadora y para garantizar el cumplimiento de los objetivos de esta ley y de su desarrollo reglamentario, sin perjuicio de la competencia estatal en esta materia respecto de los vertidos a cuencas gestionadas por la Administración General del Estado. [] Los órganos competentes en materia de inspección podrán designar a entidades que demuestren la capacidad técnica adecuada, para la realización, en su nombre, de actuaciones materiales de inspección que no estén reservadas a funcionarios públicos; en ningún caso estas actuaciones podrán versar sobre el diseño de sistemas, planes o programas de inspección. [...]*”.

En el ámbito autonómico, el artículo 64.6 de la Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha, prevé que “*En la*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

acción de vigilancia, seguimiento y verificación podrán participar las entidades colaboradoras que se inscriban en un registro habilitado al efecto, en los términos en que se establezca en la correspondiente declaración de impacto ambiental o informe de impacto ambiental”.

En consecuencia, a juicio de este Consejo, debe coordinarse la redacción de la función prevista en el apartado d) con los preceptos señalados, de forma que las actuaciones de las entidades colaboradoras se refieran a actuaciones de vigilancia, seguimiento y verificación que no estén reservadas a funcionarios públicos.

Disposición final octava. Modificación de la Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha.- Las observaciones efectuadas al contenido de la disposición final séptima se hacen extensibles a las funciones previstas en las letras c) y d) del artículo 73.2 que se pretende incluir en la norma objeto de modificación.

V

Observaciones no esenciales.- Por último, procede efectuar varias observaciones, desprovistas de carácter esencial, atinentes a aspectos de técnica o sistemática normativa, relativas a cuestiones conceptuales o a simples extremos de redacción suscitadas por el texto del anteproyecto, cuya atención incidiría en beneficio de la calidad técnica de la disposición:

Título I. Organización para la simplificación administrativa.-

Artículo 1. Objeto.- En este artículo se regula el objeto de la norma expresando que *“El objeto de la presente ley es regular la aplicación de medidas de simplificación, agilización y digitalización administrativa en la Administración regional, mediante el fomento de la utilización de mecanismos de colaboración público-privada y la promoción de la Administración digital, al objeto de mejorar la gestión y la calidad de los servicios públicos que presta la Administración regional, en condiciones de igualdad y no discriminación”*. A la vista del contenido del Título IV de la norma proyectada, en el que se regula el régimen jurídico general de las Entidades Colaboradoras de la Administración regional que resultará de





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

aplicación a éstas Entidades con independencia de las materias en que ejerzan las funciones, a los efectos de dotar de coherencia la regulación específica que se realice en las leyes sectoriales y por razones de seguridad jurídica, se propone concretar en este artículo que como objeto de la norma es la regulación del régimen jurídico general de las Entidades Colaboradoras de Castilla-La Mancha, de ese modo se clarifica la aplicación de dicha regulación general a la totalidad de entidades que prestan servicio en el ámbito de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, impidiendo, así, la reproducción de esta regulación en todas y cada una de las leyes sectoriales o, en caso de omisión en éstas, las dudas de aplicación del régimen general.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.- Teniendo en cuenta que en el artículo 1 se ha recogido el ámbito objetivo de la norma, este artículo 2 debiera recoger sólo el ámbito subjetivo de la norma. Por ello, entiende este Consejo que debería eliminarse la referencia al acto administrativo. Además, debe tenerse en cuenta que la regulación de la norma no se circunscribe sólo a las entidades de los que puedan emanar actos administrativos o que tengan la consideración de administrativos.

Título III. Medidas de simplificación y agilización administrativa.-

Artículo 18. Aplicación de la declaración responsable y la comunicación.- En principio cabe remitirse a la observación de carácter esencial referida a la inadecuada técnica normativa de reproducción de la normativa básica estatal, debido a que en este caso la reproducción que se efectúa no es exacta incurriendo en alteraciones y omisiones, concretamente no se hace referencia a las facultades de la Administración de poder requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y la correspondiente obligación de la persona interesada de aportarla, que se recoge en el artículo 69.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

El **apartado 6**, establece que “*De manera excepcional, por norma con rango de ley, podrán mantenerse las autorizaciones o licencias previas por razones imperiosas de interés general*”. El concepto jurídico indeterminado que representa la referencia a las razones imperiosas de interés





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

general en que justificar el mantenimiento o determinación legal del régimen de autorizaciones o licencias, ha sido definido en la Ley 17/2019, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, indicando que. *“«Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”*.

Por ello, considerando el carácter básico del precepto transcrito y atendiendo a razones de seguridad jurídica se recomienda concretar el concepto *“razones imperiosas de interés general”* por remisión a la norma básica, así se propone la siguiente redacción: *“De manera excepcional, por norma con rango de ley, podrán mantenerse las autorizaciones o licencias previas por razones imperiosas de interés general, según la definición contenida en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio”*.

Artículo 19. Efectos de las declaraciones responsables y comunicaciones.- En cuanto al **apartado 1**, se reproduce el régimen establecido en el artículo 69.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sobre la eficacia de las declaraciones responsables y comunicaciones, que en este caso se encuentra justificada la opción por la técnica de reiteración de norma básica en aras de lograr una mejor comprensión de la norma y, en términos de seguridad jurídica, al clarificar de ese modo los concretos efectos que cabe atribuir a la presentación de dichas declaraciones y comunicaciones.

En el **apartado 2**, se establece la obligación de los órganos que promuevan el establecimiento del régimen de declaraciones responsable o comunicación de contar con servicios de inspección y control adecuados para ejercer las funciones de comprobación, control e inspección. Dicha previsión normativa constituye un mandato dirigido a los órganos de la Administración,





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

que deberá ser tenida en cuenta en el momento de la revisión periódica de los procedimientos a que vienen obligados en virtud de lo establecido en el artículo 18.5 del anteproyecto, por lo que se sugiere trasladar el apartado 2 del artículo 19 al artículo 18 por resultar más acorde con la regulación contenida en el mismo.

En el **apartado 4** se establece que *“Cuando la normativa sectorial no lo prohíba expresamente, se podrán tramitar todas las autorizaciones y licencias para el reconocimiento o ejercicio de un derecho o para el inicio de una actividad, en una misma declaración responsable”*. Considerando que el régimen de autorizaciones y licencias exige una tramitación de expediente por parte de la Administración cuyo acto final habilita para el inicio de la actividad o prestación del servicio, lo que se diferencia del régimen de las declaraciones responsables que gozan de eficacia directa únicamente condicionada por la potestad de comprobación que ostenta la Administración, ejercida tras el inicio de la actividad. Esta diferente naturaleza de ambas figuras jurídicas revela el carácter impreciso e incorrecto de la redacción de este apartado 4, al referirse a la tramitación de todas las autorizaciones y licencias en relación con la declaración responsable.

Además, la previsión de recoger en una única declaración responsable las manifestaciones de cumplimiento de la totalidad de requisitos establecidos en distintas normativas que resulten de aplicación al reconocimiento de un concreto derecho o facultad o para su ejercicio, deberá ser limitado al ámbito de competencias de los órganos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha -atendiendo al ámbito de aplicación de la norma proyectada-, por lo que se sugiere concretar dicho extremo con el fin de evitar la posible afección a las competencias, especialmente, de la Administración Local y, en su caso, de la Administración General del Estado.

Título IV. Entidades Colaboradoras de la Administración regional.- Sin perjuicio de las observaciones esenciales efectuadas en la consideración anterior al presente título, procede ahora señalar las siguientes observaciones con objeto de facilitar, como se ha dicho, la comprensión, interpretación y aplicación de la norma.

Con carácter general, se advierte que los distintos preceptos de este título hacen alusión a *“las personas jurídicas autorizadas como entidades*





colaboradoras”. No obstante, el artículo 21.1 establece el concepto de estas entidades señalando que “*Se considera entidad colaboradora de la Administración regional a la persona jurídica que, debidamente autorizada de acuerdo con los requisitos y el procedimiento previstos en esta ley, e inscrita en el Registro General de Entidades Colaboradoras de Castilla-La Mancha, realice funciones de comprobación, informe y certificación sobre los ámbitos de actuación previstos en esta ley y en la legislación sectorial, en calidad de entidad técnica especializada*”. Por tanto, una vez definidas estas entidades en los términos expuestos, el resto del articulado debe referirse a las “*entidades colaboradoras de la Administración regional*”, que son objeto de regulación en el anteproyecto de Ley.

Artículo 22. Ámbitos de actuación y funciones.- Además de las observaciones efectuadas en la consideración anterior, en el inicio del apartado 3, por coherencia terminológica con el segundo inciso y con los apartados 4 y 5, debe sustituirse “*certificaciones*” por “*certificados*”. Asimismo, sería conveniente definir de forma separada el contenido de las “*actas, informes y certificados*”, resultado de la actuación de las entidades colaboradoras, pues se prevé que todos ellos “*contendrán un análisis de todos los elementos necesarios para comprobar el cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación, concluyendo si el expediente reúne todos los requisitos exigidos por la misma*”.

En el **apartado 5**, se sugiere suprimir el inciso “*según su criterio*”, pues se presume la capacidad del órgano instructor para considerar si el contenido de las actas, informes y certificados emitidos por las entidades colaboradas es acorde con los requisitos que resulten de aplicación según la normativa sectorial aplicable en la materia y emitir informe motivado al respecto.

Artículo 23. Requisitos y procedimiento de autorización.- Este precepto, establece en el apartado 1 que “*Las personas jurídicas que quieran ejercer su actividad como entidad colaboradora de la Administración regional deberán obtener, para el ejercicio de sus funciones, una autorización emitida por la consejería competente por razón de la materia*”, enumerando seguidamente en el apartado 2 los requisitos que deben cumplir para obtener la correspondiente autorización.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Según el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público, que establece con carácter básico que *“Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias”*.

Por lo expuesto, y atendiendo también al contenido de Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), el procedimiento de autorización previsto en la norma para las entidades colaboradoras, debe quedar justificado y motivado, por lo que procede reiterar el contenido del informe emitido en la tramitación del anteproyecto de ley por el Jefe de Área de Coordinación Jurídica, Transparencia, Participación e Igualdad de Género de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, en el que se concluía lo siguiente: *“En consecuencia, principio de necesidad y proporcionalidad debe presidir todas las actuaciones de la Administración por las que se limite una actividad económica y hacerse extensivo a todos los requisitos que se establezcan para el acceso o ejercicio, como sucede en el presente caso, en el que se somete a un riguroso procedimiento de autorización administrativa a las personas jurídicas que pretendan obtener la condición de entidad colaboradora de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. En consecuencia, se recomienda que se introduzcan en la memoria justificativa de la norma y en la parte expositiva de la misma una motivación de la necesidad de recurrir a un régimen de autorización administrativa al concurrir razones imperiosas de interés general, que deberán razonarse ampliamente”*.

Por otra parte, se sugiere concretar en el **apartado 5** que la solicitud de renovación queda sometida al cumplimiento de los mismos requisitos que la solicitud inicial. Debería, además, aclararse si el procedimiento de solicitud inicial es también de aplicación a la renovación de la autorización.

Artículo 28. Incompatibilidades.- Señala este precepto en el **apartado 1** que *“Las personas jurídicas autorizadas como entidades*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

colaboradoras, así como sus propietarios, no podrán tener relación jurídica, previa o sobrevenida, de ningún tipo con las personas, entidades o empresas que sean parte del procedimiento administrativo en el que ejercen sus funciones de colaboración con la Administración regional, ni con las autoridades o personal empleado público intervinientes en el mismo que pueda producir dependencia, subordinación o conflicto de intereses. Se excluyen las propias funciones previas de colaboración que hayan podido ejercer en el marco de la presente ley”.

Se sugiere modificar la redacción para una mayor claridad del precepto y mejor delimitación de las causas de incompatibilidad, suprimiendo la alusión a “*sus propietarios*”, pues la autorización como entidad colaboradora y su actuación no va asociada a ninguna propiedad. Asimismo, deberían también suprimirse los términos “*previa o sobrevenida, de ningún tipo*”, que introducen un grado de generalidad que hace difícil determinar el ámbito temporal de aplicación y los concretos motivos de incompatibilidad.

Para dotar al precepto de una mayor claridad y concreción, sería conveniente añadir una redacción similar a la prevista en algunas leyes de otras comunidades autónomas que regulan la misma materia: “[...] que pueda producir dependencia, subordinación o conflicto de intereses que, en cualquier forma, pueda afectar a su objetividad e independencia de criterio. [...]”.

En el apartado 2, se aconseja suprimir el término “*vinculación*” pues no se menciona en el apartado 1 y podría inducir a confusión.

Artículo 30. Retribución económica.- El **título** del precepto sería más acorde con su contenido sustituyendo “*retribución*” por “*contraprestación*”, o bien denominarlo “*tarifas*”.

Por otra parte, se establece en el **apartado 4** que “*Las tarifas se actualizarán anualmente, de acuerdo con el Índice de Precios al Consumo*”. Como ya se observó en el informe emitido en la tramitación del anteproyecto de ley por el Jefe de Área de Coordinación Jurídica, Transparencia, Participación e Igualdad de Género de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, esta actualización en función del índice de precios al consumo no parece ir en conjunción con la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, que, con carácter general, no permite la revisión





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

periódica y predeterminada en función de precios, índices de precios o fórmulas que los contengan, por lo que se aconseja su revisión.

Artículo 31. Póliza de seguro.- El apartado 1 de este artículo que dispone que *“Las personas jurídicas autorizadas como entidades colaboradoras de la Administración regional serán responsables frente a ella y las personas interesadas solicitantes de sus servicios, por los daños y perjuicios derivados del ejercicio de sus funciones”*, tendría mejor encaje en el artículo 34, relativo a la *“Responsabilidad de las entidades colaboradoras y reclamaciones antes las mismas”*.

Artículo 34. Responsabilidad de las entidades colaboradoras y reclamaciones antes las mismas.- En el apartado 3, se establece que *“Las personas o entidades interesadas que pudieran resultar afectadas por las actuaciones de una persona jurídica autorizada como entidad colaboradora en el curso de un procedimiento administrativo competencia de la Administración regional podrán presentar reclamación ante aquella, de acuerdo con el procedimiento que la misma establezca, en los términos establecidos en la normativa sectorial”*.

Con la finalidad de dotar al precepto de mayor claridad y comprensión, se sugiere modificar la redacción en términos similares al siguiente: *“Las personas o entidades interesadas que pudieran resultar afectadas por las actuaciones de una entidad colaboradora en el curso de un procedimiento administrativo podrán presentar reclamación ante la Administración regional, de acuerdo con el procedimiento establecido en la normativa sectorial”*.

Artículo 35. Renuncia y pérdida de la condición de entidad colaboradora de la Administración regional.- Se sugiere en este artículo unificar la terminología empleada para referirse a los mismos supuestos, pues en los distintos apartados se emplean de forma indistinta los términos *“renuncia”* o *“cese voluntario”*, o bien *“pérdida”*, *“cese”*, *“revocación”* o *“extinción”*.

En concreto, en el apartado 2, se hace alusión a la *“renuncia”* y al *“cese voluntario”*, siendo el primero de ellos el que encuentra concordancia con el título del precepto.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Con la misma finalidad de unificar la terminología empleada con el título del precepto, la parte inicial del **apartado 4** debería hacer referencia a la declaración de *“pérdida de la condición de entidad colaboradora”* y no a *“declarar la revocación”*. De este modo, tendría mejor encaje el primer supuesto previsto en la letra a) relativo a la renuncia de la persona jurídica, con la introducción previa.

En la letra b) de este apartado 4, se prevé entre los casos que pueden dar lugar a la pérdida de la autorización *“Por la pérdida sobrevenida de alguno de los requisitos esenciales necesarios para obtener la autorización, previo procedimiento contradictorio”*. De referirse al mismo supuesto que contempla el artículo 25, debería unificarse la redacción, pues en este último se establece que *“El incumplimiento sobrevenido de cualesquiera de los requisitos exigidos para la autorización determinará la pérdida de la autorización, previa tramitación de expediente contradictorio, de acuerdo con lo regulado en la normativa sectorial”*. En caso contrario, debería incluirse también el supuesto previsto en el artículo 25 en el apartado 4.

En la letra c) se incluye como supuesto de pérdida de la autorización *“Por la imposición como sanción accesoria de la revocación de la autorización”*. No obstante, el artículo 69.3 únicamente establece la posibilidad de imponer como sanción accesoria por la comisión de infracciones graves o muy graves *“La suspensión de la autorización de la persona jurídica para operar como entidad colaboradora de la Administración regional”*. Dado el carácter temporal de la suspensión, no puede ser incluida entre los supuestos de pérdida de la autorización. En consecuencia, el contenido de la letra c) debe modificarse, de tal forma que haga referencia a la extinción de la autorización que contiene el artículo 69.4, que señala que *“la extinción de la autorización de la persona jurídica para operar como entidad colaboradora de la Administración regional procederá por la reincidencia en la comisión de infracciones muy graves en un período de cuatro años, declarada por resolución firme en vía administrativa”*.

Título V. Administración digital.-

Capítulo I. Principios generales.-

Artículo 36. Principios de la Administración digital.- A lo largo de este artículo se cita *“personas interesadas”* en relación al principio de





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

igualdad que resulta de aplicación a las personas que se relacionen con la Administración, el principio de accesibilidad universal a la información y a los servicios por medios digitales, el principio de proactividad y el principio de asistencia. Dichos principios atendiendo a su definición resultan de aplicación a la ciudadanía en su conjunto con independencia de la condición de persona interesada en un procedimiento concreto que pueda ostentar el ciudadano o ciudadana. Por lo que se sugiere sustituir el término “*personas interesadas*” por “*ciudadanía*” o “*ciudadanas y ciudadanos*”.

En el **apartado 2**, párrafo g), por razones de seguridad jurídica y con el fin de mejorar la interpretación de la norma se propone sustituir “*según la normativa vigente*” debido al carácter impreciso y genérico de la referencia, por “*en cumplimiento de la normativa en materia de protección de datos*”.

Capítulo II.- En lo referido al título “*Derechos de las personas interesadas*”, considerando que la función del título es identificar el objeto de la regulación, resulta erróneo eludir a “*personas interesadas*” puesto que los derechos contenidos en este Capítulo II están referidos a las personas con independencia de su condición de interesadas, además, los derechos que se regulan en esta parte de la norma están limitados al ámbito de la Administración digital, por lo que se sugiere la modificación del título por “*Derechos de los ciudadanos y ciudadanas en materia de Administración digital*” o similar. Ello en consideración a la definición de persona interesada que realiza el artículo 4 de la Ley 39/2025, de 1 de octubre.

Artículo 37. Derechos en materia de Administración digital.- En cuanto al título del artículo se propone su modificación con el fin de no reproducir el título del Capítulo en el que se encuadra, se propone como tal “*Derechos*”.

En cuanto al **apartado 2**, nos remitidos a lo manifestado anteriormente respecto a la referencia a “*personas interesadas*”. Además, en este caso, la configuración del derecho a relacionarse con la Administración regional por medios digitales por remisión al artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, pone de manifiesto la incorrección de la referencia, ya que el referido artículo regula derechos cuya titularidad corresponde a las personas que se relacionan con las Administraciones con independencia de su condición de interesadas.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

El **apartado 3** resulta reiterativo del apartado 2, ya que ambos regulan el derecho de las personas a relacionarse mediante medios digitales con la Administración para el ejercicio de los derechos reconocidos en la legislación vigente.

Artículo 39. Sistema multicanal de interacción y atención a la ciudadanía - En este artículo hasta en tres ocasiones se alude a “*personas interesadas*” cuando la regulación contenida en el mismo está referida a los ciudadanos y ciudadanas con independencia de su condición de persona interesada, como se pone de manifiesto en el propio título del artículo “*ciudadanía*”.

Artículo 40. Promoción, fomento e impulso de la Administración digital.- En los **apartados 4 y 5** constan cuatro referencias a “*personas interesadas*” de forma incorrecta, con fundamento en lo anteriormente expuesto a este respecto, se propone su corrección.

Artículo 41. Actuación administrativa automatizada.- En el **apartado 3** se prevé la posibilidad de realizar actuaciones automatizadas proactivas condicionando la misma a que resulte “*conforme a la normativa vigente*”. Con el fin de facilitar la interpretación de la norma y garantizar la seguridad jurídica que debe predicarse de los preceptos normativos, se sugiere concretar al menos el ámbito normativo a que viene referido dicha mención.

Artículo 43. Transmisión de datos y reutilización de la información.- En los **apartados 1 y 2** la regulación se define por remisión a “*la normativa en vigor*” y “*la normativa vigente*” sin concretar el ámbito normativo a que viene referida. Por ello, con fundamento en lo expuesto en el análisis del artículo anterior se sugiere especificar dicho extremo.

Artículo 46. Garantía jurídica en el uso de la Inteligencia Artificial por la Administración regional.- El **apartado 1** establece que, “*La base jurídica para la utilización de Inteligencia Artificial es el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento, debiéndose cumplir con lo establecido en la normativa vigente en materia de protección de datos*”. La redacción resulta imprecisa y confusa ya que la expresión “*base jurídica*” se refiere a los fundamentos normativos sobre los cuales se apoyan las acciones, decisiones, etc., siendo utilizada en este precepto para describir





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

el fundamento factico de la decisión de utilizar Inteligencia Artificial, por tanto, se propone sustituir *“La base jurídica”* por la siguiente redacción *“La utilización de Inteligencia Artificial vendrá fundamenta en el cumplimiento de una misión [...]”*.

Artículo 48. Derechos de información de las personas interesadas.- A los efectos de mejorar la redacción del artículo se propone suprimir en el primer párrafo *“en, los procedimientos de los que forme parte”*, por resultar reiterativo. Con la misma finalidad, en el párrafo e) se sugiere suprimir *“, del que sea parte”*. En el párrafo f) con el fin de mejorar la redacción, se propone la siguiente, *“Contribución del sistema de Inteligencia Artificial utilizado en la toma de decisiones que se adopten o predicciones generadas”*.

Artículo 51. Derechos de las personas y entidades privadas.- En el **párrafo c)** se sugiere suprimir el adjetivo *“interesadas”* en alusión a las personas. Ello con fundamento en lo expuesto en las observaciones a los artículos precedentes sobre la definición de persona interesada con la regulación contenida en la normativa básica de procedimiento administrativo.

Artículo 52. Concepto.- En el **apartado 1** se define Espacio Ciudadano indicando que, *“El Espacio Ciudadano se constituye como un área de servicios digitales donde se incorporará toda la información relevante de las personas físicas o jurídicas, empresas y entidades usuarias, [...]”*. En el entendimiento de que la voluntad de la norma es dotar de amplitud al acceso a este Espacio, con el fin de no excluir a entidades dotadas de personalidad jurídica que pudieran entablar relaciones jurídicas con la Administración, se sugiere hacer referencia a ciudadanos y ciudadanas ya que incluye a las personas físicas, a las personas jurídicas, a los grupos de afectados, a las uniones y entidades sin personalidad jurídica y a los patrimonios independientes o autónomos, cuando tengan reconocida capacidad de obrar ante las administraciones públicas.

Además, con el fin de mejorar la redacción se propone sustituir *“[...] ciudadanía y otro para lo relativo a empresas”* por *“[...] ciudadanía y otro para las empresas”*.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En cuanto al **apartado 2**, nos remitimos a las observaciones realizadas a los artículos precedentes respecto a limitar la regulación a las personas interesadas.

Artículo 53. Información contenida en el Espacio Ciudadano.- En lo referido al **párrafo a)** se sugiere sustituir la referencia a “*la persona, física o jurídica, o la entidad*” por “*los ciudadanos y ciudadanas*”, en base al fundamento contenido en la observación al artículo anterior.

En cuanto al **párrafo b)**, nos remitimos a las observaciones realizadas a los artículos precedentes respecto a limitar la regulación a las personas interesadas.

Artículo 54. Canal Empresas en el Espacio Ciudadano.- En el **apartado 1** se alude a “*personas*” titulares de actividades económicas. En consideración a la variada naturaleza jurídica de los titulares de dichas actividades más allá de las personas físicas o jurídicas, se recomienda suprimir el término “*personas*”, proponiéndose la siguiente redacción “[...] *que sean parte los titulares de actividades económicas* [...]”.

Artículo 55. Relación de servicios prestados por el Espacio Ciudadano.- En cuanto al **primer párrafo** del artículo respecto a la referencia a “*las personas, físicas o jurídicas y las entidades usuarias*”, nos remitimos a la observación efectuada al artículo 53. Con idéntico fundamento se propone sustituir la referencia a “*persona usuaria*” que se recoge en los **párrafos a) y c)** por “*ciudadanos y ciudadanas*”.

Artículo 56. Proactividad en la prestación de los servicios públicos.- En el **apartado 1** en la alusión a “*personas físicas o jurídicas y a las entidades usuarias y otros interesados del mismo*”, nos remitimos a la observación realizada al artículo 53 respecto al uso de “*ciudadanos y ciudadanas*”.

Respecto al **apartado 2**, por tratarse de una definición que completa la regulación contenida en el apartado 1, se sugiere incluir el texto del apartado 2 como segundo párrafo del apartado 1, con el fin de mejorar la sistemática y comprensión de la norma.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En los **apartados 3 y 4** se menciona “*los servicios proactivos y personalizados*”. En el apartado anterior de este artículo se han definido los servicios proactivos y no los servicios “*personalizados*”, por lo que se recomienda su definición.

Título VI. Régimen sancionador.-

Capítulo I. Disposiciones generales.-

Artículo 58. Órganos competentes.- En el **apartado 1**, se establece que “*La competencia para incoar y resolver los expedientes sancionadores previstos en este Título corresponderá a los órganos competentes por razón de la materia*”. Se omite en este artículo una cuestión esencial en el ejercicio de potestades sancionadoras, como es la obligación de establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que deberán encomendarse a órganos distintos, en virtud de lo establecido en el artículo 63.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, por lo que se sugiere añadir al apartado “*debiendo quedar establecida la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándose a órganos distintos*”.

La misma precisión debe ser añadida en el **apartado 2**, relativo a la competencia de las entidades locales para iniciar y resolver el correspondiente procedimiento sancionador. En cuanto a los convenios de colaboración, se recuerda que cualquier modificación de redacción en el artículo 29 en atención a lo observado en la consideración anterior a dicho precepto, deberá ser tenida en cuenta en este apartado.

Artículo 59. Sujetos responsables.- La responsabilidad se describe en el **apartado 1** de este precepto estableciendo que, “*A los efectos de esta ley, se considerarán responsables de las infracciones reguladas en los artículos 61,62 y 63 a las personas interesadas, que resulten obligadas a suscribir las declaraciones responsables y comunicaciones requeridas en el marco de un procedimiento administrativo competencia de la Administración regional, así como a los que por acción u omisión realicen hechos constitutivos de infracción recogidos en este título*”.

En la regulación de la responsabilidad ésta queda limitada a las “*personas interesadas*”, que tal y como se ha justificado con anterioridad, en



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

dicha definición no se incluye a la totalidad de personas y entidades titulares de los derechos y obligaciones que se regulan en este texto legal.

Capítulo II. Infracciones y sanciones en las declaraciones responsables y comunicaciones.-

Artículo 61. Infracciones leves.- En el **párrafo a)** con el fin de mejorar la descripción de los hechos constitutivos de infracción y debido a que el contenido de las declaraciones responsables viene referido a datos y manifestaciones, se recomienda incluir en la descripción del tipo “*dato o manifestación*”.

Artículo 62. Infracciones graves.- Tanto en el **párrafo b)** como en el **párrafo e)** la descripción de los hechos constitutivos de infracción viene referida al “*carácter esencial*” de los datos y manifestaciones contenidas en las declaraciones responsables, sin que se precise qué cabe entender por esencial a estos efectos.

Al respecto, en concordancia con la jurisprudencia constitucional, el legislador puede y debe realizar un importante esfuerzo en la definición del régimen de infracciones y sanciones, pese a la dificultad que puede comportar en algunos sectores la definición precisa de las conductas objeto de sanción.

La sentencia del Tribunal Constitucional 162/2008, de 15 de diciembre, recuerda que “*el artículo 25.1 CE incorpora la regla nullum crimen nulla poena sine lege*”, que comprende tanto una garantía formal como una garantía material de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo. La garantía formal que supone la exigencia de reserva de ley y la garantía material que “*aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones*” (STC 242/2005, FJ 2; doctrina que se reitera en numerosas sentencias posteriores (entre ellas, en la STC 150/2015, de 6 de julio, FJ 2).

En su sentencia 220/2016, de 19 de diciembre (FJ 5), el Tribunal Constitucional declara que “*la garantía de certeza puede resultar vulnerada*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

por la insuficiente determinación ex ante de la conducta sancionable, como defecto inmanente a la redacción legal del precepto sancionador”, vulneración que “afectaría a la calidad de la ley, esto es, a la accesibilidad y previsibilidad del alcance de la norma en el ámbito penal o sancionador (SSTC 184/2003, de 23 de octubre, FJ 3, y 261/2015, de 14 de diciembre, FJ 5)”.

En esta línea, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, dispone en su artículo 27.1 que “*sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley*”, y añade en su apartado 2 que “*únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley*”. Todo ello, sin perjuicio de que, según prevé el apartado 3 de dicho precepto, las disposiciones reglamentarias de desarrollo puedan introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente, con la finalidad de contribuir a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes, “*sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla*”. Señala, finalmente, dicho artículo en su apartado 4, que “*Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica*”.

Por todo lo expuesto, este Consejo Consultivo ha subrayado en otras ocasiones que no basta con una genérica previsión legal, sino que se debe contemplar con el mayor rigor posible la conducta infractora. La exigencia más evidente que deriva del artículo 25 de la Constitución es que la misma esté amparada en una norma con rango de ley; no siendo así se ejercitaría sin la cobertura adecuada, fuera de los límites constitucionales. Se debe respetar, por tanto, el denominado “*principio de tipicidad*”, que no es sino un requerimiento de técnica legislativa cuya traducción implica, por un lado, el deber de que se contemple con el mayor rigor posible la conducta infractora, describiéndola con detalle, y, por otro, la prohibición de tipos abiertos o fórmulas analógicas que no garanticen suficientemente la posibilidad del conocimiento de la acción u omisión administrativamente conminada, pudiendo hacer posible una apreciación libre y arbitraria de la infracción y su sanción. Solamente en casos en que los bienes jurídicos protegidos demandan necesariamente la utilización de conceptos de carácter genérico, ha admitido





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

el Tribunal Constitucional tipificaciones que por su propia naturaleza conllevan un mayor grado de indeterminación (sentencias 62/1982, de 15 de octubre y 50/1983, de 14 de junio).

La jurisprudencia constitucional más reciente reitera que *“la garantía material implica que la norma punitiva permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador”* (146/2017, de 14 de diciembre, FJ 3).

Dicho lo anterior, y a los efectos de describir debidamente la conducta constitutiva de infracción, resulta necesario definir qué se entiende por inexactitud, falsedad u omisión de carácter esencial, ya que dicho carácter resulta determinante para la calificación de la infracción.

Capítulo III. Infracciones y sanciones de las entidades colaboradoras de la Administración.-

Con carácter general, se observa que el capítulo pretende regular un régimen sancionador común a las entidades colaboradoras de la Administración regional autorizadas para actuar en los distintos ámbitos materiales previstos en el anteproyecto de Ley o que se prevean en la correspondiente ley sectorial. Se sugiere hacer una revisión de las infracciones que se pretenden tipificar en este capítulo en caso de atenderse las observaciones relativas a las entidades colaboradoras que han sido efectuadas en la consideración anterior.

Finalmente, como ya se ha señalado, sería más adecuado mencionar en los preceptos como sujeto responsable a la *“entidad colaboradora de la Administración regional”* y no a la *“persona jurídica autorizada”*.

Artículo 66. Infracciones leves.- En la letra c) se establece como infracción leve *“Cualesquiera otros incumplimientos que no hayan sido calificados como infracción grave o muy grave”*.

La doctrina que anteriormente se ha resumido sobre las garantías a observar en la tipificación de las infracciones lleva a este Consejo a señalar





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

que las fórmulas consistentes en la genérica alusión al incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley, aunque se empleen a modo de cláusula de cierre y sólo para tipificar las infracciones leves, no son admisibles. El legislador debe señalar expresamente cuáles son las obligaciones cuyo incumplimiento pretende sancionar, siquiera sea por remisión concreta a los artículos en las que se contienen.

Artículo 67. Infracciones graves.- En este artículo, se tipifican en las **letras b) y c)** como infracciones graves de las entidades colaboradoras las siguientes: “*b) La falta de firma por el técnico competente de los proyectos que la requieran o la emisión de certificación por entidad colaboradora de certificación de proyectos sin dicha firma. [] c) El incumplimiento por el técnico competente de los proyectos, de cualesquiera de sus funciones, siempre que del mismo se deriven graves riesgos para la integridad de las personas, los bienes de los particulares o el medio ambiente”.*

Se sugiere revisar la redacción, pues las conductas tipificadas no guardan relación con las competencias atribuidas a las entidades colaboradas -sujetos responsables en este artículo- al no tener atribuidas las competencias de elaboración de los proyectos, sino precisamente de verificación, acreditación o certificación de los proyectos que aportan las personas interesadas en los procedimientos. Así se deduce del contenido de las modificaciones de leyes sectoriales propuestas en las disposiciones finales segunda, tercera y sexta, en las que se regula que las funciones que podrán ejercer las entidades colaboradoras consisten en “verificar el cumplimiento de los requisitos de integridad documental, suficiencia e idoneidad de los proyectos [...]”; “acreditar el cumplimiento, en el proyecto, estudio o documentación técnica, de la legislación aplicable en el correspondiente procedimiento”; o “En el caso de la utilización del procedimiento de declaración responsable, emitir un certificado de que el proyecto y la documentación técnica se ajustan a los requisitos establecidos en la normativa de aplicación”.

Por otro lado, debería unificarse la denominación empleada en la letra b), pues se habla de “*entidad colaboradora de certificación*”, que no ha sido empleada en el resto del articulado del anteproyecto de Ley.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En la **letra d)**, se tipifica también como infracción grave *“la falta de comunicación al órgano competente de la Administración regional de las modificaciones de datos esenciales contenidos en las declaraciones responsables y las comunicaciones tramitadas por la persona jurídica autorizada como entidad colaboradora”*. A juicio de este Consejo, la responsabilidad de estos hechos recae en las personas interesadas en los correspondientes procedimientos administrativos, que son las obligadas a suscribir las correspondientes declaraciones responsables o comunicaciones, sin perjuicio de las funciones de verificación que puedan ejercer las entidades colaboradoras. Por tanto, se sugiere la eliminación de esta infracción, pues ya se prevé en el artículo 62.d) del anteproyecto para los correspondientes sujetos responsables.

Artículo 69. Sanciones.- Este precepto queda incluido en el capítulo que pretende regular, con carácter general, un régimen sancionador común a las entidades colaboradoras de Administración regional autorizadas para actuar en los distintos ámbitos materiales previstos en el anteproyecto de Ley -cuyo artículo 22.1.a) incluye la materia de urbanismo- o que se prevean en las correspondientes leyes sectoriales.

No obstante, se observa que no se ha realizado la debida coordinación con la vigente regulación prevista en el Título VIII del TRLOTAU, que regula las entidades colaboradoras de la Administración regional en materia urbanística (ECAU). La disposición derogatoria del anteproyecto de Ley prevé la derogación de los artículos 208, 211, 212 y del capítulo III -que incluye los artículos 217 a 220-, por lo que quedarían vigentes los artículos 214 -“*suspensión de la autorización*”- y 215 “*extinción de la autorización*”, con una regulación, fuera del régimen sancionador, muy distinta a la ahora planteada.

Así, en el apartado 1 del anteproyecto de Ley se establece como sanciones que se podrán imponer por la comisión de las infracciones de este capítulo las siguientes: “a) *Multas pecuniarias*. [] b) *Suspensión de la autorización*. [] c) *Extinción de la autorización*”. En relación con la suspensión de la autorización de la entidad colaboradora, dispone el **apartado 3** que podrá imponerse como “*sanción accesoria*” por la comisión de infracciones graves, por un plazo no superior a dos años, o por infracciones muy graves, por un plazo no superior a cuatro años. Por su parte, el **apartado**





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

4, referido a la extinción de la autorización, establece que procederá por la “*reincidencia*” en la comisión de infracciones muy graves en un periodo de cuatro años.

Por su parte, el mencionado artículo 214 del TRLOTAU, fuera del régimen sancionador, prevé entre los motivos de suspensión, haber sido sancionada por infracción grave o muy grave, estableciendo un plazo máximo de suspensión de doce meses. En cuanto a la extinción, dispone el artículo 215 de dicha norma, entre las causas de extinción, haber sido sancionada por infracción muy grave por dos o más veces, sin plazo máximo. Asimismo, ambos preceptos señalan que el “*órgano responsable del registro de ECAU*” será el encargado, mediante resolución motivada, de acordar la suspensión o la extinción, regulando un procedimiento con audiencia previa de la entidad colaboradora, que no tiene carácter sancionador.

Las discordancias entre ambas regulaciones no solo se encuentran en el tipo de procedimiento, en las causas previstas y en los plazos, sino en el órgano competente para su resolución, pues en el anteproyecto sería el órgano competente para resolver el procedimiento sancionador y en el TRLOTAU se atribuye la competencia al responsable del registro de ECAU previsto en el artículo 211 que es objeto de derogación en el anteproyecto de ley.

Por todo ello, entiende este Consejo que debe efectuarse una debida coordinación entre ambas normas a fin de evitar tener que recurrir en la práctica a interpretaciones entre los principios de especialidad y temporalidad para resolver las discrepancias que se puedan plantear con su aplicación.

Disposición adicional primera. Revisión del sentido del silencio administrativo en leyes y normativa de desarrollo. En el **apartado 1** se indica que, “*En el plazo de dos meses a contar desde la aprobación de la ley, el Consejo de Gobierno [...]*”, resultando de mayor rigor jurídico la referencia a la “*entrada en vigor*” de la ley.

Disposición derogatoria.- El **apartado 1** deroga los artículos 2, 3, 4 y 5 del Decreto 69/2012, de 29 de marzo, por el que se regulan las actuaciones sobre calidad de los servicios públicos en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

El artículo 2 establecía que la gestión de las competencias de calidad de servicio reguladas en este Decreto se encomienda a dos órganos colegiados: 1. La Comisión de la Administración Electrónica y Simplificación de Trámites Administrativos. 2. La Comisión de Simplificación y Actualización de Procedimientos.

Ahora, en el anteproyecto se crea en el artículo 5 la Comisión para la simplificación, agilización y digitalización administrativa, que entendemos sustituye a los dos órganos que se suprimen. Ahora bien, el precepto derogado contiene un último párrafo que define y crea la unidad administrativa de la Inspección General de Servicios, encargada de ejecutar las actuaciones que le encomienden dichos órganos colegiados en materia de calidad de los servicios.

Sería conveniente que esa previsión se recogiera en el artículo 5, a salvo que se quiera prescindir de esa unidad administrativa, que no parece ser la intención de la norma, puesto que se mantienen en vigor en el articulado del Decreto 69/2012, de 29 de marzo, muchas referencias a esta unidad administrativa y su participación en diversos órganos colegiados.

Por otro lado, la disposición deroga también los artículos 208, 211 y 212 y el capítulo III del Título VIII del TRLOTAU. En relación con el artículo 211, quedaría derogada la creación del registro de ECAU, no obstante, se mantienen a lo largo del articulado -que no es objeto de modificación ni derogación- menciones a este registro de ECAU, como en los artículos 206.2, 209, 214 y 215. Se sugiere, por tanto, su revisión.

VI

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

A) Aspectos generales:

Un examen meticuloso del articulado del texto legal proyectado revela varias muestras de contravención de las Directrices de Técnica Normativa establecidas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

2005 (en adelante, DTN) -de general aplicación en la Administración de esta Comunidad Autónoma-, haciéndose preciso incidir en los siguientes aspectos:

1. Títulos competenciales.- En el apartado I de la exposición de motivos respecto a los títulos competenciales que se indican procede proponer una serie de correcciones, así en el párrafo octavo se alude al artículo 31.1.4ª del Estatuto de Autonomía, éste viene referido a la competencia exclusiva de la Junta de Comunidades de castilla-La Mancha en materia de *“Ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la región y, en los mismos términos, los transportes terrestres, fluviales, por cable o tubería. Centros de contratación y terminales de carga de transporte terrestre en el ámbito de la Comunidad Autónoma”*. Considerando que la regulación contenida en el anteproyecto no afecta al referido ámbito competencial, se propone la supresión de la referencia al artículo *“31.1.4ª”*.

Asimismo, en el párrafo décimo, debido a que los títulos competenciales expresados no todos están referidos a competencias de desarrollo y ejecución, como erróneamente se indica, se debe discriminar entre las competencias exclusivas y las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución. Igualmente, se citan los artículos 31.1.9ª y 32.8 del Estatuto de Autonomía alusivos a las competencias en materia de *“Tratamiento especial de las zonas de montaña”* y *“Régimen minero y energético”*, respectivamente, que no resultan correctas, ya que no es objeto de regulación en el anteproyecto dichas materias. Por el contrario, falta por indicar el título competencial sobre patrimonio cultural, contenido en el artículo 31.1.16ª del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha la competencia exclusiva sobre *“Patrimonio monumental, histórico, artístico y arqueológico y otros centros culturales de interés para la región, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 28 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”*, puesto que la disposición final quinta modifica la Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha.

2. Cita de disposiciones.- Conforme a lo previsto en el apartado I.k).80 de las DTN *“La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha”*.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Desde esta perspectiva se sugiere que se revise la referencia al Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, puesto que la primera cita se realiza de forma incompleta -con el tipo, número, año y su fecha- en el párrafo cuarto del apartado X de la exposición de motivos.

La misma directriz debe seguirse en el párrafo octavo del referido apartado X de la exposición de motivos, con la referencia al 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.

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

B) Irregularidades de tipo gramatical o tipográfico.

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

- En la exposición de motivos, en el párrafo décimo tercero del apartado I, sustituir la coma por un punto al final del párrafo. En el párrafo décimo cuarto, con el fin de mejorar la redacción sustituir *“[...] la finalidad que se busca es la de otorgar seguridad [...]”* por *“[...] la finalidad que se busca con esta regulación es la de otorgar seguridad [...]”*. En el párrafo décimo quinto, el uso correcto de las mayúsculas exige escribir con minúscula *“Administración digital”*, al no tratarse de un nombre propio, además, sustituir la referencia a *“las personas interesadas, físicas o jurídicas, así como otro tipo de entidades”* por *“ciudadanía”* o término similar que incluya a la totalidad de destinatarios de la función proactiva de la Administración.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En cuanto al párrafo décimo sexto, resulta reiterativo ya que el contenido de la disposición se describe en los siguientes apartados de la exposición de motivos.

- En el apartado III de la exposición de motivos, con el fin de mejorar la redacción del párrafo primero, se propone la siguiente *“El título preliminar recoge el objeto de la ley, el ámbito de aplicación y el deber general de fomentar la simplificación, así como los objetivos que se persiguen con la simplificación administrativa”*. En el párrafo segundo de este apartado, con el fin de mejorar la redacción suprimir *“vinculadas o dependientes”* ya que al inicio de la frase se indica que son *“entidades pertenecientes”*, igualmente, suprimir *“debida de una Administración Pública”* con el fin de clarificar la redacción.

- En el apartado VI de la exposición de motivos, la redacción adolece de precisión y claridad por lo que se propone la siguiente: *“El título tercero de esta ley aborda en su capítulo I las medidas específicas de simplificación y agilización administrativa, fomentando el silencio administrativo positivo y la reducción de plazos y trámites que integran los procedimientos administrativos que se tramitan en la Administración regional”*. En el párrafo cuarto incorporar el plural en *“Esta medida pretende”* por *“Estas medidas pretenden”*.

- El apartado VII de la exposición de motivos está redactado de forma imprecisa y farragosa, por lo que se sugiere la siguiente redacción: *“El título cuarto de la ley establece una completa regulación de las Entidades Colaboradoras de la Administración regional, que serán aquellas entidades de carácter privado que estén autorizadas para la realización de funciones de comprobación, informe y certificación en determinados procedimientos que se encuentran dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. Dicha regulación es susceptible de ser complementada por la normativa sectorial, con el fin de establecer las exigencias y particularidades asociadas a la materia en la que realizan sus funciones. Con ello se pretende introducir nuevas herramientas de colaboración público-privada que ayuden a agilizar los procedimientos administrativos, a la vez que se garantiza la calidad y seguridad de los servicios prestados”*.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

- En el apartado VIII, el párrafo segundo, cuyo contenido resulta reiterativo con respecto a los párrafos siguientes, se sugiere la siguiente redacción de este párrafo: *“Para ello, en el capítulo I se establecen los principios generales que resultan de aplicación a la administración digital”*. En el párrafo quinto, suprimir la coma *“Derechos Digitales, y la [...]”*, además, incluir el signo de puntuación al final del párrafo. En el párrafo sexto, incluir una coma *“en su uso, como [...]”*. En el párrafo octavo, con el fin de clarificar la redacción se propone la siguiente: *“El objetivo es implementar en Castilla-La Mancha un modelo de Administración que base sus decisiones en datos de calidad y armonizados, a través de las actuaciones que se lleven a cabo tanto por parte de la Oficina del Dato como por los distintos órganos y entidades que integran la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”*. En el párrafo noveno, utilizar el plural en el verbo *“sea”*.

- En el apartado X, en el párrafo segundo, con el fin de mejorar la redacción sustituir *“[...] recoge un mandato general para las consejerías [...]”* por *“[...] recoge un mandato general dirigido a las consejerías [...]”*. En el párrafo 6, la redacción adolece de imprecisión y falta de claridad, por lo que se sugiere la siguiente: *“Por su parte, la disposición transitoria tercera establece el plazo para la aprobación de los criterios de intervención en las autorizaciones de obras en bienes de interés cultural con Plan Especial u otro instrumento similar regulados en la Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha”*. En el párrafo noveno sustituir la conjunción “y” por una coma en *“[...] sexta y séptima y octava [...]”*, asimismo, sustituir el término *“básica”* por *“especial”* ya que expresa con mayor precisión la naturaleza de la regulación a que se alude. En el párrafo undécimo incorporar una coma en *“Y ello,”* y suprimirla en *“[...] administración regional, como [...]”*.

- En el artículo 27.1.e), tercera línea, sobra la preposición *“con”*.

- En el artículo 36.2.b), incluir una coma después de *“digitales, al objeto [...]”*.

- En el artículo 37, en el apartado 2 sustituir *“con la misma”* por *“con aquélla”*. En el apartado 4.a) el uso correcto de las mayúsculas exige escribir con minúscula *“buena Administración”*, al no tratarse de un nombre propio. En el apartado 4.b) suprimir la coma de *“relación,”*. En el apartado 4.k) se





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

sugiere sustituir la redacción del anteproyecto por la siguiente: *“A disponer de una copia de los documentos que formen parte del procedimiento, sin perjuicio de la conservación en formato digital de los documentos electrónicos que constituyen el expediente”*.

- En el artículo 38.1 sustituir “[...] o puedan pertenecer a colectivos en situación de vulnerabilidad puedan [...]” por “[...] o pertenezcan a colectivos en situación de vulnerabilidad, puedan [...]”.

- En el artículo 40, en el apartado 3, en la referencia a “[...] *Administración digital*” suprimir el término “*digital*”.

- En el apartado 4.c) sustituir la preposición “*digitales de la Administración*” por la preposición “*en*”. En el párrafo c) delante de “*personal*” debe añadirse el artículo “*el*”.

- En el artículo 45, apartado 2, delante de “*las circunstancias concurrentes*” debe añadirse la preposición “*de*”. En el apartado 5 cambiar al género femenino el pronombre “*Aquellos*”.

- En el artículo 47, apartado 2, con el fin de homogeneizar las referencias a lo largo del texto sustituir “*los empleados y empleadas públicos*” por “*personal empleado público*”.

- En el artículo 49, apartado 1, modificar la redacción para hacer más comprensible el precepto, para ello se sugiere sustituir “[...] *competencias, para la mejora de la gestión*” por “[...] competencias, con el objetivo de mejorar la gestión”.

- En el artículo 51.d) en “*de conformidad con los establecido*” suprimir el plural.

- Finalmente, se aconseja hacer una lectura más detenida a los efectos de revisar los signos de puntuación utilizados a lo largo de todo el texto y el uso de mayúsculas y minúsculas, tanto en su parte expositiva como en la dispositiva.



**CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA**

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

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas en el presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el anteproyecto de Ley de simplificación, agilización y digitalización administrativa, señalándose como esenciales las contenidas en la consideración IV.”

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

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