



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



N.º 159/2025

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.^a Araceli Muñoz de Pedro,
Consejera

D. Juan Luis Ramos Mendoza,
Secretario General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 10 de julio de 2025, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 11 de junio de 2025, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente sobre el proyecto de Decreto por el que se modifica el reglamento de desarrollo del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, en materia de subvenciones, aprobado por Decreto 21/2008, de 5 de febrero.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

Primero. Memoria justificativa.- Con fecha de 3 de octubre de 2024 el Interventor General suscribió una memoria justificativa de la iniciativa



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



reglamentaria para la elaboración del proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento de desarrollo del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha en materia de subvenciones, aprobado por Decreto 21/2008, de 5 de febrero. En su primer apartado se describen los objetivos, conveniencia e incidencia del proyecto, señalando que el mismo responde a la necesidad de modificar una serie de preceptos, modificaciones que se consideran ajustadas a los principios establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Por un lado, el artículo 14.3, en cuanto establece la imposibilidad de acceder a subvenciones públicas a quienes hubieren sido sancionados con carácter firme por infracción grave o muy grave a la normativa de prevención de riesgos laborales en el año inmediatamente anterior a la solicitud de la subvención. Se considera que este precepto es desproporcionado, en la medida en que la causa de prohibición contractual se circunscribe a las infracciones muy graves, advirtiéndose además que la modificación viene avalada por el Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha.

Asimismo, se procede a la modificación de los artículos 23, 33 y 37 para garantizar que la eventual distribución de los créditos en una misma convocatoria y línea de subvención tenga en todo caso carácter estimativo, sin condicionar el acceso a las ayudas en aplicación de los criterios de valoración o el orden de prelación establecido en las bases reguladoras.

Por último, se introduce una disposición adicional de carácter transversal orientada a promover la aplicación de actuaciones administrativas automatizadas en la tramitación de los procedimientos de concesión de subvenciones.

En el segundo apartado de la memoria se advierte que, dada la naturaleza transversal de la norma reglamentaria cuya modificación se promueve, es necesaria la participación de las Consejerías que integran el Gobierno regional, y asimismo y por la carencia de impacto significativo en la actividad económica y en la generación de obligaciones relevantes para sus destinatarios, está justificada la omisión de la consulta previa a la elaboración de los proyectos reglamentarios prevista en el artículo 133 de la LPAC. No



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



obstante, en la medida de su incidencia indirecta en la esfera de los eventuales destinatarios de las ayudas, procede someter el proyecto a audiencia de los ciudadanos, en los términos previstos en el artículo 133.2 de la LPAC, así como en el artículo 36.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, mediante su publicación en el Portal de Transparencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

En los apartados III y IV la memoria señala, respectivamente, que el proyecto carece de incidencia alguna en materia de igualdad entre hombres y mujeres y de repercusión económica, si bien reconoce que ésta puede ser indirecta en la medida en que su implantación pueda requerir ciertas adaptaciones o desarrollos tecnológicos que, en todo caso, considera de alcance limitado e imposible de determinar en este momento.

Segundo. Autorización de la iniciativa reglamentaria.- A la vista de la mencionada memoria, el día 7 de octubre de 2024, el Consejero de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital autorizó la iniciativa de la tramitación del proyecto de Decreto.

Tercero. Primer borrador y resolución por la que se somete al proyecto normativo a información pública.- Elaborado un primer borrador de proyecto de Decreto, que también ha sido incorporado al expediente (fechado el 7 de octubre de 2024), obra a continuación la Resolución de la Intervención General de 7 de octubre de 2024 (publicada en el DOCM n.º 200, de 15 de octubre de 2024) por la que se dispone la apertura de un periodo de información pública sobre el proyecto.

Cuarto. Alegaciones recibidas. Informe-propuesta sobre las observaciones presentadas durante el trámite de información pública. Segundo borrador.- Se incorporan a continuación en el expediente remitido las observaciones realizadas por la Dirección General de Presupuestos (de 4 de noviembre de 2024), de la Consejería de Bienestar Social (sin fecha), de la Consejería de Desarrollo Sostenible (de 4 de noviembre de 2024), de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo (de 15 de octubre de 2024), de la Consejería de Fomento (de 29 de octubre de 2024) y de la Consejería de Sanidad (de 22 de octubre de 2024). Todas ellas se analizan de forma



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



pormenorizada en el Informe de la Intervención General de 4 de febrero de 2025, que contiene las razones de su admisión o desestimación respecto al texto del proyecto de Decreto.

Como consecuencia de la admisión de algunas de las observaciones planteadas por las Consejerías, se incluye en el expediente el texto de un segundo borrador fechado el mismo día del informe sobre las alegaciones de la Intervención General.

Quinto. Informe de adecuación a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación del procedimiento y medición de cargas administrativas del proyecto de Decreto.- En nota interior de la Intervención General de 4 de febrero de 2025, se remiten las actuaciones a la Secretaría General de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital y, a continuación, el 11 de febrero de 2025, la Coordinadora de Simplificación, Actualización e Inventario de Procedimientos emite informe en el que indica que el proyecto de Decreto cumple con la normativa vigente aplicable en la actualidad sobre racionalización y simplificación de procedimientos administrativos, advirtiendo que no puede realizarse la medición concreta de cargas por depender ésta de las bases reguladoras y convocatorias concretas de cada subvención.

Sexto. Informe de impacto de género.- Por la responsable de la unidad para la igualdad de género de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital, el 11 de febrero de 2025 se emite informe en el que se concluye afirmando que “... *su impacto de género, aunque limitado, se considera positivo en tanto en cuanto contribuye a promover la igualdad de género*”.

Séptimo. Informe del Gabinete Jurídico.- Con fecha 20 de febrero de 2025, la Directora de los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha emitió informe sobre el proyecto de Decreto en el que, desde el punto de vista formal, se echan en falta los informes de impacto en la infancia y adolescencia, de impacto en la familia, de impacto demográfico y, en fin, el certificado del Consejo de Diálogo Social.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



Desde el punto de vista sustantivo se considera ilegal la modificación proyectada del artículo 14.3, por su contradicción con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 10/2010, de 21 de octubre, de Promoción de la Seguridad y Salud en el Trabajo en Castilla-La Mancha, aparte de afirmar que la regulación de las prohibiciones para ser beneficiarios de subvenciones debe establecerse por ley y no por disposición reglamentaria.

Además, se cuestiona la pertinencia del uso de la Inteligencia Artificial (IA) en el marco de concesión de subvenciones en concurrencia competitiva y, particularmente, por la necesidad de que sea un órgano colegiado el que realice necesariamente la valoración de las solicitudes, si bien propone que el algoritmo podría ser refrendado por dicho órgano. También considera discutible la posibilidad de utilización de IA en la formulación de resoluciones cuando los criterios de baremación se sustentan en conceptos jurídicos indeterminados.

Por último, considera que no está justificada la supresión de la *vacatio legis* de la norma.

Octavo. Inclusión de informes adicionales.- A results de las observaciones de la Directora de los Servicios Jurídicos se añaden al expediente los siguientes documentos:

- Certificado de la sesión de 15 de julio de 2024 de la Comisión Especializada de Prevención de Riesgos Laborales del Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha en el que se constata que “*se sometió a la consideración de sus miembros la propuesta de modificación del artículo 14.3 del Decreto 21/2008...*” y que “*...no se produjo ninguna sugerencia ni aportación por parte de los asistentes al texto de la propuesta de modificación del Decreto 21/2008 indicada anteriormente*”.

- Informe de la Intervención General de 25 de febrero de 2025 en el que se concluye que la norma proyectada carece de impacto demográfico alguno.

- Informe intermedio de la Intervención General de 6 de junio de 2025 donde se da respuesta a las objeciones derivadas del informe del Gabinete



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



Jurídico, subsanándose la falta de referencia a los impactos en la infancia, adolescencia y familia con la mención expresa en dicha memoria de que no existen tales impactos.

En cuanto a las observaciones de fondo, la del artículo 14.3 se ampara en la modificación del artículo 17 de la Ley 10/2010, de 21 de octubre operada por la disposición adicional 7ª de la Ley 2/2025, de 11 de abril, de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha, posterior al informe del Gabinete. Y en cuanto a las alusiones a la aplicación de la IA, el informe advierte de que el precepto cuestionado se refiere exclusivamente a un tratamiento automatizado, que no necesariamente ha de implicar soluciones de IA. Por último, se acepta incluir el periodo de *vacatio legis*.

Noveno. Proyecto de Decreto.- El borrador final del proyecto de Decreto sometido a dictamen, fechado a 6 de junio de 2025, cuenta con una parte expositiva, un artículo único dividido en diez apartados, una disposición transitoria y una disposición final.

La **parte expositiva** hace alusión a las razones que justifican la modificación de los artículos 14.3, 23, 33 y 37, así como la introducción de una nueva disposición adicional, con los mismos términos ya recogidos en la memoria inicial, si bien ahora se dice añadir modificaciones puntuales no explicitadas para alinear el texto reglamentario con el contenido de los artículos 61 y 74.2 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha.

El **artículo Único**, en su **apartado uno** redacta el apartado 2 del artículo 6 del reglamento en relación con la necesaria referencia en los Planes Estratégicos de Subvenciones (PES) de los ámbitos concretos en que las Bases Reguladoras pueden incluir actuaciones de consecución de igualdad real y las medidas de fomento que se derivan de ellas.

El **apartado dos** corrige la errata existente en el artículo 6.4 para permitir que tengan la consideración de PES los planes y programas de políticas sectoriales previstos en normas legales o reglamentarias siempre que recojan el contenido mínimo previsto en su apartado sexto.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



El **apartado tres** modifica el artículo 13 sobre acreditación del cumplimiento de ciertos requisitos para obtener la condición de beneficiarios de subvenciones.

El **apartado cuatro** redacta el artículo 14.3 limitando la imposibilidad de acceder a subvenciones públicas a quienes hubieren sido sancionados con carácter firme por infracción muy grave a la normativa de prevención de riesgos laborales en el año inmediatamente anterior a la solicitud de la subvención.

El **apartado cinco** modifica el artículo 23.4 para que en los casos en que la cuantía total máxima de las subvenciones se distribuya entre distintos créditos de una misma línea, esta distribución tenga carácter estimativo (sin necesidad de publicación); lo mismo sucederá cuando se incluyan en la misma convocatoria subvenciones correspondientes a distintas líneas por ser objeto de unas mismas bases reguladoras, pero en este caso será necesaria la publicación en el DOCM cuando la modificación afecte al importe global estimado de las líneas objeto de convocatoria.

El **apartado seis** redacta un nuevo apartado 6 en el artículo 33 respecto del carácter estimativo de la distribución de créditos en los términos del apartado anterior.

El **apartado siete** renumera el actual apartado 6 del artículo 33, como apartado 7.

El **apartado ocho** introduce un nuevo apartado 5 en el artículo 37 redundando en el carácter estimativo de la distribución de créditos entre una misma línea de subvención o entre líneas diferentes.

El **apartado nueve** redacta el artículo 45 para aclarar que el procedimiento de gestión presupuestaria previsto en dicho capítulo no será aplicable a las subvenciones en especie, entendiéndose los requisitos del pago como referidos a la entrega del bien, derecho o servicio objeto de ayuda.

El **apartado diez** introduce una nueva disposición adicional séptima que, con carácter transversal, permite a los órganos competentes, la



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



tramitación automatizada de los procedimientos de subvención, lo que motivará, con carácter general, la sustitución de la función interventora por el control financiero permanente.

La **disposición transitoria única** permite que la nueva regulación del artículo 14.3 se aplique a los procedimientos que se encuentren en trámite a su entrada en vigor, con independencia de lo dispuesto en las bases reguladoras.

Por último, la **disposición final única** establece la entrada en vigor del decreto a los veinte días de su publicación en el DOCM.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 12 de junio de 2025.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- El Consejero de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital ha solicitado el dictamen de este órgano de acuerdo con lo previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que establece que el Consejo Consultivo deberá ser consultado en el supuesto de *“proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



El proyecto de Decreto sobre el que se solicita dictamen viene a modificar el Decreto 21/2008, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha en materia de subvenciones, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, norma aquella que, como su propio nombre indica, vino a desarrollar lo dispuesto en el Título III de esta norma legal denominado “*De las subvenciones públicas*”.

En consecuencia, se emite el presente dictamen con el carácter preceptivo que propugna el artículo 54.4 antes citado.

II

Examen del procedimiento tramitado.- El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se regula en el Título VI de la LPAC, denominado “*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*”, que atiende en los artículos 128 y siguientes a la potestad reglamentaria, 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.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria es contemplado en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. En su apartado segundo, el citado precepto establece que el ejercicio de dicha potestad [...] “*requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar*”. Añade, en el apartado tercero, que “*En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. [] Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite. [] Se entenderá cumplido el trámite de información pública cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los órganos consultivos de la Administración Regional”.

El expediente comenzó con la memoria suscrita por el Interventor General con fecha 3 de octubre de 2024, en la que se justifica la necesidad de dictar la norma cuya aprobación se plantea, describiendo su objeto, conveniencia e incidencia, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el mencionado artículo 36.2. En la misma memoria se justifica la adecuación de la norma a los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la LPAC.

Dicha memoria fue elevada al titular de Hacienda y Administraciones Públicas, quien el 7 de octubre de 2024 autorizó la iniciativa de la elaboración de la norma, respetando así lo exigido en el ya citado artículo 36.2.

Respecto al trámite de consulta pública previsto en el artículo 133.1 de la citada LPAC, se justifica en la memoria su omisión afirmando que la norma carece por sí misma de impacto significativo en la actividad económica y en la generación de obligaciones relevantes a los destinatarios, acogiéndose de esta forma al tenor literal de dos de los presupuestos legales cuya concurrencia permite que se prescinda de aquél, ex artículo 133.4, segundo inciso, del mismo texto legal.

En cuanto a la sustanciación del trámite de información pública previsto en el artículo 36.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, y 133.2 de la LPAC, fue sometido a la consideración de las Consejerías que integran el Gobierno regional y publicado para su conocimiento ciudadano en virtud de resolución de la Intervención General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 7 de octubre de 2024, por la que se dispuso su publicación en el tablón de anuncios electrónico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por el período de veinte días, desde su publicación en el DOCM n.º 200 de 15 de octubre de 2024, sin que



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



sin embargo, se haya aportado diligencia de constatación de las fechas de exposición al público del proyecto, emitida por la inspección de servicios.

En lo que respecta a los informes que han de ser recabados en la tramitación, contemplados en el artículo 36.3 párrafo primero de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, constan los emitidos por los siguientes órganos e instituciones: el del Gabinete Jurídico, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; el emitido por la Coordinadora de Simplificación, Actualización e Inventario de Procedimientos sobre la adecuación del proyecto a la normativa vigente sobre racionalización de los procedimientos y reducción de cargas administrativas, que da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 34.1.a) 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 y, en fin, el informe de impacto de género suscrito por la persona titular de la Unidad para la igualdad de género de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital, derivado en este caso del artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad de Castilla-La Mancha.

No se acompaña, sin embargo, el Informe de la Inspección General de Servicios sobre normalización y racionalización de procedimientos administrativos que, sin embargo, constituye documentación que debe elevarse al Consejo de Gobierno para la aprobación del proyecto, según se deduce literalmente del apartado 3.1.1.f) de las Instrucciones de Consejo de Gobierno de 24 de octubre de 2023.

A requerimiento del Gabinete Jurídico se ha aportado finalmente el informe negativo de impacto demográfico exigido por el artículo 8.1 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha.

Asimismo, en la memoria intermedia de la Intervención General se ha justificado la no necesidad del informe de impacto en la infancia o adolescencia exigido en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996,



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor; o el del nulo impacto en la familia, conforme a la DA 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias numerosas.

Por otra parte, según el artículo 22.1 de la Ley 6/2024, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2025: *“Todo proyecto de disposición de carácter general, así como los planes, programas, convenios y acuerdos en los que participen los sujetos contemplados en el artículo 1, apartados b), c) y d), que impliquen gastos o minoración de ingresos en ejercicios presupuestarios futuros, requerirán con carácter previo el informe favorable de la dirección general competente en materia de presupuestos, independientemente de que dichos gastos hayan sido debidamente anotados en el sistema de información económico-financiera Tarea”*.

Con respecto a este informe, hay que advertir que la memoria inicial no niega taxativamente la repercusión económica que pueda tener el proyecto. De hecho, se manejan argumentos contradictorios que, por un lado, advierten de la poca previsible entidad de estos gastos y, por otra parte, se reconoce que en este momento no pueden ser concretados. En el primer caso se afirma que *“...en la medida en que la eventual implementación de actuaciones administrativas automatizadas, en los procedimientos de concesión de subvenciones en que ello resulte posible, puede requerir de ciertas adaptaciones o desarrollos tecnológicos (en general, de alcance limitado), dicho impacto se estima, con carácter general, poco significativo”*. Pero al final del mismo párrafo se añade que *“En cualquier caso, dada la heterogeneidad que cabe advertir en los requerimientos tecnológicos de la automatización, en función del alcance de las comprobaciones que hayan de verificarse por los sistemas de tramitación, no es posible determinar, en este estadio, cuál sería el impacto económico preciso de esta medida”* (página 4 del expediente administrativo).

Pues bien, aunque ninguno de estos argumentos es suficiente para prescindir del informe de la Dirección General de Presupuestos, se valora el hecho de que este órgano administrativo haya intervenido en el trámite de audiencia de la norma sin haber opuesto reparos al texto.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



Se echa, no obstante, en falta el informe emitido por la Secretaría General de la Consejería proponente, cuya preceptividad se deriva tanto de lo dispuesto en el artículo 4.c) del Decreto 104/2023, de 25 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital, como del punto 3.1.1.g) de las Instrucciones de Consejo de Gobierno de 24 de octubre de 2023, anteriormente citadas.

En cuanto al informe del Consejo de Diálogo Social, este órgano consultivo quiere poner de manifiesto la irregularidad de que la consulta se haya realizado el 15 de julio de 2024, es decir, antes de la apertura del procedimiento de elaboración de la norma, que no tuvo lugar hasta la resolución del consejero de 7 de octubre de 2024, por lo que presumiblemente el citado Consejo de Diálogo Social no pudo tener acceso al borrador completo del proyecto, el primero de los cuales está fechado, como es lógico, el día de la apertura del procedimiento de elaboración de la disposición general.

III

Marco normativo y competencial en el que se inserta la disposición.- Anteriormente este Consejo ha tenido ocasión de abordar el marco normativo y competencial en el que se inserta la iniciativa reglamentaria propuesta, que abordamos en primer lugar en el dictamen n.º 150/2006, de 28 de septiembre, emitido en relación con el anteproyecto de Ley de Modificación del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha en materia de subvenciones; que desarrollamos poco después en el dictamen n.º 220/2007, de 27 de noviembre, emitido en relación con el proyecto del que luego sería publicado como Decreto 21/2008, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha en materia de subvenciones, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre; y, en fin, con el dictamen n.º 203/2018, de 13 de junio, donde se analizó el proyecto de modificación del Decreto 21/2008, de 5 de febrero, publicado posteriormente como Decreto 49/2018, de 10 de julio, por el que se modifica



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



el Reglamento de Desarrollo del Texto Refundido de la Ley de Hacienda en materia de subvenciones aprobado por Decreto 21/2008.

Por remisión a lo ya dicho en los citados dictámenes, la iniciativa reglamentaria que ahora se examina, si bien de alcance y objeto más limitado, se incardina principalmente, en el ejercicio de las competencias definidas en el artículo 31, apartados 1.1ª y 1.28ª del Estatuto de Autonomía, que atribuyen a la Junta de Comunidades, respectivamente, competencias exclusivas en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y sobre regulación del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia, pudiendo además citarse otros títulos competenciales con los que igualmente engarza la iniciativa reglamentaria propuesta, en virtud de los cuales la Comunidad Autónoma puede desplegar acciones de fomento o protección social articuladas a través de ayudas o subvenciones públicas tales como los contenidos en el mismo artículo 31, en sus apartados 1.12ª, 1.17ª o 1.20ª.

En cuanto al marco normativo el principal referente a nivel estatal lo constituye la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), aprobada por el Estado atribuyendo a buena parte de su contenido la condición de regulación básica, dictada al amparo del artículo 149, apartados 1.13ª, 14ª y 18ª de la Constitución, y su Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, que ostenta también la condición de regulación básica dictada al amparo de los citados títulos competenciales a excepción de los preceptos que aparecen referidos en su disposición final primera.

Posteriormente han sido muchas las normas que han afectado a la redacción originaria de la LGS, destacándose como la más reciente la operada por la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres, en la que se han excluido del concepto de subvención determinadas ayudas económicas concedidas a las víctimas de violencia de género; o las exigencias impuestas para ser entidad colaboradora en subvenciones de importe superior a 30.000 euros a ciertas personas físicas o jurídicas con ánimo de lucro sujetas a la Ley 3/2004, de 29



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

En relación con los Planes Estratégicos de Subvenciones, hay que destacar la nueva redacción que dio al artículo 8.1 de la LGS, el apartado 1 de la DF 13ª de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, exigiéndose que las bases reguladoras de cada subvención mencionen el Plan Estratégico en el que se integran señalando de qué modo contribuyen al logro de sus objetivos pues *“...en otro caso, deberá motivarse por qué es necesario establecer la nueva subvención, incluso aun no habiendo sido prevista en el Plan, y la forma en que afecta a su cumplimiento”*.

Respecto de los instrumentos de publicidad, debemos destacar las reformas operadas por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, que en lo que afecta a materia de subvenciones introdujo determinados cambios a fin de adecuar su regulación a lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En concreto, el artículo 30 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, modificó, entre otros preceptos, los referidos a la publicidad de las subvenciones -artículo 18 LGS- y a la información sobre la gestión de subvenciones -artículo 20 LGS, ahora denominado *“Base de Datos Nacional de Subvenciones”*-. Conforme a este último artículo, -cuyo inciso *“La BDNS dará traslado al diario oficial correspondiente del extracto de la convocatoria para su publicación, que tendrá carácter gratuito”*, recogido en su apartado 8.a) fue declarado inconstitucional por Sentencia del Tribunal Constitucional 33/2018, de 12 de abril-, las Administraciones y los demás organismos y entidades a los que se refiere el artículo 3 de la LGS, están obligados a suministrar a la Base de Datos Nacional de Subvenciones información sobre las subvenciones que habrá de incluir al menos referencia a sus bases reguladoras, convocatoria y resolución de las mismas, entre otros aspectos.

Centrándonos a continuación en al ámbito autonómico, la norma legal de referencia en la materia es el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



noviembre de 2002, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha (TRLH), en cuyo Título III, que fue objeto de una sustancial modificación por la Ley 9/2006, de 2 de diciembre, los artículos 69 al 79 regulan las subvenciones públicas. Estos preceptos fueron desarrollados reglamentariamente por el Decreto 21/2008, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha en materia de subvenciones, norma que vuelve a ser objeto de modificación por la iniciativa reglamentaria que ahora se examina.

Entre las más recientes modificaciones de la norma legal debemos citar la operada por la Ley 1/2023, de 27 de enero, de Medidas Administrativas, Financieras y Tributarias de Castilla-La Mancha, en cuyo artículo 11 se da una nueva redacción al artículo 61, dejando sin sustantividad la fase presupuestaria de autorización del gasto para quedar subsumida en la adopción del acto o suscripción del negocio jurídico que conlleva dicho gasto, así como la vigente redacción del segundo párrafo del apartado 2 del artículo 74 del TRLH producida por la DF 2 de la Ley 4/2024, de 19 de julio, de Integridad Pública de Castilla-La Mancha. Estas reformas se citan también como motivo de la introducción de determinadas modificaciones puntuales operadas en el proyecto de Decreto.

Puede completarse el marco normativo descrito recordando como especialmente polémica la modificación operada en el artículo 75.2 c) TRLH por la disposición adicional 4ª de la Ley 10/2019, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2020, en la que se omitió el segundo párrafo de dicho precepto, según el cual, en el caso de las subvenciones concedidas de forma directa por acreditarse razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificultasen su convocatoria pública, se exigía que el Gobierno regional remitiera trimestralmente a las Cortes de Castilla-La Mancha una relación individualizada de los beneficiarios, con indicación de la cuantía concedida, así como su finalidad y motivación.

Esta supresión fue declarada inconstitucional en la STC 16/2022, de 8 de febrero, advirtiendo que no podía ser considerada contenido propio de



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



una ley de presupuestos ya que no afectaba directamente a la regulación de los derechos y obligaciones de contenido económico, en cuanto que el precepto suprimido resultaba ser simplemente una obligación *ex post* que, por otra parte, tampoco constituía de forma evidente un complemento necesario de la política económica del Gobierno autonómico (FJº 4º).

Como resultado de la anterior sentencia, la supresión de dicha obligación acabó materializándose en la Ley 3/2022, de 18 de marzo, por la que se modifica parcialmente el texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre.

El proyecto de Decreto que ahora es objeto de dictamen aborda una segunda modificación del Decreto 21/2008, de 5 de febrero, precisamente y conforme se indica en la parte expositiva que acompaña al mismo, para abordar en primer lugar una modificación del artículo 14.3 del Reglamento a fin de eliminar la imposibilidad de acceder a la condición de beneficiarios a las personas o entidades sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia de prevención de riesgos laborales, dejando circunscrita la prohibición a las infracciones muy graves, por criterios de proporcionalidad. Asimismo se procede a la modificación de los artículos 23, 33 y 37 con el propósito de garantizar que la eventual distribución de los créditos en una misma convocatoria y correspondientes a la misma línea de subvención tenga, en todo caso, carácter estimativo y no condicione, por sí sola, el acceso a las ayudas en aplicación de los criterios de valoración o el orden de prelación establecido en las bases reguladoras, mejorando así los criterios de gestión del gasto; se alinea el texto reglamentario en relación con las recientes modificaciones del TRLH en las que la aprobación del gasto ha dejado de ser un trámite autónomo respecto del acto o negocio jurídico que la conlleva, lo que determina una nueva redacción del artículo 45; y, en fin, se introducen modificaciones puntuales en relación con los Planes Estratégicos para que se haga referencia expresa en los mismos a los ámbitos en los que, por apreciarse situación de desigualdad, serán necesarias acciones públicas de fomento, concretando la virtualidad de las mismas.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



Debe también mencionarse la reforma operada en el artículo 17.1 b) de la Ley 10/2010 de 21 de octubre, de promoción de la seguridad y salud en el trabajo por la DA 7ª por la Ley 2/2025 de 11 de abril de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha, que entró en vigor el 16 de abril de 2025 y que da sentido a la reforma operada en alguno de los preceptos incluidos en el proyecto objeto de estudio.

IV

Observación esencial.- Una vez descrito el entorno normativo y competencial en el que se integra la iniciativa, procede pasar al examen pormenorizado del texto reglamentario sometido a dictamen, comenzando por la formulación de la siguiente observación a la que debe conferirse carácter esencial.

Apartado diez.- Se introduce una nueva disposición adicional séptima, cuyo apartado 2 dispone que la *“La gestión automatizada de los procedimientos, íntegramente o en cualquiera de sus fases, conllevará la adaptación, simplificación o integración de los trámites previstos en el presente Reglamento, a fin de hacerlos compatibles con aquélla. Tales adaptaciones, simplificaciones o integraciones, que deberán reflejarse en las bases reguladoras, podrán incluir, entre otras, la integración de las fases de instrucción y resolución en una única actuación administrativa, garantizando en todo caso el derecho de los solicitantes de las ayudas a formular las alegaciones que consideren procedentes, con anterioridad a cualquier resolución de carácter desestimatorio”*.

Entiende este Consejo que la adaptación, simplificación o integración del trámite previstos en el Reglamento para integrar una gestión automatizada del procedimiento, implicaría en todo caso una reforma de normas procedimentales para lo que se necesitará llegado el caso una reforma reglamentaria, sin que puede estimarse procedente y adecuado que esa operación se lleve a cabo mediante la inclusión de reglas en las bases reguladoras, tal como prevé la norma.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



Lo que realmente se habilita es dejar el reglamento de desarrollo abierto a una adaptación posterior, pudiendo implicar una reforma normativa del propio Reglamento de desarrollo. En definitiva, se estaría rebajando el rango normativo necesario para la regulación de norma procedimental que debe estar incluido en el propio reglamento de desarrollo, para lo que sería necesario acudir a su reforma para ello.

Se está habilitando en blanco la posibilidad de regular, posteriormente, ya en el seno de la consejería competente normativa que debería estar incluida en el propio reglamento que ahora se aprueba. Lo que en definitiva entendemos que podría atentar de forma intensa no ya al principio de jerarquía normativa sino también al principio de seguridad jurídica.

En el caso de que no atendiera la observación anterior y considerará continuar adelante con la aprobación del precepto, entendemos que no resulta suficiente la advertencia de que garantizarán *“...en todo caso el derecho de los solicitantes de las ayudas a formular las alegaciones que consideren procedentes, con anterioridad a cualquier resolución de carácter desestimatorio”*. En realidad, estas alegaciones deberían ser garantizadas también en las resoluciones estimatorias parciales, pues puede ocurrir que el solicitante no esté de acuerdo con el montante final de la subvención que se le concede.

Con independencia de lo anterior, debe tenerse en cuenta asimismo la observación formulada por el Gabinete Jurídico, referida a que la automatización (sea con empleo de técnicas de inteligencia artificial o no) a veces no resultará factible, particularmente en aquellos casos en los que se haya previsto la intervención de un órgano colegiado.

Por lo que respecta a la posibilidad prevista en el apartado 3 de que, en los términos del artículo 102.4 TRLH, el Consejo de Gobierno pueda acordar, a propuesta de la consejería competente en materia de hacienda y previa iniciativa de la Intervención General, la sustitución de la función interventora por el control financiero permanente en la gestión automatizada de subvenciones, nuevamente en este caso el supuesto de hecho que habilita a tomar esta decisión constituye un concepto jurídico indeterminado al



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



condicionarse a que “...los sistemas de gestión empleados reúnan las garantías y controles necesarios para asegurar el cumplimiento de los requisitos legales y presupuestarios aplicables al efecto”. Creemos, en consecuencia, que en tal supuesto habilitante debe hacerse asimismo un esfuerzo mayor de concreción.

V

Observaciones no esenciales.- Sin dotar de carácter esencial a ninguna de las observaciones que en este apartado se realizan, este Consejo considera, sin embargo, que el órgano gestor debiera tenerlas en cuenta para mejorar la redacción o la sistemática del proyecto normativo, así como para clarificar las dudas que los preceptos y disposiciones modificados pueden provocar.

Respecto de la **parte expositiva**, puesto que a lo largo del procedimiento de tramitación de la norma se ha ido poniendo en evidencia la necesidad de ampliar el objeto de la modificación inicialmente pretendida, no parece que siga siendo oportuno mantener el orden en que se explicitan aquéllas, sino hacerlo siguiendo el orden cardinal de los artículos afectados del Decreto 21/2008, de 5 de febrero (en adelante, el Reglamento). Por otra parte, se echa en falta en esta parte preliminar de la norma la explicación de los motivos que llevan a la nueva redacción del artículo 13 del Reglamento, sobre acreditación del cumplimiento de otros requisitos para obtener la condición de beneficiarios; o la inclusión de la disposición transitoria única para la aplicación retroactiva del artículo 14.3, sobre la que en su momento debemos hacer una consideración crítica más detenida.

En este sentido, las modificaciones puntuales destinadas a completar la regulación del contenido de los Planes Estratégicos que ahora figuran en el párrafo cuarto, deberían ser las primeras en citarse, por afectar a distintos apartados del artículo 6. A continuación, habría que suplir la omisión ahora existente concretando las razones de conveniencia y oportunidad de modificar el artículo 13; posteriormente, se incluiría la explicación de la reforma del artículo 14.3, incluyendo su necesaria aplicación retroactiva, que ha dado



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



lugar a incluir una disposición transitoria única; se añadirían a renglón seguido las que afectan a la gestión presupuestaria de las subvenciones, que implican nueva redacción de los artículos 23, 33 y 45; y, por último, debería consignarse la justificación de la Disposición adicional séptima, que contempla la tramitación automatizada de las subvenciones.

En el párrafo segundo, se relaciona la modificación del artículo 14.3 del Reglamento en estrictas razones de seguridad jurídica. Sin negar este extremo, parece que, además, la modificación busca respetar el principio de jerarquía normativa cuando expresamente se reconoce “...*alinear su redacción con lo dispuesto en la mencionada disposición legal*”.

En el párrafo tercero se da una explicación inadecuada e insuficiente de la reforma que afecta a los artículos 23, 33 y 37, al decirse simplemente que tiene “...*el propósito de garantizar que la eventual distribución de los créditos en una misma convocatoria y correspondiente a la misma línea de subvención tenga en todo caso, carácter estimativo y no condicione, por sí sola, el acceso a las ayudas en aplicación de los criterios de valoración o el orden de prelación establecido en las bases reguladoras*”.

Pues bien, de la lectura de la nueva redacción propuesta a los artículos en el primer párrafo de los artículos 23.4, 33.6 y 37.5, no se deduce en ningún momento que esa distribución de créditos vaya a operar estrictamente entre las subvenciones que son objeto de una misma convocatoria. De hecho, todos estos preceptos, comienzan con idéntica fórmula: “*Cuando la cuantía total máxima de las subvenciones convocadas se distribuya entre distintos créditos dentro de una misma línea de subvención, dicha distribución tendrá en todo caso carácter estimativo...*”. La única exigencia a la convocatoria única se produce en el segundo párrafo de los anteriores preceptos pero, en este caso, referida a créditos correspondientes a distinta línea de subvención, a los que la parte expositiva no hace la más mínima referencia.

En definitiva, el órgano gestor debería acomodar la parte expositiva a la redacción global de los preceptos y, en el caso de que la distribución de los créditos correspondientes a una misma línea de subvención exija también una convocatoria única, ha de advertirlo expresamente en la redacción de los artículos (lo que ahora no sucede).



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



Apartado nueve.- Se aprecia una errata en la redacción del precepto, que por lógica debe decir: *“El procedimiento de gestión presupuestaria previsto en este capítulo no será de aplicación...”*.

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

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas, particularmente las consideradas como esenciales del apartado IV del presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento de desarrollo del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha en materia de subvenciones, aprobado por Decreto 21/2008, de 5 de febrero.”

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

Firmado digitalmente el 10/07/2025 13:03
JUAN LUIS RAMOS MENDOZA
Secretario/a General Consejo Consultivo
Conforme

Firmado digitalmente el 10/07/2025 13:05
FRANCISCO JAVIER DE IRIZAR ORTEGA
Presidente/a Consejo Consultivo

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