



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

N.º 392/2021

Excmo. Sr.:

D. Francisco Javier de Irizar Ortega,
Presidente

D. Fernando Andújar Hernández,
Consejero

D. Antonio Conde Bajén,
Consejero

D. Sebastián Fuentes Guzmán,
Consejero

D.^a Araceli Muñoz de Pedro,
Consejera

D.^a Soledad Rodríguez Rivero,
Secretaria General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 11 de noviembre de 2021, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 27 de octubre de 2021, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias y Administrativas de Castilla-La Mancha.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

Primero. Memorias impulsoras y justificativas de la iniciativa.- Como primeros elementos conformadores del expediente de elaboración de la Ley de Medidas Tributarias y Administrativas de Castilla-La Mancha, figuran en el mismo las siguientes memorias justificativas:

a) Memoria suscrita por la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego, de fecha 13 de octubre de 2021, que incluye una propuesta de modificación de la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha a fin de suprimir un total de 19 tasas y tarifas reguladas en la misma. En la misma memoria se efectúa un estudio sobre las posibles alternativas y los impactos que la iniciativa tiene sobre los ámbitos jurídico, presupuestario, competitividad de las empresas, de la simplificación administrativa y reducción de cargas, indicando finalmente determinados aspectos relacionados con su tramitación.

A la citada memoria se acompañan los siguientes informes y memorias económicas específicas referidas a las siguientes tasas afectadas:

- En materia de transportes, suscrita por la Jefa de Área de la Dirección General de Transportes y Movilidad con fecha 11 de octubre de 2021.

- En materia de caza o de pesca, suscrita por la Jefa de Servicio de Caza y Pesca de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad de fecha 8 de octubre de 2021.

- En materia de asociaciones y fundaciones, suscritos por el Viceconsejero de Administración Local y Coordinación Administrativa, con fecha 13 de octubre de 2021.

- En materia de participación en procesos selectivos de personas con discapacidad y las que pertenezcan a familias numerosas, suscrita por el Director General de la Función Pública con fecha 14 de octubre de 2021.

- En materia de procesos selectivos del SESCO, suscrita por el Director General de Recursos Humanos con fecha 15 de octubre de 2021.

b) Memoria justificativa suscrita por la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego con fecha 13 de octubre de 2021, en la que se explican cuáles son las propuestas de modificación legal promovidas desde dicho órgano gestor relativas al ámbito tributario, que afectarían a varios artículos de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha, con incidencia en los Impuestos sobre la Renta de las Personas



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Físicas (IRPF), y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD).

La memoria incluye un breve análisis final sobre los efectos pretendidos por la reforma y los consiguientes impactos evaluables en materia económica, de cargas administrativas, competencia en el mercado, impacto de género e impacto en la infancia, adolescencia y familia. Por último, dicho documento expresa sobre las repercusiones presupuestarias de las medidas tributarias promovidas: *“En relación a lo establecido en el artículo 23.1 de la Ley 7/2017, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2018 -prorrogados conforme con las condiciones específicas establecidas en el Decreto 95/2018, de 18 de diciembre-, todo proyecto de disposición de carácter general que implique gastos o minoración de ingresos en ejercicios presupuestarios futuros, requerirá con carácter previo, el informe favorable de la Dirección General competente en materia de presupuestos. La modificación proyectada, por la naturaleza de su contenido, como ya se ha dicho, implica minoración de los ingresos públicos, por lo que será necesario incorporar al expediente el mencionado informe”*.

c) Memoria suscrita por el Director General de la Función Pública con fecha 15 de octubre de 2021, en la que se describe la necesidad de modificar la Ley 4/2020, de 10 de julio, de Fomento y Coordinación del Sistema de Investigación, Desarrollo e Innovación de Castilla-La Mancha, con el objetivo de integrar en el Cuerpo Superior de Investigación al personal funcionario de carrera del Cuerpo Superior de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha adscrito con carácter definitivo al Instituto Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario y Forestal de Castilla-La Mancha.

d) Memoria suscrita el 15 de octubre de 2021 por la Secretaria General de la Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural, explicativa de la conveniencia e incidencia del establecimiento de un procedimiento de concesión directa de subvenciones en materia de seguros agrarios, cuyo sistema de concesión actual es el de concurrencia competitiva simplificada,

según se prevé en la Orden de 14 de diciembre de 2016, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural.

Dicha memoria contiene, además, un análisis de los diferentes impactos de la modificación proyectada: jurídico, presupuestario, en la competitividad de las empresas, y en la simplificación administrativa y reducción de cargas.

e) Memoria suscrita el 15 de octubre de 2021 por la Directora General de Vivienda, que incluye una propuesta de inclusión en el texto de la definición del concepto de *“Inmueble desocupado con carácter permanente de uso residencial”*.

En el mismo documento se analiza la evaluación e impacto económico de la medida, su incidencia administrativa y en la competitividad de las empresas.



f) Memoria suscrita el 19 de octubre de 2021 por la Secretaria General de Educación, Cultura y Deportes, explicativa de la necesidad de acometer una modificación de la Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha, a fin de adecuar el plazo que prevé su disposición final quinta, para llevar a cabo las adaptaciones sobre el contenido del currículo regulador del sistema educativo, al calendario de implantación previsto por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

g) Memoria suscrita el 19 de octubre de 2021 por el Director General de Discapacidad, en la que se explica la necesidad de acometer algunas modificaciones en la Ley 5/2018, de 21 de diciembre, de acceso al entorno de las personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia, para suplir transitoriamente la falta de regulación de la formación reglada sobre la capacitación profesional adecuada para el adiestramiento de perros de asistencia.

En ella se analizan también la trascendencia de las reformas proyectadas, atendiendo a sus posibles impactos sobre la simplificación



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

administrativa y reducción de cargas, sobre la unidad de mercado, de género, y en la infancia, la adolescencia y la familia.

h) Memoria suscrita el 25 de octubre de 2021 por la Directora General de Economía Circular sobre la necesidad de acometer una modificación de la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha, que conlleve la derogación de sus disposiciones finales segunda y tercera, en las que se contemplan, respectivamente, la creación de un tributo que grave el depósito de residuos industriales peligrosos, y el establecimiento de normas técnicas para la determinación de las fianzas que se deban constituir en cumplimiento de lo exigido por la normativa reguladora de la gestión de residuos peligrosos.

En el mismo documento se abordan los impactos de la iniciativa sobre el género, las cargas administrativas y en la infancia y familia.



Segundo. Informe de la Dirección General de Tributos.- La Directora General de Tributos y Ordenación del Juego emitió informe con fecha 13 de octubre de 2021, sobre la modificación de la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha. Tras analizar el objetivo de la modificación que se propone, orientado en su mayor parte a la supresión de varias tasas por servicios administrativos generales, concluye informándola favorablemente.

Tercero. Orden de inicio.- El 15 de octubre de 2021 el titular de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas ordenó a la Secretaría General, en coordinación con las Secretarías Generales afectadas, la elaboración con carácter de urgencia en su tramitación, de un anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha, argumentando al efecto: “[...] *En estos momentos es necesario acometer una serie de modificaciones legislativas que, aun regulando algunos aspectos que pudieran acometerse en la Ley de Presupuestos Generales, en otros podrían rozar los límites establecidos por el Tribunal Constitucional. Se ha optado por tanto por una Ley de Medidas Administrativas y Tributarias, dejando a la Ley de Presupuestos Generales de Castilla-La Mancha la regulación del contenido necesario, propiamente dicho. [...]*”.

Cuarto. Petición de informe al Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria.- En cumplimiento de lo prevenido en el artículo 65 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, reguladora del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego solicitó, con fecha 15 de octubre de 2021, informe del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria.

En el momento de remisión del expediente al Consejo Consultivo no consta que dicho informe haya sido emitido.

Quinto. Informe de impacto de género.- La Jefa de Área Normativa, Transparencia, Administración Electrónica e Igualdad de Género, emitió informe de impacto de género del anteproyecto de Ley, con fecha 21 de octubre de 2021, en el que tras analizar el marco legal en el que se inserta la iniciativa, y efectuar un análisis de la pertinencia y efectos sobre la igualdad de género, concluye señalando que su impacto es positivo.



Sexto. Informe de la Dirección General de Presupuestos.- El Director General de Presupuestos emitió informe sobre el anteproyecto de Ley con fecha 22 de octubre de 2021. Tras analizar el impacto de la iniciativa propuesta en materia presupuestaria, concluye que los únicos costes económicos relevantes son los referidos a las subvenciones para seguros agrarios combinados, que cuentan con dotación suficiente para su cobertura en los créditos consignados en la sección 21, Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural, en los créditos consignados en el proyecto de Presupuestos Generales para 2022. A continuación y tras efectuar una serie de consideraciones sobre los impactos estimados de las modificaciones propuestas en el presupuesto de ingresos, concluye informando favorablemente el anteproyecto de Ley, “[...] considerando que los gastos a imputar en ejercicios futuros quedarán supeditados a las dotaciones presupuestarias que para tal fin se consignent en las correspondientes y sucesivas leyes de presupuestos, teniendo en cuenta el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que se establezca para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha”.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Séptimo. Informe del Consejo Asesor de Servicios Sociales.- Según se acredita con la certificación expedida por la Secretaria del Consejo Asesor de Servicios Sociales, dicho órgano, en su sesión celebrada el día 22 de octubre de 2021, informó favorablemente la modificación de la Ley 5/2018, de 21 de diciembre, de acceso al entorno de las personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia, incluida en el anteproyecto de Ley.

Octavo. Primer borrador de anteproyecto de Ley.- Obra en el expediente un borrador de anteproyecto de Ley, sin fecha, identificado como “*Borrador 1*”, que consta de exposición de motivos, 8 artículos -encuadrados en dos capítulos-, una disposición transitoria, una derogatoria y una final.

Noveno. Memoria del análisis de impacto normativo.- La Secretaria General de Hacienda y Administraciones Públicas suscribió con fecha 26 de octubre de 2021, una memoria en la que se analiza la conveniencia del anteproyecto, sus objetivos y posibles alternativas; su estructura y contenido efectuando un análisis jurídico del mismo con respecto a las normas afectadas; y los impactos del anteproyecto, con referencia a su adecuación al orden constitucional de competencias, sus efectos sobre el ingreso y gasto presupuestario, impacto por razón de género, cargas administrativas e impacto en la infancia y adolescencia, concluyendo respecto de este último que su impacto es nulo al tratarse de una norma reguladora de tributos y de gestión administrativa que apuesta por agilizar los efectos beneficiosos de la actuación de las Administraciones Públicas sobre la ciudadanía.

Décimo. Informe del Gabinete Jurídico.- El mismo día fue emitido informe por parte del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, suscrito por la Directora de los Servicios Jurídicos, en relación con el texto legal en proceso de aprobación, en el que se hace una descripción del alcance y contenido de la reforma legal proyectada, al hilo de la cual se efectúan diversas valoraciones sobre su viabilidad, necesidad de trámites adicionales o sugerencias tendentes a la mejora de la técnica normativa, sin perjuicio de lo cual se concluye informando favorablemente el anteproyecto de Ley.

Undécimo. Toma en consideración por el Consejo de Gobierno.- Según la certificación expedida por el Vicepresidente de la Junta y Secretario del Consejo de Gobierno, este órgano en reunión celebrada el día 26 de

octubre de 2021, adoptó el acuerdo de tomar en consideración el anteproyecto de Ley sometido a dictamen, así como instar con carácter urgente el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Duodécimo. Contenido del anteproyecto de Ley.- El expediente contiene un último ejemplar del texto del anteproyecto de Ley sometido a dictamen -el remitido al Consejo de Gobierno para su toma en consideración-, titulado “*DE MEDIDAS TRIBUTARIAS Y ADMINISTRATIVAS DE CASTILLA-LA MANCHA*”, que se compone, al igual que su versión precedente, de una exposición de motivos, 8 artículos incardinados en dos capítulos, una disposición transitoria, una derogatoria y una final.

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

El capítulo I, “*MEDIDAS TRIBUTARIAS*”, engloba los artículos 1 y 2. El artículo 1 contiene la “*Modificación de la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos*”; y el artículo 2, se refiere a la “*Modificación de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha*”.

El capítulo II, titulado “*MEDIDAS ADMINISTRATIVAS*”, incluye los artículos 3 al 8. El artículo 3 se refiere a la “*Modificación de la Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha*”; el artículo 4 a la “*Modificación de la Ley 5/2018, de 21 de diciembre, de acceso al entorno de las personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia*”; el artículo 5 a la “*Modificación de la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha*”; el artículo 6 a la “*Modificación de la Ley 4/2020, de 10 de julio, de Fomento y Coordinación del Sistema de Investigación, Desarrollo e Innovación de Castilla-La Mancha*”; el artículo 7 regula el régimen de concesión de las “*Subvenciones para seguros agrarios combinados*”; y el artículo 8 regula la categoría referida a los “*Inmuebles desocupados con carácter permanente*”.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

La disposición transitoria única contiene una previsión de esa índole sobre el tratamiento de los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la ley.

La disposición derogatoria única contiene una declaración genérica a tal efecto.

La disposición final prevé la entrada en vigor de la ley a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, con excepción de las deducciones fiscales sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que serán de aplicación a hechos imposables producidos a partir del período impositivo iniciado el 1 de enero de 2021.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 28 de octubre de 2021.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete a este órgano consultivo un anteproyecto de Ley “*de Medidas Tributarias y Administrativas de Castilla-La Mancha*”, haciéndose invocación de lo dispuesto en el artículo 54.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, según el cual este último órgano deberá ser consultado “*en los siguientes asuntos: [] [...] 3.- Anteproyectos de Ley*”.

Consiguientemente, el presente dictamen se emite con carácter preceptivo, así como de forma urgente, por haberlo así solicitado el Consejo de Gobierno, justificándose por el Consejero promotor de la norma tal

acortamiento del plazo ordinario de actuación en que la disposición legal proyectada constituye una norma complementaria de la Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el ejercicio de 2022 que ya se encuentra en tramitación en las Cortes Regionales.

II

Procedimiento de elaboración del anteproyecto.- A diferencia de las leyes de presupuestos, respecto de las cuales el artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha establece alguna peculiaridad temporal sobre su tramitación, ninguna norma constitucional o estatutaria contiene reglas formales especiales sobre las denominadas “*leyes de acompañamiento*” a las leyes de presupuestos, lo que supone que el procedimiento de elaboración de estas normas ha de ajustarse a lo previsto con carácter general en el artículo 35 de la citada Ley 11/2003, de 25 de septiembre, regulador del ejercicio de la iniciativa legislativa por el Consejo de Gobierno. Dicho artículo dispone en sus dos primeros apartados 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*”, quien, asumida la iniciativa legislativa y 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*”. Finalmente, el apartado 3 de dicho artículo 35 concluye: “*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*”. Así, los genéricos términos en que se encuentran formulados tales preceptos 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 ese rango, recayendo en las Cortes Regionales, finalmente, la decisión sobre el grado de suficiencia de los mismos.





*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

En el expediente sometido a consulta queda acreditado que el Consejo de Gobierno, en su reunión de fecha 26 de octubre de 2021, tomó en consideración el anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias y Administrativas de Castilla-La Mancha, acordando solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo con carácter urgente.

En cuanto a las actuaciones previas a la toma en consideración del anteproyecto consta en el expediente trasladado que se redactaron por las diferentes unidades proponentes de las modificaciones que incluye el anteproyecto de Ley, memorias justificativas de las reformas proyectadas, a resultas de las cuales el titular de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas ordenó con fecha 15 de octubre de 2021 la elaboración con carácter de urgencia del anteproyecto de Ley. Es de advertir que parte de las memorias justificativas han sido emitidas de forma coetánea e incluso con posterioridad a la citada orden de inicio del procedimiento, alterándose con ello el orden lógico que debiera haberse seguido en esta primera fase del procedimiento de elaboración del anteproyecto.

Asimismo el texto del anteproyecto ha sido informado preceptivamente: por la Dirección General de Tributos, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha; por la Dirección General de Presupuestos, por así exigirlo el artículo 22.1 de la Ley 11/2020, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2021; por la Responsable de Calidad e Innovación a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha; y por el Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha tal y como exige el artículo 10.1 de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades. Consta igualmente que el texto fue informado, mediante la emisión de una Memoria del análisis de impacto normativo, por la Secretaría General de Hacienda y Administraciones Públicas, lo que da respuesta también al trámite que contempla el punto 3.1.1.f) de las Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2017

en relación con los anteproyectos de Ley que han de ser sometido a la toma en consideración por el Consejo de Gobierno.

No consta, sin embargo, y conforme ya ha sido advertido por el Gabinete Jurídico, que haya sido solicitado el informe del impacto demográfico al que alude el artículo 8.1 de la reciente 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, a cuyo tenor *“En los procedimientos de elaboración de proyectos de ley y de disposiciones reglamentarias que las desarrollen, así como en la elaboración de planes y programas que se tramiten por la Administración Regional, se deberá incorporar un informe sobre impacto demográfico, teniendo en cuenta la perspectiva de género, que analice los posibles efectos sobre las zonas rurales con problemas de despoblación y establezca medidas para adecuarla a la realidad del medio rural y para luchar frente a la despoblación”*.



El anteproyecto ha sido sometido a la consideración del Pleno del Consejo Asesor de Servicios Sociales, en relación con la modificación que comporta de la Ley 5/2018, de 21 de diciembre, de acceso al entorno de las personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia, según lo previsto en el artículo 70.e) de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha.

En relación con la intervención de otros órganos consultivos colegiados de la Administración Regional en cuyo ámbito de regulación incide también la norma proyectada y habida cuenta de la regulación que incluye, relacionada con la definición de los inmuebles desocupados con carácter permanente a los efectos de aplicación del recargo que se prevé en el artículo 72 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, debe señalarse la necesidad de que el texto del anteproyecto sea sometido a informe del Consejo Regional de Municipios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 77.a) de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha. La necesidad de este trámite ha sido puesta de manifiesto también por la Directora General de Vivienda en la memoria elaborada al



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

efecto, sin que conste, de la documentación remitida, su emisión ni tampoco su petición.

Se ha integrado en el expediente remitido la petición de informe al Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, dada la incidencia de las previsiones del artículo 2 del anteproyecto sobre la regulación de los tributos cedidos por el Estado, trámite este exigido por el artículo 65.3.d) de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, reguladora del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, si bien no consta en la documentación enviada que dicho informe haya sido emitido. Tal circunstancia hace que entre en juego la posibilidad que prevé el mismo artículo cuando señala que: *“No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, se someterán inmediatamente después de su aprobación a informe del Consejo Superior los Reales Decretos-leyes, los Decretos-leyes de las Comunidades Autónomas y los proyectos de Ley, sin perjuicio de su remisión a las Cortes Generales o a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para su tramitación, en los siguientes casos: [] 1º Cuando las modificaciones legislativas se realicen por Real Decreto-ley o por Decretos-leyes de las Comunidades Autónomas. [] 2º Cuando el proyecto normativo modifique en todo o en parte el anteproyecto sometido a análisis o informe del Consejo Superior, y [] 3º en general, cuando, por cualquier razón, el anteproyecto se someta a la aprobación del Gobierno estatal o del Consejo de Gobierno autonómico sin tiempo suficiente para cumplir con lo preceptuado en el párrafo anterior”*. En consecuencia, si antes de la aprobación del anteproyecto no hubiera sido emitido el referido informe se estaría en el supuesto de inmediata obligación de sometimiento del proyecto de Ley, contemplado como caso 3º de los relacionados en el párrafo segundo de dicho epígrafe.

Asimismo, hay que puntualizar que la iniciativa legislativa examinada precisa también de un trámite excepcional de comunicación al Senado, exigible en el momento en que esta haya adquirido la condición de proyecto de Ley; trámite que viene impuesto por el artículo 2.2 de la Ley 25/2010, de 16 de julio, sobre el régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, a tenor del cual la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

“[...] remitirá a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado los proyectos de normas elaborados como consecuencia de lo establecido en este apartado, antes de la aprobación de las mismas”. En consecuencia, como ya se dijo, entre otros, en los dictámenes 126/2002, de 11 de octubre; 171/2005, de 22 de noviembre; 206/2007, de 7 de noviembre; 230/2008, de 29 de octubre; 277/2013, de 4 de septiembre, 12/2016, de 20 de enero o 418/2019, de 30 de octubre; es parecer de este Consejo que “[...] la comunicación aludida podrá hacerse por las propias Cortes de Castilla-La Mancha, lo cual no descarta que el Consejo de Gobierno pudiera efectuar simultáneamente su remisión al Senado y a las Cortes, en cuanto que el sistema de control establecido no implica en modo alguno que la tramitación de la iniciativa legislativa, que corresponde al Consejo de Gobierno, resulte condicionada por ese acto de comunicación, el cual no conlleva una actuación del Senado que necesariamente le afecte”.



Pese a las omisiones e irregularidades procedimentales previamente expuestas, procede concluir recordando lo que este Consejo viene señalando respecto al alcance relativo de las carencias e irregularidades producidas en los procedimientos de elaboración de normas de rango legal, insistiendo en que, 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”* -dictámenes 33/2010, de 17 de marzo, o 258/2016, de 19 de julio, entre otros muchos-.

A todo lo dicho ha de añadirse que el expediente recibido en este Consejo no ha sido íntegramente ordenado ni foliado, incluyendo solo un índice parcial de la documentación que lo integra, pues en el mismo no aparecen incluidas las memorias referidas en el antecedente primero de este dictamen. Ello, ha dificultado el acceso y toma de conocimiento del anteproyecto, debiendo recordarse que conforme al artículo 70.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, *“Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. [...]”.

III

Sobre las leyes de acompañamiento.- Aunque en el título del anteproyecto de Ley no se hace una mención explícita a su condición de normativa acompañante de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el ejercicio de 2022, así debe ser considerada la disposición legal sometida a dictamen, en tanto que ha recibido esa calificación en varios de los trámites del proceso de elaboración seguido al efecto, la cual resulta acorde con los móviles plasmados en el párrafo tercero del apartado I de su exposición de motivos.

De tal modo, debe recordarse una vez más que las conocidas como “*leyes de acompañamiento*” surgieron a partir de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, con la finalidad de eludir las consecuencias de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los límites constitucionales del contenido de las leyes de presupuestos, manteniéndose en el Estado hasta la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, si bien siguen siendo utilizadas por algunas Comunidades Autónomas. Según la doctrina, estas leyes se caracterizan por llevar a cabo, de manera asistemática, numerosas modificaciones normativas con vocación de permanencia que versan sobre materias dispares del ordenamiento jurídico, cuyo calendario de tramitación se hace coincidir con el proyecto de ley de presupuestos de cada ejercicio.

La heterogeneidad y ausencia de sistemática de este tipo de leyes provoca un innegable efecto descodificador del ordenamiento jurídico que dificulta la localización y aplicación de las normas jurídicas, pudiendo generar con ello inseguridad jurídica. Ello llevó al Consejo de Estado a decir en su dictamen 3.445/96, de 3 de octubre, respecto de un anteproyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que “[...] *la seguridad*

jurídica y la buena técnica legislativa aconsejan que todas las normas, y muy en especial aquéllas que tienen rango de Ley, nazcan en el seno propio de la materia que es objeto de regulación, y vivan dentro de ella, hasta que sean sustituidas por otra”, y añadía: “resulta perturbador para los destinatarios del derecho objetivo -nunca excusados del cumplimiento de las leyes- que la producción normativa quede reducida a una tarea formal, a la mera utilización de un procedimiento en el que no se tenga en cuenta la necesaria homogeneidad de unos preceptos con otros, dentro del Ordenamiento”, añadiendo en su dictamen 3.095/2009, de 9 de octubre, sobre otro anteproyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que “[...] el empleo de esta técnica legislativa no hace sino aumentar la dispersión normativa existente; dispersión que dificulta el conocimiento de la aplicación de unas normas jurídicas que tienen como destinatarios principales, no sólo a autoridades, funcionarios y profesionales del Derecho, sino también a los particulares. Como ya ha reiterado este Consejo en otros dictámenes, "razones de seguridad jurídica y de buena técnica legislativa aconsejan que todas las normas, y muy en especial aquellas que tienen rango de Ley, nazcan en el seno propio de la materia que es objeto de regulación, y vivan dentro de ella hasta que sean sustituidas por otras. Resulta perturbador para los destinatarios del derecho objetivo, -nunca excusados del cumplimiento de las leyes- que la producción normativa quede reducida a una tarea formal, a la mera utilización de un procedimiento en el que no se tenga en cuenta la necesaria homogeneidad de unos preceptos con otros, dentro del Ordenamiento"”.



La defectuosa técnica de las llamadas leyes de acompañamiento también ha sido significada por el Tribunal Constitucional, quien en su Sentencia 136/2011, de 13 de septiembre, afirmó que “[...] no cabe duda que sería una técnica más perfecta circunscribir el debate político de un proyecto de ley a una materia específica, lo que alentaría una mayor especialización del mismo y, posiblemente, una mejor pureza técnica del resultado”. Es más, como también afirmó en su Sentencia 22/1981, de 8 de abril, “[...] en un plano hay que situar las decisiones políticas y el enjuiciamiento político que tales decisiones merezcan, y en otro plano distinto la calificación de inconstitucionalidad, que tiene que hacerse con arreglo a criterios estrictamente jurídicos” y, de acuerdo con estos criterios, se agregaba en la



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

referida Sentencia 136/2011, de 13 de septiembre: “[...] *el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo. El único límite que existe en nuestro ordenamiento jurídico a las leyes de contenido heterogéneo es el previsto en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que acoge como una de las causas de inadmisión de esa iniciativa «[e]l hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí» [art. 5.2.c)]. Ahora bien, al margen de ese supuesto, el intentar basar la inconstitucionalidad de este tipo de normas en el hecho de no estar previstas en el Texto Constitucional -como hacen los Diputados recurrentes- supone invertir los términos del debate que debe circunscribirse a comprobar si, de un lado, se encuentran prohibidas; y a si, de otro lado, de no encontrarse prohibidas, sin embargo, sí se encuentran limitadas en su uso o contenido*”, añadiendo que tampoco existe límite a su uso y contenido en la Constitución, pues la misma “no prevé que el principio de competencia o especialidad obligue a que sólo puedan aprobarse constitucionalmente normas homogéneas que se refieran a una materia concreta”.

Tampoco puede estimarse que las “*leyes de acompañamiento*” sean contrarias al artículo 9.3 de la Constitución, que proclama el principio de seguridad jurídica, pues, como dijo el Tribunal Constitucional en su Sentencia 36/2013, de 14 de febrero, “[...] *Las leyes de acompañamiento tienen un objeto que, aunque heterogéneo, está perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el Diario Oficial de las Cortes Generales, como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el Boletín Oficial del Estado*”; argumento que es trasladable al ámbito de esta Comunidad Autónoma, donde los proyectos de ley presentados ante las Cortes Regionales son publicados en el Boletín Oficial de las Cortes Regionales, publicándose luego su aprobación definitiva en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, como requisito de su entrada en vigor. Por lo tanto, “[...] *aun aceptando que una ley como la*

impugnada puede ser expresión de una deficiente técnica legislativa, no por ello cabe inferir de modo necesario una infracción de la Constitución habida cuenta que el juicio de constitucionalidad que corresponde hacer a este Tribunal «no lo es de técnica legislativa» [SSTC 109/1987, de 29 de junio, F. 3 c); y 195/1996, de 28 de noviembre, F. 4], ni de «perfección técnica de las leyes» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, F. 4), pues nuestro control «nada tiene que ver con su depuración técnica» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, F. 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, F. 4) [...] y es que, del bloque de la constitucionalidad no se deriva ni impedimento alguno para que se puedan aprobar lo que califica como «leyes transversales», ni exigencia de ninguna clase que imponga que cada materia deba ser objeto de un proyecto independiente -Sentencia 136/2011, de 13 de septiembre-”.



La doctrina constitucional expuesta resulta de plena aplicación al procedimiento legislativo al que están sujetas las leyes regionales, dado que ni en el Estatuto de Autonomía ni en el Reglamento de las Cortes Regionales existe ninguna limitación respecto de las denominadas “*leyes de acompañamiento*”, ni tampoco de las “*leyes transversales*”.

Dicho lo anterior, y como ya se ha recomendado en anteriores ocasiones, estima este Consejo que resultaría más adecuado, técnicamente, desglosar el presente anteproyecto legal en dos proyectos diferenciados, dedicados respectivamente a las medidas de índole tributaria -las comprendidas en el capítulo I, en las que sí podría operar una necesidad de coincidencia cronológica con el contenido de los presupuestos anuales- y a las medidas de carácter administrativo -las encuadradas en el capítulo II-, quedando a criterio del Gobierno atender la sugerencia que se efectúa o remitir un único proyecto de Ley de Medidas Tributarias y Administrativas de Castilla-La Mancha a las Cortes Regionales, en la forma en que el texto ha sido remitido a este Consejo.

IV

Ámbito competencial y normativo.- Previamente al análisis concreto del contenido del anteproyecto de Ley sometido a dictamen, se



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

efectúa en la presente consideración una referencia al marco competencial y legal en el que se inserta el conjunto de sus disposiciones. A estos efectos y dado el carácter plural y multidisciplinar de los aspectos que son abordados en el mismo, se procede a efectuar su examen desagregado por materias como seguidamente se expone.

Como ya ha sido descrito en el antecedente duodécimo, el anteproyecto de Ley se estructura en dos capítulos dedicados, respectivamente, a la regulación de medidas tributarias y administrativas. Para la descripción del marco normativo de cada uno de los ámbitos materiales concernidos puede seguirse el mismo orden expositivo del articulado del anteproyecto, diferenciando entre dichas medidas de naturaleza tributaria, reguladas en el capítulo I y las de carácter administrativo, reguladas en el capítulo II:

1.- Marco competencial y normativo relativo a las medidas tributarias incluidas en el capítulo I.

El artículo 1 del anteproyecto aborda una modificación de la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras materias tributarias, constituyendo el grueso de tal regulación la supresión de varias tasas y tarifas que afectan a diferentes materias -servicios administrativos generales, servicios en materia de ordenación de transportes terrestres, por envío de comunicaciones automatizadas de mensajes cortos de texto, en materia de caza y pesca, asociaciones, fundaciones, por expedición de certificados catastrales-, y acogiendo asimismo la modificación de otras -de la tarifa por autorización de empresa para impartir cursos de formación de Certificados de Aptitud Profesional e inscripción en el registro correspondiente, y de la tasa por derechos de examen de pruebas selectivas-.

a) En cuanto a las tasas, el artículo 7 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), modificada en numerosas ocasiones, dispone que las Comunidades Autónomas pueden establecer tasas por “[...] *la utilización de su dominio público, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades en régimen de Derecho público de su competencia, que se*

refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos cuando concurra cualquiera de las circunstancias siguientes: [] a) Que no sean de solicitud voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud por parte de los administrados: [] - Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias. [] - Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante. [] b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente”.

Señala dicho artículo además como condiciones de las tasas que *“El rendimiento previsto para cada tasa por la prestación de servicios o realización de actividades no podrá sobrepasar el coste de dichos servicios o actividades”*. -apartado 3-; y que *“Para la fijación de las tarifas de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica, siempre que la naturaleza de aquélla se lo permita”* -apartado 4-.



Por lo que respecta al ámbito competencial autonómico se ha de partir de lo dispuesto en el artículo 42 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que declara la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma con sujeción a los principios de coordinación con las Haciendas estatal y local y de solidaridad entre todos los españoles; del artículo 44 que prevé los rendimientos de sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, así como los rendimientos de los tributos cedidos por el Estado como constitutivos de la Hacienda de la Comunidad Autónoma; y del artículo 49 del texto estatutario que traslada al ámbito autonómico el principio de reserva de ley en materia tributaria constitucionalmente previsto, al afirmar que *“Se regulan necesariamente mediante ley de las Cortes de Castilla-La Mancha, las siguientes materias: a) El establecimiento, la modificación y la supresión de los propios impuestos, tasas y contribuciones especiales y de las exenciones o bonificaciones que les afecten”*. Esta reserva legal se encuentra regulada en similares términos el artículo 12.c) 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 (TRLHCM), al referirse al *“[...] establecimiento, la modificación y la supresión de los tributos y de los recargos sobre ellos, en los términos establecidos en las leyes”*.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

b) En cuanto al marco competencial y normativo referente a los tributos tratados en el artículo 2 del anteproyecto, modificativo de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha, encuadrables en la categoría de los llamados tributos cedidos, ha de partirse de las previsiones contenidas en la Constitución Española, cuyo artículo 133 determina que *“La potestad originaria para exigir tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante Ley”*, añadiendo su apartado 2 que *“[...] las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes”*. Dicha facultad, en lo que se refiere a las Comunidades Autónomas debe ponerse en relación con las previsiones establecidas en los artículos 156.1 y 157.1 del mismo texto constitucional que reconocen su autonomía financiera *“[...] para el desarrollo y ejecución de sus competencias”*. Entre los recursos de las Comunidades Autónomas a los que se refiere el artículo 157.1 se encuentran, en primer lugar, *“[...] a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado [...]”*, estableciendo el apartado 3 del mismo artículo que *“[...] Mediante Ley Orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1”*.



Esta regulación se encuentra contenida, en primer lugar, en la LOFCA, que en su artículo 11 dispone: *“Solo pueden ser cedidos a las Comunidades Autónomas, en las condiciones que establece la presente Ley, los siguientes tributos: [] a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con carácter parcial con el límite máximo del 50 por 100. [...] c) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. [...]”*, añadiendo en el artículo 19.2 que *“En caso de tributos cedidos, cada Comunidad Autónoma podrá asumir, en los términos que establezca la Ley que regule la cesión de tributos, las siguientes competencias normativas: a) En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la fijación de la cuantía del mínimo personal y familiar y la regulación de la tarifa y deducciones de la cuota. [...]. [] d) En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en la modalidad «Transmisiones Patrimoniales Onerosas», la regulación del tipo de gravamen en arrendamientos, en las concesiones administrativas, en la transmisión de bienes muebles e inmuebles y en la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre los mismos, excepto los derechos reales*

de garantía; y en la modalidad «Actos Jurídicos Documentados», el tipo de gravamen de los documentos notariales. Asimismo, podrán regular deducciones de la cuota, bonificaciones, así como la regulación de la gestión del tributo. [...]».

En desarrollo de la LOFCA se aprobó la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, modificada también en varias ocasiones, que regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, en cuyo Título III - “Cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas”, su artículo 27.1 establece que los tributos cedidos se rigen “[...] por los Convenios o Tratados internacionales, la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, la Ley propia de cada tributo, los Reglamentos generales dictados en desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y de las Leyes propias de cada tributo, las demás disposiciones de carácter general, reglamentarias o interpretativas, dictadas por la Administración del Estado y, en los términos previstos en este Título, por las normas emanadas de la Comunidad Autónoma competente según el alcance y los puntos de conexión establecidos en el mismo”. El alcance de esas competencias normativas se contiene en los artículos 46, respecto del IRPF; y 49, en relación con el ITPAJD.

Finalmente, procede también hacer mención a la Ley 25/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, cuyo artículo 1 modificó el apartado uno de la disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, estableciendo que se cede a esta Comunidad Autónoma, entre otros, el rendimiento de los siguientes tributos: “a) *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con carácter parcial, en el porcentaje del 50 por 100. [...].* [] d) *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. [...]*”.

En cuanto a la regulación legal autonómica a tomar en consideración, cabe hacer alusión a los ya mencionados artículos 42, 44 y 49 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; al artículo 12 del TRLHCM, que traslada al ámbito autonómico el principio de reserva de ley en materia tributaria, así como a la propia Ley 8/2013, de 21 de noviembre, objeto de modificación.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

2.- Marco competencial y normativo relativo a las medidas administrativas incluidas en el capítulo II.

a) Por lo que alcanza a la modificación de la Ley 4/2018 de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha, su objeto se circunscribe a introducir una nueva previsión temporal sobre la adaptación que de los currículos de las distintas etapas educativas ha de realizar la consejería competente en materia de educación, previsto en la disposición final quinta de la misma y cuyo plazo inicial ya ha sido sobrepasado -dos años desde su entrada en vigor que tuvo lugar 15 de noviembre de 2018-.



Tal previsión se vincula con la competencia que el artículo 37 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma en materia de “[5.] desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía”.

El marco normativo conformador de esta nueva previsión a nivel estatal viene dado por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, en cuya disposición final quinta, apartados 3 a 7, contempla un calendario de implantación según el cual las modificaciones introducidas en el currículo, la organización y objetivos de educación en las distintas etapas se efectuará de manera progresiva en el curso que se inicie un año después de la entrada en vigor de la Ley, que se produjo el 17 de enero de 2021.

A nivel autonómico no puede dejar de mencionarse el artículo 9 de la Ley 4/2018, de 8 de octubre, objeto de modificación, que prevé que *“La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha desarrollará dentro de sus competencias una asignatura obligatoria con contenidos relativos a igualdad, educación afectivo-sexual, y prevención de la violencia de género a impartir tanto en Educación Primaria como en Educación Secundaria Obligatoria para transmitir los valores de igualdad, respeto y diversidad.*

Asimismo, se introducirá de manera transversal en los currículos de todas las asignaturas, elementos que pongan en valor la igualdad, potenciando la visibilidad de la mujer, y en historia, el origen, desarrollo y logros del movimiento feminista e historia de las mujeres”.

b) El artículo 4 acomete una modificación de la Ley 5/2018, de 21 de diciembre, de acceso al entorno de las personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia, que afecta a dos de sus artículos a la vez que adiciona una nueva disposición transitoria. El objeto que se persigue con esta reforma es doble: de una parte, eliminar el requisito de pertenencia como miembro de pleno derecho de la respectiva Federación Internacional a las entidades de adiestramiento con el fin de poder homologar un mayor número de estas entidades; y, de otra, suplir transitoriamente la falta de regulación de la formación reglada sobre la capacitación profesional adecuada para el adiestramiento de perros de asistencia.



La modificación proyectada es expresión de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma 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”* -artículo 31.1. 20ª del Estatuto de Autonomía-.

c) En el artículo 5 se lleva a cabo una modificación de la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha, suprimiendo la disposición final segunda, que prevé la creación de un *“tributo depósito en vertedero”* en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley, y la tercera que prevé en idéntico plazo de un año la aprobación de las normas técnicas para la determinación de las cuantías de las fianzas que se deban constituir cuando lo exijan las normas que regulen la gestión de residuos peligrosos.

La propuesta de supresión del mencionado tributo trae causa, según se justifica ampliamente en la memoria justificativa efectuada por la Dirección General proponente, en la creación a nivel estatal de un impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos, por el proyecto de ley de residuos y suelos contaminados,



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

actualmente en desarrollo, con el fin de incorporar a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos.

Asimismo, la eliminación de las citadas normas técnicas para la determinación de la cuantía de las fianzas, se justifica en la propuesta de aprobación de un proyecto reglamentario estatal, que tiene por objeto desarrollar la previsión de la disposición final tercera, apartado 1.b) de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, en relación con las garantías financieras exigibles por dicha Ley.



El marco competencial que ampara la iniciativa autonómica viene conformado 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).

d) El artículo 6 efectúa una modificación de la Ley 4/2020, de 10 de julio, de Fomento y Coordinación del Sistema de Investigación, Desarrollo, e Innovación de Castilla-La Mancha, con el objetivo de integrar en el Cuerpo Superior de Investigación al personal funcionario de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha adscrito con carácter definitivo al Instituto Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario y Forestal de Castilla-La Mancha, que además de reunir los requisitos de titulación, cuente con una experiencia en el mismo de, al menos, seis años continuados.

Tal determinación trae causa de la reserva de ley que para la creación, modificación y supresión de los cuerpos y escalas de funcionarios prevé el artículo 75.1 del 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. También en la exigencia que prevé artículo 36.2.a) de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha conforme al cual, en el caso de que el acceso a un nuevo cuerpo de personal funcionario se produzca por integración, “[...] *la norma de creación, modificación o supresión de un cuerpo o escala debe determinar el régimen de integración del personal funcionario afectado*”.

En consecuencia, la medida se fundamenta en el título competencial previsto en el artículo 39.3 del Estatuto de Autonomía, en virtud del cual “[...] *en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento prevista en el artículo 31.1.1.ª del presente Estatuto y, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios* [...]”.

e) El artículo 7 introduce una novedad referida a la gestión de las subvenciones para seguros agrarios combinados, que tiene como objetivo establecer un régimen de concesión directa de subvenciones por la contratación de pólizas de tales seguros, complementaria a la estatal, modificando el sistema actual de concesión de concurrencia competitiva simplificada que es el previsto en el artículo 3.2 de la Orden de 14 de diciembre de 2016, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, que establece las bases reguladoras de la concesión de ayudas a la contratación colectiva de seguros agrarios.

La justificación de tal inclusión en el anteproyecto de Ley, obedece, de una parte, a la necesidad de que el establecimiento de dicho sistema de concesión directa se adecúe a lo dispuesto en el artículo 75.2.b) del TRLHCLM a cuyo tenor podrán concederse de forma directa las subvenciones “[...] *cuyo otorgamiento o cuantía resulten impuestos a la Administración por norma de rango legal que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa*”;



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

y de otra, a la objeción esencial que este Consejo formuló en su dictamen número 346/2021, de 7 de octubre, emitido sobre el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2022, ante la propuesta de inclusión de la misma disposición en esta última Ley por exceder de los límites materiales proclamados por la doctrina del Tribunal Constitucional al contenido de las leyes de presupuestos.

El título competencial autonómico que ampara la iniciativa viene dado por lo dispuesto en el artículo 31.1.6^a del Estatuto de Autonomía, conforme al cual la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ostenta competencia exclusiva en materia de *“Agricultura y ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía”*.

f) Por último, el artículo 8 del anteproyecto regula el concepto de *“inmueble desocupado con carácter permanente”*, en conexión con la previsión que establece el artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante LRHL), sobre el recargo por inmuebles urbanos de uso residencial desocupados con carácter permanente en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (en adelante IBI).

El objetivo de la disposición, según la memoria justificativa elaborada por la Dirección General de Vivienda, es fomentar la movilización del parque de viviendas residencial que se encuentre desocupado con carácter permanente, para atender la demanda de vivienda, ofreciendo a los Ayuntamientos, con carácter instrumental a la competencia que ostentan en materia del IBI, una herramienta para poder exigir el recargo de la cuota líquida del impuesto que prevé el citado artículo 72.4 en caso de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente.

El marco normativo en el que se inserta la disposición viene dado por lo señalado en el citado precepto estatal en el que se introdujo el concepto de inmueble desocupado con carácter permanente por el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, configurando como tal al que *“[...] permanezca desocupado de acuerdo con lo que se establezca en la correspondiente normativa sectorial de vivienda,*

autonómica o estatal, con rango de ley, y conforme a los requisitos, medios de prueba y procedimiento que establezca la ordenanza fiscal”.

Y en cuanto al título competencial autonómico que legitima la adopción de tal medida es el previsto en el artículo 31.1. 2ª del Estatuto de Autonomía en virtud del cual la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha ostenta competencia exclusiva en materia de “*Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”.

V

Observación de carácter esencial.- Examinado el contenido del anteproyecto de Ley sometido a dictamen, cabe efectuar una primera objeción revestida de carácter esencial.

Artículo 2. Modificación de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha.- Este artículo acoge varias modificaciones de la citada Ley referidas al IRPF y al ITPAJD.

El apartado uno introduce un nuevo **artículo 2 bis**, “*Deducción por familia monoparental*”, en cuyo **apartado 2** define el concepto de familia monoparental estableciendo como tal “[...] *la formada por la madre o el padre separados legalmente o sin vínculo matrimonial y las hijas e hijos que convivan y dependan económicamente de uno u otro y que reúnan alguno de los siguientes requisitos [...]. [] b) Mayores de edad incapacitados judicialmente sujetos a patria potestad prorrogada o rehabilitada*”.

Respecto de este último requisito debe señalarse que acoge conceptos, la incapacidad judicial y la patria potestad prorrogada o rehabilitada, que en la actualidad carecen de operatividad jurídica por haber sido eliminados del ordenamiento jurídico en virtud de la modificación sustancial que del tratamiento de la discapacidad se ha efectuado por la Ley 8/2021, de 2 de junio, de reforma de la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, cuya entrada en



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

vigor ha tenido lugar el pasado 3 de septiembre de 2021, conforme a su disposición final tercera.

Las reformas legislativas introducidas por dicha Ley alcanzan a aspectos sustantivos y procesales relacionados con la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, constituyendo, por lo que aquí afecta, algunas de sus modificaciones más relevantes: de una parte, la supresión de la tutela de las personas mayores de edad con discapacidad y de las instituciones de contenido análogo como la patria potestad y la patria potestad rehabilitada -figuras ambas que estaban reguladas en el artículo 171 del Código Civil que es objeto de supresión por el artículo segundo, número veinte de la referida Ley 8/2021, de 2 de junio-, instaurando un sistema basado principalmente en la curatela como principal medida de apoyo de origen judicial para las personas con discapacidad; y, de otra, la sustitución de la incapacitación judicial por las denominadas "*Medidas de apoyo a las personas con discapacidad para el ejercicio de su capacidad jurídica*", modificando a estos efectos el Título XI del Libro Primero del Código Civil, artículos 249 a 299, así como el Capítulo II del Título I del Libro IV de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Conforme a las sustanciales reformas a las que se acaba de aludir, en la deducción por familia monoparental que acoge el artículo objeto de estudio, la regulación del requisito referido a los "*Mayores de edad incapacitados judicialmente sujetos a patria potestad prorrogada o rehabilitada*", contraviene la normativa estatal de aplicación en la materia por integrar conceptos legales que han sido objeto de supresión y sustitución por los ya referidos en el párrafo anterior.

Debe en consecuencia adecuarse la regulación del requisito en cuestión a la nueva legislación civil y procesal en la materia introducida en nuestro ordenamiento por la citada Ley 8/2021, de 2 de junio.

VI

Otras consideraciones sobre el texto del anteproyecto.- Procede efectuar otra serie de observaciones relativas a cuestiones de orden conceptual, de sistemática y también de técnica normativa, que pretenden contribuir a facilitar la comprensión, interpretación y aplicación de la norma.

Exposición de Motivos.- Su contenido se adecua con carácter general a la previsión de la regla 12 de las Directrices de técnica normativa establecidas mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, en cuanto que describe el contenido del anteproyecto, indicando su objeto y finalidad y aludiendo a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.



No obstante es de advertir cierta descompensación en su sistemática respecto a la descripción del objeto y finalidad que se efectúa del artículo 5, modificativo de la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha, a la que la Exposición de Motivos destina un total de siete párrafos en los que no solo se indica el objetivo y finalidad de la modificación (párrafos primero y último de los siete), sino que se alude a los antecedentes a nivel estatal y europeo que justifican la reforma proyectada con amplia referencia a un futuro impuesto estatal sobre el depósito de residuos en vertederos.

La inclusión de esos apartados trae causa en la inserción de todo el contenido de la exposición de motivos de lo que constituía, en principio, una modificación normativa, en texto independiente, de la citada Ley 7/2019, de 29 de noviembre, propuesta desde la Dirección General de Economía Circular, según se comprueba en la documentación anexa a la que integra el expediente del anteproyecto remitido para dictamen.

Habiéndose optado por incluir dicha modificación como una más de las que conforman el anteproyecto de Ley que se somete a dictamen, la parte que su exposición de motivos le dedica debería abreviarse aludiendo de forma resumida a su objetivo y finalidad, lográndose con ello una homogeneidad en su descripción con respecto a la que incluye del resto de disposiciones objeto de modificación.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

De otra parte, la anterior descripción debería complementarse aludiendo al título competencial que ampara la medida que se pretende adoptar, esto es, 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”*, así como la de desarrollo legislativo y ejecución del artículo 32.2 sobre *“Protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Normas adicionales de protección”*.

Artículo 1. Modificación de la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha.- Se aborda en este artículo la modificación de la citada Ley, constituyendo el grueso de su regulación la supresión de un total de 19 tasas y tarifas previstas en la misma.

Con el fin de mejorar su sistemática y homogenizar su contenido se formulan las siguientes propuestas:

- En el **apartado dos** referido a la *“Tasa por servicios en materia de ordenación de los transportes terrestres por carretera y sus actividades auxiliares y complementarias”*, su cita debería completarse, para su mejor identificación, aludiendo a la Sección, Capítulo y Título de la Ley en los que se inserta.

Idéntica observación cabe hacer respecto del **apartado cuatro**, *“Tasa en materia de pesca”*; **cinco** *“Tasa en materia de caza”*; y **ocho** *“Tasa por derechos de examen de pruebas selectivas”*.

- En el **apartado dos**, letra b), que modifica la denominación de la tarifa 15 del mismo artículo 61, y aun cuando en el texto marco de esta modificación se explicita que no afecta a la cuantía vigente, se propone que la inserción del texto de regulación se complete aludiendo a la cuantía de la tarifa que resulta de aplicación.

- El **apartado ocho** debería subdividirse en dos subapartados, letras a) y b), destinados a recoger separadamente la modificación del apartado 3 del artículo 368 y la introducción de un apartado 4 en el mismo artículo.

Artículo 2. Modificación de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha.-

A) El **apartado dos**, introduce el **artículo 3 bis**, regulador de la “*Deducción por gastos de guardería*”, observándose en su regulación la contraposición de determinados conceptos que no ofrecen suficiente seguridad jurídica en cuanto a lo que constituye los presupuestos sobre los que ha de operar dicha deducción autonómica.

En concreto en el **apartado 1**, se alude a “*gastos de guardería o custodia de hijas o hijos menores de 3 años en guarderías o centros de educación infantil*”, como si se tratara de dos gastos diferenciados, cuando en realidad el tipo de gasto se configura como una única tipología, la de “*custodia*” de los menores, que englobaría la realizada tanto en guarderías como en centros de educación infantil.

Y, en el **apartado 4** se delimita el concepto de “*guardería o centro de educación infantil*”, aludiendo a aquellos centros autorizados por la consejería competente en materia de educación que tengan por objeto “*la custodia o el primer ciclo de educación infantil de niñas y niños menores de 3 años*”, siendo que la “*custodia*” de los menores se lleva a cabo tanto en guarderías como en los citados centros de educación infantil que acojan el primer ciclo de esta enseñanza.

Debe proponerse, en consecuencia, una nueva delimitación de los conceptos referidos, sugiriéndose que el objeto de la deducción se circunscriba a los gastos de custodia del hijo menor de 3 años por permanencia de este tanto en guarderías como en centros de educación infantil autorizados, en modo similar al contemplado en el artículo 81.2 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, regulador del incremento de la deducción por maternidad en relación con este tipo de gastos.

B) El **apartado seis** que introduce el artículo 9 quater, “*Deducción por arrendamiento de vivienda habitual por familias monoparentales*”, establece en su apartado 5 la aplicación a la deducción de lo previsto en “*los apartados 2 y 3 del artículo 2 bis*”. Al objeto de delimitar más claramente los



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

requisitos para aplicar esta deducción, ha de proponerse que la remisión interna que incluye se complete haciendo una mención conceptual al contenido de dichos apartados 2 y 3 del artículo 2 bis. Ello es lo que propugna la regla 67 de las Directrices.

C) El **apartado diez**, añade tres nuevos apartados, 6, 7 y 8 al artículo 19, referido a los “*Tipos aplicables en la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas*”, especificándose en el **punto 7** los requisitos exigibles a las empresas que adquieran los inmuebles para poder aplicar a la transmisión el tipo reducido del 5% que contempla. Regula también en el mismo apartado las consecuencias para el caso de incumplimiento de los requisitos previstos en las letras d) “*Que la totalidad de la vivienda y sus anexos se venda posteriormente por la empresa que la adquirió dentro del plazo de tres años desde su adquisición*”, y e) “*Que la venta posterior esté sujeta a la modalidad de Transmisiones Patrimoniales Onerosas*”, disponiendo al efecto que en tales casos “[...] *el adquirente que hubiese aplicado el tipo impositivo reducido vendrá obligado a presentar, en el plazo de un mes desde el incumplimiento, una declaración complementaria aplicando el tipo impositivo general e incluyendo los correspondientes intereses de demora*”.

En el supuesto de incumplimiento de lo dispuesto en la citada letra e) no se alcanza a entender cuándo habría de entenderse producido tal incumplimiento para que empiece a computar el plazo de un mes para presentar la declaración complementaria, cuestión que debería quedar explicitada de modo claro en el texto.

En el **punto 8** se contempla la aplicación del mismo tipo reducido del 5 por ciento para las transmisiones onerosas de bienes inmuebles incluidos en la transmisión de un conjunto de elementos corporales y, en su caso, incorporeales que, formando parte del patrimonio empresarial o profesional del sujeto pasivo, constituyan o sean susceptibles de constituir una unidad económica autónoma en el transmitente capaz de desarrollar un actividad empresarial o profesional por sus propios medios.

Constituye esta una de las operaciones no sujetas al Impuesto sobre el Valor Añadido conforme al artículo 7.1.º de su Ley reguladora -Ley 37/1992,

de 28 de diciembre-, fijándose a continuación en el anteproyecto una serie de condicionantes para poder aplicar dicho tipo reducido y entre ellos *“a) Que con anterioridad a la transmisión, el transmitente ejerciese la actividad empresarial o profesional en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha de forma habitual, personal y directa”*.

Cabe plantearse respecto de la exigencia de este requisito al transmitente la pertinencia de exigir un tiempo mínimo de ejercicio de la citada actividad empresarial o profesional en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, como así se exige respecto del adquirente, en las letras b) y c) en relación con el mantenimiento de la plantilla media de trabajadores y de la actividad empresarial o profesional de forma habitual, personal y directa, en el territorio de la Comunidad Autónoma.



Artículo 5. Modificación de la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha.- A efectos de clarificar el alcance de la modificación -en este caso de supresión-, se sugiere completar las alusiones que se efectúan en los apartados uno y dos a las disposiciones finales segunda y tercera objeto de supresión aludiendo a su título, *“Tributo depósito en vertedero”*, y *“Fianzas”*, respectivamente.

Artículo 8. Inmuebles desocupados con carácter permanente.- Según ya ha sido avanzado en la consideración precedente la medida que en él se contempla tiene por objeto la definición del citado concepto a fin de que por parte de los Ayuntamientos se pueda aplicar el recargo que sobre la cuota del IBI contempla el artículo 72.4 de la LRHL.

Dispone el citado precepto lo siguiente: *“[...] Tratándose de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, los ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 50 por ciento de la cuota líquida del impuesto. Dentro de este límite, los ayuntamientos podrán determinar mediante ordenanza fiscal un único recargo o varios en función de la duración del período de desocupación del inmueble. [] El recargo, que se exigirá a los sujetos pasivos de este tributo, se devengará el 31 de diciembre y se liquidará anualmente por los ayuntamientos, una vez constatada la desocupación del inmueble en tal fecha, juntamente con el acto administrativo por el que esta se declare. [] A estos*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

efectos tendrá la consideración de inmueble desocupado con carácter permanente aquel que permanezca desocupado de acuerdo con lo que se establezca en la correspondiente normativa sectorial de vivienda, autonómica o estatal, con rango de ley, y conforme a los requisitos, medios de prueba y procedimiento que establezca la ordenanza fiscal. En todo caso, la declaración municipal como inmueble desocupado con carácter permanente exigirá la previa audiencia del sujeto pasivo y la acreditación por el Ayuntamiento de los indicios de desocupación, a regular en dicha ordenanza, dentro de los cuales podrán figurar los relativos a los datos del padrón municipal, así como los consumos de servicios de suministro. [...]”.



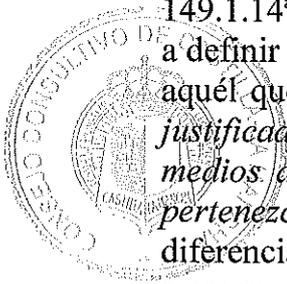
Configura el precepto, por tanto, una facultad en manos de los Ayuntamientos sobre la que confluyen dos competencias: la autonómica por expresa llamada del legislador estatal para poder definir mediante normativa sectorial con rango de ley lo que ha de entenderse por inmueble desocupado con carácter permanente; y la local para declarar la situación de inmueble desocupado con carácter permanente, y poder exigir el correspondiente recargo al impuesto.

Por lo tanto, habida cuenta de la competencia que con carácter exclusivo ostenta la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en materia de vivienda, y de la llamada expresa que el legislador estatal hace al autonómico para poder definir el concepto de inmueble desocupado con carácter permanente a los efectos de aplicación del recargo sobre el IBI, el Consejo ha de mostrar su parecer coincidente con el expresado por el Gabinete Jurídico en su informe, en el sentido de que la disposición proyectada es acorde con el margen de actuación que corresponde a la Comunidad Autónoma en la materia y se muestra respetuosa igualmente con la competencia que corresponde al ente local conforme al diseño establecido por el legislador básico estatal en el aspecto objeto de regulación.

No obstante lo anterior, no puede dejar de advertirse que encontrándose en período de elaboración el anteproyecto de Ley estatal por el derecho a la vivienda, pendiente de aprobarse por el Gobierno en ejercicio de competencias exclusivas que le podrían legitimar para establecer una regulación uniforme para todo el territorio nacional sobre aspectos esenciales

del derecho a la vivienda, la regulación proyectada puede verse afectada en breve plazo de tiempo por aquélla e incluso podría incurrir en una eventual inconstitucionalidad sobrevenida en caso de resultar discordante con dicha legislación estatal.

En este sentido, el Consejo ha podido acceder a dicho anteproyecto estatal -texto fechado a 26 de octubre de 2021- de cuya regulación merecen destacarse los siguientes aspectos que, de aprobarse en sentido que se recoge, podrían entrar en colisión con el proyecto de disposición autonómica que se examina:



- La disposición final tercera dictada al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de hacienda general conforme al artículo 149.1.14ª de la Constitución, modifica el artículo 72.4 de la LRHL, pasando a definir el concepto de inmueble desocupado con carácter permanente como aquél que permanezca desocupado “[...] *de forma continuada y sin causa justificada, por un plazo superior a dos años, conforme a los requisitos, medios de prueba y procedimiento que establezca la ordenanza fiscal, y pertenezcan a titulares de cuatro o más inmuebles de uso residencial*”. A diferencia de la regulación actual del artículo 72.4 se advierte que no hay margen alguno para que el legislador autonómico pueda definir tal concepto, agotando el legislador estatal su regulación en ejercicio de su competencia exclusiva sobre hacienda general. Esta definición se separa de la prevista en el artículo 8 del anteproyecto en tanto que el concepto de tal inmueble no se vincula a que sea “*propiedad de un gran tenedor*”, y se efectúa una llamada expresa a la potestad reglamentaria local para fijar los requisitos, medios de prueba y procedimiento.

- En la nueva redacción del artículo 72.4 se introduce la regulación de las causas que se consideran justificadas para que una vivienda permanezca deshabitada, observándose que en algunas de ellas se añaden requisitos no previstos en las que recoge el anteproyecto de Ley autonómico, como es el caso de los inmuebles destinados a segunda residencia en los que se exigen “*un máximo de 4 años de desocupación continuada*”, o el caso de que la vivienda encuentre en oferta de venta o alquiler a precios de mercado



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

exigiéndose “un máximo de un año” para la venta, y “un máximo de seis meses” para el alquiler.

- En el artículo 3.k), dictado en ejercicio de las competencias exclusivas para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales -artículo 149.1.1ª-, y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica -artículo 149.1.13ª-, se define el concepto de “*gran tenedor*” como “*La persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más 1.500 m² de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros*”. Definición que no es enteramente coincidente con la que recoge el anteproyecto de Ley que se examina.

Tampoco puede dejar de advertirse en torno a este último concepto que el recogido en el artículo objeto de estudio se separa del establecido por el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, en cuyo artículo 4, regulador de la moratoria de la deuda para personas arrendatarias de vivienda habitual en situación de vulnerabilidad económica, define como tal “*la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos, excluyendo garajes y trasteros, o una superficie construida de más de 1.500 m²*”, norma que aun nacida para atender a una situación puntual ocasionada por la crisis sanitaria vinculada al COVID-19, ha sido prolongada su vigencia, de momento hasta el 28 de febrero de 2022, en virtud del recientemente aprobado Real Decreto-ley 21/2021, de 26 de octubre, por el que se prorrogan las medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica. Es de significar que tal definición se muestra muy similar a la que figura en el anteproyecto de ley estatal, si bien en esta última se acota algo más la definición exigiendo que se trate de inmuebles urbanos “*de uso residencial*”.

Con independencia de las anteriores observaciones, efectuadas con un ánimo preventivo, es preciso formular, por último, con respecto a la regulación que ofrece el artículo 8 del anteproyecto que se somete a dictamen dos sugerencias:

- En el **apartado 3**, referido a la declaración de inmueble desocupado, la expresión “*podrá dictarse*” que se emplea en su primera línea para aludir a la competencia municipal en la materia, habría de sustituirse por “*se dictará*” pues la previsión que al efecto contempla el artículo 72.4 de la LRHL no se configura como una mera facultad al alcance de los Ayuntamientos, sino como una competencia exclusiva de estos.

- A fin de dotar de un concreto valor normativo al contenido del **apartado 5**, se propone sustituir la expresión “*impulsará medidas específicas que fomenten la incorporación*” por “*adoptará medidas específicas*”.



Disposición derogatoria única. Derogación normativa.- Respecto a la derogación genérica que efectúa la misma de “[...] *todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley*”, procede traer a colación la doctrina de este Consejo que, siguiendo a la del Consejo de Estado, declara que las fórmulas derogatorias genéricas no atienden a la finalidad para la que se concibieron que es dar seguridad jurídica estableciendo o coadyuvando a establecer con claridad, con nombres y denominación, las normas que desaparecen o perviven en el ordenamiento jurídico. Desde el punto de vista de estricta técnica normativa debe asimismo advertirse que este tipo de cláusulas derogatorias genéricas no resultan recomendables; así se dispone en las mencionadas Directrices, en cuya regla 41 se establece lo siguiente: “*Se evitarán cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas*”.

VII

Observaciones de técnica normativa y de redacción.- Se abordan en esta consideración, una serie de cuestiones técnicas relacionadas con el modo de estructuración de la norma modificativa, su contenido y otros extremos de redacción. Por afectar a varios preceptos y elementos del contenido del anteproyecto se ha optado por dividir en bloques su exposición.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

a) Sobre el carácter modificativo de la disposición.

- Los artículos del anteproyecto deberían ser numerados con *“ordinales escritos en letra”*, tal y como se indica en la regla 54, párrafo segundo, de las Directrices.

- En relación con la introducción de los nuevos artículos 9 bis, 9 ter, 9 quater y 9 quinquies, debe traerse a colación la regla 62 de las Directrices, referida a las alteraciones de la numeración original, conforme a la cual *“Toda modificación que implique la adición de más de tres nuevos artículos que alteren la numeración debería generar la redacción de una nueva disposición”*.

- En relación con los apartados nueve y diez del artículo 2 del anteproyecto, que afectan al artículo 19 de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, se sugiere atenerse a la regla 58 de las Directrices, conforme a la cual, en caso de modificaciones múltiples *“[...] el artículo correspondiente se dividirá en apartados, uno por precepto, [...]. Por consiguiente, deberán utilizarse tantos artículos como normas modificadas y tantos apartados como preceptos modificados”*.

b) Primera cita y posteriores.- Conforme a la regla 80 de las Directrices, *“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”*. Esta regla debería tenerse en cuentas en la cita del *“Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha”*, que se efectúa en el párrafo de la exposición de motivos donde se describe el contenido del artículo 7, que debería completarse aludiendo a su número y fecha de aprobación; en la cita de *“Ley 40/2003, de 18 de noviembre”*, en el nuevo artículo 9 ter, que debería figurar con su título completo; en la del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, en los nuevos apartado 6, letra c), 7 letra b) del artículo 19 y nuevo apartado 2, letra c) del artículo 21 la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, cuya cita debería abreviarse; o en la del *“Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo”*, en el artículo 8.4 cuya cita debería

igualmente abreviarse por aparecer la referencia a dicho texto normativo en el apartado que le precede.

c) Alusiones a la propia norma.- Conforme al apéndice V, 2º de las mismas Directrices, *“No se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición”*. Por lo que el término *“Ley”* debería escribirse con inicial minúscula, en el artículo 2, apartado ocho, que modifica el artículo 13, apartado 2.d) de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre; en el artículo 4, que modifica el artículo 14.3, letra a) de la Ley 5/2018, de 21 de diciembre y en la nueva disposición transitoria tercera que introduce en la misma; en el artículo 6 que introduce un nuevo apartado tres a la disposición adicional segunda de la Ley 4/2020, de 10 de julio; o en la disposición derogatoria única.

d) Titulación de las disposiciones de la parte final.- Conforme a la regla 38 de las Directrices en relación con la numeración y titulación de las disposiciones en que se divide la parte final, *“De haber una sola disposición se denominará «única»”*. Por lo tanto, tal calificativo habría de introducirse en la disposición final.

Por último, a título particular se sugiere efectuar un repaso general y sosegado del texto elaborado pues se han detectado algunos errores ortográficos y de redacción que debieran ser corregidos antes de aprobarse el texto final por el Consejo de Gobierno. A modo de ejemplo procede resaltar los siguientes:

- En la exposición de motivos, apartado III, primer párrafo, primera línea, se sugiere sustituir la expresión *“en el sentido de suprimir”* por *“suprimiendo”*.

- En el artículo 2, apartado uno, en la introducción del artículo 2 bis, apartado 2, los requisitos contemplados en las letras a) y b) deberían ir precedidos de la expresión *“Ser”*.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

- En el artículo 2, apartados seis, en la introducción del artículo 9 quater, apartado 5, debería introducirse la expresión “*lo dispuesto en*”, precediendo a “*los apartados 2 y 3 del artículo 2 bis*”.

- En el artículo 2, apartado diez, en el nuevo apartado 7 del artículo 19 que se introduce, segunda línea, el tiempo verbal “*sean*” debería expresarse en singular por referirse a “*una empresa*”.

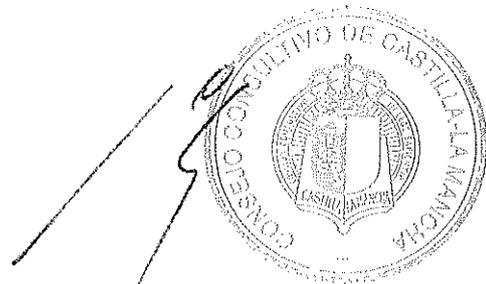
En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas en el presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias y Administrativas de Castilla-La Mancha, señalándose como esencial la plasmada en la consideración V.”

Lo que se comunica a V. E. a los efectos oportunos.

Toledo, 11 de noviembre de 2021

LA SECRETARIA GENERAL



EL PRESIDENTE

EXCMO. SR. CONSEJERO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

