



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

N.º 7/2025

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 22 de enero de 2025, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 19 de diciembre de 2024, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente relativo al anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Orden de inicio.- Con fecha 5 de noviembre de 2024 el Consejero de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital ordenó a la Secretaría General, en coordinación con las Secretarías Generales





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

afectadas, la elaboración con carácter de urgencia en su tramitación, del 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*”.

Segundo. Memoria del análisis de impacto normativo.- Conforme a lo ordenado, en idéntica fecha 5 de noviembre de 2024 la Secretaria General de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital suscribió memoria en la que se analizaba 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 la competencia, el ingreso y gasto presupuestario; impacto por razón de género; cargas administrativas e impacto en la infancia y adolescencia.

Sobre la tramitación de la norma, la memoria justificaba su carácter de urgencia expresando que *“Dada su relación con la Ley de Presupuestos de 2025 se propone la tramitación de urgencia de la misma. [] Puesto que el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha no habilita al Consejo de Gobierno para dictar disposiciones legislativas con la forma de Decreto-Ley, es necesario acudir a la tramitación urgente de la norma a fin de que las medidas estén operativas lo antes posible. [] En este sentido, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se prescinde de los trámites de audiencia e información públicas”*.

Tercero. Memorias impulsoras y justificativas de la iniciativa.- Se han incorporado al procedimiento en este punto, como elementos previos conformadores del expediente de elaboración de la iniciativa legislativa propuesta, las memorias justificativas que a continuación se relacionan,





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

afectantes por su orden a diversas normas cuya modificación se pretende, en las cuales se efectúa un estudio de los objetivos y conveniencia de la alteración normativa propuesta en cada caso, ámbito competencial afectado, su contenido y tramitación, así como sobre los impactos de la iniciativa en los ámbitos jurídico, presupuestario, de la competencia y competitividad de las empresas, simplificación administrativa y por razón de género:

- Memoria suscrita por el Director General de Presupuestos el 23 de octubre de 2024, en relación con las propuestas de modificación del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre; de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad entre mujeres y hombres de Castilla-La Mancha; de la Ley 7/2023, de 10 de marzo, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha; 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; y del Texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero.

- Memoria suscrita por el Viceconsejero de Administración Local y Coordinación Administrativa el 18 de octubre de 2024 en relación con la propuesta de modificación del artículo 17 de la Ley 19/2002, de 24 de octubre, de Archivos Públicos de Castilla-La Mancha, referido a las entidades que integran el subsistema de archivos.

- Memoria suscrita por la Secretaria General de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes el 16 de octubre de 2024 sobre la propuesta de modificación del artículo 141.2 de la Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla-La Mancha, tendente a desarrollar un servicio complementario de transporte escolar para el alumnado de Bachillerato que resida en zonas rurales escasamente pobladas o en riesgo de despoblación y que tenga que desplazarse fuera de su localidad de residencia.

- Memoria suscrita por la Viceconsejera de Educación, Universidades e Investigación el 17 de octubre de 2024, en relación con la propuesta de modificación de la Ley 3/2007, de 8 de marzo, de Participación Social en la Educación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

- Memoria suscrita por la Viceconsejera de Cultura y Deportes el 17 de octubre de 2024, relativa a la propuesta de modificación de la Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha.

- Memorias suscritas por el Director General de Juventud y Deportes el 1 de octubre y el 29 de octubre de 2024 sobre las propuestas de modificación de la Ley 9/2019, de 13 de diciembre, de Mecenazgo Cultural de Castilla-La Mancha y de la Ley 5/2015, de 26 de marzo, de la Actividad Física y el Deporte de Castilla-La Mancha, respectivamente.

- Memoria suscrita por la Directora General de Medio Natural y Biodiversidad el 17 de octubre de 2024, relativa a la propuesta de modificación de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.

- Memoria suscrita por la Directora de los Servicios Jurídicos de la JCCM el 16 de octubre de 2024, relativa a la propuesta de modificación 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.

- Memoria suscrita por la Directora General de Infancia y Familia el 25 de octubre de 2024, relativa a la propuesta de modificación del artículo 55.2 de la Ley 7/2023, de 10 de marzo, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha.

- Memoria suscrita por el Viceconsejero de Planificación Estratégica el 21 de octubre de 2024, relativa a la propuesta de modificación del artículo 64.3 del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero.

- Memoria suscrita por el Director de la Oficina de Transparencia, Integridad y Participación el 29 de octubre de 2024, relativa a la propuesta de modificación de la disposición adicional tercera de la Ley 4/2024, de 19 de julio, de Integridad Pública de Castilla-La Mancha.

- Memoria suscrita el 30 de septiembre de 2024 por la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego en relación a la justificación de





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

la modificación de los artículos 1 y 21 de la Ley 5/2021, de 23 de julio, del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego en Castilla-La Mancha.

- Memoria suscrita el 21 de octubre de 2024 por la Directora General de Recursos Humanos y Transformación del SESCO, relativa a la propuesta de incorporación en el anteproyecto de ley de las disposiciones adicionales primera y segunda.

Cuarto. Informes de impacto demográfico.- A dichas memorias se acompañan los respectivos informes de impacto demográfico exigidos 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.

Quinto. Órganos colegiados consultivos y participativos.- Se ha documentado en el expediente, mediante las correspondientes certificaciones expedidas por sus secretarios, la participación de los órganos consultivos de la Administración que a continuación se relacionan:

- El 22 de octubre de 2024 se remitió a los miembros de la Comisión Permanente del Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha la propuesta de modificación de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.

- El 7 de noviembre de 2024, fue sometida a la consideración del Pleno del Consejo Asesor de Medio Ambiente, la propuesta de modificación de la citada Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.

- La Comisión Permanente del Consejo Escolar de Castilla-La Mancha emitió el dictamen 33/2024, de 11 de noviembre, en relación con las propuestas de modificación de la Ley 3/2007, de 8 de marzo, de Participación social en la Educación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y de la Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla-La Mancha.

Después de reseñar los antecedentes normativos en que se enmarca el anteproyecto y describir su contenido, realizaba varias observaciones de tipo general sobre el empleo de las mayúsculas, la homogeneidad en el uso del





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

lenguaje no sexista y la observancia de las directrices de técnica normativa en la redacción del texto.

- En sesión celebrada el 14 de noviembre de 2024, el Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha informó favorablemente la propuesta de modificación del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero.

Sexto. Informe de impacto de género.- La Responsable de la Unidad para la Igualdad de Género, de la Secretaría General de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital, emitió informe de impacto de género del anteproyecto de Ley con fecha 2 de diciembre de 2024 en el que, tras analizar el marco legal en el que se inserta la iniciativa y efectuar un análisis de su pertinencia y efectos sobre la igualdad de género, concluía señalando que su impacto era positivo.

Séptimo. Informe económico de la Dirección General de Recursos Humanos y Transformación del SESCAM.- Se incorpora al expediente un informe económico emitido el 20 de noviembre de 2024 por el Director General de Recursos Humanos y Transformación del SESCAM, relativo al personal afectado por la medida prevista en la disposición adicional primera del anteproyecto de Ley y a la percepción a futuro de los grados reconocidos al personal estatutario temporal.

Octavo. Informe de la Dirección General de Presupuestos.- Se integra a continuación el informe emitido sobre el anteproyecto de Ley por el Director General de Presupuestos el 2 de diciembre de 2024. Tras analizar el impacto de la iniciativa propuesta en materia presupuestaria, señalaba con impacto presupuestario en los ingresos, la modificación del artículo 44 de la Ley 5/2015, de 26 de marzo, de la Actividad Física y el Deporte de Castilla-La Mancha; de los diversos preceptos de la Ley 9/2019, de 13 de diciembre, de Mecenazgo Cultural de Castilla-La Mancha; y del artículo 2 de la Ley 5/2021, de 23 de julio, del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego en Castilla-La Mancha.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

De otro lado, respecto al impacto presupuestario directo en los gastos, destacaba la modificación propuesta del artículo 141 de la Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla-La Mancha, para incluir la gratuidad de la prestación de transporte escolar para el alumnado de la etapa de bachillerato residente en zonas rurales escasamente pobladas y en riesgo de despoblación, que tengan que desplazarse fuera de su localidad de residencia a institutos de educación secundaria, estimando el coste de las rutas que se prevén contratar en 1,1 millón de euros por curso escolar.

Culminaba informando favorablemente el anteproyecto de Ley, considerando, en todo caso, lo siguiente: *“Que habrán de tenerse en cuenta las precisiones expuestas en el presente informe a propósito de la extensión de la carrera profesional al personal estatutario temporal del SESCOAM, que se desprenden de la jurisprudencia citada, y que son relevantes a la hora de llevar a cabo la adecuación retributiva en concepto de carrera profesional. [] Que deberá estarse a lo que finalmente establezca la legislación básica del Estado reguladora de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público para el ejercicio 2025, bien a través de la ley anual de Presupuestos Generales del Estado, o en defecto de esta, en cualquier otra normativa reguladora. [] 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”*.

Noveno. Informe del Gabinete Jurídico.- El texto del anteproyecto, junto con el expediente en que trae causa, fueron remitidos al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades en solicitud de informe. A tal requerimiento dieron contestación el 11 de diciembre de 2024 tres Letrados con el visto bueno de la Directora de los Servicios Jurídicos, haciendo una descripción del ámbito competencial, contenido y procedimiento de elaboración de la reforma legal proyectada, tras de lo cual se concluye informando favorablemente el anteproyecto de Ley.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Décimo. Informe de la Secretaría General de Hacienda y Administraciones Públicas.- Obra a continuación el informe suscrito el 16 de diciembre de 2024 por la Secretaria General de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital, en el que se analizan los aspectos procedimentales suscitados por la disposición legal en tramitación, destacando de la misma que su finalidad es completar y acompañar la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 2025, lo cual justifica su tramitación por vía de urgencia y la ausencia de la sustanciación de los trámites de audiencia e información pública, con amparo en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. En virtud de lo anterior, concluía emitiendo *“informe favorable a la elevación al Consejo de Gobierno del presente anteproyecto de ley, a efectos de su toma en consideración y decisión sobre ulteriores trámites”*.

Undécimo. Toma en consideración por el Consejo de Gobierno.- Según la certificación expedida por el Vicepresidente Primero de la Junta y Secretario del Consejo de Gobierno, este órgano en reunión celebrada el 17 de diciembre de 2024, 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 segundo borrador del anteproyecto de ley sometido a dictamen, remitido al Consejo de Gobierno para su toma en consideración y titulado *“de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha”*, se compone de una exposición de motivos (dividida en cinco apartados), quince artículos incardinados en dos capítulos, dos disposiciones adicionales, 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 administrativas”*, integra en los artículos 1 al 14 las modificaciones legislativas que a continuación se relacionan:

- Artículo 1, *“Modificación del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de noviembre”, concerniente a las fundaciones del sector público regional contempladas en su artículo 4.3 y a la documentación complementaria que debe acompañar al proyecto de Ley de Presupuestos Generales prevista en su artículo 41.

-Artículo 2, “*Modificación de la Ley 19/2002, de 24 de octubre, de Archivos Públicos de Castilla-La Mancha*”, referida al artículo 17, sobre entidades que integran el subsistema de archivos.

- Artículo 3, “*Modificación de la Ley 3/2007, de 8 de marzo, de Participación Social en la Educación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*”, que afecta a los artículos 9, 13, 14, 15, 20 y 21, relativos a los Consejeros y Consejeras del Consejo Escolar de Castilla-La Mancha, el contenido de la consulta, las memorias e informes que elabora, el funcionamiento de este Consejo, las funciones de los Consejos Escolares de Localidad y las memorias e informes de éste último.

- Artículo 4, “*Modificación de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha*”, que atañe al artículo 28 introduciendo un cambio en la denominación del Plan de Conservación del Medio Natural que pasa a denominarse Plan Forestal de Castilla-La Mancha.

- Artículo 5, “*Modificación de la Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla-La Mancha*”, que altera la dicción del artículo 141, sobre el servicio de transporte escolar.

- Artículo 6, “*Modificación de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad entre mujeres y hombres de Castilla-La Mancha*”, referente a los artículos 6, 9 y 15, con la finalidad determinar el momento en que es exigible el análisis de impacto de género de los presupuestos de la Comunidad Autónoma.

-Artículo 7, “*Modificación de la Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha*”, que altera la redacción de los artículos 8 y 41, reguladores de los bienes de interés cultural y la conservación de sitios históricos, zonas arqueológicas, zonas paleontológicas y paisajes





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

culturales; e introduce un nuevo artículo -38 bis- relativo a la Evaluación de Impacto Patrimonial en bienes incluidos en la Lista del Patrimonio Mundial.

- Artículo 8, “*Modificación 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*”, relativa a su artículo 3, sobre la representación y defensa de entidades del Sector Público Regional y Corporaciones Locales.

-Artículo 9, “*Modificación de la Ley 5/2015, de 26 de marzo, de la Actividad Física y el Deporte de Castilla-La Mancha*”, dirigida a su artículo 44, sobre el concepto, naturaleza y régimen jurídico de los clubes deportivos.

-Artículo 10, “*Modificación de la Ley 9/2019, de 13 de diciembre, de Mecenazgo Cultural de Castilla-La Mancha*”, relativa a diversos artículos de la misma -del 1 al 13 y el 15, 19, 20, 22 y disposición adicional primera-, con objeto de extender los beneficios del mecenazgo de carácter privado a las actividades deportivas.

- Artículo 11, “*Modificación 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*”, dirigida al artículo 8, sobre el informe de impacto demográfico.

- Artículo 12, “*Modificación del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero*”, que afecta al artículo 64, en lo relativo al régimen jurídico del canon de participación pública en el uso o aprovechamiento del suelo por aquellos actos legitimados por calificación; al artículo 76, suprimiendo la obligación de la reserva obligatoria del cinco por ciento del presupuesto de inversión de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, destinada al patrimonio público del suelo; e introduce una disposición adicional undécima, denominada Fondo del Patrimonio Público del Suelo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

- Artículo 13, “*Modificación de la Ley 7/2023, de 10 de marzo, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Mancha”, que altera la redacción del artículo 55 relativo a la asistencia letrada y de la disposición adicional segunda, sobre prioridad presupuestaria e impacto de las normas.

- Artículo 14, “*Modificación de la Ley 4/2024, de 19 de julio, de Integridad Pública de Castilla-La Mancha*”, que afecta a la disposición adicional tercera sobre la prestación por inactividad laboral.

El Capítulo II, “*Medidas tributarias*”, recoge en el artículo 15 la “*Modificación de la Ley 5/2021, de 23 de julio, del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego en Castilla-La Mancha*”, dirigida, por un lado, a introducir en el artículo 1 la exclusión del ámbito de aplicación de la ley de los juegos que hayan sido declarados bien de interés cultural y se desarrollen exclusivamente durante una jornada o época del año; y por otro, a adaptar en su artículo 21 los actuales controles de acceso de los establecimientos de juego de la Comunidad Autónoma a los nuevos criterios de la Agencia de Protección de Datos sobre la recopilación y tratamiento de datos biométricos.

Las dos disposiciones adicionales están dedicadas, respectivamente, al “*Modelo de desarrollo y carrera profesional del Sescam*”; y a la “*Suspensión de los porcentajes para la distribución de las plazas vacantes del personal estatutario del Sescam*”.

La disposición derogatoria única contiene una declaración genérica a tal efecto de todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la misma.

La disposición final única fija la “*Entrada en vigor*” de la norma el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 19 de diciembre de 2024.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

CONSIDERACIONES

I

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

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

II

Examen del procedimiento tramitado.- El ejercicio de la iniciativa legislativa se encuentra regulado con el carácter de norma básica en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, denominado “*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*”, que atiende en los artículos 127 y siguientes a la iniciativa legislativa, a los principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas; aun cuando su aplicabilidad debe entenderse atemperada por los criterios interpretativos adoptados y el fallo recaído en la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del Título VI del referido cuerpo legal.

La declaración de inconstitucionalidad contenida en dicho pronunciamiento afecta a los artículos 129 al 133 de dicho Título VI si bien no de forma íntegra al contenido de todos ellos, y aun cuando alguna de las





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

medidas que regulan sí que continúan siendo aplicables a los procedimientos de elaboración de las normas reglamentarias, en lo que concierne al desarrollo de iniciativas legislativas por parte de los gobiernos autonómicos, dicho Alto Tribunal ha señalado lo siguiente: *“Los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus Administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley. Consecuentemente, el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del art. 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” como al “procedimiento administrativo común”. [] Los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña. [] Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los arts. 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999 (RTC 1999,50), FFJJ 7 y 8)”*.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma la iniciativa legislativa se regula en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Este artículo dispone que *“los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno”*. Asumida la iniciativa legislativa, este órgano ejecutivo colegiado, a la vista del texto del anteproyecto, *“decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Emitido el preceptivo informe, el Consejo de Gobierno acuerda la remisión del proyecto a las Cortes de Castilla-La Mancha, acompañado del informe del Consejo Consultivo y de los antecedentes necesarios”*. Los genéricos términos en que se encuentra formulado tal precepto dejan a criterio del órgano encargado de la elaboración de la norma, en su primera fase, y del Consejo de Gobierno, después, una vez que ha tomado en consideración el texto redactado, la apreciación de qué antecedentes o trámites concretos son precisos para la elaboración de una disposición de este rango, recayendo en las Cortes Regionales, finalmente, la decisión sobre el grado de suficiencia de los mismos.

A tenor de lo expuesto, tras examinarse las actuaciones desarrolladas durante el procedimiento de elaboración del anteproyecto legislativo sometido a dictamen, cuyos principales trámites ya han sido reflejados en los antecedentes, se hace preciso plasmar las observaciones que a continuación se señalan.

En primer lugar -y conforme ya se reseñó en los dictámenes 333/2022, de 12 de diciembre, y 5/2024, de 11 de enero, emitidos sobre anteproyectos de ley de naturaleza similar-, conviene indicar que la celeridad imprimida al proceso de tramitación de la iniciativa -en el que se ha invertido menos de un mes-, culminado por la petición de dictamen urgente a este Consejo, ha tenido una notoria trascendencia restrictiva sobre las posibilidades de participación ciudadana en la misma, las cuales se han visto completamente cercenadas por la elusión de los trámites de consulta e información públicas aludidos en el artículo 133 de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre -en este caso, de índole facultativa- y de las medidas de análoga finalidad contempladas en los capítulos III y IV del Título I de la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha. Consecuentemente, tampoco puede entenderse acreditado el cumplimiento de la exigencia de publicidad activa





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

instaurada por el artículo 12.1 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, que impone tal deber divulgativo respecto de: *“b) Los anteproyectos de ley y los proyectos de decretos legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. [] [...] d) Las memorias e informes que integren los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo, la memoria sucinta de todo el procedimiento y la memoria económica, así como toda aquella documentación preceptiva que, conforme a la legislación sectorial vigente, deba ser sometida a un periodo de información pública durante su tramitación”*.

Se advierte así que la tramitación de este tipo de leyes de medidas multidisciplinares, cuando son impulsadas de forma expeditiva para lograr su coincidencia temporal con una ley anual de presupuestos -lo que en este caso no ha ocurrido estrictamente-, puede acarrear una precariedad participativa que menoscaba los objetivos procurados con ambas disposiciones legales, de tal modo que su admisibilidad como instrumento innovador del ordenamiento jurídico queda puesta en entredicho cuando ese presunto carácter acompañante de las disposiciones albergadas en las mismas no es perceptible en alguna parte del heterogéneo bloque de medidas integradas en el consiguiente proyecto legislativo, como ocurre en este caso y en consideración posterior se expondrá. Esta circunstancia cuestiona, cuanto menos, la invocación del artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, como pretendida justificación de tan esencial trámite.

Por otro lado, ha de destacarse que esa presurosa y simultánea tramitación de dispares e inconexas reformas legales, incidentes sobre multiplicidad de ámbitos sectoriales -dieciséis en concreto-, también ha comportado la omisión de algún informe de órganos colegiados de participación que deberían haber sido consultados con carácter preceptivo respecto de alguna concreta parte del articulado. Este es el caso de la Comisión de Juegos de Castilla-La Mancha, a la que corresponde emitir con carácter preceptivo dictámenes sobre anteproyectos de ley y proyectos de decreto en materia de juegos. (artículo 166.a) del Decreto 5/2022, de 25 de enero, del Régimen Administrativo del Juego en Castilla-La Mancha); del





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Instituto de la Mujer, organismo que debe emitir informes y dictámenes en el curso del procedimiento de elaboración de las disposiciones generales del Consejo de Gobierno que afecten a la mujer y dar conocimiento de ellos al Consejo Regional de la Mujer (artículo 3, n.º 14 de la Ley 22/2002, de 21 de noviembre, de Creación del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha); del Consejo de la Actividad Física y el Deporte de Castilla-La Mancha, órgano colegiado que no ha participado, pese a contar entre sus funciones las de *“Tomar conocimiento y realizar propuestas en las siguientes actuaciones de la Junta de Comunidades en materia de actividad física y deporte [...] 4.º Elaboración de normas de rango legal o de rango reglamentario cuya aprobación sea competencia del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha”*; y, finalmente, el Consejo Regional de la infancia y Familia de Castilla-La Mancha, al que el artículo 5 del Decreto 49/2019, de 21 de mayo, por el que se crea y regula dicho Consejo le encomienda *“a) Conocer e informar con carácter preceptivo, no vinculante, los proyectos normativos con rango de ley, decreto u otras disposiciones de carácter general, así como los planes que se dicten en materias relacionadas con la familia”*. Tampoco constan en el expediente el Acuerdo de la Mesa Sectorial de las Instituciones Sanitarias del SESCOAM, en relación con las disposiciones adicionales primera y segunda del anteproyecto.

Por otra parte, se ha prescindido de recabar el preceptivo informe de la Dirección General de Tributos, pues en diversos preceptos, en concreto los artículos 9, 10 y 15, se establecen medidas que implican el reconocimiento de beneficios fiscales tal como explica el informe de la Dirección General de Presupuestos obrante en el expediente. Estas medidas fiscales afectan a las tasas y precios públicos, según se desprende del artículo 21 de la Ley 9/2019, de 13 de diciembre, de Mecenazgo Cultural de Castilla-La Mancha. En este sentido, el artículo 10 de la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias, dispone que *“Toda propuesta normativa de creación, regulación o modificación de las tasas, con la salvedad de las actualizaciones de los elementos cuantificadores a que hace referencia el apartado 3 del artículo 9, deberá someterse a informe del órgano directivo que tenga atribuidas las funciones en materia tributaria e incluirá, entre los antecedentes y estudios previos, una memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso, servicio o*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta”.

En cuanto a los órganos colegiados que sí han intervenido, debe indicarse que en el caso del Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha, del Consejo Asesor de Medio Ambiente y del Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha, se ha aportado una mera certificación del Secretario respectivo, sin incorporar al expediente el acta o documentación clarificadora del debate habido en el seno de cada uno de ellos, lo que supone privar al expediente de elementos que contribuirían a conocer la necesidad, conveniencia y alcance de las medidas planteadas.

Asimismo, se hace preciso destacar que, junto a la memoria general de impacto normativo, se han aportado al expediente diversas memorias justificativas de las específicas modificaciones legislativas planteadas, todas ellas anteriores a la orden de inicio del procedimiento dictada por el titular del departamento impulsor de la iniciativa, lo que viene a distorsionar la lógica procedimental.

A pesar de las observaciones que anteceden, y como ha señalado en numerosas ocasiones este Consejo sobre el alcance relativo de las carencias e irregularidades cometidas en los procedimientos de elaboración de normas de rango legal, puede concluirse recordando que, después de que el Consejo de Gobierno haya 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”* -por ejemplo, dictámenes n.º 33/2010, de 17 de marzo; 258/2016, de 19 de julio; 418/2019, de 30 de octubre; o 333/2022, de 12 de diciembre-.

A lo anterior debe añadirse que antes de la aprobación de la Ley, esta deberá remitirse a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, en cumplimiento de lo dispuesto el artículo 2.2 segundo párrafo de la Ley 25/2010, de 16 de julio, del 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, toda vez que el artículo 10 del anteproyecto sometido a dictamen, relativo a la modificación de la Ley 9/2019, de 13 de





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

diciembre, de Mecenazgo Cultural de Castilla-La Mancha, implica una ampliación de beneficios fiscales al ámbito deportivo. Según el artículo 23 de la misma, las personas beneficiarias de los créditos fiscales que se reconozcan podrán imputar contra dicho crédito el pago de los impuestos, precios públicos y tasas, gestionados directamente por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, lo que incluye los tributos cedidos.

Resta, finalmente, plasmar una última reflexión atinente a la circunstancia de haberse instado la emisión del dictamen de este Consejo con carácter urgente, apelando para ello a lo previsto en el artículo 51.2 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre. Tal invocación se justifica en “*su relación con la Ley de Presupuestos de 2025*”, que preveía su entrada en vigor para el 1 de enero de 2025. Ahora bien -sin perjuicio de lo que en consideración posterior se expondrá, en lo concerniente a la falta de vinculación de su contenido a la ley presupuestaria- tal alegato no resulta coherente tampoco si se tiene en cuenta que su tramitación no ha sido paralela a la de aquel anteproyecto, iniciándose el procedimiento administrativo de elaboración de esta norma cuando ya se encontraba avanzada la tramitación parlamentaria de aquella.

III

Sobre las leyes de contenido heterogéneo.- Conforme ha tenido ocasión de expresar este Consejo en anteriores pronunciamientos, las leyes de contenido heterogéneo se caracterizan por llevar a cabo, de manera asistemática, numerosas modificaciones normativas con vocación de permanencia que versan sobre las materias más dispares del ordenamiento jurídico. Cuando hacen coincidir su calendario de tramitación con el proyecto de ley de presupuestos de cada ejercicio, se denominan “*leyes de acompañamiento*”.

En el presente caso, aunque en el título del anteproyecto de Ley sometido a dictamen 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 2025, tal calificación ha sido la invocada en la presente norma, según se infiere de la justificación





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

vertida en el apartado I de su exposición de motivos y de varios de los trámites del proceso de elaboración seguido al efecto.

Sin embargo, como ya se ha adelantado en la consideración anterior, ese presunto carácter acompañante de las disposiciones albergadas en la misma no es perceptible en el heterogéneo bloque de medidas integradas en el proyecto legislativo, dado que en varios de los preceptos de las leyes que se pretenden modificar no existe vinculación alguna de su contenido con la ley presupuestaria. Tampoco ha sido su tramitación paralela a la de aquel anteproyecto, iniciándose -como se ha indicado- el procedimiento administrativo de elaboración de esta norma cuando ya se encontraba avanzada la tramitación parlamentaria de aquella. Además, la Ley de Presupuestos Generales ha sido ya aprobada mediante la Ley 6/2024, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2025, y publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 250 de 27 de diciembre de 2024.

Sin perjuicio de ello y en relación a las leyes de contenido heterogéneo, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado desde la sentencia 136/2011, de 13 de septiembre -RTC 2011\136-, admitiendo la posibilidad constitucional de este tipo de leyes, aun cuando sean reflejo de una deficiente técnica legislativa. A tal efecto afirmaba en dicho pronunciamiento que *“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 (RCL 1984,842), reguladora de la iniciativa legislativa popular, que acoge como una de las causas de inadmisión de esa iniciativa «[el] 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*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

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”.

Añadía que *“Descartada ya la existencia de prohibición alguna en el Texto Constitucional a la existencia de las leyes complejas [...], multisectoriales o de contenido heterogéneo, resta por determinar si existe algún límite a su uso o contenido, debiendo responderse a esta cuestión también de forma negativa, pues la Constitución 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. A este respecto hay que señalar que no cabe duda de que sería una técnica más perfecta la de 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. Sin embargo, los reparos que pudieran oponerse a la técnica de las leyes multisectoriales, por su referencia a un buen número de materias diferentes, no dejan de ser en muchas ocasiones otra cosa que una objeción de simple oportunidad, sin relevancia, por tanto, como juicio de constitucionalidad stricto sensu, tanto más cuando una y otra norma legal son obra del legislador democrático”.*

Completa dicha doctrina el Alto Tribunal reseñando que el contenido heterogéneo de las Leyes *“no modifica su naturaleza de Ley ordinaria, ni, por ende, altera su relación con las demás normas que integran el Ordenamiento jurídico porque no alteran el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución”*; e incidiendo en que dicho tipo de normas no atentan contra el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución, pues 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”.*

Tal doctrina la ha mantenido en posteriores pronunciamientos de los que son ejemplo las sentencias 176/2011, de 8 de noviembre -RTC 2011\176-; 120/2012, de 4 de junio -RTC 2012\120-; 209/2012, de 14 de





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

noviembre -RTC 2012\209-; 132/2013, de 5 de junio -RTC 2013\132-; 120/2014, de 17 de julio -RTC 2014\120-; 84/2015, de 30 de abril -RTC 2015\84- y 161/2019, de 12 de diciembre, -RTC 2019/161-.

En esta última sentencia se refiere a una ley autonómica y señala que esta doctrina *“sentada respecto a las leyes estatales resulta trasladable a las leyes autonómicas como la que ahora nos ocupa (SSTC 132/2013, FJ 1 y 84/2015, de 30 de abril, FJ 3)”*.

De este modo, atendiendo 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 a la elaboración de las leyes heterogéneas o transversales, debe concluirse afirmando la posibilidad jurídica de aprobar las mismas. Consiguientemente, deberá ser el Consejo Gobierno quien, teniendo en cuenta lo expuesto, valore la oportunidad política de remitir o no un proyecto de Ley con tales características a las Cortes Regionales. Dichas normas respetan el principio de seguridad jurídica en cuanto se publican en el Boletín Oficial de las Cortes Regionales y posteriormente en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha como requisito necesario para su entrada en vigor.

No obstante, este Consejo se ve en la obligación de advertir que la heterogeneidad y ausencia de sistemática en este tipo de leyes provoca un innegable efecto descodificador del ordenamiento jurídico, que dificulta el conocimiento y la aplicación de las normas jurídicas. Esta circunstancia ha llevado al Tribunal Constitucional a desaconsejar su uso por razones técnicas (STC 199/2015, de 24 de septiembre) y al Consejo de Estado a indicar en su dictamen 3.445/1996, de 3 de octubre, respecto del 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”*; a lo que añadía que *“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*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Ordenamiento”. Estos reproches se trasladaron a su Memoria de actividad de 1999, señalando que *“En el desempeño de su función consultiva, el Consejo de Estado percibe las graves distorsiones que, con creciente intensidad, se siguen de la periódica incorporación al ordenamiento jurídico -incorporación, a veces, asistemática y por aluvión- de innovaciones normativas heterogéneas y dispares en cuanto a su relevancia e, incluso, en cuanto al fundamento -correcto o no- de su inserción en tan singulares instrumentos legales, como son las llamadas leyes de “acompañamiento” a las de Presupuestos Generales del Estado o leyes de medidas usualmente identificadas como “fiscales, administrativas y del orden social”*”. Posteriormente, en el dictamen 3.095/2009, de 9 de octubre, sobre el anteproyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social insiste en 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”*. Finalmente, en relación con un anteproyecto de ley de medidas Tributarias, Patrimoniales, Financieras y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura, afirmaba que no es una solución correcta incluir en la misma cuestiones tan diferentes y diversas y que el empleo de *“esta técnica legislativa no hace sino aumentar la dispersión normativa existente; dispersión que dificulta la aplicación de las normas jurídicas”* (dictamen 425/2016, de 16 de junio).

En base a los referidos argumentos, este Consejo ha venido recomendando no acudir a este tipo de normas, en diversos dictámenes como el 5/2024, de 11 de enero, el 333/2022, de 12 de diciembre, o el 392/21, de 11 de noviembre, por citar sólo los más recientes. Este pernicioso efecto tiene además un carácter acumulativo pues que se va incrementando con el tiempo al irse aprobando sucesivas normas de esta naturaleza anualmente que han de coexistir con las previas.

En el caso del anteproyecto objeto del presente dictamen, tanto la heterogeneidad de las materias como el alcance de las modificaciones proyectadas es muy acentuado. A título de ejemplo baste mencionar que, a través de dicho anteproyecto, se modifican ámbitos tan diversos como la





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

delimitación del sector público regional, normas específicas sobre la tramitación de la ley de presupuestos, la participación en la educación, el patrimonio cultural, la igualdad, la despoblación, los patrimonios públicos del suelo, etc. Evidentemente, cuanto mayor sea el número de ámbitos materiales a modificar en este tipo de normas heterogéneas, como parece ser la tendencia a pesar de las reiteradas recomendaciones en sentido contrario por el Consejo, mayor será el efecto negativo sobre la integración, claridad y la facilidad del conocimiento del ordenamiento jurídico regional.

Por último, debe también señalarse que las Directrices de técnica normativa establecidas mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, las cuales vienen siendo aplicadas ordinariamente por la Administración de esta Comunidad Autónoma, también desaconsejan tanto la práctica de las disposiciones modificativas, al establecer que *“como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones”* (directriz 50), como las modificaciones múltiples señalando que estas debe igualmente evitarse *“porque alteran el principio de división material del ordenamiento y perjudican el conocimiento y localización de las disposiciones modificadas”* (directriz 52).

IV

Contexto competencial y normativo.- Previamente al análisis del contenido del anteproyecto legislativo sometido a dictamen, procede efectuar algunas indicaciones referenciales sobre el marco normativo en el que va a insertarse el conjunto de sus disposiciones, a cuyo fin, dado el carácter plural y multidisciplinar de los aspectos que son regulados en el mismo, conviene llevar a cabo un examen sectorial desagregado en la forma que seguidamente se expone.

Según la descripción localizada en el antecedente duodécimo, el citado anteproyecto se estructura en dos capítulos dedicados, respectivamente, a las medidas administrativas, muy abundantes y diversificadas (artículos 1-14), y a las medidas tributarias, que afecta





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

únicamente a la Ley 5/2021, de 23 de julio, del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego en Castilla-La Mancha (artículo 15).

1. Marco normativo relativo a las medidas administrativas incluidas en el capítulo I.- Esta parte del anteproyecto contempla numerosas medidas relativas a la delimitación del sector regional, el procedimiento de elaboración de la Ley de Presupuestos, los archivos públicos, la participación social en la educación, la gestión forestal, la igualdad entre mujeres y hombres, el Patrimonio Cultural, el Servicio Jurídico de la Administración Regional, los clubes deportivos, el mecenazgo cultural, los informes sobre impacto demográfico en los procedimientos de elaboración normativa, los cánones de participación pública en el uso o aprovechamiento del suelo, los patrimonios públicos del suelo, la protección de la Infancia y la Adolescencia, las prestaciones por inactividad laboral de los altos cargos de la Administración regional tras su cese. A la implantación de ese paquete de medidas se vincula el influjo de los artículos 4.3, 31.1.1ª, 32.2, 37.1 y 39.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, citados al efecto en diferentes pasajes de su exposición de motivos, mediante los cuales se hace una apelación a las competencias de la Junta de Comunidades Castilla-La Mancha en materia de *“Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”* y a las diferentes competencias sectoriales autonómicas de desarrollo normativo de la normativa básica estatal.

El artículo 1, que modifica parcialmente Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha (en adelante TRLHCLM), se incardina según la memoria dentro del ámbito competencial de titularidad autonómica previsto en el artículo 31.1. 1ª del Estatuto de Autonomía, relativo a la *“Organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno”*.

Sin embargo, esta afirmación debe matizarse en el sentido que la modificación proyectada del artículo 4.3, en relación con las fundaciones del sector público regional, lo es a fin de dar cumplimiento a legislación estatal básica establecida en el artículo 129 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dictada al amparo de artículo 149.1.18.ª de la Constitución Española que atribuye al Estado competencia exclusiva





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

sobre las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, así como al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.13.^a, relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y del artículo 149.1.14.^a, relativo a la Hacienda Pública general.

El artículo 2 modifica el artículo 17 de la Ley 19/2002, de 24 de octubre, de Archivos Públicos de Castilla-La Mancha, norma dictada en ejercicio de las competencias estatutarias exclusivas en materias relacionadas con la regulación de la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (artículo 31.1.1^a), el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (artículo 31.1.28^a) y en patrimonio documental (artículo 31.1.16^a).

El artículo 3 proyecta la modificación de varios artículos de la Ley 3/2007, de 8 de marzo, de Participación Social en la Educación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, dictada al amparo del artículo 37.1 del Estatuto de Autonomía, que otorga a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades.

El artículo 4 tiene por objeto la modificación del artículo 28 de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, relativo a la planificación forestal, y que se fundamenta en la competencia establecida en el artículo 32.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que atribuye a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de “*Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos*”.

El artículo 5 se destina a la modificación de un artículo de la Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla-La Mancha, norma dictada al amparo de la competencia prevista en el artículo 37.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, anteriormente citado.

El artículo 6 versa sobre la modificación de varios preceptos de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad entre mujeres y hombres de Castilla-La Mancha, que en tienen en común diversos aspectos sobre la





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

elaboración, contenido y finalidad de la denominada memoria de impacto de género que debe formar parte del expediente de los proyectos anuales de presupuestos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Tanto en la memoria del Análisis del Impacto Normativo del anteproyecto, como en la exposición de motivos del mismo, se asevera que esta modificación se introduce al amparo de lo dispuesto en el artículo 4.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, el cual establece que *“La Junta de Comunidades propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer, promoviendo la plena incorporación de ésta a la vida social y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política”*.

El artículo 7 modifica la Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha, en varios de sus preceptos en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 31.1.16ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que establece la competencia exclusiva de la Junta de Comunidades en materia de *“Patrimonio monumental, histórico, artístico y arqueológico y otros centros culturales de interés para la región”*.

El artículo 8 introduce una nueva redacción al artículo 3 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, al objeto de prever la posibilidad de que el Gabinete Jurídico, a través de sus letrados, asuma funciones de asesoramiento jurídico y de representación y defensa en juicio de entidades pertenecientes al sector público de las Corporaciones Locales. Si bien la memoria obrante en el expediente indica que esta modificación se ampara en la competencia exclusiva sobre organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, estima el Consejo que el soporte competencial invocable serían las competencias atribuidas por el artículo 32 del Estatuto de Autonomía en materia de desarrollo legislativo en el marco de la legislación básica del Estado en *“Régimen local”* y por el artículo 39.3. Todo ello, sin perjuicio de lo que luego se dirá sobre el concreto contenido de la medida y su alcance, en el marco de la aludida normativa básica.

El artículo 9 modifica un precepto de la Ley 5/2015, de 26 de marzo, de la Actividad Física y el Deporte de Castilla-La Mancha, al amparo de la competencia exclusiva prevista en el artículo 31.1.19ª del Estatuto de





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Autonomía, que establece como tal la materia de *“Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio”*.

El artículo 10 modifica en profundidad la Ley 9/2019, de 13 de diciembre, de Mecenazgo Cultural de Castilla-La Mancha pues la modificación afecta a 17 de sus 24 artículos y a la disposición final primera. Esta iniciativa se ampara en las competencias exclusivas atribuidas por el Estatuto de Autonomía en los artículos 31.1.12.^a *“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 31.1.19.^a *“Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio”*.

Además de lo anterior, debe tenerse en cuenta que, a pesar de estar incluido este artículo entre las medidas administrativas, la modificación proyectada de la citada Ley 9/2019, de 13 de diciembre, hace extensivo al ámbito deportivo los incentivos fiscales y las medidas tributarias contenidas en los Títulos III y IV de la misma. En consecuencia, esta modificación se efectúa también en el ejercicio de la competencia autonómica en materia fiscal, a cuyo efecto en el artículo 157 de la Constitución se relacionan los recursos de las Comunidades Autónomas, entre los que se encuentran los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, que en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha figuran en la disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía, según la redacción dada por la Ley 25/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y en concreto a la cesión de los rendimientos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al Impuesto de Sucesiones y Donaciones y al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

La regulación básica de la referida cesión de tributos se encuentra contenida, en primer lugar, en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) modificada, entre otras, por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre. En desarrollo de la LOFCA se aprobó la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, que regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

tributarias, que en su Título III regula la “*Cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas*”, estableciendo en su artículo 27 que los tributos cedidos se rigen, además de por sus propias leyes, “*por las normas emanadas de la Comunidad Autónoma competente según el alcance y los puntos de conexión establecidos en el mismo*”.

El artículo 11, tiene por objeto introducir una alteración en 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, en relación al informe de impacto demográfico que debe figurar en los expedientes de elaboración normativa, planes y programas de la Comunidad Autónoma, medida esta que debe incardinarse en el ámbito de su competencia en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (artículo 31.1.28.a) del Estatuto, dado que se trata de regular un informe en el marco del procedimiento de elaboración de disposiciones normativas y de planes y programas de la propia Administración autonómica.

El artículo 12 del anteproyecto tiene por objeto introducir varias modificaciones en el articulado del Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, por lo que se dicta en ejercicio de la competencia exclusiva atribuida a la Junta de Comunidades por el artículo 31.1.2ª del Estatuto de autonomía en materia de “*Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”.

El artículo 13 modifica el artículo 55.2 y la disposición adicional segunda de la Ley 7/2023, de 10 de marzo, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha, por lo que se dicta en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 31.1.31ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que establece como competencia exclusiva de la Administración de la Junta de Comunidades la materia de “*Protección y tutela de menores*”.

El artículo 14 modifica la Ley 4/2024, de 19 de julio, de Integridad Pública de Castilla-La Mancha, al amparo del título competencial establecido en el artículo 31.1.1ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha,





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

relativo a la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, en relación con el previsto en el artículo 31.1.28ª sobre el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia, así como al artículo 39.3 del Estatuto de Autonomía que alude al régimen de su personal, competencia ésta complementaria a la del artículo 31.1.1ª antes mencionado.

2. Marco normativo relativo a la medida tributaria incluida en el capítulo II.- En cuanto al marco competencial y normativo referente al régimen administrativo y fiscal de juego tratado en el artículo 15 del anteproyecto -modificativo de la Ley 5/2021, de 23 de julio, del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego en Castilla-La Mancha-, esta es encuadrable dentro de la competencia exclusiva prevista en el artículo 31.1.21ª del Estatuto de Autonomía, sobre *“Casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas”*.

3. Disposiciones adicionales.- El anteproyecto cuenta con dos disposiciones adicionales en materia de personal de SESCOAM. El título competencial autonómico que legitima la adopción de tales medidas debe ubicarse en el marco de las competencias que tiene la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sobre su propio personal estatutario previsto en artículo 39.3 que establece *“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 []”*.

V

Observaciones de carácter esencial.- Examinado el contenido del anteproyecto de Ley sometido a dictamen, cabe efectuar las siguientes objeciones revestidas de carácter esencial.

Artículo 1. Modificación del Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha.- Este artículo tiene por objeto





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

modificar dos de los preceptos del Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha.

La segunda de estas modificaciones afecta al **artículo 41** relativo a la documentación complementaria que debe acompañar al proyecto de Presupuesto Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Según los informes obrantes en el expediente esta modificación *“aclara el momento, dentro de la fase de elaboración de estos, en que los diferentes análisis de impactos y el resto de documentación, han de ser aportados para acompañarlos adecuadamente al procedimiento de elaboración de la Ley de Presupuestos”*. Dicha explicación es también la que figura en la exposición de motivo del anteproyecto, en los mismos términos.

Así, el párrafo primero del precepto proyectado indica que *“El proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha incorporará, tras su aprobación por el Consejo de Gobierno, en el momento de su elevación a las Cortes, la siguiente documentación complementaria”*, relacionando seguidamente una serie de informes, memorias y otros documentos informativos relacionados con los presupuestos.

Estima el Consejo que no es posible avalar la pretensión de incorporar dicha documentación con posterioridad a la aprobación del proyecto de Ley por el Consejo de Gobierno, pues este acto pone fin a la fase de elaboración del presupuesto de la Comunidad Autónoma, facultad esta que compete en exclusiva al Consejo de Gobierno por establecerlo así el artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Es decir, con la modificación proyectada todos los informes y documentos relacionados quedarían fuera de la fase de elaboración.

La modificación pretendida colisiona igualmente con el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que regula el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley y dispone que tales textos se elevan *“junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno”*. Este órgano decide a continuación sobre ulteriores trámites y consultas y





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

“cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha”. Una vez emitido el dictamen del Consejo, *“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”*. Del citado precepto se desprende que la realización de los trámites y consultas y la incorporación de todas las actuaciones y antecedentes de un proyecto de ley debe efectuarse con anterioridad a su remisión al Consejo Consultivo y que tras la emisión del dictamen, el Consejo de Gobierno lo aprueba poniendo fin a la fase de elaboración y acuerda la remisión a las Cortes, sin que quepa incorporar nuevos informes y actuaciones posteriores. De este modo se da cumplimiento igualmente al artículo 40.3 de la citada norma que dispone que *“Los asuntos dictaminados por el Consejo Consultivo no podrán ser remitidos para su informe a ningún otro órgano de la Comunidad Autónoma”*.

El planteamiento pretendido por la modificación propuesta supondría que los documentos e informes relacionados no se encontrarían integrados en el expediente del anteproyecto de ley de Presupuestos, lo cual resulta ilógico, pues tales informes sirven de antecedente y fundamento a la decisión del Consejo de Gobierno, tal como define el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el expediente administrativo: *“conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla”*.

La ausencia de tales antecedentes y actuaciones supondría que su contenido se sustraería al conocimiento del Consejero de Hacienda, órgano encargado elaborar y someter al acuerdo del Consejo de Gobierno el Anteproyecto de Ley de Presupuestos según determina el artículo 40.4 del TRLHCM; del Gabinete jurídico, órgano que debe informar con carácter preceptivo dicho anteproyecto, de este Consejo, cuyo dictamen es preceptivo y, en definitiva, del propio Consejo de Gobierno a quien corresponde elaborar y presentar a las Cortes el Proyecto de presupuestos, tal como se ha indicado antes, por mandato del artículo 51 del Estatuto de Autonomía.

Mención especial merece la inclusión en esta documentación complementaria de una serie de informes que, en la modificación propuesta pasan a denominarse *“memorias”*. El anteproyecto sometido a dictamen





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

incluye entre esta documentación complementaria la siguiente: “i) *Una memoria de impacto de género.* [] j) *Una memoria sobre alineamiento presupuestario de los objetivos de desarrollo sostenible contemplados en la Agenda 2030.* [] k) *Una memoria de impacto en la infancia y adolescencia.* [] l) *Una memoria de impacto demográfico*”.

La memoria obrante en el expediente justifica la incorporación de la documentación tras la aprobación del proyecto de ley por el Consejo de Gobierno, en que las Cortes de Castilla-La Mancha son las destinatarias exclusivas de los análisis de impacto de la norma presupuestaria sobre los diversos sectores afectados (igualdad de género, la infancia y la adolescencia o el despoblamiento). El Consejo no comparte esta afirmación pues las leyes sectoriales que regulan estas materias obligan al Consejo de Gobierno a dar cumplimiento a los mandatos legales en ellas contenidos en relación con la adopción de determinadas políticas encaminadas a fomentarlos o protegerlos. Al verse privado de tales análisis de impacto, como pretende la modificación proyectada, no podría verificarlos y, en consecuencia, garantizar su cumplimiento. En la misma medida, quedaría mermada la función de asesoramiento jurídico que corresponde al Gabinete Jurídico y a este Consejo.

Esta modificación es a su vez fundamento para la modificación en el propio anteproyecto sometido a dictamen de las leyes sectoriales que los exigen, en concreto los **artículos 6, 11 y 13**, tienen por objeto las modificaciones de las leyes 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad entre mujeres y hombres de Castilla-La Mancha, 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, y 7/2023, de 10 de marzo, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha, respectivamente. Dada su íntima conexión, resulta conveniente efectuar el examen sobre su adecuación a derecho de forma conjunta con la modificación del TRLHCLM, sin perjuicio de poner de relieve las particularidades de cada uno de ellos cuando sea necesario.

Se trata de informes que recogen el análisis transversal del citado proyecto de ley desde el punto de vista de la perspectiva de género, las políticas de la infancia, adolescencia y la familia, el alineamiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y el impacto demográfico.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

La preceptividad de algunos de estos informes en los proyectos de ley viene exigida también en diversas normas estatales básicas y autonómicas, circunstancia que también afecta a su compatibilidad con la pretensión normativa sometida a dictamen.

En relación con el impacto de género, que la modificación propuesta sustituye “*informe*” por “*memoria*”, su exigencia deriva del artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha, que determina que “*Todos los anteproyectos de ley, disposiciones de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha deberán incorporar un informe sobre impacto por razón de género que analice los posibles efectos negativos sobre las mujeres y los hombres y establezca medidas que desarrollen el principio de igualdad*”.

El anteproyecto de Ley sometido a dictamen incluye en su **artículo 6** una modificación de este artículo a fin de evitar la contradicción, de modo que el apartado 3 del artículo 6 quedaría redactado indicando que dicho informe es preceptivo en “*Todos los anteproyectos de ley, excepto el anteproyecto de ley de presupuestos*”. Igualmente, se modifica el artículo 9 de la citada Ley 12/2010, de 18 de noviembre, que en su redacción vigente también exige la elaboración del citado informe de género.

El Consejo de Gobierno es el órgano responsable de la elaboración del Presupuesto de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la citada Ley 12/2010, de 18 de noviembre, determina que tales Presupuestos de la Comunidad Autónoma serán un elemento activo en la consecución de forma efectiva del objetivo de la igualdad de mujeres y hombres. Por ello no se comprende que se extraiga a su conocimiento tanto el informe de género como la memoria. Debe tenerse en cuenta que el gobierno regional viene obligado por normativa básica a integrar “*de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades*”, según dispone el artículo 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Del mismo modo, la eliminación del análisis de la incidencia sobre la **demografía y el despoblamiento** en el expediente, privaría al Consejo de Gobierno del conocimiento necesario para el ejercicio de su competencia de impulsar la implementación de la perspectiva demográfica en la acción del gobierno autonómico, que le impone el artículo 6 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.

El anteproyecto sometido a dictamen, también contempla que una memoria sobre **Impacto en la infancia, adolescencia y familia**, se debe incorporar al proyecto de presupuestos tras la aprobación por el Consejo de Gobierno y antes de su remisión a Cortes. Simultáneamente el artículo 13 del anteproyecto incluye una modificación de la disposición adicional segunda de la Ley 7/2023, de 10 de marzo, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia, a fin de excepcionar la preceptividad de dicho informe para el anteproyecto de ley de presupuestos.

Esta modificación colisiona con la obligación establecida con carácter básico en el artículo 22. Quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor que modifica parcialmente el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, de que los proyectos normativos cuenten con un análisis sobre la incidencia sobre la infancia y la adolescencia. Este artículo dispone con carácter básico que *“Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia”*. Como se aprecia claramente de la redacción del precepto básico, el análisis del impacto de la norma en la tramitación de la normativa en la infancia y en la adolescencia, debe obrar necesariamente en los expedientes de los anteproyectos de ley, sin que el de Presupuestos se encuentre excepcionado.

En consecuencia, esta observación se hace extensible al contenido de los **artículos 6, 11 y 13** del anteproyecto de Ley, relativos a las modificaciones de las leyes 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad entre mujeres y hombres de Castilla-La Mancha, 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, y 7/2023, de 10 de marzo,





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha, respectivamente.

Artículo 9. Modificación de la Ley 5/2015, de 26 de marzo, de la Actividad Física y el Deporte de Castilla-La Mancha.- Esta modificación tiene por objeto añadir un apartado 4 al artículo 44 de la Ley 5/2015, de 26 de marzo, de la Actividad Física y el Deporte de Castilla-La Mancha, relativo al concepto, naturaleza y régimen jurídico de los clubes deportivos. El texto propuesto añade a la regulación actual: *“Los clubes deportivos con domicilio en Castilla-La Mancha, que participen en competiciones oficiales de ámbito estatal, pueden ser reconocidos de utilidad pública, siempre que la consejería con competencias en materia de deportes incoe, a instancia de la parte interesada, el correspondiente expediente y emita un informe favorable a la declaración, y así lo acuerde el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en las condiciones legales y reglamentarias establecidas o que se puedan establecer”*.

El apartado proyectado tiene por objeto incorporar la posibilidad de declarar de utilidad pública a los clubes deportivos que participen en competiciones oficiales de ámbito estatal. Estas entidades figuran definidas en el propio art. 44, apartado 1, de la Ley 5/2015, de 26 de marzo, como asociaciones privadas sin ánimo de lucro y, por tanto, quedan sujetas al ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, cuya disposición adicional primera prevé en su apartado 1 que *“Las asociaciones deportivas que cumplan lo dispuesto en el artículo 32 de esta Ley podrán ser declaradas de utilidad pública, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte”*. El apartado 3 del mismo artículo dispone que *“El procedimiento para la declaración de utilidad pública de las asociaciones a que se refieren los apartados anteriores, y los derechos y obligaciones de las mismas, serán los determinados en los artículos 33, 34 y 35 de la presente Ley Orgánica”*. En relación con el procedimiento, el artículo 35 determina que *“se llevará a cabo en virtud de Orden del Ministro que se determine reglamentariamente, previo informe favorable de las Administraciones públicas competentes en razón de los fines estatutarios y actividades de la asociación, y, en todo caso, del Ministerio de Hacienda”*.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

El desarrollo reglamentario de la previsión anterior se ha llevado a cabo mediante el Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública, que en concordancia con la ley objeto de desarrollo, regula el procedimiento de declaración de utilidad pública cuya resolución corresponde al Ministro de Interior mediante orden y que, en caso estimatorio ha de publicarse en el Boletín Oficial del Estado.

A la vista de los preceptos anteriores, el texto propuesto no se ajusta a la normativa estatal de obligada observancia pues los requisitos para que una asociación pueda ser declarada de utilidad pública son los fijados en el artículo 32 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, el procedimiento es el establecido en el citado Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, y la declaración corresponde al Ministerio del Interior y no al Consejo de Gobierno de la Comunidad-Autónoma.

Es cierto, como indica el informe del Director General de Juventud y Deportes obrante en el expediente, que algunas comunidades autónomas, como la andaluza, han incorporado a su legislación deportiva la posibilidad de declarar de utilidad pública a los clubes deportivos, pero ello se produce porque en su Estatuto de Autonomía, norma con rango de Ley Orgánica, han asumido expresamente tal competencia. Así, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, atribuye en su artículo 72.1 a dicha Comunidad Autónoma “*la competencia exclusiva en materia de deportes y de actividades de tiempo libre, que incluye [...] la regulación y declaración de utilidad pública de entidades deportivas*”. En todo caso, debe advertirse que esta declaración no es equivalente a la declaración de utilidad pública regulada en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, sino que es de ámbito autonómico y no es incompatible con la declaración de utilidad pública estatal.

A diferencia de Andalucía, Castilla-La Mancha no dispone en su Estatuto de autonomía de esta facultad, pues únicamente le corresponde la función ejecutiva en materia de asociaciones (artículo 33.2).

Artículo 12. Modificación del Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

del Territorio y de la Actividad Urbanística.- Entre las modificaciones previstas de esta norma, se encuentra una nueva disposición adicional undécima, cuyo objeto es regular el denominado “*fondo del Patrimonio Público del Suelo de la Junta de Comunidades*” como “*instrumento presupuestario que centraliza los créditos del presupuesto de gastos que se destinarán al desarrollo del servicio público de intervención en el mercado del suelo y de la política de vivienda*”, estableciendo, además, los recursos económicos “*líquidos*” que lo integran, su destino y el órgano competente a quien corresponde su gestión.

La redacción de esta disposición es idéntica a la ya propuesta en el texto del anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2025, por lo que procede reiterar la observación efectuada en el correspondiente dictamen de este Consejo n.º 200/2024, de 25 de septiembre, en el que se decía lo siguiente: “*En nuestro ordenamiento jurídico, el patrimonio público del suelo, como patrimonio independiente, separado del restante patrimonio de la administración titular, encuentra su regulación en los artículos 51 y 52 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, del Suelo (de obligada observancia para la Comunidad Autónoma) y en la sección 1ª, del capítulo III, del texto refundido de la LOTAU, cuyos artículos 76 a 79, prevén su constitución, los bienes, recursos y derechos integrantes del mismo y su destino, por lo que cualquier modificación de esta materia, en aras al principio de seguridad jurídica, deberá efectuarse en su legislación específica y en los propios artículos del citado texto refundido. En especial, no puede derivarse a una disposición adicional un régimen jurídico del “Fondo del Patrimonio Público del Suelo” diferente del establecido en los preceptos citados, pues los patrimonios públicos del suelo están integrados, no sólo por los bienes, sino también por “los recursos y derechos”, según dispone con carácter básico el artículo 51.1 del citado texto refundido de la Ley del Suelo. [...]*”.

Entrando en el análisis de la disposición, considera este Consejo que su contenido constituye una reproducción parcial o incompleta de la regulación contenida en los artículos 76 a 79 de la misma norma, que ya determinan de forma expresa qué recursos integran el patrimonio público de





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

suelo y su destino, por lo que la disposición planteada generaría problemas interpretativos y de seguridad jurídica con dichos preceptos.

Así, el apartado 2 de la disposición analizada detalla los recursos económicos líquidos que se integrarán en dicho fondo, reproduciendo el contenido de determinados apartados de los artículos 76 y 77 de la misma norma.

En particular, entre los recursos que integrarán el fondo, se incluyen en la **letra a)** del **apartado 2**, *“Los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos incluidos en el Patrimonio Público del Suelo de la Junta de Comunidades, o sustitución por su equivalente económico de la cesión relativa a la parte de aprovechamiento urbanístico perteneciente a la Administración regional”*. No obstante, no contempla la disposición que, de conformidad con el artículo 76.2 de la misma norma, esos ingresos *“deberán aplicarse a la conservación y ampliación de dichos patrimonios”*, omisión que genera una discordancia con la propia norma.

Por su parte, establece el **apartado 3** de la disposición, que el destino de los recursos financieros del fondo *“será cualquiera de los previstos en el artículo 79 que sean adecuados a su naturaleza líquida”*. En este supuesto, se transcribe parcialmente el segundo párrafo del artículo 76.5, omitiendo, sin embargo, la preferencia prevista en el inciso final del precepto reproducido, que establece que *“El destino de los bienes del patrimonio público de suelo de la Junta de Comunidades será cualquiera de los establecidos en el artículo 79 de esta ley, siendo preferentes tanto los referidos a políticas de vivienda como a medidas para el desarrollo y la lucha contra la despoblación en pequeños municipios de carácter rural de nuestra Región”*.

Se produce, por tanto, una discordancia entre la nueva disposición y los preceptos ya existentes que se mantienen vigentes, que vulnera el principio de seguridad jurídica y que exige una reformulación de la regulación proyectada. Como ya señaló este Consejo en el citado dictamen n.º 200/2024, de 25 de septiembre, *“no puede derivarse a una disposición adicional un régimen jurídico del “Fondo del Patrimonio Público del Suelo” diferente del establecido en los preceptos citados”*, por lo que la previsión normativa de este fondo debiera realizarse en el artículo 76 de la norma, que establece en





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

su primer párrafo que *“El patrimonio público de suelo de la Junta de Comunidades se regirá por las disposiciones del presente Capítulo sin perjuicio de las especialidades propias de su normativa específica y estará adscrito a la consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística”*.

Debe recordarse que, por virtud del mencionado principio de seguridad jurídica consagrado por el artículo 9.3 de la Constitución Española, es obligado para los poderes públicos que tanto la producción del Derecho como su aplicación estén presididas y caracterizadas por los criterios de certeza y previsibilidad. Certeza sobre su identificación y contenido, y previsibilidad de las consecuencias jurídicas anudadas a su aplicación.

Según la sentencia del Tribunal Constitucional 46/1990, de 15 de marzo: *“La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas [...]. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas”*.

Con base en los anteriores argumentos, razones de seguridad jurídica y buena técnica legislativa obligan a formular esta observación con el carácter de esencial, por los motivos ya expuestos, que demanda la supresión de la disposición analizada, a fin incorporar la regulación del fondo del patrimonio público de suelo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en el artículo 76 del TRLOTAU.

Artículo 15. Modificación de la Ley 5/2021, de 23 de julio, del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego en Castilla-La Mancha.- Introduce este artículo una nueva redacción del artículo 21 de la citada Ley, relativo al control de admisión de visitantes en los casinos de juego, establecimientos de juego y zonas de apuestas, que tiene por objeto, según se





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

indica en la memoria emitida por la Dirección General de Tributos y Ordenación del juego *“la necesidad de adaptar los actuales controles de acceso de dichos locales a los nuevos criterios de la Agencia de Protección de Datos sobre la recopilación y tratamiento de datos biométricos, recogidos en la Guía sobre tratamientos de control de presencia mediante sistemas biométricos (noviembre 2023)”*. Siendo esta la finalidad de la modificación propuesta, es preciso señalar, en primer lugar, que la mencionada guía no tiene carácter normativo, por lo que, sin perjuicio de que los criterios de la misma puedan servir de base para la nueva regulación, su contenido deberá garantizar el cumplimiento de la normativa europea y estatal en materia de protección de datos. Sin perjuicio de ello, se aprecia que la extensa y confusa redacción del precepto impide determinar el conocimiento y comprensión del marco regulatorio pretendido y su conformidad con la citada normativa.

Con carácter general, sobre la introducción en este artículo de los datos biométricos para la autenticación y verificación de los visitantes entre los medios técnicos de control de admisión, procede recordar, como ya hizo este Consejo en el dictamen n.º 445/2021, de 22 de diciembre, en relación con el proyecto de Decreto del régimen administrativo del juego en Castilla-La Mancha, que el artículo 9 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) -en adelante, RGPD-, considera este tipo de datos dentro de las *“categorías especiales”* cuya regla general es la prohibición de su tratamiento, al disponer su apartado 1 lo siguiente: *“Quedan prohibidos el tratamiento de datos personales que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical, y el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o las orientaciones sexuales de una persona física”*.

La especial protección que otorga el artículo 9 del RGPD a las categorías especiales de datos personales, entre las que se incluyen los datos biométricos, deriva del impacto que su tratamiento puede tener en los





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

derechos fundamentales y libertades de las personas, por lo que únicamente se exceptiona la anterior prohibición de tratamiento de los datos de categoría especial, cuando concurra alguna de las circunstancias que se especifican en el apartado 2, entre las que se encuentra, en la letra g) que *“el tratamiento es necesario por razones de un interés público esencial, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros, que debe ser proporcional al objetivo perseguido, respetar en lo esencial el derecho a la protección de datos y establecer medidas adecuadas y específicas para proteger los intereses y derechos fundamentales del interesado”*. Ello implica, que la redacción del artículo deberá contemplar de manera expresa qué circunstancia de las previstas en el artículo 9.2 legitima el levantamiento de la prohibición de su tratamiento.

Por otro lado, el artículo 35.7 del RGPD exige que el responsable del tratamiento realice una evaluación del impacto relativa a la protección de datos que, entre otras cuestiones, incluya la necesidad y la proporcionalidad de las operaciones de tratamiento con respecto a su finalidad -letra b)- y una evaluación de los riesgos para los derechos y libertades de los interesados a que se refiere el apartado 1 -letra c)-. La obligatoriedad de dicha evaluación encuentra su excepción en el apartado 10 del RGPD, que dispone que *“Cuando el tratamiento de conformidad con el artículo 6, apartado 1, letras c) o e), tenga su base jurídica en el Derecho de la Unión o en el Derecho del Estado miembro que se aplique al responsable del tratamiento, tal Derecho regule la operación específica de tratamiento o conjunto de operaciones en cuestión, y ya se haya realizado una evaluación de impacto relativa a la protección de datos como parte de una evaluación de impacto general en el contexto de la adopción de dicha base jurídica, los apartados 1 a 7 no serán de aplicación excepto si los Estados miembros consideran necesario proceder a dicha evaluación previa a las actividades de tratamiento”*.

En el presente caso, en la documentación que conforma el expediente no se ha encontrado ninguna evaluación de impacto general relativa a la protección de datos, ni se contempla la obligación de los responsables del tratamiento de realizar esta evaluación en los términos señalados en el artículo 35.3 del RGPD. En consecuencia, con el fin de garantizar el cumplimiento del mencionado precepto, deberá exigirse a los responsables de los tratamientos





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de datos biométricos la evaluación de impacto con carácter previo a su implantación.

Por otro lado, se observa que la redacción propuesta en el **apartado 2** no permite determinar si la implantación del sistema de identificación biométrica es obligatoria para las empresas y establecimientos de juego, o bien voluntaria, circunstancia que deberá ser precisada a fin de no generar inseguridad jurídica en las empresas destinatarias.

El **apartado 3** prevé en su redacción final que *“Estos datos tendrán carácter reservado y se conservarán durante seis meses, debiendo cumplir en todo momento la legislación sobre tratamiento de datos de carácter personal”*. La previsión únicamente se refiere a los datos indicados en las letras a), b) y c), sin que se establezca un plazo de conservación para el supuesto de los datos biométricos.

El **apartado 7**, atribuye un carácter opcional a las personas usuarias para la utilización de este sistema de acceso a través de datos biométricos señalando que *“[...] las personas usuarias podrán optar por un sistema de acceso basado en la verificación de su identidad a través de datos biométricos que en ningún momento serán compartidos con un tercero [...]. El hecho de optar por este sistema supondrá el consentimiento expreso por parte de la persona usuaria”*.

Sobre el consentimiento de las personas usuarias para optar por el sistema biométrico de identificación, entiende este Consejo que, para dar cumplimiento al RGPD, dicho consentimiento debe ser libre, específico, informado e inequívoco. Así lo especifican los criterios fijados en la Guía de la Agencia de Protección de Datos, señalando, también a este respecto que *“Entre otros, el responsable del tratamiento debe establecer un método alternativo para poder realizar el control de acceso, sin tener ninguna consecuencia para la persona que no quiera utilizar el control de acceso mediante un tratamiento de datos biométricos”*.

En consecuencia, con la finalidad de garantizar la protección de los intereses y derechos fundamentales de las personas usuarias, se debe introducir esta aclaración en el apartado, mediante una redacción igual o





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

similar a la siguiente: *“Las empresas titulares de los establecimientos de juego que implanten sistemas de identificación biométrica deberán respetar el derecho de las personas usuarias a decidir que su identificación y registro se realice a través de la exhibición de un documento de identidad válido”*. En similares términos se prevé en la normativa de otras comunidades autónomas, como en la Ley 3/2022, de 29 de marzo, reguladora del juego y las apuestas de La Rioja y de la prevención del juego problemático y patológico, o la disposición adicional segunda del Decreto-ley 1/2024, de 28 de mayo, de ayudas extraordinarias al sector del viñedo de secano y a las Agrupaciones Técnicas de Sanidad Vegetal por asesoramiento técnico en materia de sanidad vegetal y de medidas en materia de juego, simplificación administrativa, cooperativas, tasas y precios de Extremadura.

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, 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 ciertas inexactitudes e incorrecciones que se señalan a continuación:

El artículo 2 justifica la modificación legal proyectada del artículo 17 de la Ley 19/2002, de 24 de octubre, de Archivos Públicos de Castilla-La Mancha, en la necesidad de *“adecuar la gestión de los archivos físicos de titularidad autonómica a la nueva estructura normativa [sic] y técnica configurada por el Decreto 89/2017, de 12 de diciembre, [...] y en las diferentes normativas técnicas que, en forma de orden o resolución, la han ido desarrollando”*. Esta explicación carece de lógica pues viene a alterar el principio de jerarquía normativa consagrado en el artículo 9.3 de la





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Constitución, así como las relaciones entre ley y reglamento, según las cuales corresponde al segundo el desarrollo de la primera con estricto cumplimiento en todo caso de lo dispuesto en ella. Es por ello que resulta oportuno modificar la redacción que justifica la modificación legal propuesta para expresar la necesidad de la modificación legal en razones que no encuentren su fundamento en lo establecido en normas de carácter reglamentario o en meros actos administrativos, como lo son las resoluciones aludidas.

En el párrafo relativo a la modificación 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, se debe sustituir la errónea referencia a la competencia exclusiva en materia de “Casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas”, prevista en el artículo 31.1.21ª del Estatuto. En su lugar debe indicarse que el fundamento competencial es el previsto en el art. 31.1.28ª del citado Estatuto, dado que la modificación proyectada versa sobre la emisión de un informe en el marco del procedimiento de elaboración de disposiciones normativas y de planes y programas de la propia administración autonómica.

Artículo 2. Modificación de la Ley 19/2002, de 24 de octubre, de Archivos Públicos de Castilla-La Mancha.- Este artículo tiene por objeto exclusivo la modificación del artículo 17 de la Ley 19/2002, de 24 de octubre, de Archivos Públicos de Castilla-La Mancha, relativo a “Entidades que integran el Subsistema” de Archivos de los órganos del Gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

El contenido de la modificación consiste en añadir dos nuevos apartados al ya existente que tiene por objeto enumerar los órganos y entidades cuyos archivos se integran en el subsistema de archivos de los órganos de gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, contenido este acorde con el título del precepto -Entidades que integran el Subsistema- y del capítulo IV en el que se inserta -El Subsistema de Archivos de los órganos del Gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha-.

Los dos nuevos apartados que se pretende introducir no responden al contenido del título del artículo ni del capítulo, pues incorporan una referencia





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

a un nuevo nivel clasificatorio de los archivos superior al de Subsistema que no está previsto previamente por la norma. Así, el apartado 2 dispone que el Subsistema de archivos de órganos de Gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades forma parte del *“Sistema de Gestión de Documentos de las entidades que integran en sector público de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”*.

Este nuevo elemento de la clasificación y organización no aparece previsto ni definido en otra parte de la norma legal e introduce un elemento discordante que rompe la sistemática y coherencia de la norma, toda vez que previamente se ha establecido que el Subsistema citado es uno de los que componen el Sistema de Archivos de Castilla-La Mancha (artículo 13). De este modo que no es posible conocer como engarza el nuevo *“Sistema de Gestión de Documentos de las entidades que integran en sector público de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”* dentro del Sistema de Archivos de Castilla-La Mancha.

Por su parte el apartado 3 dispone *“Este Sistema de Gestión de Documentos se fundamenta en una política de gestión de documentos que integra e interrelaciona a todos los activos de información de la organización, compuestos por personas, por funcionalidades, por recursos documentales y por una serie de aplicaciones informáticas, y que tiene por finalidad garantizar la autenticidad, integridad, seguridad, confidencialidad, calidad, protección a largo plazo, recuperación, accesibilidad, consulta y trazabilidad de los documentos en soporte digital y en soporte físico”*. Este contenido programático resulta más apropiado de una parte dispositiva que de un texto articulado.

La modificación proyectada resulta sumamente deficiente desde un punto de vista de técnica normativa, pues carece de vinculación alguna con la consecución de los objetivos de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para 2025, aparece defectuosamente motivada pues, como se indicó anteriormente, se funda en la adecuación de la ley a determinadas normas de carácter reglamentario, y, en definitiva, provoca una distorsión dentro de la sistemática de la norma, resultando de todo ello una dosis considerable de inseguridad jurídica.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Resulta por todo ello aconsejable que las imperfecciones detectadas en el sistema de clasificación y organización de los archivos públicos sean abordadas mediante una norma tramitada de manera específica al efecto que permita realizar una modificación más profunda sin merma de la coherencia interna.

Artículo 10. Modificación de la Ley 9/2019, de 13 de diciembre, de Mecenazgo Cultural de Castilla-La Mancha.- Este precepto tiene por objeto modificar ampliamente y en profundidad la referida norma legal, pues su objeto incluye la modificación de 17 de sus 24 artículos, así como la modificación de la disposición adicional primera, lo que incluye todos los artículos de sus dos primeros títulos, relativos a *“Disposiciones generales”* y *“De la promoción y desarrollo del mecenazgo cultural”*.

La modificación es de gran calado no solo por el número de artículos afectados, sino también por su contenido, pues trata de extender una regulación elaborada para un concreto ámbito competencial (el fomento de la cultura) a otro diferente (Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio). Estas circunstancias hacen aconsejable la elaboración de una nueva norma legal y no la modificación de la existente, todo ello de conformidad con las directrices de técnica normativa que disponen el carácter restrictivo en la utilización de las disposiciones modificativas (directriz 50), tanto más cuanto mayor sea la modificación a introducir.

Entre los inconvenientes que plantea la modificación proyectada de esta ley se encuentra que, al no modificarse el título, ni la exposición de motivos, ni tampoco el Título II, estos seguirán haciendo referencia exclusiva al mecenazgo cultural y no al deportivo, dificultando su conocimiento por parte de los ciudadanos. Esta circunstancia es contraria a las directrices de técnica normativa que establecen en relación con el título de las disposiciones que *“El nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquélla, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición”*.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

La mala técnica normativa advertida tiene también una vertiente práctica al producir algunas incoherencias y deficiencias conceptuales como las que seguidamente se señalan.

En la modificación proyectada del **artículo 2** de la Ley 9/2019, de 13 de diciembre, se regula el ámbito de aplicación de la misma. El apartado 2 concreta este ámbito de aplicación al deportivo a base de una enumeración de conceptos jurídicos indeterminados y menciona figuras jurídicas que no define ni regula. Así, se aplica a *“servicios y productos de contenido deportivo derivados de actividades y proyectos deportivos incluidos en el ámbito federativo”*. También se aplica a los servicios y productos deportivos *“declarados de interés social deportivo”*, declaración esta que no está definida ni regulada. Finalmente se aplica a diversas acciones en relación con el denominado *“patrimonio deportivo, tanto material como inmaterial”*, figura esta sin conceptuar, pues no figura en la prolija relación de bienes y manifestaciones objeto de la Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha, ni tampoco en la legislación deportiva autonómica.

La modificación del **artículo 3** de la Ley 9/2019, de 13 de diciembre, cuenta con la siguiente redacción del apartado 4: *“Del mismo modo, tampoco se considerarán beneficiarias las personas físicas que desarrollen actividades artísticas o deportivas en relación con las modalidades de mecenazgo recibidas de los sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades cuando la persona que desarrolle la actividad artística y la entidad donante o aportante tengan la consideración de vinculadas conforme a la normativa del Impuesto sobre Sociedades”*. La referencia introducida a las actividades deportivas debería reiterarse en la segunda parte de la frase para que el precepto tenga sentido. Así debería indicar *“la persona que desarrolle la actividad física o deportiva y la entidad donante”*.

La modificación del **artículo 4** de la Ley 9/2019, de 13 de diciembre, incorpora un apartado 2 que enumera una serie de principios de actuación de la Administración regional para impulsar la actividad física y el deporte que vienen a reiterar en gran medida los establecidos con carácter general para los poderes públicos en la propia Ley 5/2015, de 26 de marzo, de la Actividad





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Física y el Deporte de Castilla-La Mancha, norma esta donde tienen mejor encaje.

Ejemplos de esta reiteración son la vocación transversal, la promoción de la actividad física y el deporte en la ciudadanía en general, el fomento del asociacionismo, el incentivo de la colaboración del sector público y el sector privado, etc. La reiteración con distinto alcance y términos de estos objetivos programáticos no contribuye a la claridad y concisión propia de las normas jurídicas, por lo que se sugiere que, en el caso de mantener la modificación, se efectúe un reenvío al artículo 4 de la Ley 5/2015, de 26 de marzo, donde ya figuran líneas de actuación de los poderes públicos en relación con las políticas públicas en materia de actividad física y deporte.

La modificación proyectada del **artículo 7**, opta por la regulación de un único Plan de Mecenazgo Cultural y Deportivo cuya elaboración encomienda a la consejería con competencias en materia de cultura. Dado que la cultura y el deporte se tratan de ámbitos competenciales diferentes, cuya acción de gobierno podría estar encomendada a consejerías diferentes en función de lo que determinen los sucesivos decretos de estructura de la Administración regional, se sugiere valorar la posibilidad de que existan dos planes, uno de mecenazgo cultural y otro deportivo.

Artículo 12. Modificación del Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.- Como ya se ha indicado en la consideración anterior, este artículo tiene por objeto modificar dos artículos del TRLOTAU e introducir una nueva disposición adicional.

En relación con la modificación del **artículo 64.3**, se añade en la **letra d)**, referida a las actuaciones que se articulen por medio de instrumentos supramunicipales que afecten a varios municipios, que *“En este último supuesto, la cuantía del canon que corresponda a los municipios afectados se distribuirá entre éstos conforme a lo dispuesto en la letra anterior”*. A este respecto y en aras a dotar al texto de una mayor concreción y seguridad jurídica, sería aconsejable sustituir la remisión efectuada a la *“letra anterior”*, por la concreta distribución del canon que se pretende regular en estos





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

supuestos -40% a partes iguales entre los municipios afectados y el otro 60% en proporción a la superficie afectada en cada uno de ellos-.

Artículo 15. Modificación de la Ley 5/2021, de 23 de julio, del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego en Castilla-La Mancha.- Además de las observaciones efectuadas con carácter esencial en la consideración anterior a la modificación del artículo 21 y con objeto de contribuir a facilitar la comprensión del precepto, procede efectuar otras observaciones relativas a cuestiones de orden conceptual y de técnica normativa.

En cuanto al apartado 4, se sugiere reformular la segunda parte de su redacción para dotarlo de un contenido regulatorio, pues parece meramente descriptivo de las garantías del tratamiento de datos biométricos. De conformidad con la regla 26 de las ya mencionadas directrices de técnica normativa, *“Los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición”*.

En el apartado 5, debería sustituirse *“servicio de control de admisión”* por *“sistema de control de admisión”*, de conformidad con la definición dada previamente en el apartado 2.

Finalmente, debería darse una mejor redacción a la parte final del primer párrafo del **apartado 7**, que establece que *“El proceso biométrico verificará la identidad de la persona únicamente con su documento identificativo, de tal forma que una vez comprobada dicha información biométrica quede descartada”*, de forma que se clarifique a qué *“documento identificativo”* se refiere y qué se entiende en este contexto por *“descartada”*.

Disposición adicional primera. Modelo de desarrollo y carrera profesional del SESCAM.- Establece el apartado 4 que *“Las disposiciones que resulten modificadas por este artículo del Decreto 117/2006, de 28 de noviembre, o del Decreto 62/2007, de 22 de mayo, podrán ser, posteriormente, modificadas por decreto”*.

Esta redacción resulta confusa, por lo que se sugiere la siguiente u otra análoga: *“Las previsiones de los Decretos 117/2006, de 28 de noviembre, y*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

62/2007, de 22 de mayo, que resultan afectadas por la presente disposición adicional, conservarán su carácter reglamentario”.

Disposición final única. Entrada en vigor.- Fija esta disposición la entrada en vigor de la ley el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, sin que se haya manifestado en el expediente razón alguna por la que haya de suprimirse el periodo de *vacatio legis*, necesario y aconsejable para posibilitar el conocimiento de la norma por sus destinatarios. Conforme ha venido reiterando este Consejo, de no concurrir razones que demanden la inmediata entrada en vigor de la norma -máxime teniendo en cuenta, como se ha indicado, la desvinculación de la futura norma con la ley presupuestaria-, resulta conveniente respetar dicho plazo, contemplado genéricamente en el artículo 2.3 del Código Civil.

VII

Observaciones de técnica normativa y de redacción.- Finalmente, se recomienda efectuar un repaso general del texto sometido a dictamen a fin de subsanar algunas incorrecciones de estilo, gramaticales, tipográficas o de técnica normativa, como las que, sin ánimo exhaustivo y a modo de ejemplo, se señalan seguidamente:

- **Texto marco.-** En el **artículo 13.dos**, debe modificarse la redacción del texto marco, de forma que haga referencia a la modificación de la disposición adicional segunda de la ley que se pretende modificar de forma completa, suprimiendo *“el apartado 2 y se incluye un apartado 3”*.

- **Cita de disposiciones.-** Conforme a lo previsto en el apartado I.k).80 de las directrices de técnica normativa *“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”*. Desde esta perspectiva se sugiere que se revise en el **artículo 14**, la cita a la *“Ley 11/2003”*, de forma que, al no ser su primera aparición en la norma que se pretende modificar, deberá citarse señalando número, año y fecha -*“Ley 11/2003, de 25 de septiembre”*-.





**CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA**

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

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

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

Firmado digitalmente el 22-01-2025
por Juan Luis Ramos Mendoza
Cargo: Secretario General Consejo Consultivo

Firmado digitalmente en TOLEDO a 22-01-2025
por Francisco Javier De Irizar Ortega
Cargo: Presidente del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

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

