

INFORME ANTEPROYECTO DE LEY /2026, DE ... DE..., DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y TRIBUTARIAS DE CASTILLA-LA MANCHA

El día 12 de diciembre de 2025, se ha recibido en este Gabinete Jurídico, consulta de la Secretaría General de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital relativa al asunto de referencia.

El presente informe se emite en virtud del artículo 10.1 a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

El informe se ha pedido con carácter de urgente.

Para la elaboración del mismo se han tenido en cuenta los siguientes documentos:

- El texto del anteproyecto de Ley de medidas tributarias y administrativas de Castilla-La Mancha
- Resolución del Consejero de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital por la que se ordena el inicio del expediente de elaboración del anteproyecto de ley de medidas administrativas y tributarias de Castilla-La Mancha.
- Informe de impacto de género
- Informes de impacto demográfico
- Memoria del Análisis del Impacto Normativo del anteproyecto de ley de Medidas Tributarias y Administrativas de Castilla-La Mancha.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. ÁMBITO COMPETENCIAL

I.

Nos encontramos ante la tramitación de una norma con rango de Ley que se afecta a multitud de títulos competenciales, modificando diversas normas para adoptar medidas principalmente de ámbito económico.

Se ha criticado por la doctrina la aprobación de este tipo de normas de acompañamiento o de medidas extraordinarias, multisectoriales, si bien el Tribunal Constitucional las ha convalidado no sin ciertas críticas a la técnica legislativa que subyace en ellas.

La sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 13 de septiembre de 2011, (nº 136/2011, BOE 245/2011, de 11 de octubre de 2011, rec. 1390/1999 Pte: Elisa Pérez Vera) dice al tratar la constitucionalidad de una ley de medidas de las que el Estado tramitaba anualmente junto con los presupuestos lo siguiente (FJ 3º): «Como señalamos en la STC 76/1983, de 5 de agosto, no cabe duda “que las Cortes Generales, como titulares ‘de la potestad legislativa del Estado’ (art. 66.2 de la Constitución EDL 1978/3879), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esta potestad tiene sus límites, derivados de la propia Constitución” (FJ 4). Y si, en lo que ahora interesa, existe un límite que deriva del Texto Constitucional con relación a las disposiciones legislativas, aunque éste no es absoluto, es el que previene frente a su singularidad, como antónimo de su generalidad. Las leyes tienen que tender a la generalidad, tanto formal como materialmente, siendo la excepción las “leyes singulares” o “leyes de caso único”, esto es “aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no



Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): F6F066E7B8E44B3078562B



comunicable con ningún otro” (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10 EDJ; y 48/2003, de 12 de marzo, FJ 14; en el mismo sentido, ATC 291/1997, de 22 de julio). Esto supone que “el dogma de la generalidad de la Ley no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar, con valor de Ley, preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos”, aunque, eso sí, esas leyes singulares no vienen a constituir el ejercicio normal de la potestad legislativa, “sino que se configuran como ejercicio excepcional de esta potestad” (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10) En efecto “[e]n la Constitución Española no existe precepto, expreso o implícito, que imponga una determinada estructura formal a las Leyes, impeditiva de que éstas tengan un carácter singular, si bien consagra principios, que obligan a concebir dichas Leyes con la naturaleza excepcional” (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11).

De manera análoga, podemos afirmar ahora 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, 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) EDL 1984/8161 -. Ahora bien, al margen de ese supuesto, el intentar basar la inconstitucionalidad de este tipo de normas en el hecho de no estar previstas en el Texto Constitucional -como hacen los Diputados recurrentes- supone invertir los términos del debate que debe circunscribirse a comprobar si, de un lado, se encuentran prohibidas; y a si, de otro lado, de no encontrarse prohibidas, sin embargo, sí se encuentran limitadas en su uso o contenido.

Descartada ya la existencia de prohibición alguna en el Texto Constitucional a la existencia de las leyes complejas -así denominábamos, por ejemplo, en la STC





126/1987, de 16 de julio, a la Ley 5/1983, de 29 de junio, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, que contenía “normas relativas a las operaciones financieras del sector público, normas de contratación y normas tributarias” (FJ 5)-, 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.

Por tanto, aun aceptando que una Ley como la impugnada puede ser expresión de una deficiente técnica legislativa, no por ello cabe inferir de modo necesario una infracción de la Constitución habida cuenta que el juicio de constitucionalidad que corresponde hacer a este Tribunal “no lo es de técnica legislativa” [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], ni de “perfección técnica de las leyes” (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), pues nuestro control “nada tiene que ver con su depuración técnica” (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4 EDJ 1996/7981). Como señala el Abogado del Estado, la Ley 50/1998 es una ley ordinaria que no está necesitada de ninguna previsión constitucional para ser dictada ni se ve constreñida tampoco por ningún mandato constitucional. En sentido similar, apunta el representante del Senado, la ley ordinaria, como ley que emana de las





Cortes Generales, puede entrar a regular cualquier materia no expresamente asignada a otro tipo legislativo, y es que, del bloque de la constitucionalidad no se deriva ni impedimento alguno para que se puedan aprobar lo que califica como “leyes transversales”, ni exigencia de ninguna clase que imponga que cada materia deba ser objeto de un proyecto independiente, dado que las formas de manifestarse la voluntad de las Cámaras sólo tendrán un carácter limitado cuando así se derive del propio Texto Constitucional.

En consecuencia, ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo.»

La conclusión es clara, y permite la tramitación de normas multisectoriales o “leyes complejas” con un contenido heterogéneo como la que nos ocupa, sin perjuicio de la crítica que pueda hacerse a la técnica legislativa.

II.

Aunque la citada doctrina se ha forjado en el ámbito estatal, no son infrecuentes las normas de medidas extraordinarias o de acompañamiento a los presupuestos en las Comunidades Autónomas, siéndoles aplicables los mismos principios con pequeños matices. La reciente Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 5 junio de 2013 (EDJ 2013/115839) así lo describe: «Dicho lo que antecede, debe señalarse que con relación a los presupuestos de las Comunidades Autónomas este Tribunal ha señalado que “aunque de la literalidad del artículo 134 CE examinado se deduce, en principio, que las reglas en él contenidas tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, de modo que -de los preceptos constitucionales que regulan las instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas-, es evidente que existen una serie de reglas y principios constitucionales que son predicables de toda institución presupuestaria, estatal o autonómica. En consecuencia, para determinar cuáles





son esas reglas y principios aplicables a los instrumentos presupuestarios de las Comunidades Autónomas no sólo hay que acudir a la Constitución, sino también a lo previsto -en sus respectivos Estatutos de Autonomía- y -en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas (singularmente la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas)-” (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 6; y también SSTC 116/1994, de 18 de abril, FJ 5; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 130/1999, de 1 de julio, FJ 5; 180/2000, de 29 de junio, FJ 5; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 5; 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 10; 7/2010, de 27 de abril, FJ 3; y 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3).

Resultará aplicable la doctrina sobre estas normas de medidas adicionales o acompañamiento con materias muy diversas a las Comunidades Autónomas.

A mayor abundamiento conviene referir que estas disposiciones generales tienen rango de Ley y se integran en el ordenamiento jurídico como tales por lo que su tramitación es la que corresponda a una Ley ordinaria.

Ahora bien, el impulso que se le da al tramitarse conjuntamente con la Ley de Presupuestos puede suponer algunas especialidades por su preferencia o urgencia. Este informe no entrará en la tramitación parlamentaria sino en los requisitos de la tramitación en el ámbito de la Junta de Comunidades pero puede ser conveniente reseñar, como resumen los requisitos, dudas y respuestas que el Tribunal Constitucional ha dado en supuestos similares al que nos ocupa, resumidos en la STC Pleno de 5 junio 2013:

«(...) Los motivos que se aducían en estos recursos con relación a las leyes de contenido heterogéneo, sucintamente expuestos, así como la respuesta dada por este Tribunal, son los siguientes:

a) La imposibilidad constitucional de la existencia de una ley ordinaria que, con carácter anual y contenido impredecible, operase sobre la totalidad del ordenamiento jurídico, respecto de la que concluimos que “ningún óbice existe





desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo” [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 3; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 a); 120/2012, de 4 de junio, FJ 3; y 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 2 a)].

b) La alteración del sistema de fuentes, con relación a la cual señalamos que el contenido heterogéneo de las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social “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 [STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 4; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 b); y 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 2 b)].

c) La infracción del principio democrático, el pluralismo político, la separación de poderes y los derechos de las minorías, sobre la que concluimos que el principio democrático consagrado por nuestra Constitución (art. 1.1) impone que la formación de la voluntad de las Cortes Generales se articule “a través de un procedimiento cuyos rasgos estructurales ha prescrito el texto constitucional” y en el que opera el “principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes” [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 5; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 c); y 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 2 c)].

d) La infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) al tratarse de una ley de contenido indefinido y sin objeto predeterminado, respecto de la que afirmamos que la norma impugnada tenía 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-” [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9; 176/2011, de 8 de





noviembre, FJ 2 e); 102/2012, de 8 de mayo, FJ 2; 120/2012, de 4 de junio, FJ 3; 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 2 d); y 36/2013, de 14 de febrero, FJ 3].

e) En fin, la infracción de una serie de reglas del procedimiento parlamentario, como que se había tramitado el proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (en el caso actual, por el procedimiento abreviado), que fue rechazada no sólo por no haberse denunciado ante la Cámara sino, lo que es más importante, por no haberse acreditado que su alcance era de tal magnitud que hubiese alterado, “no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario” [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 f); 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 2 e); y 36/2013, de 14 de febrero, FJ 3].»

La exposición de motivos de la norma que se informa justifica expresamente “ (...) 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 que el Tribunal Constitucional ha establecido, se ha optado 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” por lo que entendemos que procede la urgencia en su tramitación. Por lo que podrá tenerse en cuenta la consideración reproducida en el párrafo anterior.

III.

Las normas que se modifican son:

-Ley 2/2002, de 7 de febrero, por la que se establecen y regulan las diversas modalidades de viviendas de protección pública en Castilla-La Mancha

-Ley 10/2002, de 21 de junio, de Estadística de Castilla-La Mancha

-Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales





-Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha

-Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero.

-Ley 4/2025, de 11 de julio, de Simplificación, Agilización y Digitalización Administrativa.

-Ley 8/1990, de 28 de diciembre, de Aguas Minerales y Termales de Castilla-La Mancha

- Ley 9/1990, de 28 de diciembre, de Carreteras y Caminos de Castilla-La Mancha.

- Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha.

- Ley 14/2002, de 11 de julio, de Ordenación y Fomento de la Artesanía de Castilla-La Mancha

-Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de ordenación del transporte de personas por carretera en Castilla-La Mancha

-Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha

- 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

- Ley 5/2010, de 24 de junio, sobre derechos y deberes en materia de salud de Castilla-La Mancha

- Decreto 89/2005, de 26 de julio, de provisión de Jefaturas de carácter asistencial del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha

- Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha





- Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha.
- Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Todas ellas han sido dictadas en el ámbito de las propias competencias de la Administración regional por lo que sus modificaciones también entran dentro de la esfera competencial de la Comunidad Autónoma sin perjuicio del análisis del contenido de la norma en relación con el respeto de la normativa básica en la materia que se estudiará más adelante para cada modificación concreta.

SEGUNDO. PROCEDIMIENTO

I.

La tramitación de la norma, por lo que se puede apreciar, tiene ciertas particularidades.

Es una disposición de rango legal que habrá de seguir el trámite usual y legal de tales normas, recogido en la Ley 11/2003, de 25 de septiembre de 2003, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, y más concretamente en su artículo 35:

“1. El Consejo de Gobierno ejerce la iniciativa legislativa mediante Proyectos de Ley. 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.

2. Asumida la iniciativa legislativa, a la vista del texto del Anteproyecto, el Consejo de Gobierno decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.





3. 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”.

Habrà de considerarse, empero, por tramitarse conjuntamente con la Ley de Presupuestos, las particularidades que para èsta prevé el texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre (en adelante, LHCLM), particularmente en su Título II “De los presupuestos generales” y también la particular tramitación que para la Ley de Presupuestos prevé el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, aprobado en Sesión Plenaria de 16 de octubre de 1997 [BOCCLM núm. 133 (16-10-1997)] en sus artículos 161 a 165.

Aunque excede el objeto de este informe habrán de considerarse los principios de derecho expuestos en el primer fundamento de este informe para su tramitación con las garantías constitucionales correspondientes.

El impulso del anteproyecto de Ley se hace desde la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital lo cual tiene lógica dado el contenido de las modificaciones, que, aun afectando a diversas consejerías, tiene un contenido económico y acorde con las competencias de Hacienda y Administraciones Públicas plasmadas en el Decreto 104/2023, de 25 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas.

II.

En consecuencia, una vez elaborado el texto por la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital en este caso, se debe elevar a Consejo de Gobierno como anteproyecto de Ley (que sería la denominación correcta o más ajustada en este punto), junto con todas las actuaciones y antecedentes, y con ello, seguir la regla general del artículo 35 de la Ley 11/2003. Asumida la iniciativa legislativa, a la vista del texto del anteproyecto, el Consejo





de Gobierno decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

De acuerdo con el artículo 35.2 y con el artículo 54.3 de la Ley 11/2003, se requiere dictamen del Consejo Consultivo.

Una vez emitido el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo, el Consejo de Gobierno acordará la remisión del proyecto de Ley a las Cortes de Castilla-La Mancha, acompañado del informe del Consejo Consultivo y de los antecedentes necesarios.

III.

Hay que reseñar que el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha dispone 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 de su contenido sobre el principio de igualdad entre mujeres y hombres y, en su caso, establezca medidas que permitan desarrollar dicho principio. A la vista del expediente administrativo se observa que se ha dado cumplimiento a la Ley 12/2010.

De conformidad con 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, "En los procedimientos de elaboración de proyectos de ley y de disposiciones reglamentarias que las desarrollen, así como en la elaboración de planes y programas que se tramiten por la Administración Regional, se deberá incorporar un informe sobre impacto demográfico, teniendo en cuenta la perspectiva de género, que analice los posibles efectos sobre las zonas rurales con problemas de despoblación y





establezca medidas para adecuarla a la realidad del medio rural y para luchar frente a la despoblación.”

Del examen del expediente remitido para informe del Gabinete Jurídico, puede indicarse que se ha dado cumplimiento a lo previsto en la Ley 2/2021.

TERCERO. CUESTIONES FORMALES Y DE TÉCNICA NORMATIVA.

En el caso del anteproyecto sometido a informe del Gabinete Jurídico tanto la heterogeneidad de las materias como el alcance de las modificaciones proyectadas es muy acentuado. 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 Consultivo de Castilla-La Mancha, mayor será el efecto negativo sobre la integración, claridad y la facilidad del conocimiento del ordenamiento jurídico regional.

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).

La parte expositiva cumple, con carácter general, con el contenido que le es propio a tenor de la directriz 12 puesto que refleja su objeto y las finalidades que persigue, recoge su contenido, incluye las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

También con carácter general ha de hacerse mención al uso de las mayúsculas, que el anexo V de las directrices recomienda restringir lo máximo posible.





En este sentido, deben ser objeto de revisión las referencias al término “Consejería” teniendo en cuenta que “consejería” debe escribirse con minúscula. En el anteproyecto unas veces aparece con mayúscula y otras en minúscula.

CUARTO. FONDO

La propuesta consta de un texto articulado compuesto por veintitrés artículos, que están estructurados en dos capítulos: capítulo I “Medidas Administrativas “ y capítulo II “Medidas Tributarias”.

Finalmente, en cuanto a las disposiciones constan: dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una derogatoria y tres disposiciones finales.

Observaciones al articulado

Finalmente, se formulan a continuación una serie de observaciones concretas al texto del anteproyecto, siguiendo la propia sistemática del mismo:

-Debe corregirse **la denominación del título de la norma** ya que hace referencia al año 2025 y no al 2026 que es cuando entrará en vigor la norma. Debería denominarse “Anteproyecto de Ley /2026, de ... de..., de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha”.

- La Exposición de Motivos del Anteproyecto presenta una deficiencia técnica relevante, al contener referencias a disposiciones que no se corresponden con el articulado finalmente propuesto, lo que evidencia que su redacción responde a una versión anterior del texto normativo que no ha sido debidamente depurada ni actualizada.

-El **artículo 1** del anteproyecto modifica la Ley 2/2002, de 7 de febrero, por la que se establecen y regulan las modalidades de viviendas de protección pública en Castilla-La Mancha; añadiendo una nueva disposición adicional tercera.

Con respecto a esta modificación, entendemos que por técnica legislativa debería suprimirse del texto de este precepto el término “nueva”, quedando la dicción simplemente en “añadiendo una disposición adicional tercera”; pues si se





mantiene este adjetivo da, a primera vista, la impresión de que una nueva disposición va a sustituir a otra ya vigente, cuando lo que en realidad ocurre es que a las dos disposiciones adicionales se añade una tercera.

Con esta modificación se eleva a rango legal la obligación, en el ámbito regional, del depósito de fianzas arrendaticias, actualmente regulada en el Decreto 6/2022, de 25 de enero, por el que se regula el depósito de fianzas y el Censo Regional de contratos de arrendamiento de fincas urbanas de Castilla-La Mancha.

Teniendo en cuenta que se trata de normativa básica estatal, puede inducir a confusión el apartado primero de la disposición adicional tercera que establece que la fianza se depositará “en cantidad equivalente a una mensualidad de renta en el arrendamiento de viviendas y de dos en el arrendamiento para uso distinto del de vivienda”. Si bien es coincidente con lo establecido en el art. 36.1 de la Ley 29/1994, tal vez sería conveniente una remisión o una referencia al carácter básico de la normativa estatal para evitar un posible cuestionamiento competencial, máxime cuando dicha normativa estatal regula otras cuestiones relativas a la fianza, como su posible actualización, previsión de devengo de intereses en el supuesto de demorarse su devolución o datos que deben aportarse para su formalización.

El precepto añadido a la Ley autonómica 2/2002, otorga a los depósitos arrendaticios la naturaleza jurídica de “ingresos de derecho público”; y establece la posibilidad de que estos ingresos puedan destinarse para el cumplimiento de la función de promoción de la construcción, rehabilitación, adquisición y promoción de viviendas, garantizando su devolución con la obligación de mantener un importe de los depósitos de, al menos, un veinte por ciento.

Si bien puede considerarse que se trata de un derecho de la Hacienda Pública incluido en el art. 17 k) 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, se podría considerar su inclusión expresa al igual que ocurre con otros derechos.





El precepto convierte el importe de los depósitos arrendaticios en un crédito finalista, imputado al capítulo 8 “activos financieros” del estado de presupuestos de gastos, y se destinará exclusivamente a la concesión de préstamos para las finalidades descritas en el apartado anterior.

El mismo artículo, en su apartado 4, posibilita que reglamentariamente se puedan ampliar o restringir las personas exceptuadas de la obligación de depósito de fianzas. Al respecto, hay que tener en cuenta que, si bien la Disposición adicional tercera prevé que “Las comunidades autónomas podrán establecer la obligación de que los arrendadores de finca urbana sujetos a la presente ley depositen el importe de la fianza regulada en el artículo 36.1 de esta ley, sin devengo de interés, a disposición de la Administración autonómica o del ente público que se designe hasta la extinción del correspondiente contrato” ninguna previsión contiene relativa a una hipotética regulación reglamentaria que ampare la ampliación o restricción de las personas exceptuadas.

Se considera ajustada a Derecho la modificación de la Ley Autonómica 2/2002, toda vez que se adoptan bajo el título competencial previsto en el artículo 31.1. 2ª del Estatuto de Autonomía, que otorga competencia exclusiva a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, respectivamente, en materia de “Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

En cualquier caso la disposición adicional añadida tiene anclaje en La Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos que dispone en su artículo 36 que “será obligatoria la exigencia y prestación de fianza en metálico en cantidad equivalente a una mensualidad de renta en el arrendamiento de viviendas y de dos en el arrendamiento para uso distinto del de vivienda”; y que señala en su disposición adicional tercera, primer apartado, que “las comunidades autónomas podrán establecer la obligación de que los arrendadores de finca urbana sujetos a la presente ley depositen el importe de la fianza regulada en el artículo 36.1 de esta ley, sin devengo de interés, a disposición de la Administración autonómica





o del ente público que se designe hasta la extinción del correspondiente contrato”.

A lo que hay que añadir que en el punto 4 de la exposición de motivos de la indicada Ley de Arrendamientos Urbanos se pone de manifiesto que “... se permite a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de vivienda que regulen su depósito obligatorio en favor de la propia Comunidad, ya que los rendimientos generados por estos fondos se han revelado como una importante fuente de financiación de las políticas autonómicas de vivienda, que se considera debe de mantenerse.

- El **artículo 2** modifica la Ley 10/2002, de 21 de junio, de Estadística de Castilla-La Mancha estableciendo una nueva denominación, composición y competencias del Consejo Regional de Estadística que pasa a denominarse Consejo Regional de Estadística y Datos, dando respuesta a una visión transversal que, desde la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a través de la Oficina del Dato, pretende articular diferentes actuaciones en materia de datos que permitan, no únicamente el correcto uso de los datos desde el punto de vista interno de la Administración, si no también, el uso, promoción y aprovechamiento de los datos en el ámbito de toda la sociedad, de acuerdo a las estrategias europeas que persiguen impulsar la economía del dato, así como a la Estrategia de Especialización Inteligente de la Región.

Consideramos que en el apartado d) del artículo 36 que ahora se modifica de la Ley 10/2002 debería incluirse la referencia a la materia estadística.

-El **artículo 5** del anteproyecto modifica el 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.

Se modifican los apartados 10.1 y 21 de la disposición preliminar; y el apartado 1 del artículo 39.





La modificación del apartado 10.1 queda redactada en el anteproyecto del siguiente tenor: Suelo de equipamiento público residencial: “El suelo de equipamiento público destinado a satisfacer las necesidades temporales de vivienda”. En esta nueva redacción se suprime el inciso del texto actualmente vigente “para personas con dificultades de emancipación o que requieren acogida o asistencia residencial”, acogiendo la definición de “suelo de equipamiento público residencial” a la necesidad temporal de vivienda de cualquier ciudadano, sin restricción alguna.

En lo que respecta a la modificación del apartado 21 la redacción del anteproyecto es la siguiente: “Vivienda dotacional pública: Aquella destinada al alquiler, cesión o cualquier otra fórmula de tenencia temporal, sujeta a limitaciones de renta, construida sobre suelos de titularidad pública calificados urbanísticamente como sistema general o local de equipamientos, sobre los que podrá constituirse derecho de superficie, concesión administrativa o negocio jurídico equivalente.

Quedan excluidos del ámbito de aplicación de la presente disposición los suelos dotacionales de propiedad privada, así como los públicos destinados a zonas verdes o espacios libres tales como viales, plazas, áreas peatonales o zonas de juego.

Dado el carácter de equipamiento público de las viviendas objeto de la presente disposición, no les serán de aplicación las exigencias dotacionales previstas para otros usos en el artículo 31 de esta Ley.”

En esta modificación, en la definición de “vivienda dotacional pública”, se suprime el inciso restrictivo “destinada a demandantes con dificultades para acceder a una vivienda en el mercado libre”, quedando también abierta a cualquier ciudadano.

Finalmente, en lo que se refiere a la modificación del apartado 1 del artículo 39, el segundo párrafo de este precepto queda redactado en el anteproyecto de la forma siguiente: “Asimismo, no se considerará innovación del planeamiento el





cambio de uso pormenorizado que puedan realizar los municipios en parcelas dotacionales de equipamientos públicos, siempre que consultadas las Administraciones competentes en función del uso inicial y finalmente atribuido, no manifiesten su oposición expresa a dicho cambio”. Con este cambio del texto legal, se suprime la necesidad procedimental de que las Administraciones competentes emitan informe, que además en el texto vigente tiene el carácter de preceptivo y vinculante.

Ningún reproche jurídico merece tal modificación del Decreto Legislativo 1/2023, toda vez que se adoptan bajo el título competencial previsto en el artículo 31.1. 2ª del Estatuto de Autonomía, que otorga competencia exclusiva a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, respectivamente, en materia de “Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

Tampoco supone obstáculo jurídico el que se introduzcan las modificaciones en un texto legal aprobado por el Gobierno regional por delegación legislativa de las Cortes de Castilla-La Mancha, pues es inapelable que quien tiene facultad para delegar, la tiene también para decidir por sí misma.

- El anteproyecto sometido a informe prevé una modificación de la Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha pues contempla en su **artículo 9** la incorporación de una Disposición adicional segunda, que presente el siguiente tenor *“Las entidades colaboradoras de la Administración regional reguladas en el Título VIII 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 hayan sido debidamente autorizadas por el órgano competente establecido en la normativa de desarrollo y registradas en el Registro General de Entidades Colaboradoras de Castilla-La Mancha podrán realizar las funciones de verificación del cumplimiento de los requisitos de integridad documental, suficiencia e idoneidad requeridos para la instalación, funcionamiento y modificación de los centros, servicios y establecimientos sanitarios de Castilla-La Mancha regulados en el artículo 30.5 de la presente ley,*





así como sus condiciones de edificación, en los términos establecidos en la normativa de desarrollo”.

A nuestro modo de ver, las Entidades Colaboradoras de Castilla-La Mancha en este ámbito concreto no podrán realizar las funciones de verificación apuntadas, pues eso es algo que no concilia con lo previsto en la legislación básica estatal (vid. de lo previsto en la Ley 14/1986, General de Sanidad, la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud y el art. 3.4 del Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios).

Es cierto que las CCAA tienen una potestad de desarrollo, pero esta debe respetar los límites que contempla la norma en que se habilita dicho desarrollo normativo. En este sentido, debe apreciarse que en el art. 3.4 del citado RD se dice que: *“Las comunidades autónomas regularán los procedimientos para la autorización de la instalación, el funcionamiento, la modificación o el cierre de los centros, servicios y establecimientos sanitarios ubicados en su ámbito territorial, los cuales deberán ajustarse a lo dispuesto por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

Cada comunidad autónoma especificará respecto de cada tipo de procedimiento los trámites y la documentación que deberá ser aportada por los solicitantes para verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos de acuerdo con la normativa vigente”.

De acuerdo con lo anterior, la verificación debe ser entendida como una actuación material que queda reservada a los empleados públicos. En este sentido, el precepto podría decir que los interesados podrían servirse de entidades colaboradoras para cursar sus solicitudes y aportar la documentación





acreditativa del cumplimiento de los requisitos para la expedición de la autorización administrativa, pero la actividad sustantiva de verificación y comprobación de los empleados públicos no puede ser atribuida a entidades colaboradoras, sino que estas solo podrán certificar que se cumple con lo exigido en las normas, nada más. Es decir, a juicio de este Gabinete Jurídico la “función de verificar” es una actuación material de naturaleza administrativa que debe desarrollarse con carácter previo a la expedición o denegación de la autorización administrativa, lo que es algo que exclusivamente le corresponde hacer a la propia Administración Sanitaria y a su personal (vid. art. 31 de la LGS en relación con el art. 29 de la Ley 16/2003).

-El **artículo 14** prevé la obligatoriedad de relacionarse a través de medios electrónicos en los procesos selectivos convocados por el Sescam y plazos para la presentación de determinada documentación.

En lo que aquí interesa, debemos comenzar examinando su apartado primero, donde se dice que:

“1. Las convocatorias de los procesos selectivos convocados por el Sescam establecerán la obligatoriedad de que las personas que participen en los mismos se relacionen a través de medios electrónicos con el Sescam en todas las fases del procedimiento, desde la presentación de solicitudes de participación hasta la elección de destino, incluidas las alegaciones y reclamaciones que puedan interponerse. En dichas convocatorias, se determinarán los medios electrónicos habilitados para ello y los sistemas de identificación y firma admitidos.”

Transcrito el anterior apartado debemos manifestar que esta es una cuestión jurídica que no presenta dudas de constitucionalidad, pues en el art. 14.3 de la LPACAP se dice textualmente que: *“3. Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos*





colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.”.

Se considera que, desde un punto de vista puramente gramatical, el presente caso es subsumible dentro de la habilitación legal para establecer la obligatoriedad de relacionarse electrónicamente en este tipo de procedimientos de concurrencia competitiva. Precisamente, esto es lo que ha hecho la propia Administración General del Estado a través de la Disposición adicional primera del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

Ahora bien, dicho esto, llama la atención el rango normativo elegido y empleado (ley) para incorporar a nuestro sistema de fuentes la obligatoriedad de relacionarse electrónicamente que van a tener los aspirantes en los procesos selectivos convocados por el SESCOAM, pues creemos que hubiese bastado con la aprobación de una disposición reglamentaria, tal y como ha hecho la Administración General del Estado. En este sentido, no creemos que sea necesaria la participación del legislador autonómico para incorporar una obligatoriedad de relacionarse a través de medios electrónicos, pues esto es algo que podría haber hecho la propia Administración Sanitaria Autonómica (SESCAM) por medio de una Disposición Reglamentaria.

Adicionalmente, debemos detenernos en la propia dicción del precepto, pues estamos ante un precepto que contiene un mandato que podría ser expresado con un lenguaje más claro y directo, lo que nos parece oportuno resaltar en el ánimo de colaborar con la iniciativa legislativa de nuestro Poder Ejecutivo.

De acuerdo con esto último que acabamos de manifestar, se propone un texto alternativo con el siguiente tenor: *“Las personas participantes en procesos*





selectivos convocados por el Sescam deberán realizar la presentación de las solicitudes y documentación y, en su caso, la subsanación y los procedimientos de impugnación de las actuaciones de estos procesos selectivos a través de medios electrónicos. Para ello, en las convocatorias de los procesos selectivos se determinarán los medios electrónicos habilitados al efecto y los sistemas de identificación y firma admitidos”.

De otro lado, debe señalarse que, a nuestro parecer, el texto propuesto por este Gabinete Jurídico ofrece coherencia con otras normas de nuestro ordenamiento jurídico, pues el proyecto remitido incluye dentro de las fases de un proceso selectivo una actuación administrativa que creemos que no forma parte de este -la elección de destinos de los aspirantes aprobados-. En este sentido, no cuestionamos que dicha petición de destinos deba efectuarse telemáticamente - por razones de celeridad en la tramitación de este tipo de procedimientos nos parece que es algo idóneo y proporcional-, sino que lo que decimos es que su expresa mención en el apartado transcrito implica diferir la completa ejecución de los procesos selectivos, con las implicaciones jurídicas que de ello derivarían. En este sentido, somos de la opinión de que esas solicitudes de destino no se insertan dentro del procedimiento de concurrencia competitiva, sino que están fuera de este, pues son unas actuaciones que se desarrollan tras su culminación. Por tanto, mantener la redacción que nos ha sido remitida supondría aceptar que nuestro propio legislador autonómico asumiría que esas peticiones son actos de trámite dentro del procedimiento que inicia la convocatoria que se publique en el DOCM. Así, debe significarse que para nosotros el acto que pone fin al proceso selectivo es la publicación en el DOCM de la relación de aprobados (vid. art. 32 de la Ley 55/2003 en relación con los arts. 25 y 26 del RD 364/1995), lo que hace que no quepa incluir dentro de los citados procedimientos a aquellas actuaciones que no son verdaderos actos de trámite de estos.

Esto último a que acabamos de aludir es una cuestión jurídicamente relevante, pues no podemos orillar que la identificación del acto final del proceso selectivo





es relevante a efectos de determinar si ha caducado o no la OEP de que nazca la correspondiente convocatoria, tal y como ha declarado la reciente Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha de 9 de julio de 2025 (Rec. 5278/2023).

En consecuencia, por las razones expuestas, creemos que la obligación de efectuar la solicitud de destino a través de medios telemáticos tendría que incorporarse en un apartado independiente.

En este sentido, se podría utilizar una fórmula similar a la recogida en el Real Decreto 656/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba la oferta de empleo público correspondiente al ejercicio 2024, y en el Real Decreto 651/2025, de 15 de julio, por el que se aprueba la oferta de empleo público correspondiente al ejercicio 2025:

“Las convocatorias de los procesos selectivos convocados por el Sescam establecerán la obligatoriedad de que las personas aspirantes que superen dichas pruebas soliciten destino utilizando exclusivamente medios electrónicos, incluidas las alegaciones y reclamaciones que puedan interponerse.”

Por otro lado, el apartado segundo del precepto examinado nos dice que: “2. *En los procesos selectivos que se convoquen por el Sescam mediante el sistema de concurso-oposición, la documentación acreditativa de los méritos a valorar en la fase de concurso deberá presentarse en el plazo de diez días hábiles a contar desde el día siguiente al de la publicación de la relación de personas que han superado la fase de oposición.*”

Entendamos que esta no es una cuestión que tenga que estar prevista en una norma con rango legal, pues lo que se dice en este apartado es algo que debería venir determinado en las convocatorias correspondientes. No obstante, lo que sí que entendemos es que en dicho apartado se debería incorporar el lugar en que se lleva a cabo la publicación que marca el inicio del plazo para la aportación de





los méritos a valorar en la fase de concurso, pues esto es algo que no se lleva a cabo en el DOCM, sino que dicha publicación se produce en la propia sede electrónica del SESCOAM, lo que sería oportuno significar para evitar conceptos oscuros en la norma, esto es, por razones de seguridad jurídica.

-Continuando con el examen del articulado remitido debemos detenernos en el **artículo 15**, que lleva por rúbrica “Artículo 15 Selección de personal estatutario fijo del Sescam mediante el sistema de concurso.”

En primer lugar, debemos señalar que la previsión del apartado segundo supone la identificación del concurso como forma de acceso como personal estatutario fijo del Sescam en aquellos casos en que exista un desajuste de personal entre los efectivos reales prestando servicio y la dotación de la plantilla orgánica o resulte difícil la cobertura de estas plazas mediante los sistemas de selección o de provisión ordinarios.

Para empezar, debemos señalar que, para ser respetuosos con la legislación básica estatal, en el precepto transcrito no sólo debería decirse que el concurso como sistema selectivo de acceso podrá efectuarse “excepcionalmente”, sino que deberá añadirse la locución “extraordinariamente”, pues eso es lo que textualmente dispone el art. 31.6 de la Ley 55/2003.

Adicionalmente, observamos que en el precepto examinado se prevé la habilitación para la convocatoria del concurso en dos situaciones distintas, lo que extraemos del empleo deliberado de la conjunción coordinante disyuntiva “o”. En este sentido, los dos supuestos de hecho a los que se alude son:

i) La existencia de un desajuste de personal entre los efectivos reales prestando servicio y la dotación de la plantilla orgánica o;





ii) Cuando resulte difícil la cobertura de estas plazas mediante los sistemas de selección o de provisión ordinarios.

Pues bien, para nosotros, el primero de los supuestos debería suprimirse, pues el rasgo de excepcionalidad y el carácter extraordinario al que alude el Estatuto Marco excluye la posibilidad de convocar por concurso plazas que previamente no hayan sido ofertadas por el sistema establecido con carácter general (vid. art. 31.1 de la Ley 55/2003). Es decir, para nosotros, la condición habilitante para emplear el concurso es que antes no se hubiesen conseguido cubrir las plazas por el sistema general de concurso-oposición. Entenderlo de otra manera supone introducir un mecanismo de acceso a la condición de personal estatutario fijo de dudosa constitucionalidad, y todo ello por convertirse esta ley en un vehículo legal que habilitaría a la Administración Sanitaria Autonómica a convocar por concurso plazas que ni están en la plantilla presupuestaria, ni que antes hayan sido ofertadas en procesos selectivos para el acceso libre por el sistema de concurso-oposición.

Es decir, la formulación del proyecto de ley nos lleva a la conclusión de que estamos ante un precepto a través del que realmente se pretende introducir una vía de estabilización no prevista en la legislación básica estatal. Además, debe significarse que estos concursos anudarían su origen a unas situaciones previas de dudosa legalidad (desajustes persistentes entre los efectivos reales y las plantillas orgánicas), lo que el legislador parece querer salvar en favor de quienes hayan estado nombrados como personal estatutario temporal durante un largo periodo de tiempo, pues a nadie se le escapa que el concurso lamina las posibilidades reales de acceso a un puesto fijo en la Administración de aquellos aspirantes que no cuenten con suficiente experiencia profesional previa.

Adicionalmente, debemos señalar que mantener el precepto en los términos en que nos ha sido remitido supondría una asunción por parte del legislador autonómico de que en el SESCOAM existen efectivos reales de naturaleza





estructural que no se corresponden con la plantilla orgánica de las distintas Gerencias, lo que implica reconocer en una ley la existencia de actos de nombramiento contrarios a lo previsto en el art. 46 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, esto es, actos nulos de pleno derecho.

A mayor abundamiento, no debemos obviar que estos concursos son convocados a partir de OEP, en donde se incluyen aquellas plazas estructurales dotadas presupuestariamente. Por tanto, para convocar los concursos en base a este supuesto de hecho sería indispensable modificar anteriormente la plantilla orgánica y la tipología de nombramiento del personal estatutario temporal - extremo sobre el que nada dice la norma propuesta-, pues no es lo mismo el personal estatutario temporal que se nombra por plaza vacante que uno que es nombrado por ejecución de programas de carácter temporal. Además, creemos que la creación de estas plazas se opondría a su directa inclusión en un proceso selectivo convocado por el sistema de concurso, no sólo por entender que antes debería ser incluida la plaza en una convocatoria de ingreso por el sistema selectivo de carácter general, sino por entender que antes deberían ser incluidas esas nuevas plazas estructurales en un concurso de traslados entre quienes ya ostentan la condición de personal estatutario en el SESCOAM o en otros servicios públicos de salud.

En consecuencia, se propone suprimir ese primer supuesto de hecho aludido.

No obstante, si se optara por su mantenimiento, entonces tendría que sustituirse la conjunción “o” por la conjunción “y”, y todo ello para condicionar la convocatoria de acceso a la condición de personal estatutario fijo por concurso a la previa convocatoria y falta de cobertura de las plazas convocadas por el sistema general de acceso ex lege (concurso-oposición vid. art. 31.1 Ley 55/2003).





- En el texto remitido se contempla un **artículo 16** por el que se atribuye a la persona titular de la Dirección-Gerencia del Sescam la competencia para establecer, mediante resolución, el procedimiento de movilidad voluntaria por el sistema de concurso de traslados abierto y permanente.

A nuestro modo de ver, esta previsión concilia con las funciones atribuidas al SESCAM en los arts. 69.10 y 80 de la Ley 8/2000 de 30 de noviembre, de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha en relación con el art. 11.3 de la Ley 3/1988, de 13 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Ahora bien, lo que no compartimos es que se diga que la regulación del mencionado procedimiento se adopta mediante resolución, pues se trata de una disposición de carácter general que emanaría del titular de un centro directivo superior del SESCAM a quien se le tiene atribuido el rango de Viceconsejero (vid. art. 3 del Decreto 106/2023, de 25 de julio, de estructura orgánica y funciones del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha).

De acuerdo con lo anterior, la regulación del mencionado procedimiento debería adoptarse mediante Decreto, pues este es el nomen iuris que nuestro sistema de fuentes emplea para referirse a las disposiciones de carácter general, pues la locución empleada “resoluciones” se reserva para las decisiones de los Directores generales y Secretarios generales Técnicos, lo que no es el caso de la previsión examinada.

-Siguiendo con el análisis del texto remitido nos encontramos con el **artículo 18** que lleva por rúbrica de los requisitos de acceso a plazas vinculadas a las unidades docentes acreditadas. A nuestro modo de ver, el precepto transcrito introduce cierta confusión, pues no existen plazas vinculadas a las unidades docentes, sino que lo que existen son facultativos acreditados para actuar como tutores de los residentes en la correspondiente especialidad médica, lo que no es igual. Es decir, lo que existen son plazas acreditadas en las que pueden ser





contratados aquellos residentes que hubiesen optado por formarse en la correspondiente especialidad médica. La Ley 44/2003 habla de centros y unidades acreditadas (vid. art. 26 Ley 44/2003) no de plazas acreditadas.

De acuerdo con lo anterior, a este Gabinete Jurídico le llama la atención que el proyecto de ley se remita a las previsiones de los apartados 3 y 8, del Decreto 46/2019, de 21 de mayo, y no se mencione la previsión realmente relevante, esto es, la contemplada en el apartado 9, que es donde se dice que el tutor quedará acreditado por un periodo de cuatro años, salvo para aquellas especialidades cuya residencia dure cinco años que será el tiempo de acreditación.

Lo que acabamos de señalar nos confirma la confusión conceptual en que incurre el proyecto de norma remitido al decirnos que se tienen que identificar unas plazas concretas a desempeñar por facultativos que reúnan los requisitos de los apartados 3 y 8 del Decreto 46/2019, pues ni el Ministerio acredita tutores, ni el Ministerio acredita plazas concretas, sino que acredita centros y unidades.

Para nosotros, el texto remitido implica que sólo puedan ser tutores aquellos facultativos acreditados y con nombramiento en una plaza concreta, lo que creemos que es algo contrario a las previsiones de la normativa básica estatal (Ley 44/2003 en relación con el Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero).

En definitiva, lo que queremos decir es que ni cabe confundir el nombramiento como tutor con el nombramiento para desempeñar una plaza concreta o singularizada, ni cabe obviar que lo que se acreditan son centros y unidades asistenciales, no plazas asistenciales.

Así las cosas, las funciones propias del cargo de tutor son personales de cada facultativo, y estas se podrán desempeñar desde cualesquiera plazas en que hubiesen obtenido nombramientos como personal estatutario del SESCOAM, pues lo único exigible es que sean plazas ubicadas en las plantillas orgánicas de las





Gerencias que cuenten con la acreditación que prevé el art. 26 de la Ley 44/2003 y que sean facultativos que hayan obtenido su nombramiento como tutores, nada más. Es más, la norma incurre en una antinomia indeseada, pues resulta limitativa de los derechos de los profesionales ya que no bastaría con reunir los requisitos que prevé la normativa básica estatal y su desarrollo autonómico en el Decreto 46/2019, sino que a ello se añadiría el requisito de haber sido nombrado en una plaza concreta, lo que impediría que otros pudiesen ejercer este derecho profesional reconocido por el ordenamiento básico estatal.

A mayor abundamiento, debemos significar que la Plantilla de cada Centro o Unidad se refiere a plazas y no a puestos de trabajo concretos, toda vez que la concreción de los puestos es algo que corresponde identificar en las relaciones de puestos de trabajo. Esta consideración implica que no creemos que pueda identificarse en una Plantilla Orgánica una plaza concreta y singularizada, pues en estas sólo se establece el número total de plazas dotadas presupuestariamente en cada categoría profesional, nada más.

Por consiguiente, este Gabinete Jurídico considera que este precepto no puede conservar la redacción examinada al ser esta una previsión que no concilia con lo ordenado en la legislación básica estatal.

- El **artículo 19** lleva por rúbrica “Modificación de la Ley 5/2010, de 24 de junio, sobre derechos y deberes en materia de salud de Castilla-La Mancha.”

En dicho precepto se modifica la letra g) del apartado 3 y la letra b) del apartado 4 del artículo 53 de la Ley 5/2010, sustituyendo la redacción anterior (“siempre que no sean constitutivas de ilícito penal”) por: “aun cuando pudieran ser constitutivas de ilícito penal”.





Desde este Gabinete Jurídico quiere ponerse de manifiesto que la redacción anterior era plenamente ajustada a Derecho y considera que debiera mantenerse en su literalidad.

Se puede deducir que la modificación propuesta responde a la necesidad de reforzar la protección del personal sanitario frente a conductas especialmente graves. Por ello, para el supuesto de que exista una voluntad clara de llevar a cabo la modificación de la redacción originaria, debe advertirse que la redacción propuesta puede vulnerar el principio non bis in idem.

La expresión “aun cuando pudieran ser constitutivas de ilícito penal” abre la puerta a que se sancione administrativamente conductas que ya están tipificadas y perseguidas penalmente, incrementando el riesgo de que se impongan dos sanciones por los mismos hechos.

La falta de mecanismos claros en la norma para suspender o archivar el procedimiento administrativo en caso de existencia de proceso penal puede generar inseguridad jurídica para los administrados y para la propia Administración, facilitando la impugnación y la nulidad de actuaciones.

La modificación carece de una motivación suficiente que explique la necesidad de sancionar administrativamente conductas que pudieran estar ya previstas en el ámbito penal, lo que puede ser considerado arbitrario y carente de fundamento jurídico sólido.

El principio non bis in idem se halla reconocido tanto en la jurisprudencia constitucional como en la normativa sancionadora, y prohíbe la imposición de dos sanciones de naturaleza punitiva sobre los mismos hechos, respecto al mismo sujeto y con el mismo fundamento, aunque una sea administrativa y otra penal.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado: “Para que la dualidad de sanciones sea constitucionalmente admisible es necesario, además, que la





normativa que la impone pueda justificarse porque contempla los mismos hechos desde la perspectiva de un interés jurídicamente protegido que no es el mismo que aquel que la primera sanción intenta salvaguardar o, si se quiere, desde la perspectiva de una relación jurídica diferente entre sancionador y sancionado.” (Sentencia del Tribunal Constitucional 234/1991, de 10 de diciembre. Reiterado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 188/2005, de 4 de julio y en la Sentencia del Tribunal Supremo 460/2017, de 15 de marzo, nº de recurso: 4213/2014).

De la interpretación jurisprudencial en la materia se pone de relieve que para que sea jurídicamente admisible la imposición de una sanción administrativa sobre una conducta tipificada penalmente, es indispensable que el interés jurídicamente protegido sea distinto y que la sanción sea proporcionada a esa protección.

La introducción en la norma autonómica administrativa de un precepto que sancione conductas como resistencia, amenazas o insultos en el ámbito sanitario, “aun cuando estas pudieran ser constitutivas de ilícito penal”, no vulnera per se el principio non bis in idem. Sin embargo, sí puede plantear problemas de duplicidad sancionadora si se sancionan los mismos hechos, respecto del mismo sujeto y con el mismo fundamento jurídico, tanto en la vía penal como en la administrativa. El principio non bis in idem, recogido en la legislación básica estatal (artículo 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), impide que una persona sea sancionada dos veces por los mismos hechos y bajo el mismo fundamento, ya sea mediante la imposición de dos sanciones administrativas, o bien, por la concurrencia de una sanción administrativa y una penal basada en los mismos hechos.

La doctrina penal y jurisprudencial subraya la importancia de analizar si el bien jurídico protegido y el tipo de conducta sancionada coinciden plenamente con el tipo penal. Si la sanción administrativa protege un bien jurídico diferente o





responde a una infracción autónoma no plenamente coincidente con la penal, podría considerarse compatible, siempre que no se castigue dos veces exactamente lo mismo por el mismo fundamento. En caso contrario, si existe identidad de sujeto, hecho y fundamento, la sanción administrativa adicional podría vulnerar el principio non bis in idem.

Como hemos expuesto, la mera existencia del precepto sancionador en la norma autonómica no supone una vulneración automática del principio non bis in idem. No obstante, la aplicación práctica de dicho precepto debe prever la suspensión del procedimiento sancionador administrativo cuando se tenga conocimiento de la tramitación o existencia de un proceso penal por los mismos hechos y, en su caso, la abstención o archivo de la vía administrativa si recae resolución penal firme sobre el asunto, conforme a la doctrina consolidada y los principios básicos en la materia, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y el artículo 77.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

-Por otro lado, debemos detenernos en el **artículo 20**, cuya rúbrica es de la *“Modificación del Decreto 89/2005, de 26 de julio, de provisión de Jefaturas de carácter asistencial del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha”*. En el estudio de esta materia debemos significar que se emplea una ley para modificar una disposición de carácter general que atañe a la provisión de determinados puestos de trabajo (Jefaturas de carácter asistencial), lo que es una materia que la legislación básica estatal ordena someter a la previa negociación colectiva (vid. art. 80.2.d) de la Ley 55/2003).

En consecuencia, considera este Centro Directivo que en materia de provisión de puestos de trabajo, incluidas las jefaturas de servicio de carácter asistencial, la legislación estatal impide que el legislador autonómico pueda congelar el





rango normativo de una materia que tiene que ser el resultado de una negociación colectiva previa con los interlocutores sociales.

Cierto es, no lo vamos a negar, que la reforma trata de responder a la celeridad y simplificación administrativa que demanda la cobertura definitiva de este tipo de puestos de trabajo de carácter asistencial. Ahora bien, aunque el fin sea loable, no cabe su consecución por medios contrarios a los ordenados por la legislación básica estatal. En este sentido, creemos que esta reforma no debiera ser introducida por un texto legal autonómico, sino que, dadas las previsiones que hallamos en la legislación estatal, debe ser algo que se modifique por vía reglamentaria previa negociación colectiva.

En consecuencia, observamos que esta es una previsión legal que vulnera el art. 149.1.18ª CE y el derecho a la negociación colectiva que garantiza el art. 80 de la Ley 55/2003 en relación con el art. 32 de la Ley 9/1987, de 12 de junio.

- **Artículo 23.** Modificación de la Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. La redacción del punto Tres apartados 3 dispone:

“3. Se aplicará una bonificación del 100% sobre la cuota íntegra del canon en el caso de familias monoparentales o mujeres víctimas de violencia de género que cuenten con tal condición”.

La expresión “que cuenten con tal condición”, utilizada en el apartado 3, introduce una ambigüedad innecesaria desde la perspectiva de la seguridad jurídica, al omitir toda referencia al modo de verificación o acreditación de dicha circunstancia, a diferencia de la regulación anterior, que exigía expresamente su acreditación. Esta indeterminación puede generar incertidumbre interpretativa y problemas en la aplicación práctica del beneficio fiscal, al no quedar claro si la bonificación opera de forma automática, declarativa o sujeta a comprobación administrativa. Resultaría técnicamente más correcto y garantista sustituir dicha





fórmula por una referencia expresa a que la condición de familia monoparental o de mujer víctima de violencia de género deba acreditarse.

-En el **artículo 23. séptimo** supone la inclusión de la: “Disposición adicional cuarta. Entidades Colaboradoras”. Se dice en dicha previsión que: *“De acuerdo con lo dispuesto en el art. 21.1 l) de la Ley 4/2025, de 11 de julio, de Simplificación, Agilización y Digitalización Administrativa, la Agencia del Agua podrá autorizar a Entidades colaboradoras de la Administración regional, que ostenten tal condición de acuerdo con los requisitos y el procedimiento que se establezca al efecto, para ejercer funciones de comprobación, informe y certificación, así como labores de asistencia y apoyo técnico o material en las funciones de análisis, evaluación, supervisión y control en los diferentes procedimientos establecidos en la presente Ley.”*

La Agencia del Agua se trata de un Organismo Autónomo de la JCCM, lo que implica su condición de Administración Hidráulica en nuestra región. Lo expuesto es importante, pues despliega su actividad sobre el dominio público hidráulico y sobre las infraestructuras hidráulicas de nuestra región.

La actividad de las Entidades Colaboradoras en este ámbito sectorial del derecho administrativo no es algo novedoso, pues es la propia Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha la que expresamente contempla la participación de este tipo de entidades en actuaciones concretas. En este sentido, véase, entre otros, el art. 81 de la mencionada ley, en donde se dice que: *“4. Las operaciones de toma de muestras a las que se refiere esta sección podrán ser realizadas directamente por la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha o **por alguna de las entidades colaboradoras contempladas en el Real Decreto 849/1986**, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico que desarrolla los títulos preliminares, I, IV, V, VI, VII y VIII del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. La*





realización de la toma de muestras y análisis por parte de las entidades colaboradoras podrá ser solicitada por la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha o por el contribuyente” (el subrayado y la negrita es nuestro).

Precisamente, consciente o inconscientemente, la Ley 4/2025 21.1.I) nos decía que: “1. *Las entidades colaboradoras de la Administración regional podrán ejercer las funciones de comprobación, informe y certificación en las siguientes materias competencia de la Administración regional: I) Otras materias que puedan regularse por su correspondiente normativa sectorial, siempre que sus funciones y requisitos de autorización resulten acordes a la regulación de la presente ley”.*

De acuerdo con lo anterior, la primera conclusión a la que llegamos es que no existe obstáculo legal para la intervención de este tipo de entidades colaboradoras en este ámbito de nuestro ordenamiento jurídico, pues la normativa básica estatal contempla dicha posibilidad de forma expresa.

No obstante, creemos que el texto remitido no limita la intervención de las entidades colaboradoras a lo previsto en la legislación vigente en materia de aguas. Es más, ni siquiera respeta el contenido previsto en la Ley 4/2025, pues es evidente que amplía las funciones de las Entidades Colaboradoras ya que estas no serían sólo las de comprobación, informe y certificación, sino que a ellas añade las labores de asistencia y apoyo técnico o material en las funciones de análisis, evaluación, supervisión y control en los diferentes procedimientos establecidos en la presente Ley.

Conforme a lo expuesto, creemos que la norma debería limitar la intervención de estas entidades a lo previsto expresamente en la Ley de Aguas de Castilla-La Mancha y a lo previsto en la legislación básica estatal, extremo por el que propugnamos una modificación en la dicción del precepto, pues tampoco entendemos a que ley se quiere referir el inciso final del precepto analizado cuando nos dice que estas entidades podrán desarrollar: “*labores de asistencia*





y apoyo técnico o material en las funciones de análisis, evaluación, supervisión y control en los diferentes procedimientos establecidos en la presente Ley”.

En consecuencia, las entidades colaboradoras de la Agencia del Agua podrán desarrollar únicamente aquellas funciones para las que estén habilitadas de conformidad con lo previsto en la legislación especial autonómica y estatal en materia de aguas, nada más.

Asimismo, resulta oportuno traer aquí a colación el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos Preliminar, I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, en cuyo art. 255 se nos dice que: *“1. Son entidades colaboradoras de la administración hidráulica (ECAH) las que, en virtud del título correspondiente, están habilitadas para certificar el cumplimiento de las obligaciones prescritas por la administración hidráulica sobre volúmenes o caudales extraídos, instalaciones y actividades en materia de control, vigilancia y protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas en general, así como en materia de control de la seguridad de presas y embalses. La actividad fundamental de estas entidades es la certificación de la información prevista en los artículos 55.4 y 101.4 y las que puedan derivarse del desarrollo del artículo 123 bis del TRLA, este último desarrollado en el Título VII de este reglamento y en el Real Decreto 264/2021, de 14 de abril, por el que se aprueban las Normas Técnicas de Seguridad de las presas y sus embalses, así como de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional duodécima de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.”.*

Realizamos la anterior advertencia por dos motivos: i) primero, porque observamos una previsión enumerativa de aquello que puede encomendarse a estas entidades colaboradoras y; ii) segundo, porque se trata de un precepto que condiciona la colaboración con la Administración Hidráulica Autonómica al cumplimiento de lo previsto en el apartado cuarto del citado art. 255. Es decir, el





precepto en que se dice que la obtención del título de entidad colaboradora de la administración hidráulica requiere acreditar previamente la concurrencia de unos requisitos mínimos, lo que observamos oportuno incluir para poder operar en nuestra región como entidad colaboradora de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha.

Asimismo, el artículo 365 de la misma norma reglamentaria prevé a las Entidades colaboradoras en materia de control de la seguridad de presas y embalses son aquellas entidades públicas o privadas, que, mediante la obtención del título correspondiente, quedan autorizadas a colaborar con la Administración pública competente en las labores de control, de carácter técnico o especializado, relativas a la seguridad de presas y embalses. Su colaboración con la Administración pública competente exigirá la celebración del correspondiente contrato.

De acuerdo con lo anterior, creemos que la buena técnica legislativa implica incluir una mención a través de la que remitir al operador económico y jurídico a lo previsto en estos preceptos del RD ya que creemos que se pueda reconocer a una entidad la condición de colaboradora de la Administración Hidráulica para las funciones previstas en estos siempre y cuando reúnan previamente lo requisitos que allí se establecen.

Finalmente, debemos señalar que nunca este tipo de entidades podrían colaborar en el desarrollo de las funciones de policía de aguas, lo que sería oportuno incluir por razones de seguridad jurídica y claridad normativa.

- **Disposición adicional primera. Fondo de Apoyo a la Lucha contra la Despoblación.** La redacción del apartado 3 adolece de una insuficiente precisión normativa, al limitarse a señalar que los recursos del Fondo “se *orientarán*” al cumplimiento de determinadas actuaciones, sin concretar ni el alcance vinculante de dicha orientación ni el porcentaje, cuantía o criterio objetivo





de imputación de los recursos procedentes de los cánones afectados que efectivamente se destinarán al Fondo. Esta indeterminación debilita la seguridad jurídica y dificulta el control presupuestario, pues la afectación parcial de ingresos públicos exige una correspondencia clara y verificable en la Ley de Presupuestos de cada ejercicio, donde deberían fijarse de manera expresa los importes o porcentajes destinados al Fondo Reto D, evitando así que la concreción del esfuerzo financiero quede desplazada a decisiones discrecionales de carácter ejecutivo o a desarrollos posteriores carentes de rango legal suficiente.

CONCLUSIONES

Por lo expuesto, a la vista de la documentación remitida, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se emite el presente informe sobre el anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha para 2026

Es todo cuanto este Gabinete Jurídico tiene el honor de informar, no obstante V.I. resolverá lo que estime más acertado.

En Toledo a fecha de firma

Víctor E. Alonso Prada

Firmado digitalmente el 15-12-2025
por Víctor Ernesto Alonso Prada
con NIF 71505553W

Letrado Coordinador del Gabinete Jurídico en Albacete



José Alberto Pérez Pérez

Firmado digitalmente el 15-12-2025
por José Alberto Pérez Pérez



Letrado Coordinador del Gabinete Jurídico en Toledo

Antonia Gómez Díaz-Romo

Firmado digitalmente el 15-12-2025
por Antonia Gomez Diaz-Romo
con NIF 03807931M

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico

Angel Quereda Tapia

Firmado digitalmente el 15-12-2025
por Angel Quereda Tapia
con NIF 03800602J

Letrado

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): F6F066E7B8E44B3078562B



Castilla-La Mancha

Directora de los Servicios Jurídicos

Firmado digitalmente el 15-12-2025
por María Belén López Donaire
con NIF 03878872Z



Belén López Donaire

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): F6F066E7B8E44B3078562B