



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

N.º 81/2026

Excmo. Sr.:

D. Francisco Javier de Irizar Ortega,
Presidente

D. Sebastián Fuentes Guzmán,
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 26 de marzo de 2026, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 25 de febrero de 2026, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente del proyecto de Decreto por el que se regula el Registro de Población de Castilla-La Mancha.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Consulta pública.- Como primera actuación del procedimiento desarrollado para elaborar el proyecto de Decreto sometido a dictamen, se inserta en el expediente documentación demostrativa de haberse sustanciado un trámite de consulta pública -comprendido entre los días 18 de noviembre y 2 de diciembre de 2025 y publicado en el Portal de Participación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha-, mediante la cual se hizo invitación a la ciudadanía a aportar sugerencias y propuestas en relación con





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

la creación del registro de población de Castilla-La Mancha objeto de regulación. El informe expresivo del resultado de dicho trámite divulgador, indica que fueron presentados cinco opiniones o aportaciones que son incorporadas al mismo como documento anexo.

Segundo. Informe-propuesta del Director de la Oficina del Dato.-

A continuación, se incorpora al expediente el informe-propuesta del Director de la Oficina del Dato de fecha 2 de febrero de 2026. En dicho informe se justifica la necesidad de aprobar un Decreto regulador del Registro de Población de Castilla-La Mancha, fundamentándola en el impulso de la administración digital y electrónica y en las medidas previstas en la Ley 4/2025, de 11 de julio, de Simplificación, Agilización y Digitalización, en materia de procedimientos electrónicos y de establecimiento de diversos canales de interacción de la ciudadanía con la Administración regional. Se destaca, en particular, el Espacio Ciudadano como área de servicios digitales destinada a integrar la información relevante de las personas físicas o jurídicas, empresas y entidades usuarias, con el fin de facilitar su relación con la Administración autonómica en los trámites y procedimientos en los que intervengan.

También se invoca como motivación para la regulación que se afronta el contenido de la disposición adicional segunda de la Ley 10/2002, de 21 de junio, de Estadística de Castilla-La Mancha, que prevé la creación y mantenimiento de un Registro de Población de Castilla-La Mancha, a partir de la información contenida en los padrones de habitantes de los municipios de la región, como un instrumento al servicio de los diferentes órganos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y con la reconocida y única finalidad de facilitar la comunicación con los ciudadanos en el ejercicio de las competencias que tengan atribuidos aquellos órganos. Ahora bien, la exposición de motivos de la norma pone de manifiesto que el padrón a que se refiere la disposición adicional segunda no contiene los datos de contacto telefónico ni electrónicos, haciendo necesario completar el registro en cuestión, cumpliendo para ello la normativa en vigor, contenida, en particular en el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de esos datos.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Tercero. Autorización de inicio.- Recibido el informe en la Vicepresidencia Primera de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, su titular autorizó el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto mediante resolución de 3 de febrero, en la que se encomienda a la Oficina del Dato la realización de las actuaciones necesarias que integran la tramitación de la iniciativa normativa.

Cuarto. Análisis de impacto de género.- El 10 de febrero siguiente, la Jefa del Servicio de Planificación, Evaluación y Documentación del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha emitió el informe relativo al impacto de género de la norma proyectada. Tras un análisis exhaustivo del texto centrado en la caracterización de la norma, la pertinencia de su enfoque de género y la valoración de sus efectos sobre la igualdad, el informe concluye que *“Con esta norma en Castilla-La Mancha podría ser pionera en la creación del Registro de Población CLM con perspectiva de género como modelo de gestión de registro administrativo datos públicos que incorpora, de manera transversal, el principio de igualdad entre mujeres y hombres. Por lo tanto, no solo se buscará eficiencia y transparencia, sino también justicia social, asegurando que los datos se conviertan en una herramienta para visibilizar desigualdades y promover la igualdad real entre mujeres y hombres”*. A la vista de dicha valoración, el impacto de género asociado a la norma proyectada se califica como positivo.

Quinto. Informe de impacto sobre la infancia y la adolescencia.- Consta en el expediente el informe emitido el 12 de febrero de 2026 por el Director de la Oficina del Dato, relativo al impacto de la norma proyectada en la infancia y la adolescencia. Tras su valoración, se concluye que la regulación propuesta no genera impacto alguno en la infancia.

Sexto. Informe de impacto demográfico.- Con fecha 12 de febrero de 2026, por el Director de la Oficina del Dato se emitió informe de impacto demográfico en el que se concluía que *“Con carácter general, se considera que la mejora y modernización de los canales de comunicación de la Administración regional con los ciudadanos, afectará de una manera especialmente positiva a las zonas despobladas o en riesgo de despoblación”*, por lo que la valoración del impacto demográfico sobre la regulación proyectada es positiva.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Séptimo. Memoria de impacto normativo.- El 13 de febrero de 2026 se elaboró una memoria explicativa en la que se justifican las razones que hacen necesaria la aprobación del proyecto de Decreto sometido a dictamen. Dichas razones se vinculan, de manera principal, al desarrollo de lo previsto en la disposición adicional segunda de la Ley 10/2002, de 21 de junio, de Estadística de Castilla-La Mancha, que establece la creación y mantenimiento del Registro de Población de Castilla-La Mancha a partir de los padrones municipales, configurándolo como instrumento de apoyo a los órganos de la Junta de Comunidades en el ejercicio de sus competencias y con la única finalidad de facilitar la comunicación con la ciudadanía residente en la región.

Asimismo, la memoria incorpora un análisis sucesivo de los distintos aspectos relacionados con la aprobación de la norma proyectada, valorando su impacto económico y presupuestario -calificado como inapreciable-, su incidencia en las cargas administrativas y en la simplificación -nula-, su relación con los objetivos de la Agenda 2030 -inexistente-, así como sus efectos desde la perspectiva de género, sobre la adolescencia y la infancia, y en relación con el reto demográfico.

Octavo. Intervención del Consejo Regional de Estadística de Castilla-La Mancha.- También consta en el expediente la certificación emitida por el Secretario el 16 de febrero de 2026, en la que se hace constar que el 2 de febrero se informó al Consejo Regional de Estadística de Castilla-La Mancha sobre el borrador del Decreto regulador del Registro de Población de Castilla-La Mancha.

Noveno. Informe del Gabinete Jurídico.- El 25 de febrero de 2026 fue emitido el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades en relación con el referido proyecto reglamentario, que fue emitido en sentido favorable, sin perjuicio de formularse varias objeciones o recomendaciones concretas, atinentes a previsiones radicadas en algunos de sus preceptos.

Décimo. Borrador del texto proyectado.- La documentación conformadora del expediente electrónico remitido para dictamen incluye un único borrador del texto reglamentario proyectado sin fechar, titulado *“Decreto, de xx/xx/xxxx, de la Vicepresidencia Primera, por el que se regula el Registro de Población de Castilla-La Mancha”*, que se compone de preámbulo, 7 artículos, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

El preámbulo expone los referentes normativos que sustentan la regulación proyectada, detalla los objetivos perseguidos y recoge la referencia al cumplimiento de los principios de buena regulación.

El artículo 1, relativo al *“Ámbito de aplicación”* de la norma.

El artículo 2, se ocupa de la *“Creación del Registro de Población de Castilla-La Mancha”*.

El artículo 3 versa sobre el *“Ejercicio de los derechos de las personas”*.

El artículo 4 regula la *“Finalidad del Registro de Población de Castilla-La Mancha”*.

El artículo 5 indica el régimen de *“Confidencialidad”* de los datos de carácter personal del Registro de Población.

El artículo 6 establece el *“Uso de los datos del Registro de Población de Castilla-La Mancha”*.

El artículo 7, referido a las *“Medidas de seguridad”* del Registro, que serán las previstas en el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.

La disposición transitoria única se refiere al plazo para la implantación del sistema de información destinado a dar soporte al Registro de Población.

Las dos disposiciones finales tratan de la habilitación para el desarrollo de la norma y de su entrada en vigor.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 26 de febrero de 2026.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete a la consideración de este Consejo un proyecto de Decreto regulador del Registro de Población de Castilla-La Mancha, haciéndose alusión en la petición de dictamen a lo previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que dispone que este último órgano debe ser consultado sobre *“los proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.

Tanto la en la memoria como en la parte expositiva de la disposición proyectada se manifiesta que la iniciativa reglamentaria sometida a consideración de este órgano consultivo viene a desarrollar lo establecido en una serie de normas con rango legal. Ciertamente el objeto de regulación es el denominado Registro de Población de Castilla-La Mancha, expresamente mencionado y previsto en la disposición adicional segunda de la Ley 10/2002, de 21 de junio, de Estadística de Castilla-La Mancha en la que se prevé la creación del registro indicado estableciendo que *“La Consejería competente en materia de estadística podrá crear y mantener un Registro de Población de Castilla-La Mancha, a partir de la información contenida en los padrones de habitantes de los municipios de la región, como instrumento al servicio de los diferentes órganos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y con la única finalidad de facilitar la comunicación con los ciudadanos residentes en la región en aquellas materias derivadas del ejercicio de las competencias que tienen atribuidas”*. Ahora bien, esta disposición, cuyo contenido responde a la redacción dada por la Ley 13/2010, de 9 de diciembre, de reordenación del sector público de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, debe ser objeto de interpretación por normas de fecha posterior como el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Protección de Datos y garantía de los derechos digitales, además de la notable influencia en cuanto a la vigencia, aplicación e interpretación de la norma indicada que se deriva de la regulación de la Ley 4/2025 de 11 de julio, de Simplificación, Agilización y Digitalización Administrativa, en especial por lo que se refiere a la regulación del Título V, sobre Administración Digital (artículos 35 a 56), en materias como principios generales de esa Administración digital, derechos de la ciudadanía en materia de administración digital, modelo de administración digital autonómica, inteligencia artificial, gobierno del dato y espacio ciudadano

Por ello, teniendo en cuenta las anteriores precisiones, no cabe duda de que el proyecto de Decreto que es objeto de dictamen por el presente reúne las características para su consideración como reglamento ejecutivo. De este modo, este Consejo comparte el criterio expresado por el Consejo de Estado en su memoria correspondiente al año 2016, donde claramente defiende una concepción formal del concepto de reglamento ejecutivo. Así, afirma que *“[...] por definición, cuando hay una ley previa simplemente no hay reglamento independiente. Sea cual sea el ámbito que el legislador haya dejado a la potestad reglamentaria, si la potestad se ejerce por habilitación ad hoc de la norma con rango de ley, el reglamento no es independiente sino totalmente «dependiente» de la ley. Y ello sea la materia «organizativa» o no, puesto que el legislador también puede imponer límites legales a la potestad de autoorganización del Gobierno y dicha ley prevalece sobre cualquier reglamento mientras no se anule, por limitar los poderes del Gobierno más allá de lo requerido por el artículo 97 de la Constitución. Ello es incluso más claro cuando la «organización» ha venido explícitamente delimitada por el legislador para garantizar la representación de intereses y la participación ciudadana en órganos colectivos de la Administración (artículo 105.a) de la Constitución), especialmente, pero no sólo, los consultivos sectoriales. [...] no hay autoorganización, ni reglamento independiente, allí donde el legislador ha organizado servicios y órganos administrativos y remitido a la potestad reglamentaria (claramente ejecutiva) el desarrollo ulterior (entre otras cosas porque no sería «autoorganización», sino que la organización sería la predeterminada y necesariamente compartida con las Cortes Generales). Y ello es aplicable tanto a reglamentos del Gobierno (reales decretos) como de los titulares de Departamentos (órdenes ministeriales). Y si un órgano está regulado o previsto en una ley y se remite se creación o*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

regulación a la potestad reglamentaria se trata de un reglamento ejecutivo preceptivamente sujeto a dictamen del Consejo de Estado”. [...] resulta claro el carácter preceptivo del dictamen que se emite, por presentar un evidente engarce legal y una vocación de desarrollo del artículo 16.2 de la citada Ley”.

En consideración a lo expuesto, siendo patente la vinculación de la iniciativa reglamentaria proyectada con las disposiciones legales a cuyo desarrollo se encamina, y puesto que el citado artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, impone en su apartado 4 la necesaria consulta a este Consejo en relación con los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, se emite el presente dictamen con carácter preceptivo.

II

Examen del procedimiento tramitado.- El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se regula 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 128 y siguientes a la potestad reglamentaria, si bien el carácter básico de su contenido ha quedado muy reducido tras la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo.

Al respecto, el artículo 133.1 dispone que con carácter previo a la elaboración del proyecto reglamentario se sustanciará una consulta pública.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria es contemplado en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en el que tras atribuir la competencia reglamentaria al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros de dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias, establece en su apartado 2, que el ejercicio de dicha potestad “*requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar”, añadiéndose en el apartado 3 que “en la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. [] Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite”.

El expediente que se examina comienza con la consulta pública previa efectuada a través del portal web de la Administración regional conforme a lo exigido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. En este trámite se recibieron 5 aportaciones que no han sido incorporadas al expediente remitido a este Consejo, aun cuando en el informe final de resultados se indica que las mismas se incluyen en documento Anexo.

Tras ello, el Director de la Oficina del Dato emitió un informe-propuesta para la elaboración del proyecto de Decreto por el que se regula el registro de población, en el que se describe el contexto normativo en el que se inserta el proyecto normativo y se expresan los fines perseguidos por la regulación pretendida.

A la vista de la anterior propuesta, el titular del departamento impulsor de la norma autorizó el inicio del procedimiento de elaboración de aquella conforme a lo exigido también por el citado artículo 36.2 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre.

A continuación, en lo que respecta a los informes que han de ser recabados en la tramitación, contemplados en el artículo 36.3 párrafo primero de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, constan el informe de impacto por razón de género emitido por el Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha, que da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha; el informe sobre impacto demográfico, en cumplimiento de lo dispuesto en 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





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha; el informe sobre el impacto en la infancia, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil; y el informe del Gabinete Jurídico en virtud de lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; asimismo, figura certificado acreditativo de que ha sido informado el Consejo Regional de Estadística sobre el borrador del Decreto.

Con posterioridad, se suscribió memoria justificativa del proyecto en la que, entre otras cuestiones, se analiza la conveniencia y se exponen los objetivos de la propuesta, así mismo se realiza el análisis del marco normativo en el que se encuadra, el ámbito competencial de la iniciativa, y se analizan tanto el impacto económico-presupuestario como los diferentes impactos sectoriales derivados de su aprobación. Finalmente, se indica el procedimiento de elaboración de la norma.

Entre la documentación remitida figura un único borrador de la norma proyectada que se inserta como documento final del expediente.

Conviene recordar que el artículo 105.a) de la Constitución española establece que la ley regulará la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

Esta previsión constitucional ha sido desarrollada por diversos textos normativos. Así, el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, regula la participación de los interesados en la elaboración de normas y, en su apartado 2, establece que: *“Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.

En el ámbito de esta Comunidad Autónoma, el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, dispone que *“Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite”.*

Estas previsiones normativas reflejan una doctrina jurisprudencial consolidada sobre el procedimiento de elaboración de los reglamentos y la participación ciudadana en el mismo. Por ello hemos de recordar que como dice la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2000 (recurso núm. 513/98) *“El procedimiento de elaboración de los reglamentos constituye un procedimiento especial, previsto por el artículo 105.1 CE y regulado con carácter general en el artículo 24 CE, y un límite formal al ejercicio de la potestad reglamentaria. Su observancia tiene, por tanto, un carácter ad solemnitatem, de modo que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Sala, la omisión del procedimiento o un defectuoso cumplimiento, que se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, arrastra la nulidad de la disposición que se dicte. Orientación teleológica que tiene una doble proyección: una de garantía ad extra, en la que se inscriben tanto la audiencia de los ciudadanos, directa o a través de organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley, prevista en el artículo 24.1.c) LG, como la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria; otra de garantía interna encaminada a asegurar no sólo la legalidad sino también el acierto de la regulación reglamentaria, en la que se inscriben los informes y dictámenes preceptivos a que se refiere el artículo 24.1.b) LG”.*

En el presente caso resulta indubitado que la regulación contenida en el proyecto de Decreto sometido a dictamen incide de manera clara y directa en los derechos e intereses de la ciudadanía, al prever la creación de un Registro en el que se integrarán datos de carácter personal, determinándose





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

su finalidad y usos, el régimen de ejercicio de los derechos de las personas afectadas y las medidas de seguridad aplicables a dicha información. Es cierto, que esos efectos e incidencia en el ejercicio de los derechos de las personas afectadas, que en este caso son todos los ciudadanos de la Región, ya fueron objeto de regulación legal anterior, a través de la normativa legal antes aducida y que se desarrolla. Ahora bien, no podemos dejar de recordar que esa incidencia hacía preceptiva la sustanciación del trámite de información pública en el procedimiento de elaboración normativa, de conformidad con los principios de transparencia y participación ciudadana, o bien, justificar de forma suficiente la improcedencia del trámite.

En relación con la omisión del trámite de información pública, la jurisprudencia del Tribunal Supremo lo ha calificado como un vicio determinante de la nulidad de pleno derecho de la disposición general afectada. Así, la sentencia de la Sala Tercera, Sección Segunda, de 14 de octubre de 2010 (recurso núm. 7307/2005), declara lo siguiente: *“Dijimos en la sentencia de 2 de marzo de 2002 (casación 8765/1996) que “la publicación del acuerdo de aprobación definitiva (de una Ordenanza Municipal) no es bastante para producir la convalidación de los graves defectos apuntados, entre ellos el de haberse producido dicha aprobación antes de que se hubiera agotado el plazo de información pública, lo que equivale a la inexistencia del trámite, y conduce sin paliativos a la apreciación de nulidad absoluta de las Ordenanzas impugnadas, a tenor de una constante jurisprudencia que subraya la imprescindibilidad de este trámite”. “Y ello es lógico, si se tiene en cuenta que el período de información pública representa el trámite de audiencia, considerado esencial en la formación de la voluntad de los órganos de la Administración en este tipo de procedimientos, según pone de relieve el art. 105.a) CE”.*

En similar sentido se pronuncia la sentencia de 6 de junio de 2006 (casación 9049/2003), que recordó que el propio Tribunal Supremo tiene reiteradamente declarado que la sola omisión del trámite de información pública genera la nulidad radical, por defecto formal en el procedimiento de su elaboración (sentencias de 18 de diciembre de 1997, 12 de marzo de 1998, 23 de julio de 1997).





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En segundo término, del examen de la documentación remitida a este Consejo se desprende igualmente que no se han emitido algunos de los informes preceptivos.

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

Asimismo, el artículo 8 del Decreto 55/2023, de 6 de junio, por el que se establece la política de protección de datos en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, atribuye al Comité Regional de Protección de Datos la función de informar los proyectos de disposiciones de carácter general en materia de protección de datos personales. Dada la incidencia significativa que la regulación proyectada tiene sobre los datos de carácter personal, al constituir éstos el contenido esencial del Registro de Población, debió recabarse el informe del citado Comité a fin de dar cumplimiento al mandato reglamentario.

Finalmente, se aprecia también la ausencia del informe de la Secretaría General de la Presidencia, cuya preceptividad deriva tanto del artículo 181.e) del Decreto 82/2024, de 12 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de los órganos integrados en la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, como del punto 3.1.1.g) de las Instrucciones de Consejo de Gobierno de 24 de octubre de 2023, anteriormente citadas.

En definitiva, la omisión del trámite de información pública y la ausencia de los informes preceptivos mencionados constituyen una deficiencia procedimental que puede afectar a la validez del procedimiento, por lo que deben ser subsanadas por el órgano impulsor con carácter previo a la aprobación de la norma.

No obstante, a fin de evitar demoras en la tramitación del proyecto de decreto, podría prescindirse de un nuevo sometimiento del texto a este Consejo, si una vez cumplidos, tal como se propone, los trámites omitidos, no





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

se introducen en el proyecto modificaciones distintas de las derivadas del presente dictamen.

III

Marco normativo y competencial.- El proyecto de Decreto que se dictamina tiene por objeto la creación y regulación de un registro de población en Castilla-La Mancha.

Los títulos competenciales que habilitan a la Comunidad Autónoma para abordar este proyecto normativo se encuentran reconocidos, por un lado y con carácter sustantivo, en el artículo 31.1. 24ª de la norma estatutaria, que recoge las competencias exclusivas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en materia de *“Estadísticas para fines no estatales”*.

Pero, puesto que con el presente proyecto de Decreto se pretende regular un Registro en el que se incluirán los datos de los ciudadanos de Castilla-La Mancha, y por tanto, establecer un instrumento al servicio de los procedimientos administrativos ya que las personas incluidas podrán ser informadas de los procedimientos, trámites o gestiones, por lo que deben citarse también las reglas 1ª y 28ª del artículo 31.1, del Estatuto de Autonomía, que contemplan, respectivamente, la competencia exclusiva de la Junta de Comunidades en relación a la *“Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”* y de *“procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”*, reglas que, como confirma expresamente el artículo 39.3 del citado texto estatutario, atribuyen a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha *“...la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia...”* que, enmarcada en la normativa básica estatal dictada al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, nos exigen tener en cuenta también la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Y en cuanto a la obligación impuesta a todas las Administraciones de que sus registros han de llevarse electrónicamente, habrá que tener asimismo en cuenta el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos y, en el ámbito autonómico, el Decreto 12/2010, de 16 de marzo, por el que se regula la utilización de medios electrónicos en la actividad de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Desde el punto de vista de la legislación autonómica, la Ley 10/2002, de 21 de junio, de Estadística de Castilla-La Mancha, en su disposición adicional segunda, prevé la posibilidad de crear y mantener un registro de población de Castilla-La Mancha a partir de la información contenida en los padrones de habitantes de los municipios de la región, configurándolo *“como instrumento al servicio de los diferentes órganos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y con la única finalidad de facilitar la comunicación con los ciudadanos residentes en la región en aquellas materias derivadas del ejercicio de las competencias que tienen atribuidas”*.

En último término, dentro del ordenamiento regional ha de mencionarse, por su directa interrelación con el texto proyectado, la Ley 4/2025, de 11 de julio, de Simplificación, Agilización y Digitalización Administrativa. En su artículo 35 se enuncian los principios que han de regir las actuaciones de la Administración regional en el ámbito digital, entre los cuales se encuentra: *“i) El principio de proactividad, entendido como la capacidad de la Administración regional para proporcionar servicios digitales e informar sobre posibles prestaciones y derechos a la ciudadanía, así como para anticiparse a las necesidades de la misma en sus relaciones con la Administración”*. Y, el artículo 56, bajo la rúbrica *“De la proactividad y personalización en la prestación de servicios públicos”*, dispone que: *“1. La Administración regional promoverá la prestación de servicios de carácter proactivo y personalizado a través del Espacio Ciudadano.*

A estos efectos, se entenderá por servicio proactivo el servicio prestado por el Espacio Ciudadano en el que pueda informarse a la persona interesada acerca de aquellos servicios o prestaciones a los que, en su caso, pudiera acceder.

Por su parte, se entenderá por servicio personalizado aquel en que se realicen propuestas y sugerencias de servicios y prestaciones, siempre que resulten adecuados, de acuerdo con la información suministrada por la persona interesada.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

2. Los servicios proactivos y personalizados ofrecidos por el Espacio Ciudadano se prestarán en base a la información que obre en poder de la Administración regional y siempre que se haya prestado previamente el consentimiento de la persona interesada en los términos previstos en la cláusula de condiciones de uso y protección de datos del Espacio Ciudadano.

3. En la prestación de los servicios proactivos y personalizados, la Administración regional garantizará la protección de los datos de carácter personal obrantes en el Espacio Ciudadano, así como la adopción de las necesarias medidas de seguridad, de acuerdo con la normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal y lo establecido en el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica”.

Ha de señalarse, finalmente, que tanto el contenido como el cumplimiento de los fines del Registro de Población implican la disponibilidad, tratamiento y utilización de datos personales por parte de la Administración Pública, lo que exige observar estrictamente la normativa aplicable en materia de protección de datos como marco general que rige todo depósito informativo de titularidad administrativa. En particular, resulta de aplicación la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, que regula el ejercicio del derecho fundamental de las personas físicas a la protección de sus datos personales y la garantía de los derechos digitales de la ciudadanía.

IV

Observaciones de carácter esencial.- Examinado el contenido del proyecto de Decreto sometido a dictamen, procede efectuar las siguientes observaciones, a las que debe atribuirse carácter esencial:

Título. - La redacción del título del proyecto indica “Decreto, de xx/xx/xxxx, de la Vicepresidencia Primera, por el que se regula el Registro de Población de Castilla-La Mancha”.

En virtud de lo establecido en el artículo 37 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, revisten la forma de Decreto del Consejo de Gobierno, las





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

decisiones de este órgano aprobatorias de normas reglamentarias de su competencia.

La disposición adicional segunda de la Ley 10/2002, de 21 de junio, faculta a la Consejería competente en materia de estadística para crear y mantener un Registro de Población, lo que podría llevar a entender que la creación de dicho Registro corresponde a la Vicepresidencia Primera, en cuanto órgano competente en materia estadística conforme al artículo 2.k) del Decreto 82/2024, de 12 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de los órganos integrados en la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ahora bien, el proyecto de Decreto remitido no se limita a disponer la creación del Registro, sino que regula su contenido, su finalidad, el uso de los datos, los derechos de las personas titulares y las garantías de seguridad aplicables. Por ello, esta regulación excede de las facultades atribuidas al órgano competente en materia de estadística y constituye una manifestación del ejercicio de la potestad reglamentaria originaria del Consejo de Gobierno, a quien corresponde aprobar tanto las normas reglamentarias de desarrollo de las leyes como aquellas de las que se deriven directamente derechos y obligaciones para la ciudadanía, como sucede en el presente caso.

Además del propio texto del proyecto que se analiza se objetiva que la intención no es otra que someter a “*deliberación del Consejo de Gobierno*” el texto, por lo que parece ponerse de manifiesto que no estamos sino ante un mero error de transcripción perfectamente subsanable, con carácter previo a continuar con su tramitación.

Si no fuera el error la causa de la discrepancia entre el título de la norma y lo manifestado en el párrafo final de la exposición de motivos. Conviene reiterar lo expuesto por este Consejo en el dictamen 271/2017, de 11 de julio, en relación al ejercicio de dicha potestad reglamentaria en el que, a la vista de lo expresado por la doctrina y los pronunciamientos jurisprudenciales, se concluía que: “*El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha atribuye en exclusiva la potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno, y de acuerdo con la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, a éste le compete aprobar tanto las normas reglamentarias de desarrollo de las leyes, como aquellas otras de las que se deriven inmediatamente derechos y*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

obligaciones para los ciudadanos. En contraposición a esta competencia reglamentaria originaria del Consejo de Gobierno, la potestad reglamentaria que ostentan los Consejeros, fuera de lo que se refiere a la regulación de las materias propias de su competencia, ha de considerarse derivada, fruto de específicas habilitaciones. [] - Los Consejeros tienen asimismo potestad para desarrollar los reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno que en la práctica suele venir expresamente reconocida en éstos mediante fórmulas de alcance general referidas al “desarrollo y aplicación”, de lo dispuesto en los mismos; no obstante habrá que acudir al caso concreto en cuanto a si un decreto reglamentario se entiende que ha desarrollado suficientemente una ley o ha regulado de modo suficiente la materia que corresponde al Consejo de Gobierno, de modo que, si no se alcanza ese mínimo exigible de regulación, no cabría admitir que el Consejero competente regulase la materia pues ello podría interpretarse como una cesión de la potestad reglamentaria que sólo concierne al Consejo de Gobierno. [] - Los Consejeros pueden dictar normas reglamentarias que excedan de las materias propias de su departamento cuando la ley les habilita expresamente para ello, si bien tales habilitaciones tienen carácter excepcional y exigen en todo caso que aparezca debidamente justificadas en la ley y acotado y ordenado su ejercicio para casos concretos”.

Por ello, se considera que el título de la norma proyectada resulta contrario a lo dispuesto en la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, en la medida en que el ejercicio de la potestad reglamentaria por los miembros del Consejo de Gobierno, en este caso la Vicepresidencia Primera, debe adoptar la forma de Orden. Sin embargo, la regulación contenida en el proyecto no se limita a la creación del registro, sino que incorpora una regulación sobre los fines y usos de los datos de carácter personal que formarán parte del mismo que justifican el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Consejo de Gobierno mediante Decreto.

Artículo 1. Ámbito de aplicación.- En la redacción de este precepto se alude a “empresas integradas en el sector público de Castilla-La Mancha. En adelante, las referencias a la Administración regional se entenderán incluidos todos ellos”, a las cuales se les faculta para la obtención de la información contenida en el Registro de Población. Ello se evidencia en el artículo 4, referido a la finalidad del Registro de Población al permitir el uso





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

a los diferentes órganos de la Administración de la Junta, en cuya definición se incluye erróneamente, en el proyecto de decreto, a las empresas integradas en el sector público de Castilla-La Mancha.

A este respecto, procede remitirse a la regulación del padrón de habitantes y su naturaleza, que principalmente se encuentra en el artículo 16.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece que *“Los datos obligatorios del Padrón Municipal se cederán a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo del afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública y en las leyes de estadística de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia. Los datos de aportación voluntaria no serán susceptibles de cesión en ningún caso”*. Asimismo, el artículo 17.3 de la misma dispone que *“El Instituto Nacional de Estadística podrá ceder los datos de su base padronal a otras Administraciones Públicas en las mismas condiciones señaladas en el artículo 16.3. Asimismo, el Instituto Nacional de Estadística facilitará a los Institutos estadísticos de las Comunidades Autónomas, u órganos competentes en la materia, los datos relativos a los padrones de los municipios de su ámbito territorial en las condiciones previstas en el artículo 16.3, y con la periodicidad que se acuerde entre las partes”*.

En virtud de los preceptos transcritos, el Instituto Nacional de Estadística podrá ceder los datos obligatorios del Padrón Municipal a las Administraciones de las Comunidades Autónomas, sin consentimiento del interesado, esta cesión se encuentra acotada por límites estrictos ya que viene condicionada a que los datos resulten necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias o para la elaboración de estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico. Por tanto, la utilización de estos datos para cualquier otra finalidad por las Administraciones destinatarias de los mismos, aunque esté orientada a la satisfacción del interés general o público, debe estimarse contraria a la Ley. Además, los destinatarios de los ficheros que son copia actualizada de los datos obligatorios de los Padrones Municipales





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

podrán serlo, exclusivamente, los órganos que integran la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de este modo, ninguna entidad que no tenga la condición de Administración estará facultada para obtener la información.

Asimismo, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el artículo 41.4 dispone con toda nitidez que, en los procedimientos iniciados de oficio, aunque a los solos efectos de su iniciación, *“las Administraciones Públicas podrán recabar, mediante consulta a las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística, los datos sobre el domicilio del interesado recogidos en el Padrón Municipal”*.

En consecuencia, la referencia a las empresas integradas en el sector público de Castilla-La Mancha contenida en el artículo 1 del proyecto, puesta en relación con la habilitación prevista en el artículo 4 para el uso de los datos del Registro de Población por los órganos de la Administración de la Junta, conduce -a partir de la calificación efectuada en el propio artículo 1- a incluir erróneamente a las empresas públicas como destinatarias y usuarias de los datos. Tal inclusión debe reputarse contraria al ordenamiento jurídico por diversas razones.

En primer lugar, resulta incompatible con la naturaleza de Administración Pública definida en el artículo 2.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, categoría en la que no se integran las empresas públicas. En segundo término, únicamente las Administraciones Públicas pueden obtener y utilizar los datos del padrón municipal, y solo estas pueden recabar los datos padronales para la iniciación de procedimientos administrativos. Por ello, la habilitación de fines y usos prevista en el artículo 4 del proyecto se revela contraria tanto al artículo 16.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, como al artículo 41.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Todo lo anterior determina la necesidad de suprimir en la redacción del artículo 1 la referencia a las empresas públicas de Castilla-La Mancha.





V

Otras observaciones al contenido del proyecto.- Prosiguiendo con el examen de la norma proyectada, se hace preciso plasmar en la presente consideración otras observaciones que, sin carácter esencial, pretenden contribuir a la mejor comprensión, interpretación y aplicación de la norma proyectada, así como a mejorar y depurar la técnica normativa empleada.

Parte expositiva.- En su último párrafo, donde se localiza la fórmula promulgatoria que da paso al articulado del Decreto, se echa en falta una mención al resultado de la intervención de este órgano consultivo en el proceso de elaboración de la disposición. De tal modo debería agregarse a la misma una referencia indicativa de si el contenido del Decreto resulta “*de acuerdo con u oído el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha*”, tal y como exige el artículo 40.4 de la citada Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Artículo 2. Creación del Registro de Población de Castilla-La Mancha.- En el párrafo 2, se establece que “*Los datos del padrón de los municipios de Castilla-La Mancha serán facilitados por el Instituto Nacional de Estadística u otras Administraciones que pudieran disponer de esos datos de acuerdo al desarrollo tecnológico y normativo*”.

La mención según la cual los datos del padrón podrían ser facilitados por Administraciones distintas del Instituto Nacional de Estadística resulta imprecisa y no ajustada a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ya que su artículo 17.3 habilita al Instituto Nacional de Estadística para su cesión, que será quien tras efectuar las depuraciones pertinentes se encargue de elevar al Gobierno de la Nación la propuesta de cifras oficiales de población de los municipios españoles. En consecuencia, la previsión contenida en el proyecto normativo se aparta del marco legal vigente.

Artículo 6. Uso de los datos del Registro de Población de Castilla-La Mancha.- En este precepto se efectúa una remisión al “*artículo 1 del presente Decreto*” que resulta incorrecta, puesto que, si la intención es remitirse al precepto en el que se enumeran los datos que integran el Registro, dicha regulación se contiene en el artículo 2 y no en el artículo 1. En





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

consecuencia, la referencia normativa debe ser corregida a fin de evitar disfunciones interpretativas e incoherencias internas en el texto normativo.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.- Establece la disposición que *“El registro de población se creará a los tres meses de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha”*.

La disposición relativa a la entrada en vigor de una norma cumple la función esencial de determinar el momento preciso a partir del cual el texto normativo despliega sus efectos jurídicos. La redacción imprecisa dada a dicha disposición impide conocer con certeza la entrada en vigor de la norma y, además, resulta incongruente con lo previsto en el artículo 2, precepto en el que se crea el Registro.

Por tanto, si la finalidad perseguida con la redacción propuesta de esta disposición es diferir la entrada en vigor del Decreto hasta que el sistema de información destinado a dar soporte al Registro se encuentre plenamente operativo, resulta más adecuado establecer un periodo de *vacatio legis* que permita desarrollar e implantar dicho sistema. A tal efecto, se propone la siguiente formulación: *“El presente Decreto entrará en vigor a los tres meses de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha”*.

En consecuencia, el establecimiento de un periodo de *vacatio legis* con esta finalidad hace innecesaria la disposición transitoria única, por lo que procede recomendar su supresión.

VI

Observaciones de técnica normativa y de redacción.- Con carácter general procede incidir en los siguientes aspectos:

A) Aspectos generales:

1. División de artículos.- El Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa del Estado (DTN) -de aplicación generalizada en la Administración de la





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Junta de Comunidades- establece en su regla 31.^a, relativa a la división del artículo, que *“El artículo se divide en apartados, que se numerarán con cardinales arábigos, en cifra, salvo que sólo haya uno; en tal caso, no se numerará”*. Resulta necesario observar esta Directriz en los artículos 1, 3 y 7, en los que, pese a contar con un único párrafo, este ha sido indebidamente numerado.

2.- Citas.- En cuanto a la economía de citas, establece la regla 69^a de las citadas DTN que *“Cuando se cite un precepto de la misma disposición, no deberán utilizarse expresiones tales como «de la presente ley», «de este real decreto», excepto cuando se citen conjuntamente preceptos de la misma disposición y de otra diferente. Se actuará del mismo modo cuando la cita afecte a una parte del artículo en la que aquella se produce”*. Tal directriz debería seguirse en las referencias que se hacen en el artículo 6 al *“presente decreto”*.

Por otro lado, las mencionadas DTN indican en su regla 80^a, referida a las primeras citas y posteriores, que *“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”*. A esta prescripción deben ajustarse todas las referencias contenidas en la parte dispositiva del proyecto de Decreto al 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); a la Ley 10/2002, de 21 de junio, de Estadística de Castilla-La Mancha; y a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

B) Extremos de redacción.- Finalmente, se sugiere una revisión sosegada del texto reglamentario proyectado a fin de evitar incorrecciones en su redacción y revisar los signos de puntuación utilizados a lo largo de todo el texto.





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 proyecto de Decreto por el que se regula el Registro de Población de Castilla-La Mancha, señalándose como esenciales las efectuadas en la consideración IV.”

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



EXCMO. SR. VICEPRESIDENTE PRIMERO DE LA JUNTA DE
COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA