



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

N.º 12/2026

Excmo. Sr.:

D. Francisco Javier de Irizar Ortega,
Presidente

D. Sebastián Fuentes Guzmán,
Consejero

D. José Miguel Mendiola García,
Consejero

D. Francisco Damián Montoro Carrión,
Consejero

D.^a Araceli Muñoz de Pedro,
Consejera

D. Juan Luis Ramos Mendoza,
Secretario General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 22 de enero de 2026, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 26 de diciembre de 2025, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente relativo al Anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Orden de inicio.- Con fecha 11 de diciembre de 2025 el Consejero de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital ordenó a su Secretaría General, en coordinación con las Secretarías Generales





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

afectadas, la elaboración con carácter de urgencia en su tramitación, del Anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha, argumentando al efecto que “[...] *En estos momentos es necesario acometer una serie de modificaciones legislativas que, aun regulando algunos aspectos que pudieran acometerse en la Ley de Presupuestos Generales, en otros podrían rozar los límites establecidos por el Tribunal Constitucional. Se ha optado por tanto por una Ley de Medidas Administrativas y Tributarias, dejando a la Ley de Presupuestos Generales de Castilla-La Mancha la regulación del contenido necesario, propiamente dicho*”.

La referida orden justificaba el carácter urgente en la tramitación del Anteproyecto de Ley aduciendo “*la necesidad de que las medidas (que en él se establecen) entren en vigor lo antes posible, en particular a la par que la Ley de Presupuestos para el año 2026*”.

Segundo. Memoria del análisis de impacto normativo.- Conforme a lo ordenado, en fecha 13 de diciembre de 2025 la Secretaria General de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital suscribió memoria en la que se analizaba la conveniencia del anteproyecto, sus objetivos y posibles alternativas; su estructura y contenido, efectuando un análisis jurídico del mismo con respecto a las normas afectadas; y los impactos del anteproyecto, con referencia a su adecuación al orden constitucional de competencias; sus efectos sobre la competencia, el ingreso y gasto presupuestario; impacto por razón de género; cargas administrativas e impacto en la infancia y adolescencia.

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





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Tercero. Memorias impulsoras y justificativas de la iniciativa.- Se han incorporado al procedimiento en este punto, como elementos previos conformadores del expediente de elaboración de la iniciativa legislativa propuesta, las memorias justificativas que a continuación se relacionan, afectantes por su orden a diversas normas cuya modificación se pretende, en las cuales se efectúa un estudio de los objetivos y conveniencia de la alteración normativa propuesta en cada caso, ámbito competencial afectado, su contenido y tramitación, así como sobre los impactos de la iniciativa en los ámbitos jurídico, presupuestario, de la competencia y competitividad de las empresas, simplificación administrativa y por razón de género:

- Memoria suscrita por la Directora General de Vivienda el 14 de octubre de 2025, en relación con la propuesta de modificación de la 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, respecto de la adición de una disposición adicional tercera sobre el depósito administrativo de las fianzas arrendaticias.

- Memoria suscrita por el Director de la Oficina del Dato el día 9 de septiembre de 2025, a los efectos de justificar la propuesta de modificación de los artículos 36 y 37 de la Ley 10/2002, de 21 de junio, de Estadística de Castilla-La Mancha; y memoria de impacto normativo sobre la misma propuesta de modificación, fechada el 16 de octubre de 2025.

- Memoria suscrita por el Director General de Presupuestos el 9 de octubre de 2025, en relación con la propuesta de modificación del artículo 22.4 de la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de Medidas Complementarias para la Aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales.

- Memoria suscrita por el Director de la Oficina de Transparencia, Integridad y Participación el día 3 de diciembre de 2025, relativa a la propuesta de modificación del artículo 61 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, sobre la composición del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno.

- Memoria de la Directora General de Planificación Territorial y Urbanismo, fechada el 16 de octubre de 2025, sobre el impacto normativo de





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

las modificaciones propuestas para 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 (TRLOTAU), afectantes a los apartados 10.1 y 21 de su disposición preliminar y al artículo 39.1.

- Memoria suscrita por el Director General de Transición Energética el 13 de noviembre de 2025, sobre la propuesta de modificación del artículo 10 de la Ley 8/1990, de 28 de diciembre, de aguas minerales y termales de Castilla-La Mancha.

- Memoria del Director General de Carreteras suscrita el 17 de octubre de 2025, relativa a la modificación puntual propuesta para los artículos 25.2 y 26.2 de la Ley 9/1990, de 28 de diciembre, de Carreteras y Caminos de Castilla-La Mancha, referidos al régimen de autorizaciones administrativas para actuar sobre el dominio público viario.

- Memoria suscrita el 22 de octubre de 2025 por la Secretaria General de Sanidad, en relación con la propuesta de introducir una nueva disposición adicional en la Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha, relativa a la participación de las entidades colaboradoras de la Administración Regional en las funciones de verificación para la instalación, funcionamiento y modificación de los centros, servicios y establecimientos sanitarios de Castilla-La Mancha.

- Memoria emitida por una Técnica Superior de la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, de fecha 16 de octubre de 2025, sobre la modificación propuesta de los artículos 7 y 10.4 de la Ley 14/2002, de 11 de julio, de Ordenación y Fomento de la Artesanía de Castilla-La Mancha, a los efectos de simplificar la tramitación administrativa en el procedimiento de reconocimiento oficial de la condición de empresa artesana.

- Memoria suscrita por la Directora General de Transportes y Movilidad el 15 de octubre de 2025 en relación con la propuesta de modificación de los artículos 30 y 32.2 de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de Ordenación del Transporte de personas por carretera de Castilla-La Mancha, referido a las modalidades de servicios prestados a la demanda y al





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

título habilitante para la prestación de servicios a la demanda, respectivamente.

- Memoria suscrita por la Viceconsejera de Servicios y Prestaciones Sociales el 29 de octubre de 2025, en relación con la propuesta de modificación de numerosos artículos y varias disposiciones adicionales de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, para su adaptación a la Ley 4/2025, de 11 de julio, de Simplificación, Agilización y Digitalización Administrativa.

- Memoria de la Coordinadora de Reto Demográfico de 16 de octubre de 2025, referida a la modificación propuesta para el artículo 46.5 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, regulador del título habilitante de transporte sensible a la demanda.

- Memoria firmada por el Secretario General del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM) con fecha 17 de octubre de 2025, en la que se analiza la propuesta normativa que presenta, consistente en la aprobación de un capítulo sobre medidas aplicables al personal del SESCAM, compuesto de seis artículos, tres modificaciones legislativas, una disposición transitoria y una disposición derogatoria.

Formando parte del mismo documento se incorpora una memoria sobre el impacto normativo de una propuesta de regulación mediante un artículo único que refuerce las garantías en el uso de medidas, físicas o farmacológicas, de contención en los centros sanitarios de Castilla-La Mancha.

- Memoria suscrita por la Directora General de Transportes y Movilidad el 20 de octubre de 2025, relativa a la propuesta de modificación del artículo 69.bis de la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias, sobre exenciones de las licencias de taxi.

La modificación propuesta fue informada favorablemente por la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego el día 24 de octubre de 2025.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

- Memoria de la Directora General de Formación Profesional en el Ámbito Laboral suscrita el 15 de octubre de 2025, respecto de la propuesta de supresión de la Sección 4ª del Capítulo III del Título IV de la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias (artículos 87 a 90).

La modificación propuesta fue informada favorablemente por la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego el día 3 de septiembre de 2025.

- Memoria suscrita por la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego con fecha 17 de octubre de 2025, en relación con la modificación de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha, en lo atinente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, respecto de los cuales se prevén nuevas deducciones que repercutirán sobre los ingresos públicos.

- Memoria suscrita por la Directora-Gerente de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha el 6 de noviembre de 2025, sobre la propuesta de modificación de la Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en lo relativo a la regulación del Canon Medioambiental de la Directiva Marco del Agua (canon DMA), con cierta repercusión en la recaudación al aumentar el número de posibles exenciones y bonificaciones. A tales efectos adjuntaba como Anexo I una estimación del impacto económico de la modificación propuesta.

- Memoria de la Coordinadora del Comisionado de Reto Demográfico, firmada el 3 de diciembre de 2025 con el visto bueno del Comisionado de Reto Demográfico, sobre la propuesta de adicionar una disposición adicional reguladora del Fondo de Apoyo a la lucha contra la Despoblación, a financiar con recursos procedentes del canon eólico y del canon de participación urbanística.

Cuarto. Informes de impacto demográfico.- A dichas memorias se acompañan los respectivos informes de impacto demográfico exigidos por el artículo 8.1 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha.

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

- El 27 de octubre de 2025 por la Comisión Regional de la Vivienda fue adoptado por unanimidad el acuerdo de informar favorablemente la propuesta de modificación puntual de la 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. Se certifica por el Secretario de la Comisión en fecha 27 de octubre de 2025.

- El 15 de octubre de 2025 se remitió a los miembros de la Comisión Permanente del Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha la propuesta de modificación de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha. Consta certificación de su Secretario fechada el 30 de octubre de 2025.

- El 28 de octubre de 2025, fue sometida a la consideración del Pleno del Consejo Asesor de Servicios Sociales la propuesta de modificación de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, habiéndose procedido a su aprobación.

- En sesión celebrada el 13 de noviembre de 2025, el Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha informó favorablemente la propuesta de modificación de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha. Se incorpora certificación suscrita por la Secretaria del Consejo Regional, con el visto bueno del Viceconsejero de Administración Local y Coordinación Administrativa.

- El 28 de noviembre de 2025, la Secretaria de la Comisión para el Diálogo Civil con la Mesa del Tercer Sector Social de Castilla-La Mancha, certificó que con fecha 28 de octubre de 2025 la Comisión fue informada de la modificación propuesta para la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, tras el análisis de las aportaciones formuladas por el sindicato CCOO, que fueron





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

informadas por la Viceconsejera de Servicios y Prestaciones Sociales, motivando el rechazo de las mismas.

- En sesión celebrada el 23 de octubre de 2025, el Consejo Regional de Infancia y Familia de Castilla-La Mancha informó favorablemente la propuesta de modificación de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre. Se incorpora certificación suscrita por su Secretaria, con el visto bueno de la Consejera de Bienestar Social.

- El Secretario de la Mesa Sectorial de Instituciones Sanitarias del SESCAM certificó que en reunión celebrada el 21 de noviembre de 2025 *“se trataron nuevamente las medidas específicas aplicables al personal del SESCAM que se prevé incluir en el Anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha”*.

- La Secretaría Técnica Permanente del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, con fecha 3 de diciembre de 2025 emitió informe sobre la base de los comentarios recibidos tras remitir el proyecto normativo a los miembros de dicho Consejo, cuestionando y sugiriendo su precisión en alguna de las medidas tributarias consignadas en el Anteproyecto de Ley examinado a través de la modificación, mediante la incorporación de un artículo 12 octies regulador de la *“Deducción por ahorro-inversión en la adquisición de la vivienda habitual”*, de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha.

Sexto. Informes de impacto sobre las propuestas normativas del SESCAM.- Se incorporan al expediente los siguientes informes sobre las propuestas normativas formuladas por el SESCAM para su incorporación al Anteproyecto de Ley examinado:

- Informe sobre impacto por razón de género emitido por el Secretario General del SESCAM el 17 de octubre de 2025, en el que se concluye una valoración positiva, no discriminatoria de las propuestas normativas formuladas.

- Informe sobre el impacto presupuestario emitido el 14 de noviembre de 2025 por el Director General de Recursos Humanos y Transformación del SESCAM negando repercusión presupuestaria a las medidas específicas





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

aplicables al personal del SESCAM que figuran en el Anteproyecto de Ley sometido a dictamen.

- Informe favorable del Director General de la Función Pública, fechado el 17 de noviembre de 2025, sobre la oportunidad e idoneidad del comienzo de las negociaciones en la Mesa Sectorial del Personal de Instituciones Sanitarias del SESCAM, en relación con los artículos proyectados.

- Informes favorables del Director General de Presupuestos de 20 de noviembre de 2025 y de 27 de noviembre de 2025 para el inicio y tras la finalización de las negociaciones sobre los artículos propuestos que afecten a la determinación o modificación de las condiciones de trabajo o de la plantilla presupuestaria del personal, toda vez que no suponen *“incremento del gasto respecto al crédito presupuestario asignado a ese Organismo Autónomo”*.

Séptimo. Informe de impacto de género.- La Responsable de la Unidad para la Igualdad de Género, de la Secretaría General de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital, emitió informe de impacto de género del Anteproyecto de Ley con fecha 11 de diciembre de 2025 en el que, tras analizar el marco legal en el que se inserta la iniciativa y efectuar un análisis de su pertinencia y efectos sobre la igualdad de género, concluía señalando que su impacto era positivo.

Octavo. Informe de la Dirección General de Presupuestos.- Se integra a continuación el informe emitido sobre el Anteproyecto de Ley por el Director General de Presupuestos el 11 de diciembre de 2025. Tras citar el precepto normativo que otorga preceptividad al informe que se emite, exponía las regulaciones contenidas en el proyecto normativo con impacto presupuestario en los ingresos y en los gastos.

Concretamente, señalaba que tendrían impacto presupuestario en los ingresos (disminución de ingresos), la propuesta de modificación de las siguientes normas: Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias; Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha; y Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

La Mancha. En total, *“se estima una disminución anual aproximada de los mismos (ingresos) que se situaría en torno a los 12,77 millones de euros [...]”*.

De otro lado, respecto al impacto presupuestario directo en los gastos, señalaba las siguientes modificaciones legislativas propuestas: Ley 14/2002, de 11 de julio, de Ordenación y Fomento de la Artesanía de Castilla-La Mancha; Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha; y 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.

Culminaba informando favorablemente el Anteproyecto de Ley, considerando, en todo caso, lo siguiente:

- *“En relación con los impactos estimados en el presupuesto de ingresos, consistentes en la modificación y en la inclusión de nuevas deducciones que afectan al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, debe advertirse que el impacto final de las mismas se producirá en el año 2028 con ocasión de la liquidación definitiva de la recaudación del IRPF que, en el ámbito del sistema de financiación autonómica, corresponde a Castilla-La Mancha.*

- *Para el ejercicio 2026, la disminución de ingresos en el Canon DMA deberá ser compensada, correlativamente, con bajas en proyectos de inversión de las secciones presupuestarias 56 “Agencia del Agua de Castilla-La Mancha” u 80 “Entidad Pública Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha”, por igual importe.*

- *Los ingresos financieros provenientes de los depósitos de fianzas arrendaticias no deberán, en ningún caso, ser destinados a financiar gastos no financieros.*

- *Aquellos nuevos gastos no cuantificados en la memoria que pudieran derivarse de la aplicación del anteproyecto de ley de referencia serán financiados con cargo a la sección presupuestaria que los gestione mediante bajas en sus propias partidas.*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

- *Que los gastos a imputar en ejercicios futuros quedarán, en todo caso, supeditados a las dotaciones presupuestarias que para tal fin se consignen en las correspondientes y sucesivas leyes de presupuestos, teniendo en cuenta el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que se establezca para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha”.*

Finalmente, el informe sugirió la inclusión en el texto normativo de una disposición final que *“autorice al titular de la Consejería competente en materia de hacienda a realizar todas aquellas modificaciones presupuestarias que sean necesarias para la aplicación de las medidas previstas en la futura ley”.*

Noveno. Memoria sobre las observaciones realizadas por la Dirección General de Presupuestos.- La Secretaria General de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital, con fecha 12 de diciembre de 2025 suscribió memoria sobre el tratamiento de las observaciones formuladas en el informe de la Dirección General de Presupuestos, en el cual, de un lado, se manifestaba haber dado traslado de dicho informe a los órganos afectados, y de otro, se aceptaba la sugerencia de introducir la disposición final propuesta como disposición final segunda del Anteproyecto de Ley.

Décimo. Informe del Gabinete Jurídico.- El texto del anteproyecto, junto con el expediente en que trae causa, fueron remitidos al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades en solicitud de informe. A tal requerimiento dieron contestación el 15 de diciembre de 2025 tres Letrados, con el visto bueno de la Directora de los Servicios Jurídicos, haciendo una descripción del ámbito competencial, contenido y procedimiento de elaboración de la reforma legal proyectada, tras lo cual se exponían una serie de cuestiones de índole formal y de técnica normativa, para concluir con numerosas observaciones de fondo de diversa envergadura afectantes tanto a su parte expositiva, como a la dispositiva y a la final.

Undécimo. Memoria sobre el tratamiento de las observaciones efectuadas por el Gabinete Jurídico.- A continuación, se incorpora una memoria de la Secretaría General de Hacienda, Administraciones Públicas y





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Transformación Digital, fechada el 18 de diciembre de 2025, en la que se aglutina la respuesta dada por cada uno de los órganos autores de las propuestas normativas examinadas a los consideraciones o sugerencias efectuadas por el Gabinete Jurídico, con indicación de las sugerencias que habían sido aceptadas e incorporadas al borrador y los motivos concretos de denegación de las restantes; adjuntando como Anexos todos los informes o memorias emitidos a tal fin.

En este contexto, han emitido informe los siguientes órganos de la Administración autonómica:

- Informe de la Jefa de Área de la Dirección General de Coordinación emitido el 17 de diciembre de 2025, sobre el artículo 9 del anteproyecto de ley por el que se modifica la Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha.

- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos y Transformación del SESCOAM, fechado el 17 de diciembre de 2025, dando respuesta a las observaciones formuladas respecto de los artículos 14 a 20 del borrador normativo sobre gestión de personal y modificación de la Ley 5/2010, de 24 de junio, sobre derechos y deberes en materia de salud de Castilla-La Mancha, y del Decreto 89/2005, de 26 de julio, de provisión de Jefaturas de carácter asistencial del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha.

- Informe de la Secretaria General de Desarrollo Sostenible de 17 de diciembre de 2025, sobre la propuesta de modificación de la Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, contenida en el artículo 23 del anteproyecto de ley sometido a dictamen.

Duodécimo. Informe de la Secretaría General de Hacienda y Administraciones Públicas.- Obra a continuación el informe suscrito el 18 de diciembre de 2025 por la Secretaria General de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital, en el que se analizan los aspectos procedimentales suscitados por la disposición legal en tramitación, destacando de la misma que su finalidad es completar y acompañar la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 2026, lo cual justifica su tramitación por vía de urgencia





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

y la ausencia de la sustanciación de los trámites de audiencia e información pública, con amparo en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. En virtud de lo anterior, concluía emitiendo *“informe favorable a la elevación al Consejo de Gobierno del presente anteproyecto de ley, a efectos de su toma en consideración y decisión sobre ulteriores trámites”*.

Decimotercero. Toma en consideración por el Consejo de Gobierno.- Según la certificación expedida por el Vicepresidente Primero de la Junta y Secretario del Consejo de Gobierno, este órgano en reunión celebrada el 23 de diciembre de 2025, adoptó el acuerdo de tomar en consideración el anteproyecto de Ley sometido a dictamen, así como instar con carácter urgente el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Decimocuarto. Contenido del anteproyecto de Ley.- Obran en el expediente tres borradores del anteproyecto de ley sometido a dictamen, identificados como *“Borrador 1 Ley Medidas Administrativas y Tributarias (11-12-2025)”*, *“Borrador 2 Ley Medidas Administrativas y Tributarias (12-12-2025)”*, y *“Anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha”*, fechado el 23 de diciembre de 2025, siendo este último el sometido a la consideración del Consejo de Gobierno y el que es objeto de dictamen.

El proyecto normativo se compone de una exposición de motivos (dividida en tres apartados), veintitrés artículos (incardinados en dos capítulos), dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una derogatoria y tres finales.

En la exposición de motivos se plantea el objeto y finalidad de la Ley, haciendo una amplia descripción de su contenido y del ámbito competencial atribuido en cada una de las materias cuya modificación legislativa se propone.

El Capítulo I, *“Medidas administrativas”*, está dividido en tres secciones que integran en los artículos 1 al 20 las modificaciones legislativas que a continuación se relacionan:





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Sección 1ª, sobre “*Gestión administrativa y organización*”, conformada por los artículos 1 a 6, relativos a las siguientes materias:

- Artículo 1, “*Modificación de la 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*”, para adicionar una disposición adicional tercera reguladora del “*Depósito de fianzas arrendaticias*”.

- Artículo 2, “*Modificación de la Ley 10/2002, de 21 de junio, de Estadística de Castilla-La Mancha*”, por la que se modifican los artículos 36 y 37 referidos a la naturaleza, competencias, composición y funcionamiento del Consejo Regional de Estadística y Datos.

- Artículo 3, “*Modificación de la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales*”, que afecta a su artículo 22.4, en lo relativo a los nombramientos de personal estatutario facultativo temporal del SESCAM exceptuados de autorización previa de la Consejería competente en materia de hacienda para suplir períodos vacacionales.

- Artículo 4, “*Modificación de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha*”, en su artículo 61, regulador de la naturaleza jurídica y órganos del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno.

- Artículo 5, “*Modificación del 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*”, dando una nueva redacción a los apartados 10.1 y 21 de su disposición preliminar y al artículo 39.1, referentes al suelo de equipamiento público residencial, vivienda dotacional pública e innovación de las determinaciones de los Planes.

- Artículo 6, “*Modificación de la Ley 4/2025, de 11 de julio, de Simplificación, Agilización y Digitalización Administrativa*”, en relación con el párrafo introductorio del apartado doce de su disposición final novena y el título del artículo modificado.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

La Sección 2ª, sobre “*Medidas de simplificación*”, formada por los artículos 7 a 13, afecta a las siguientes normas:

- Artículo 7, “*Modificación de la Ley 8/1990, de 28 de diciembre, de Aguas Minerales y Termales de Castilla-La Mancha*”, en su artículo 10.

- Artículo 8, “*Modificación de la Ley 9/1990, de 28 de diciembre, de Carreteras y Caminos de Castilla-La Mancha*”, comprensiva de dos apartados que otorgan una nueva redacción a los artículos 25.2 y 26.2, respectivamente.

- Artículo 9, “*Modificación de la Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha*”, adicionando una disposición adicional segunda que atribuye a las entidades colaboradoras de la Administración Regional funciones de verificación en relación con los centros, servicios y establecimientos sanitarios de Castilla-La Mancha.

- Artículo 10, “*Modificación de la Ley 14/2002, de 11 de julio, de Ordenación y Fomento de la Artesanía de Castilla-La Mancha*”, atinente a sus artículos 7 y 10.4, reguladores del reconocimiento oficial de la condición de empresa artesana (Título de empresa artesana) y de las funciones de la Comisión de Artesanía, respectivamente.

- Artículo 11, “*Modificación de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de Ordenación del Transporte de personas por carretera en Castilla-La Mancha*”, dividido en dos apartados que modifican respectivamente los artículos 30 y 32.2, sobre modalidades de los servicios prestados a la demanda y el título habilitante para la prestación de los mismos.

- Artículo 12, “*Modificación de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha*”, conformado por once apartados que afectan a los artículos 3.2, 28.4, 42.1, 49, 50.1, 51, 53.3.d), 75.4, 87.d), disposición adicional segunda y disposición adicional cuarta (apartados 4 y 5).

- Artículo 13, “*Modificación 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”, relativa a su artículo 46.5 regulador del título habilitante de transporte sensible a la demanda.

En la Sección 3ª, sobre *“Gestión del personal”*, se incorporan los artículos 14 a 18 sobre selección de personal del SESCAM en los siguientes ámbitos:

- El artículo 14, establece 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”*.

- El artículo 15, bajo el título de *“Selección de personal estatutario fijo del SESCAM mediante el sistema de concurso”*, establece la distinción entre los sistemas de concurso-oposición (con carácter general) y concurso (con carácter extraordinario y excepcional).

- El artículo 16 prevé el *“Sistema de provisión del personal incluido en el ámbito de aplicación del Decreto 42/2005, de 26 de abril”*, por el que se adscriben al SESCAM las Escalas Superior (Especialidad de Medicina) y Técnica de Sanitarios Locales y se establece el procedimiento de integración del personal funcionario como personal estatutario.

- El artículo 17 habilita al Consejero competente en materia de sanidad para regular el régimen jurídico y condiciones de trabajo para la atención continuada en la Atención Primaria del *“Personal estatutario al que le resulta de aplicación el Decreto 63/2005, de 24 de mayo”*.

- En el artículo 18, sobre *“Requisitos de acceso a plazas vinculadas a las unidades docentes acreditadas”* del personal estatutario, remite a la regulación contenida en el artículo 32.3 y 8 del Decreto 46/2019, de 21 de mayo, de ordenación del sistema de formación sanitaria especializada en Castilla-La Mancha.

- El artículo 19, *“Modificación de la Ley 5/2010, de 24 de junio, sobre derechos y deberes en materia de salud de Castilla-La Mancha”*, formado por dos apartados en los que se da una nueva redacción al artículo 53.3.g) y 53.4.b), sobre las infracciones administrativas graves y muy graves tipificadas en la propia ley.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

- El artículo 20, sobre *“Modificación del Decreto 89/2005, de 26 de julio, de provisión de Jefaturas de carácter asistencial del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha”*, se compone de dos apartados por los que se modifican los artículos 4.1 y 6.1 y 2, relativos al plazo de presentación de solicitudes y a la composición de la Comisión de Valoración de la convocatoria.

El Capítulo II, *“Medidas tributarias”*, incorpora los artículos 21 a 23 con objeto de efectuar las siguientes modificaciones normativas:

- El artículo 21 que, dividido en dos apartados, tiene por objeto la *“Modificación de la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias”*, con introducción de un artículo 69.bis, sobre la exención del pago de la tasa del servicio de inspección técnica de vehículos; y supresión de los artículos 87 a 90 -sección 4ª del capítulo III del Título IV- reguladores de la *“Tasa por prestación de los servicios técnicos de asesoramiento y evaluación de competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación”*.

- El artículo 22, sobre *“Modificación de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha”*, se conforma de once apartados dirigidos a, de un lado, modificar el régimen de deducciones en el IRPF por arrendamiento de la vivienda habitual (artículos 9, 9 bis, 9 ter, 9 quáter y 9 quinqués); adicionando nuevas deducciones en el IRPAF a través de los artículos 12 octies y 12 nonies, en materia de ahorro-inversión en la adquisición o construcción de la primera vivienda habitual y de gastos derivados de controles veterinarios y vacunación por la tenencia de perros de asistencia, así como nuevas incompatibilidades entre algunas deducciones (artículo 13.3.g). De otro lado, se modifica la regulación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, dando una nueva redacción a los artículos 19.2 y 6 (sobre los tipos aplicables a las transmisiones patrimoniales onerosas), 21.2 (sobre los tipos aplicables a los actos jurídicos documentados), y 40.3 (en cuanto a las normas para la aplicación de los anteriores tributos); e incorporando un artículo 19.9.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

- El artículo 23, rubricado “*Modificación de la Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*”, se compone de siete apartados para ofrecer una nueva redacción de los artículos 50.1, 55.3 y 4, 56.4 y 72; añadiendo al texto normativo una letra c) al artículo 46.1, un apartado 5 al artículo 55 y una disposición transitoria sexta; y suprimiendo el artículo 75.2.a), reguladores del canon DMA en cuanto a los supuestos de no sujeción y exenciones, determinación de su base imponible, cuantificación, procedimiento para la bonificación de la cuota por familias numerosas y régimen transitorio en determinados supuestos.

Las dos disposiciones adicionales están dedicadas, respectivamente, al “*Fondo de Apoyo a la Lucha contra la Despoblación*”; y al “*Uso de medidas de contención*”, físicas o farmacológicas en el ámbito sanitario.

La disposición transitoria primera contiene una previsión de esa índole sobre las “*Medidas en materia de personal del Sescam*” contenidas en los artículos 16 y 17 del Anteproyecto de Ley.

La disposición transitoria segunda demora la entrada en vigor de la modificación del artículo 49.2 de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, relativa a la “*Prestación de servicios sociales por parte de las entidades de iniciativa privada*”, hasta la aprobación y publicación del desarrollo reglamentario de tal precepto.

La disposición derogatoria única contiene una declaración genérica a tal efecto de todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la misma, y en particular quedan derogadas expresamente las que se citan en el ámbito normativo del SESCAM.

Las tres disposiciones finales están dedicadas a la “*Salvaguarda de rango de disposiciones reglamentarias*” (la primera); a la “*Habilitación para modificaciones presupuestarias*” otorgada al Consejero competente en materia de hacienda (la segunda); y a la “*Entrada en vigor*” de la norma al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, con excepción de las deducciones fiscales sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) previstas en el artículo 22, que serán de





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

aplicación a hechos imposables producidos a partir del período impositivo iniciado el 1 de enero de 2025 (la tercera).

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 5 de enero de 2026.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

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

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

II

Examen del procedimiento tramitado.- El ejercicio de la iniciativa legislativa se encuentra regulado con el carácter de norma básica en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, denominado “*De la iniciativa*”





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”, que atiende en los artículos 127 y siguientes a la iniciativa legislativa, a los principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas; aun cuando su aplicabilidad debe entenderse atemperada por los criterios interpretativos adoptados y el fallo recaído en la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del Título VI del referido cuerpo legal.

La declaración de inconstitucionalidad contenida en dicho pronunciamiento afecta a los artículos 129 al 133 de dicho Título VI si bien no de forma íntegra al contenido de todos ellos, y aun cuando alguna de las medidas que regulan sí que continúan siendo aplicables a los procedimientos de elaboración de las normas reglamentarias, en lo que concierne al desarrollo de iniciativas legislativas por parte de los gobiernos autonómicos, dicho Alto Tribunal ha señalado lo siguiente: *“Los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus Administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley. Consecuentemente, el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del art. 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” como al “procedimiento administrativo común”. [] Los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña. [] Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los arts. 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999 (RTC 1999,50), FFJJ 7 y 8)”.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma la iniciativa legislativa se regula en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Este artículo dispone que *“los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno”*. Asumida la iniciativa legislativa, este órgano ejecutivo colegiado, a la vista del texto del anteproyecto, *“decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Emitido el preceptivo informe, el Consejo de Gobierno acuerda la remisión del proyecto a las Cortes de Castilla-La Mancha, acompañado del informe del Consejo Consultivo y de los antecedentes necesarios”*. Los genéricos términos en que se encuentra formulado tal precepto dejan a criterio del órgano encargado de la elaboración de la norma, en su primera fase, y del Consejo de Gobierno, después, una vez que ha tomado en consideración el texto redactado, la apreciación de qué antecedentes o trámites concretos son precisos para la elaboración de una disposición de este rango, recayendo en las Cortes Regionales, finalmente, la decisión sobre el grado de suficiencia de los mismos.

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





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En primer lugar -y conforme ya se reseñó en los dictámenes 333/2022, de 12 de diciembre, y 5/2024, de 11 de enero, emitidos sobre anteproyectos de ley de naturaleza similar-, conviene indicar que la celeridad imprimida al proceso de tramitación de la iniciativa -en el que se ha invertido menos de un mes-, culminado por la petición de dictamen urgente a este Consejo, ha tenido una notoria trascendencia restrictiva sobre las posibilidades de participación ciudadana en la misma, las cuales se han visto completamente cercenadas por la elusión de los trámites de consulta e información públicas aludidos en el artículo 133 de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre -en este caso, de índole facultativa- y de las medidas de análoga finalidad contempladas en los capítulos III y IV del Título I de la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha. Consecuentemente, tampoco puede entenderse acreditado el cumplimiento de la exigencia de publicidad activa instaurada por el artículo 12.1 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, que impone tal deber divulgativo respecto de: *“b) Los anteproyectos de ley y los proyectos de decretos legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. [] [...] d) Las memorias e informes que integren los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo, la memoria sucinta de todo el procedimiento y la memoria económica, así como toda aquella documentación preceptiva que, conforme a la legislación sectorial vigente, deba ser sometida a un periodo de información pública durante su tramitación”*.

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





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

menos, la invocación del artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, como pretendida justificación de tan esencial trámite.

Por otro lado, ha de destacarse que esa presurosa y simultánea tramitación de dispares e inconexas reformas legales, incidentes sobre multiplicidad de ámbitos sectoriales, también ha comportado la omisión de algún informe de órganos colegiados de participación que deberían haber sido consultados con carácter preceptivo respecto de alguna concreta parte del articulado. Este es el caso del Consejo del Agua de Castilla-La Mancha, al que le corresponde *“Informar los anteproyectos de ley y otras disposiciones generales en materia de aguas que hayan de proponerse para su aprobación al Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha”*, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.a) de la Ley 8/2011, de 21 de marzo, del Consejo del Agua de Castilla-La Mancha, ello en consideración a la regulación contenida en el artículo 23 del anteproyecto por la que se modifica la Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Igualmente, no consta que la modificación de la Ley de Aguas incorporada en el texto legal proyectado haya sido objeto de valoración e informe por parte del Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha. Esta omisión reviste especial trascendencia en el presente caso, dado que las modificaciones propuestas inciden directamente en el ámbito competencial de las entidades locales. En particular, afectan a la suspensión temporal de la obligación de abonar el Canon de la Directiva Marco del Agua derivado de las pérdidas por fugas en las redes municipales, así como a la disminución de los ingresos municipales resultante de las nuevas bonificaciones previstas sobre la cuota íntegra del canon, ya que conforme a lo dispuesto en el artículo 43.2 de la Ley 2/2022, de 18 de febrero, *“El 25 por 100 de las cantidades recaudadas mediante el canon medioambiental se transferirá a los ayuntamientos de la Región para la ejecución de inversiones en infraestructuras del ciclo integral del agua de su competencia”*.

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





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

A pesar de las observaciones que anteceden, y como ha señalado en numerosas ocasiones este Consejo sobre el alcance relativo de las carencias e irregularidades cometidas en los procedimientos de elaboración de normas de rango legal, puede concluirse recordando que, después de que el Consejo de Gobierno haya tomado en consideración el texto redactado, con *“apreciación de qué antecedentes o trámites concretos son precisos para la elaboración de una disposición de este rango, [...] [es a] las Cortes Regionales, en última instancia, a quienes corresponde apreciar la suficiencia o carencia de los mismos”* -por ejemplo, dictámenes n.º 33/2010, de 17 de marzo; 258/2016, de 19 de julio; 418/2019, de 30 de octubre; o 333/2022, de 12 de diciembre-.

A lo anterior debe añadirse que antes de la aprobación de la Ley, esta deberá remitirse a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, en cumplimiento de lo dispuesto el artículo 2.2 segundo párrafo de la Ley 25/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, toda vez que el artículo 22 del anteproyecto sometido a dictamen, relativo a la modificación de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha, implica una modificación de la regulación de tributos cedidos tales como el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPyAJD). En materia de IRPF, se incrementan los límites máximos de las deducciones por arrendamiento de la vivienda habitual aplicables a contribuyentes menores de 36 años, familias numerosas, familias monoparentales y personas con discapacidad. Asimismo, se incorporan dos nuevos incentivos fiscales, el primero, dirigido a contribuyentes menores de 36 años, orientado a fomentar el ahorro y facilitar la disposición de los recursos necesarios para afrontar los gastos derivados de la adquisición de una vivienda; el segundo, consistente en una deducción en la cuota íntegra autonómica por los gastos ocasionados por los controles veterinarios y la vacunación asociados a la tenencia de perros de asistencia. En relación con el ITPyAJD se introducen modificaciones tanto en la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas como en la de actos jurídicos documentados, específicamente en materia de tipos reducidos aplicables a la transmisión de inmuebles destinados a vivienda habitual. Asimismo, se reduce el tipo impositivo en ambas modalidades para las





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

transmisiones de inmuebles destinadas a la adquisición de la primera vivienda habitual del sujeto pasivo cuando el contribuyente sea menor de 36 años. Finalmente, se flexibilizan los requisitos exigidos para la aplicación de los tipos reducidos en ambas modalidades en los supuestos de transmisión de inmuebles destinados a la adquisición de la primera vivienda habitual.

Resta, finalmente, plasmar una última reflexión atinente a la circunstancia de haberse instado la emisión del dictamen de este Consejo con carácter urgente, apelando para ello a lo previsto en el artículo 51.2 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre. Tal invocación se entiende motivada en la tramitación de urgencia dada al Anteproyecto de Ley, que se justifica en el acuerdo de inicio del expediente de elaboración en *“La necesidad de que las medidas entren en vigor lo antes posible, en particular a la par que la Ley de Presupuestos de 2026”*, que preveía su entrada en vigor para el 1 de enero de 2026. Ahora bien -sin perjuicio de lo que en consideración posterior se expondrá, en lo concerniente a la falta de vinculación de su contenido a la ley presupuestaria- tal alegato no resulta coherente tampoco si se tiene en cuenta que su tramitación no ha sido paralela a la de aquel anteproyecto, iniciándose el procedimiento administrativo de elaboración de esta norma cuando ya se encontraba avanzada la tramitación parlamentaria de aquella.

III

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

En el presente caso, aunque en el título del anteproyecto de Ley sometido a dictamen no se hace una mención explícita a su condición de normativa acompañante de los Presupuestos Generales de la Junta de





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Comunidades de Castilla-La Mancha para el ejercicio de 2026, tal calificación ha sido la invocada en la presente norma, según se infiere de la justificación vertida en el apartado I de su exposición de motivos y de varios de los trámites del proceso de elaboración seguido al efecto.

Sin embargo, como ya se ha adelantado en la consideración anterior, ese presunto carácter acompañante de las disposiciones albergadas en la misma no es perceptible en el heterogéneo bloque de medidas integradas en el proyecto legislativo, dado que en varios de los preceptos de las leyes que se pretenden modificar no existe vinculación alguna de su contenido con la ley presupuestaria. Tampoco ha sido su tramitación paralela a la de aquel anteproyecto, iniciándose -como se ha indicado- el procedimiento administrativo de elaboración de esta norma cuando ya se encontraba avanzada la tramitación parlamentaria de aquella. Además, la Ley de Presupuestos Generales ha sido ya aprobada mediante la Ley 5/2025, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2026, y publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 250 de 29 de diciembre de 2025.

Sin perjuicio de ello y en relación a las leyes de contenido heterogéneo, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado desde la sentencia 136/2011, de 13 de septiembre -RTC 2011\136-, admitiendo la posibilidad constitucional de este tipo de leyes, aun cuando sean reflejo de una deficiente técnica legislativa. A tal efecto afirmaba en dicho pronunciamiento que *“el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo. El único límite que existe en nuestro ordenamiento jurídico a las leyes de contenido heterogéneo es el previsto en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo (RCL 1984,842), reguladora de la iniciativa legislativa popular, que acoge como una de las causas de inadmisión de esa iniciativa «[el] hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí» [art. 5.2.c)]. Ahora bien, al margen de ese supuesto, el intentar basar la inconstitucionalidad de este tipo de normas en el hecho de no estar previstas en el Texto Constitucional -como hacen los Diputados recurrentes- supone invertir los términos del debate que debe circunscribirse a comprobar si, de*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

un lado, se encuentran prohibidas; y a si, de otro lado, de no encontrarse prohibidas, sin embargo, sí se encuentran limitadas en su uso o contenido”.

Añadía que “Descartada ya la existencia de prohibición alguna en el Texto Constitucional a la existencia de las leyes complejas [...], multisectoriales o de contenido heterogéneo, resta por determinar si existe algún límite a su uso o contenido, debiendo responderse a esta cuestión también de forma negativa, pues la Constitución no prevé que el principio de competencia o especialidad obligue a que sólo puedan aprobarse constitucionalmente normas homogéneas que se refieran a una materia concreta. A este respecto hay que señalar que no cabe duda de que sería una técnica más perfecta la de circunscribir el debate político de un proyecto de ley a una materia específica, lo que alentaría una mayor especialización del mismo y, posiblemente, una mejor pureza técnica del resultado. Sin embargo, los reparos que pudieran oponerse a la técnica de las leyes multisectoriales, por su referencia a un buen número de materias diferentes, no dejan de ser en muchas ocasiones otra cosa que una objeción de simple oportunidad, sin relevancia, por tanto, como juicio de constitucionalidad stricto sensu, tanto más cuando una y otra norma legal son obra del legislador democrático”.

Completa dicha doctrina el Alto Tribunal reseñando que el contenido heterogéneo de las Leyes “no modifica su naturaleza de Ley ordinaria, ni, por ende, altera su relación con las demás normas que integran el Ordenamiento jurídico porque no alteran el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución”; e incidiendo en que dicho tipo de normas no atentan contra el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución, pues tienen un objeto que, “aunque heterogéneo, está perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el Diario Oficial de las Cortes Generales, como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el Boletín Oficial del Estado”.

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





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

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

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

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

No obstante, este Consejo se ve en la obligación de advertir que la heterogeneidad y ausencia de sistemática en este tipo de leyes provoca un innegable efecto descodificador del ordenamiento jurídico, que dificulta el conocimiento y la aplicación de las normas jurídicas. Esta circunstancia ha llevado al Tribunal Constitucional a desaconsejar su uso por razones técnicas (STC 199/2015, de 24 de septiembre) y al Consejo de Estado a indicar en su dictamen 3.445/1996, de 3 de octubre, respecto del anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que “*la seguridad jurídica y la buena técnica legislativa aconsejan que todas las normas, y muy en especial aquéllas que tienen rango de Ley, nazcan en el seno propio de la materia que es objeto de regulación, y vivan dentro de ella, hasta que sean sustituidas por otra*”; a lo que añadía que “*resulta perturbador para los destinatarios del derecho objetivo -nunca excusados del cumplimiento de las leyes- que la producción normativa quede reducida a una tarea formal, a la mera utilización de un procedimiento en el que no se tenga en cuenta la necesaria homogeneidad de unos preceptos con otros, dentro del*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

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

En base a los referidos argumentos, este Consejo ha venido recomendando no acudir a este tipo de normas, en diversos dictámenes como el 7/2025, de 22 de enero, el 5/2024, de 11 de enero, el 333/2022, de 12 de diciembre, o el 392/21, de 11 de noviembre, por citar sólo los más recientes. Este pernicioso efecto tiene además un carácter acumulativo puesto que se va incrementando con el tiempo al irse aprobando sucesivas normas de esta naturaleza anualmente que han de coexistir con las previas.

En el anteproyecto sometido a dictamen, tanto la heterogeneidad de las materias abordadas como el alcance de las modificaciones proyectadas resultan especialmente acusadas. A título ilustrativo, cabe señalar que dicho anteproyecto introduce cambios en normas que inciden en ámbitos tan diversos como la vivienda, la estadística, los servicios sociales, el sector





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

público o el urbanismo; acomete la simplificación de procedimientos en materias relativas a aguas minerales y termales, carreteras, ordenación sanitaria, ordenación de la artesanía, transportes, servicios sociales y despoblación; incorpora disposiciones sobre la gestión de personal del SESCOAM; y establece diversas medidas tributarias que afectan a la Ley de Tasas y Precios Públicos, a la Ley de Medidas Tributarias (IRPF e ITPyAJD) y a la Ley de Aguas de la Comunidad Autónoma. Evidentemente, cuanto mayor sea el número de ámbitos materiales a modificar en este tipo de normas heterogéneas, como parece ser la tendencia a pesar de las reiteradas recomendaciones en sentido contrario por el Consejo, mayor será el efecto negativo sobre la integración, claridad y la facilidad del conocimiento del ordenamiento jurídico regional.

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

IV

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





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Según la descripción localizada en el antecedente decimocuarto, el citado anteproyecto se estructura en dos capítulos dedicados, respectivamente, a las medidas administrativas, muy abundantes y diversificadas (artículos 1-20), y a las medidas tributarias (artículos 21-23).

1. Marco normativo relativo a las medidas administrativas incluidas en el capítulo I.- Esta parte del anteproyecto contempla numerosas medidas relativas a los depósitos de fianzas arrendaticias, la nueva configuración del órgano consultivo y asesor en materia de estadística y datos, el régimen de autorización de los nuevos nombramiento de personal estatutario facultativo temporal del SESCAM, la modificación de la naturaleza y órganos del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, la redefinición de algunos conceptos urbanísticos, el régimen de la innovación de la ordenación urbanística, las medidas de simplificación de procedimientos en distintos sectores -aguas minerales y termales, carreteras y caminos, ordenación sanitaria, artesanía, transportes, servicios sociales y medidas de gestión de personal del SESCAM. A la implantación de ese paquete de medidas se vincula el influjo de los artículos 31.1.2^a, 31.24, 31.1.1^a, 31.1.28^a, 31.1.8^a, 31.1.4^a, 32.3, 31.1.14^a, 31.1.20^a, 31.1.12^a, 31.1.3^a, 32.1, 32.7, 41.1, 42.1, 44.1 y 49 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, citados al efecto en diferentes pasajes de su exposición de motivos, mediante los cuales se hace una apelación a las competencias de la Junta de Comunidades Castilla-La Mancha en materia de *“Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”*, *“Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”*, a las diferentes competencias sectoriales autonómicas de desarrollo normativo de la normativa básica estatal y las competencias en el ámbito tributario.

El artículo 1, de modificación de la 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, se incardina según la memoria dentro del ámbito competencial de titularidad autonómica previsto en el artículo 31.1.2^a del Estatuto de Autonomía, relativo a la *“ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

El artículo 2, modifica los artículos 36 y 37 de la Ley 10/2002, de 21 de junio, de Estadística de Castilla-La Mancha, norma dictada en ejercicio de las competencias estatutarias exclusivas que el artículo 31.1.24ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha reserva a la Comunidad Autónoma para la elaboración de estadísticas para fines no estatales.

El artículo 3, proyecta la modificación del artículo 22 de la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales, en ejercicio de las competencias que ostenta la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en materias relacionadas con la regulación de la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno en virtud del artículo 31.1.1ª del Estatuto de Autonomía.

El artículo 4, tiene por objeto la modificación del artículo 61 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, referido al Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno, y que se fundamenta en las competencias exclusivas asumidas por la Junta de Comunidades en la regla 1ª “*Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*” y regla 28ª “*Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia*”, ambas, del artículo 31.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

El artículo 5, se destina a la modificación del artículo 39 y disposición preliminar del 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, norma dictada al amparo de la competencia exclusiva en materia de “*ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*” prevista en el artículo 31.1.2ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

El artículo 6, versa sobre el cambio de la numeración de una disposición adicional de la Ley 4/2025, de 11 de julio, de Simplificación, Agilización y Digitalización Administrativa, norma dictada al amparo de la competencia exclusiva en materia de “*ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*” que tiene atribuida la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

en virtud de lo dispuesto en el artículo 31.1.2ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

El artículo 7, modifica el artículo 10 de la Ley 8/1990, de 28 de diciembre, de Aguas Minerales y Termales de Castilla, en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 31.1.8ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que establece la competencia exclusiva de la Junta de Comunidades en materia de “*aguas minerales y termales*”.

El artículo 8, modifica los artículos 25 y 26 de la Ley 9/1990, de 28 de diciembre, de Carreteras y Caminos de Castilla-La Mancha, al objeto de sustituir la previa autorización por declaración responsable en aras de la simplificación de varios procedimientos. Si bien la memoria obrante en el expediente indica que esta modificación se ampara en la competencia exclusiva en materia de “*carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la región*” (artículo 31.1.4ª del Estatuto de Autonomía), a ello cabe añadir la competencia que ostenta la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en materia de “*Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia*” (artículo 31.1.28ª).

El artículo 9, añade una disposición adicional a la Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha, al amparo de la competencia prevista en el artículo 32.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que establece que, en el marco de la legislación básica del Estado, es competencia de la Junta de Comunidades el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud, así como la coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social. Además, atendiendo al contenido del precepto referido a la intervención de Entidades Colaboradoras en procedimientos administrativos, procede aludir a la competencia que ostenta la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en materia de “*Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia*” (artículo 31.1.28ª).

El artículo 10, modifica los artículos 7 y 10 de la Ley 14/2002, de 11 de julio, de Ordenación y Fomento de la Artesanía de Castilla-La Mancha.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Esta iniciativa se ampara en las competencias exclusivas atribuidas por el Estatuto de Autonomía en el artículo 31.1.14.^a en materia de “*artesanía*”.

El artículo 11, tiene por objeto modificar los artículos 30 y 32 de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de ordenación del transporte de personas por carretera en Castilla-La Mancha, en el ejercicio de la competencia exclusiva que en materia de “*transportes terrestres*” cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la región tiene atribuida la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en virtud de lo dispuesto en el artículo 31.1.4^a de su Estatuto de Autonomía.

El artículo 12, tiene por objeto introducir varias modificaciones en el articulado de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha, por lo que se dicta en ejercicio de la competencia exclusiva atribuida a la Junta de Comunidades por el artículo 31.1.20^a del Estatuto de Autonomía en materia de “*Asistencia social y servicios sociales*”.

El artículo 13, modifica el artículo 13 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, referido al título habilitante para la prestación de servicios de transporte sensible a la demanda de competencia autonómica, por lo que se dicta en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 31.1.4^a del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que establece como competencia exclusiva de la Administración de la Junta de Comunidades la materia de “*Transportes terrestres*”.

En los artículos 14 al 18 se establecen normas sobre la gestión de personal en el ámbito del SESCO, el título competencial autonómico que ampara la adopción de tales medidas debe situarse en el ámbito de las competencias que ostenta la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha respecto de su propio personal, conforme a lo previsto en el artículo 39.3 de su Estatuto de Autonomía, que establece que “*en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento prevista en el artículo 31.1.1.^a del presente Estatuto y, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios []*”.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

El artículo 19, modifica el artículo 53 de la Ley 5/2010, de 24 de junio, sobre derechos y deberes en materia de salud de Castilla-La Mancha, norma dictada al amparo de la competencia de la Junta de Comunidades en el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de *“Sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud. Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social”* (artículo 32.3 del Estatuto de Autonomía).

El artículo 20, tiene por objeto 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 lo que afecta al procedimiento de provisión de puestos y la composición de las comisiones de valoración, lo que se encuentra en el ámbito de las competencias que ostenta la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en virtud del artículo 39.3 del Estatuto de Autonomía en materia de *“régimen estatutario de sus funcionarios”*, competencia ésta complementaria a la del artículo 31.1.1ª antes mencionado.

2. Marco normativo relativo a las medidas tributarias incluidas en el capítulo II.- Esta parte del anteproyecto contempla numerosas medidas de naturaleza tributaria que afectan a las tasas, al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y al Canon de la Directiva Marco del Agua.

El artículo 21, modifica la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias. La modificación afecta a las exenciones y a la supresión de la tasa por prestación de los servicios técnicos de asesoramiento y evaluación de competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación. Ello se efectúa en el marco de lo dispuesto en el artículo 156.1 de la Constitución Española, al amparo del artículo 44 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que dispone que la Hacienda de la Comunidad Autónoma se constituye con los rendimientos de sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales y del apartado a) del artículo 49 del Estatuto de Autonomía, de acuerdo con el cual se regulará mediante Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha, el establecimiento, la modificación y supresión de los propios impuestos, tasas y contribuciones especiales y de las exenciones o bonificaciones que les afecten.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

El artículo 22, tiene como propósito modificar la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha, en lo que afecta al Impuesto de la Renta de las Personas Físicas y al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. En consecuencia, esta modificación se efectúa en el ejercicio de la competencia autonómica en materia fiscal, a cuyo efecto en el artículo 157 de la Constitución se relacionan los recursos de las Comunidades Autónomas, entre los que se encuentran los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, que en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha figuran en la disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía, según la redacción dada por la Ley 25/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y en concreto a la cesión de los rendimientos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al Impuesto de Sucesiones y Donaciones y al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

La regulación básica de la referida cesión de tributos se encuentra contenida, en primer lugar, en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) modificada, entre otras, por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre. En desarrollo de la LOFCA se aprobó la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, que regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, que en su Título III regula la *“Cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas”*, estableciendo en su artículo 27 que los tributos cedidos se rigen, además de por sus propias leyes, *“por las normas emanadas de la Comunidad Autónoma competente según el alcance y los puntos de conexión establecidos en el mismo”*.

Además, atendiendo al contenido y fines de la norma proyectada, la regulación se efectúa en el ejercicio de las competencias que ostenta la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en virtud de lo establecido en el Estatuto de Autonomía en el artículo 31.1.12^a *“Planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la región, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional y del sector público económico de Castilla-La Mancha”*; en el artículo 41.uno *“La Junta de Comunidades orientará su actuación económica a la consecución del pleno*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

empleo, el aprovechamiento y la potenciación de sus recursos, el aumento de la calidad de la vida de los castellano-manchegos y la solidaridad regional, prestando atención prioritaria al desarrollo de las provincias y zonas más deprimidas”; en el artículo 42.Uno “La Comunidad Autónoma, con sujeción a los principios de coordinación con las Haciendas estatal y local y de solidaridad entre todos los españoles, tiene autonomía financiera y patrimonio propio de acuerdo con la Constitución, con este Estatuto y con la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas”; y en el artículo 44 que precisa que los tributos cedidos por el Estado constituyen la Hacienda de la Comunidad Autónoma.

El artículo 23, está destinado a la modificación de la Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en varios aspectos que afectan a la regulación del Canon de la Directiva Marco del Agua. Así, como ya expresó este Consejo en el dictamen 400/2021, de 18 de noviembre, referente al anteproyecto de la vigente Ley 2/2022, de 18 de febrero, en el anteproyecto sometido a consulta confluyen diversos títulos competenciales, como son la competencia exclusiva relativa a la ejecución de obras públicas de interés para la Región, dentro de su propio territorio, que no sean de interés general del Estado ni afecten a otra Comunidad Autónoma -artículo 31.1.3^a del Estatuto de Autonomía-; proyección, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos para la Región -artículo 31.1.8^a-; desarrollo de la legislación básica del Estado en materia de Régimen Local -artículo 32.1-; protección del medio ambiente -artículo 32.7-. Asimismo, en materia de organización de la Administración hidráulica de Castilla-La Mancha, la Comunidad Autónoma tiene reconocida competencia exclusiva en el artículo 31.1.1^a del Estatuto de Autonomía, competencia que también se extiende a la aprobación de normas de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia -artículo 31.1.28^a-.

En lo referido a la regulación del Canon la competencia económica para regular esta materia parte de lo dispuesto en los artículos 133.2, 156.1 y 157.1 de la Constitución Española, que reconoce a las Comunidades Autónomas, en uso de su autonomía financiera, la potestad para establecer impuestos, tasas y contribuciones especiales de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en las leyes. En lo que se refiere a la Comunidad Autónoma





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de Castilla-La Mancha, esta competencia se encuentra recogida en los artículos 44 y 49 del Estatuto de Autonomía, estableciendo en este último que necesariamente se deben regular por ley de las Cortes de Castilla-La Mancha *“El establecimiento, la modificación y supresión de los propios impuestos, tasas y contribuciones especiales y de las exenciones o bonificaciones que les afecten”*.

Respecto a la fijación y alcance de los tributos a aplicar para la recuperación de costes del agua, también resulta de aplicación la normativa fiscal aprobada con el carácter de norma básica por el Estado y, especialmente, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, cuyo artículo 1 establece que las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan las Leyes y sus respectivos Estatutos, para lo cual, podrán establecer y exigir sus propios tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes; y la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en cuyo artículo 8 se relacionan las materias que están reservadas a la Ley.

En cuanto a la disposición adicional primera, por la que se crea el fondo de apoyo a la lucha contra la despoblación, el marco competencial que habilita a la Comunidad Autónoma para su aprobación se encuentra en los títulos competenciales recogidos en el Estatuto de Autonomía referidos a *“La planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Región”* (artículo 31.1.12^a); *“Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía”* (artículo 31.1.27^a).

La disposición adicional segunda, que regula el uso de medidas de contención en el ámbito sanitario, se dicta al amparo del título competencial establecido en el artículo 32.3 del Estatuto de Autonomía. Dicho precepto atribuye a la Junta de Comunidades, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que esta establezca, la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de *“Sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud. Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social”*.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

V

Observaciones de carácter esencial.- Pasando ya al examen pormenorizado del texto sometido a dictamen procede efectuar, en primer término, las siguientes observaciones a las que debe atribuirse carácter esencial:

Artículo 5.- Modificación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2023 de 28 de febrero.-

El artículo 5 introduce cambios en los conceptos de suelo de equipamiento público residencia (apartado 10 de las Disposiciones Preliminares del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2023 de 28 de febrero) y vivienda dotacional pública (apartado 21 de las mencionadas Disposiciones Preliminares). Estas modificaciones introducen nuevas definiciones que eliminan las referencias explícitas a los colectivos sociales prioritarios a los que originalmente se dirigían estas figuras, lo que supone un cambio sustancial en su naturaleza y finalidad.

Por lo que se refiere al **suelo de equipamiento público residencial**, la nueva del apartado 10 lo define como “*suelo de equipamiento público destinado a satisfacer las necesidades temporales de vivienda*”. Queda suprimida la especificación previa que vinculaba este suelo a personas con dificultades de emancipación, necesidad de acogida o asistencia social, que recogía la definición en la disposición que se pretende modificar. Esta eliminación desdibuja la orientación social que justificaba esta categoría dotacional y que contribuía a delimitar su correcto uso conforme a su carácter público, colectivo y comunitario.

En cuanto a la definición de **vivienda dotacional pública**, la nueva redacción que se propone del apartado 21 de las Disposiciones Preliminares, aunque mantiene su carácter temporal y sujeto a limitación de renta, suprime la referencia a personal con dificultades para acceder al mercado libre de vivienda, ampliando de forma indeterminada el ámbito de potenciales beneficiarios.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Por tanto, la figura deja de identificarse con un instrumento de política social de vivienda y pasa a adquirir un perfil más cercano a una oferta generalista, desligada de criterios de necesidad o vulnerabilidad.

La valoración y observación que este consejo hace respecto de la eliminación de las referencias de necesidades sociales referidas, son las siguientes:

1. Se desnaturaliza la función social de los suelos dotaciones, cuyo carácter de uso público o de interés social requiere una mayor concreción material.
2. Permite destinar bienes dotaciones a satisfacer necesidades generales del mercado, lo cual podría resultar incompatible con el principio de que estos suelos deben orientarse a usos de interés colectivo.
3. Reduce la coherencia del sistema urbanístico, desvinculando estos suelos de las finalidades expresamente previstas para su clasificación.
4. Contradice la reciente reforma del apartado 21 de las Disposiciones Preliminares, introducida hace apenas seis meses, que respondía a una motivación explícitamente social.

Debe recordarse que el artículo 39.6 de la LOTAU exige que, cuando un uso dotacional devenga innecesario, el suelo se reoriente a otros usos públicos o de interés social lo que requiere una definición clara de las necesidades sociales a las que se pretende dar respuesta. La supresión de los elementos conceptuales previos dificulta cumplir con esta previsión legal.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, este consejo entiende necesario y, por tanto, aconseja que las Disposiciones Preliminares afectadas por la modificación que se propone recuperen una definición material de los destinatarios o necesidades sociales que justifican la existencia de estas figuras urbanísticas, bien, restaurando parcial o totalmente las referencias anteriores, o bien incorporando nuevos criterios sociales que el





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

legislador estime oportunos y que permitan identificar con claridad a los beneficiarios.

En cualquier caso, se recomienda reintroducir una delimitación precisa que mantenga el carácter social del suelo de equipamiento público residencial y de la vivienda dotacional pública, garantizando así su adecuación al interés general y a la finalidad que legitima su existencia.

Entiende este Consejo que el carácter esencial de esta observación es por entender que con la modificación propuesta se atenta contra la coherencia del propio texto de la LOTAU que, al pretender modificar los indicados conceptos recogidos en las Disposiciones Preliminares, afecta al entendimiento, interpretación y aplicación de otros preceptos en materia de suelo dotacional, antes referidos, afectando por tanto de forma esencial al principio de seguridad jurídica.

Artículo 7. Modificación de la Ley 8/1990, de 28 de diciembre, de Aguas Minerales y Termales de Castilla-La Mancha.- Esta modificación afecta al párrafo segundo del artículo que dispone que *“Asimismo, deberá presentar anualmente una comunicación que contenga un plan de aprovechamiento de acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca”*.

Sobre la explicación de esta modificación en la correspondiente Memoria aludida en antecedentes se expone que su objeto es *“especificar el carácter de comunicación que tiene la obligación de presentación anual del plan de aprovechamiento de aguas minerales o termales por parte del titular de una concesión. Con ello, se da cumplimiento al deber general de promoción de la simplificación administrativa exigido por la Ley 4/2025, de 11 de julio, de Simplificación, Agilización y Digitalización Administrativa”*.

En la redacción actualmente vigente del precepto legal, únicamente se impone la obligación de presentar un plan de aprovechamiento, remitiéndose al desarrollo reglamentario la determinación de su configuración y alcance. En este sentido, el Decreto 4/1995, de 31 de enero, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 8/1990, de 28 de diciembre, reguladora del aprovechamiento, ordenación y fomento de las aguas minerales y termales de Castilla-La Mancha, establece en su artículo once la





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

forma de presentación del Plan Anual de Aprovechamiento, su contenido y la obligación de su aprobación por la Delegación Provincial. En consecuencia, si la finalidad perseguida por la modificación normativa fuese suprimir el trámite de aprobación del Plan previsto en la norma reglamentaria, habría resultado imprescindible proceder a la modificación del citado Decreto con el fin de suprimir el trámite.

A mayor abundamiento, y profundizando en la naturaleza jurídica de la “comunicación”, el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la define como el documento mediante el cual los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.

Atendiendo a dicha naturaleza jurídica y considerando que la presentación del Plan Anual de Aprovechamiento constituye un requisito exigible al titular de una concesión de aprovechamiento de aguas minerales o termales, resulta evidente que no puede conceptuarse como un presupuesto necesario para el inicio de la actividad, puesto que la obligación de presentar el Plan presupone, de forma ineludible, la existencia de una actividad ya en funcionamiento. En consecuencia, la exigencia de comunicación contemplada en el proyecto normativo no se adecúa ni a la naturaleza ni a la finalidad que la normativa básica atribuye a la comunicación como forma de iniciación del procedimiento administrativo.

Por tanto, la modificación propuesta de la Ley 8/1990, de 28 de diciembre, ni se ajusta a los objetivos de simplificación invocados en su tramitación ni resulta compatible con la propia naturaleza que la normativa reguladora del procedimiento administrativo otorga a las “comunicaciones”.

Artículo 9. Modificación de la Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha.- Introduce esta modificación una disposición adicional segunda en la Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha, que dispone que *“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*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

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”.

Las entidades colaboradoras de la Administración a las que se atribuyen facultades en la gestión de los expedientes relativos a la instalación, funcionamiento y modificación de centros, servicios y establecimientos sanitarios son las reguladas en el Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero. En su artículo 203 se delimitan sus funciones, disponiéndose que *“Las ECAU podrán actuar en los siguientes procedimientos de ejecución del planeamiento y en los de intervención de actuaciones de edificación o uso del suelo y de control de su ejecución: a) Solicitud de calificaciones en suelo rústico. b) Solicitud de licencias urbanísticas de todo tipo. c) Formulación de declaraciones responsables y comunicaciones previas. d) Proyectos de obras públicas ordinarias y proyectos o anteproyectos de urbanización. e) Proyectos de equidistribución de todo tipo, incluyendo la normalización de fincas”.*

En cuanto a los requisitos y al procedimiento de autorización de las personas jurídicas que pretendan ejercer su actividad como entidades colaboradoras de la Administración regional, el artículo 22 de la Ley 4/2025, de 11 de julio, de Simplificación, Agilización y Digitalización Administrativa, establece, entre otros, el requisito de *“Disponer del personal técnico habilitado adecuado y con experiencia profesional efectiva en el ámbito de actuación correspondiente, así como de los medios materiales necesarios, de acuerdo a lo que establezca la normativa sectorial para cada ámbito de actividad y cumpliendo criterios de accesibilidad”.* Por su parte, el artículo 23 prevé que *“La emisión de la autorización de las personas jurídicas que soliciten operar como entidades colaboradoras de la Administración regional se realizará mediante resolución de la consejería competente por*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

razón de la materia, en función del ámbito de actuación donde vayan a desarrollar sus funciones”.

De ello se desprende que las Entidades Colaboradoras de la Administración regional únicamente pueden ejercer sus funciones en el ámbito material para el que hayan sido expresamente autorizadas, dado que los requisitos exigibles para su habilitación varían en atención al sector en el que pretendan desarrollar su actividad.

Por otro lado, las facultades atribuidas a las Entidades Colaboradoras de la Administración en Urbanismo (ECAU) en la modificación normativa propuesta, por remisión al artículo 30.5 de la Ley 8/2000, de 30 de noviembre, tienen por objeto *“Otorgar la autorización administrativa previa para la instalación y funcionamiento, así como para las modificaciones en la estructura y régimen jurídico de los centros, servicios y establecimientos sanitarios de Castilla-La Mancha, cualquiera que sea su nivel y categoría o titular”.*

El Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios, con carácter de norma básica, define en su artículo 2.1.f) los requisitos para la autorización como *“Requisitos para la autorización: requerimientos, expresados en términos cualitativos o cuantitativos, que deben cumplir los centros, servicios y establecimientos sanitarios para ser autorizados por la administración sanitaria, dirigidos a garantizar que cuentan con los medios técnicos, instalaciones y profesionales adecuados para llevar a cabo sus actividades sanitarias”.*

De lo expuesto se desprende que las ECAU se hallan habilitadas exclusivamente para intervenir en el ámbito de la actividad urbanística de la Administración. Tales funciones difieren de manera sustancial de las que se pretende atribuirles mediante la modificación proyectada de la Ley 8/2000, de 30 de noviembre, pues, en este caso, su actuación se proyectaría sobre el ámbito sanitario, con la finalidad de verificar que los centros, servicios y establecimientos sanitarios cuentan con los medios técnicos, instalaciones y profesionales adecuados para el ejercicio de sus actividades. Se trata de actuaciones para las que no se encuentran habilitadas, dado que, en el





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

procedimiento de autorización de las ECAU, no ha sido posible constatar que dispongan del personal técnico cualificado ni de los medios materiales necesarios para desarrollar su actividad en el ámbito sanitario.

En consecuencia, no resulta jurídicamente posible atribuir facultades de actuación a las ECAU en el ámbito sanitario, puesto que el alcance de su autorización se encuentra estrictamente limitado a la actividad urbanística.

A mayor abundamiento, y habida cuenta de que la regulación proyectada entraña una modificación tácita tanto del artículo 203 del Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero -en lo relativo a las funciones atribuidas a las ECAU- como del régimen general de autorización de las Entidades Colaboradoras previsto en la Ley 4/2025, de 11 de julio -en la medida en que supedita su habilitación a la concreta materia en la que vayan a desarrollar su actividad-, debe advertirse que tal configuración impediría verificar, en el procedimiento de autorización de dichas Entidades Colaboradoras, el cumplimiento de los requisitos que las habilitarían para intervenir en el ámbito sanitario.

Asimismo, del examen del régimen de participación de estas Entidades Colaboradoras en los procedimientos afectados se desprende que la atribución a las ECAU de facultades de “*verificación del cumplimiento de los requisitos*” resulta incompatible con el régimen de autorización previsto en el artículo 30.5 de la Ley 8/2000, de 30 de noviembre. Tal previsión podría interpretarse como una abstracción o desplazamiento del ejercicio de las facultades decisorias que corresponden a los órganos administrativos competentes en el curso del procedimiento de autorización, con la consiguiente vulneración del principio de seguridad jurídica y de la reserva exclusiva a los funcionarios públicos de aquellas funciones que impliquen participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y artículo 6 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha. En este sentido, resulta pertinente traer a colación lo señalado en el Dictamen 62/2025, de 20 de marzo, relativo al anteproyecto de Ley de Simplificación, Agilización y





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Digitalización Administrativa de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, cuando afirma que “[...] parece más acorde con la legislación básica estatal y autonómica en materia de función pública incardinar las funciones y desempeños de las entidades colaboradoras, atendiendo a su calidad técnica especializada, a funciones instrumentales, auxiliares y de apoyo a las funciones de comprobación e informe, y restringir las funciones de certificación que se atribuyen a las entidades colaboradoras, o al menos aclarar que esas funciones de comprobación, informe y certificación lo serán en base a esa calidad técnica de la entidad y circunscrita a la misma de la que se pueda inferir claramente que cuando, como proclama el artículo 22.3 del anteproyecto, se comprueba el cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación, concluyendo si el expediente reúne todos los requisitos exigidos por la ley, se hace en una función de apoyo e instrumental técnica y no abarcando todos los aspectos que pueda contener el expediente administrativo, en cuyo caso sí puede interpretarse la sustitución de la labor funcional”.

Artículo 15. Selección de personal estatutario fijo del SESCAM mediante el sistema de concurso.- Este artículo tiene por objeto regular el concurso como sistema de selección de personal estatutario fijo del SESCAM, indicando en su apartado 2 que “Con carácter extraordinario y excepcional, la selección del personal estatutario fijo de las categorías que requieren formación sanitaria especializada en ciencias de la salud se podrá efectuar a través del sistema de concurso cuando resulte difícil la cobertura de estas plazas mediante los sistemas de selección o de provisión ordinarios, previa negociación en la Mesa Sectorial de Instituciones Sanitarias del Sescam”.

El artículo 31 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, en su condición de norma básica, dispone: “1. La selección del personal estatutario fijo se efectuará con carácter general a través del sistema de concurso-oposición.

La selección podrá realizarse a través del sistema de oposición cuando así resulte más adecuado en función de las características socio-profesionales del colectivo que pueda acceder a las pruebas o de las funciones a desarrollar.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Cuando las peculiaridades de las tareas específicas a desarrollar o el nivel de cualificación requerida así lo aconsejen, la selección podrá realizarse por el sistema de concurso”.

En materia de función pública corresponde al Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 CE, la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Por su parte, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, conforme a lo establecido en el artículo 39.3 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía, ostenta competencia en materia de régimen estatutario de sus funcionarios, siempre de acuerdo con la legislación del Estado. Ello implica que la competencia autonómica en materia de función pública se limita al desarrollo legislativo y a la ejecución de las bases estatales del régimen estatutario, tal como ha precisado la jurisprudencia constitucional [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 3 c); 56/1990, de 29 de marzo, FJ 19; 37/2002, de 14 de febrero, FJ 8; 1/2003, de 16 de enero, FJ 3].

Considerando que el apartado proyectado tiene por objeto la regulación de los supuestos en los que es posible la utilización del concurso como sistema de selección para determinadas categorías de personal estatutario, procede analizar si dicha regulación vulnera o no el artículo 31 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, precepto declarado básico por la disposición final primera de la citada Ley.

Así, el artículo 31 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, regula los sistemas de selección para el personal estatutario y establece que la selección del personal estatutario fijo se efectuará, con carácter general, a través del sistema de concurso-oposición. Únicamente podrá acudir al sistema de concurso cuando las peculiaridades de las tareas específicas a desarrollar o el nivel de cualificación requerido así lo aconsejen. En consecuencia, el Estatuto Marco configura el concurso como un sistema de naturaleza estrictamente excepcional, condicionando su utilización a circunstancias intrínsecas al puesto, esto es, a las funciones a desempeñar o a la especial cualificación exigida para su desempeño. Sin embargo, el precepto proyectado extiende su aplicación a un supuesto distinto, la selección de personal para las plazas de difícil cobertura.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

El mero contraste entre el tenor del artículo 31.1 del Estatuto Marco y el del artículo 15 del proyecto normativo permite apreciar que este último amplía los supuestos en los que resulta posible la utilización del concurso como sistema de selección de personal estatutario fijo. Tal ampliación implica una nueva configuración del concurso que desnaturaliza el carácter excepcional que la normativa básica le atribuye, al circunscribir su empleo a supuestos vinculados a la profesionalización y especialización del empleo público, con el fin de garantizar que la selección se adecúe a la naturaleza de las funciones a desempeñar. En ningún caso los presupuestos del concurso previstos en la norma básica se refieren a circunstancias de gestión de personal, como la dificultad para cubrir determinadas plazas.

Por ello, el texto propuesto no se ajusta a la normativa estatal de obligada observancia, pues la excepcionalidad que el concurso representa como sistema de selección de personal en la normativa básica viene determinada por la especificidad de las tareas a desempeñar o por el nivel de cualificación requerido, y no, en modo alguno, por las dificultades existentes para la cobertura de las plazas mediante los sistemas de selección o provisión que constituyen la regla general.

A mayor abundamiento, conviene precisar que, atendiendo a la normativa básica del Estado en materia de función pública, el concurso constituye un sistema de selección rigurosamente excepcional para el acceso a la función pública de carrera, cuya utilización debe de estar justificada sólidamente. Por el contrario, la redacción del precepto proyectado -“*cuando resulte difícil la cobertura de estas plazas*”- introduce una cláusula abierta que otorga a la Administración sanitaria un amplio margen de apreciación para su aplicación, lo que refuerza la valoración jurídica ya expuesta que mantiene que el precepto proyectado resulta contrario a la normativa básica al modificar la configuración del concurso como sistema de selección de personal.

En definitiva, el texto propuesto no se ajusta a la normativa estatal de obligada observancia, pues la excepcionalidad que el concurso representa como sistema de selección de personal en la normativa básica viene determinada por la especificidad de las tareas a desempeñar o por el nivel de cualificación requerido, y no por las dificultades existentes en la cobertura de





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

plazas mediante los sistemas ordinarios de selección o provisión. La modificación normativa contenida en el precepto analizado supone, por tanto, una ampliación de los supuestos en los que resultaría procedente acudir al concurso como sistema de selección basado en motivos de organización administrativa, desdibujando el carácter extraordinario que la norma básica atribuye a dicho sistema y excediendo las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución de las bases estatales en la materia.

Por todo ello, este Consejo propone la supresión del artículo 15 del anteproyecto, al vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias y, en particular, la competencia que el artículo 149.1.18 CE reserva al Estado en materia de bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

Artículo 16. Sistema de provisión del personal incluido en el ámbito de aplicación del Decreto 42/2005, de 26 de abril.- Este artículo dispone que *“La persona titular de la Dirección-Gerencia del Sescam establecerá, mediante resolución, el procedimiento de movilidad voluntaria por el sistema de concurso de traslados abierto y permanente para la provisión de los puestos del personal incluido en el ámbito de aplicación del Decreto 42/2005, de 26 de abril, por el que se adscriben al Sescam las Escalas Superior (Especialidad de Medicina) y Técnica de Sanitarios Locales y se establece el procedimiento de integración del personal funcionario como personal estatutario, previa negociación en la Mesa Sectorial de Instituciones Sanitarias del Sescam”*.

Este artículo atribuye a la persona titular de la Dirección-Gerencia del SESCAM las facultades para establecer el procedimiento de movilidad voluntaria mediante el sistema de concurso de traslados para la provisión de determinados puestos de trabajo del personal adscrito a dicho organismo autónomo. De la redacción del precepto se desprende que las facultades conferidas a la Dirección-Gerencia no se limitan a la mera convocatoria de los puestos, sino que se extienden a la regulación general del procedimiento de movilidad voluntaria para la provisión de puestos de trabajo. Ello implica conferir a dicho órgano competencias de naturaleza normativa, lo que supone, en la práctica, atribuirle el ejercicio de la potestad reglamentaria, facultad que le está vedada.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

A este respecto, el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha atribuye la potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno. De conformidad con la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, corresponde a este órgano la aprobación tanto de las normas reglamentarias de desarrollo de las leyes como de aquellas otras de las que se deriven directamente derechos y obligaciones para los ciudadanos.

A la vista de lo expuesto, y con el fin de evitar interferencias indebidas en el ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al órgano ejecutivo colegiado, este Consejo estima que la regulación del procedimiento de movilidad voluntaria mediante el sistema de concurso de traslados abierto y permanente, para la provisión de los puestos del personal incluido en el ámbito de aplicación del Decreto 42/2005, de 26 de abril, de desarrollo de la normativa básica en la materia, debe llevarse a cabo por el Consejo de Gobierno.

En consecuencia, se considera necesario suprimir el artículo 16 del anteproyecto.

Artículo 19. Modificación de la Ley 5/2010, de 24 de junio, sobre derechos y deberes en materia de salud de Castilla-La Mancha.- Este artículo modifica dos apartados del artículo 53 de la Ley 5/2010, de 24 de junio, sobre derechos y deberes en materia de salud de Castilla-La Mancha. La modificación tiene por objeto modificar la descripción de dos tipos sancionadores con el fin de hacer compatibles la sanción administrativa y la pena, así, en ambos casos se sustituye la referencia a “*siempre que no sean constitutivas de ilícito penal*” por “*aun cuando pudieran ser constitutivas de ilícito penal*”.

El principio *non bis in idem* se recoge hoy en el artículo 31.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), estableciendo que “*No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento*”.

El principio *non bis in idem* se ha entendido por la jurisprudencia constitucional desde un primer momento (STC 2/1981, de 30 de enero) como





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

derivado de los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones y las sanciones recogidos en el artículo 25 de la Constitución, y se ha puesto en conexión también con el artículo 24.2 de la Constitución, en cuanto contenido de un proceso con todas las garantías en el ámbito administrativo sancionador. Además, dicho principio queda referido tempranamente en la jurisprudencia constitucional, tanto a la prohibición de duplicación de sanciones penales -concurriendo las identidades de sujeto, hecho y fundamento-, como a la concurrencia de estas con las administrativas e incluso a la duplicidad de sanciones de carácter administrativo en cuanto *“inadmisibile reiteración en el ejercicio del “ius puniendi” del Estado”* (STC 77/1983, de 3 de octubre y 159/1985, de 27 de noviembre).

A su vez, las derivaciones de este principio en el ámbito sancionador se han reflejado tanto en una vertiente procedimental como en una material o sustantiva, habiéndose dicho por la jurisprudencia constitucional que esta última *“atiende no al plano formal, y en definitiva instrumental, del orden de ejercicio o actuación de una u otra potestad punitiva, sino al sustantivo que impide que el sujeto afectado reciba una doble sanción por unos mismos hechos, cuando existe idéntico fundamento para el reproche penal y el administrativo, y no media una relación de sujeción especial del ciudadano con la Administración”* (STC 177/1999, de 11 de octubre, F.J. 4). O, en otros términos, que esta vertiente sustantiva *“tiene como finalidad evitar una reacción punitiva desproporcionada, en cuanto dicho exceso punitivo hace quebrar la garantía del ciudadano de previsibilidad de las sanciones, pues la suma de la pluralidad de sanciones crea una sanción ajena al juicio de proporcionalidad realizado por el legislador y materializa la imposición de una sanción no prevista legalmente”* (STC 2/2003, de 16 de enero, F.J.3).

Con base en los anteriores argumentos, a juicio de este Consejo, la nueva redacción que introduce el anteproyecto a los tipos sancionadores de la Ley 5/2020, de 24 de junio, no cumple las exigencias que se derivan del principio *non bis in idem*, ya que conforme a la definición administrativa de este principio contenida en el artículo 31.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, en el supuesto de apreciarse la triple identidad descrita, la Administración deberá abstenerse de imponer una nueva sanción y no, como permite el anteproyecto en el artículo que se comenta imponer una sanción *“aun cuando pudieran ser constitutivas de ilícito penal”*.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En definitiva, para asegurar un ejercicio de la potestad sancionadora conforme a las exigencias derivadas del artículo 25 de la Constitución, según la interpretación consolidada del Tribunal Constitucional, así como a lo dispuesto en la normativa básica, resulta necesario suprimir el artículo 19 del anteproyecto y mantener la redacción actualmente vigente de los preceptos cuya modificación se propone, evitando así la eventual duplicidad de sanciones por los mismos hechos.

VI

Otras consideraciones sobre el texto del anteproyecto.-

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

I) Generales.-

División de las normas modificativas.- Insistiendo sobre lo ya significado en nuestro anterior dictamen n.º 333/2022, de 12 de diciembre, emitido con motivo del Anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias y Administrativas de Castilla-La Mancha sometido al juicio de este Consejo -aprobado, finalmente, como Ley 1/2023, de 27 de enero-, ha de apelarse al contenido de la regla n.º 54 de Directrices de Técnica Normativa estatales (DTNE), aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, donde se sugiere respecto a la estructuración de esta clase de normas modificativas: *“54. División.- Puesto que la regla general es que las modificaciones muy extensas deben generar una norma completa de sustitución, las disposiciones modificativas sólo se dividirán en capítulos o títulos de modo excepcional. [] Por tanto, la unidad de división de las normas modificativas será normalmente el artículo. Los artículos se numerarán con ordinales escritos en letras y se destacarán tipográficamente”*.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En consecuencia, se propone revisar el tipo de notación numérica dado a todos los artículos del anteproyecto, utilizando para su sucesiva identificación ordinales escritos en letra: primero, segundo, tercero, etc.

Tratándose de modificaciones múltiples, como lo es la norma analizada, las reglas 57 y 58 de las DTNE recomiendan que si la modificación afecta a varios preceptos de una norma, el artículo correspondiente se dividirá en apartados, uno por precepto, que *“se numerarán con cardinales escritos en letra (uno, dos, tres...)”*.

En aplicación de la anterior recomendación, deberá revisarse la numeración otorgada a los apartados del artículo 23, por los que se modifican diversos artículos de la Ley 2/2022, de 18 de febrero.

Reproducción parcial o total.- Debe atenderse a la directriz 61 relativa a *“Reproducción íntegra de apartados o párrafos”*, que establece que *“En el caso de que se modifiquen varios apartados o párrafos de un artículo, el contenido de este se reproducirá íntegramente. Si se trata de modificaciones menores, cabe admitir la nueva redacción únicamente del apartado o párrafo afectados”*.

No se ha tenido en cuenta dicha recomendación en el artículo 10. Uno, ya que, tratándose de una modificación menor que afecta únicamente al apartado 1 del artículo 7, se ha optado por reproducir íntegramente el artículo, debiendo contemplar únicamente el apartado al que se otorga nueva redacción.

Economía de la cita.- La directriz 69 prevé 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”*.

Al revisar el texto se han observado supuestos en los que dicha pauta no ha sido aplicada, siendo destacables -sin ánimo exhaustivo- los siguientes:





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

- El artículo 12.Tres, que modifica el apartado 1 del artículo 42 de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha, el cual remite de modo genérico a *“la presente Ley”*.

- En el artículo 12.Cuatro, que modifica el artículo 49 se alude, en el apartado 1, a *“la presente norma”* y *“del presente artículo”*; en el apartado 2 se expresa *“del presente artículo”*; y en el apartado 3 *“en esta Ley”*.

- En el artículo 12.Once, que modifica los apartados 4 y 5 de la Disposición adicional cuarta, se expresa tanto en el apartado 4.a) y b) a *“esta Ley”*.

Cita de normas.- Respecto de las citas normativas contenidas en la disposición sometida a dictamen, resultan de aplicación las reglas 73 y 80 de las DTNE, referidas, la primera, a la cita de leyes estatales y, la segunda, a la primera cita y citas posteriores de normas, en los siguientes términos: *“La cita deberá incluir el título completo de la norma: TIPO (completo), NÚMERO Y AÑO (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, FECHA y NOMBRE”*; y *“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”*.

Deberán completarse con las prescripciones de la directriz 73, incorporando la fecha completa de aprobación, las citas que se hacen a la Ley 4/2025, de 11 de julio, de Simplificación, Agilización y Digitalización Administrativa en el artículo 6 del anteproyecto; e incorporando la denominación íntegra de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas, contenida en el artículo 22 nueve del anteproyecto.

La directriz 80 debería aplicarse a las citas que de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, y del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por Real Decreto Legislativo 18/1993, de 24 de septiembre, se efectúan en el artículo 22.Nueve y Diez del anteproyecto examinado. Igual directriz habrá de seguirse para





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

todas aquellas segundas citas y sucesivas de las normas identificadas en el apartado III de la exposición de motivos.

Por último, el apartado 4º de la Directriz V sobre apéndices, dispone que *“la parte citada de una norma se escribirá en minúscula: artículo, apartado, párrafo, disposición final primera, capítulo, sección, título, libro”*. Tal mandato debe acogerse en los siguientes artículos del anteproyecto, respecto de la cita de disposiciones adicionales y transitorias: artículo 9, 12.Diez, 12.Once y 23.Siete.

Cita de preceptos.- De conformidad con el apartado I.k).68 de las DTNE, la cita de preceptos de la misma o diferente disposición, habrá de hacerse de manera *“corta y decreciente, respetando la forma en que está numerado el artículo, con el siguiente orden: número del artículo, apartado y, en su caso, el párrafo de que se trate (Ejemplo: <<de conformidad con el artículo 6.2.a).1º, párrafo segundo, del Real Decreto...>>”*; y en todo caso respetando la numeración mediante cardinales arábigos utilizada en la redacción e identificación del mismo, según prevé la Directriz I.f).27. El mencionado criterio afecta fundamentalmente al apartado III de la exposición de motivos en la identificación del marco competencial en el que se elabora la norma. En consecuencia, se sugiere que se efectúe un repaso exhaustivo a todo su contenido, a los efectos de revisar la forma de citar los artículos del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha que atribuyen competencias legislativas a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, con el fin de depurar la técnica normativa empleada en la redacción del borrador normativo que ha sido examinado para la emisión de este dictamen.

Uniformidad tipográfica.- En lo que respecta a este apartado, convendría evitar la falta de uniformidad tipográfica en que se incurre con la utilización indistinta de iniciales mayúsculas y minúsculas al referirse a un mismo concepto. Esta falta de uniformidad se aprecia al referirse a la *“Consejería competente”* y *“consejería competente”*.

Asimismo, en el artículo 2.Dos conviene corregir la inicial minúscula, y escribir con inicial mayúscula el término *“Secretario del Consejo”*, por cuanto identifica un cargo oficial, miembro del Consejo Regional de Estadística y Datos. Igual corrección y por el mismo motivo, deberá escribirse





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

con inicial mayúscula “*Secretaría*” de la comisión de valoración en la referencia al artículo 20 del anteproyecto de ley incluida en el apartado III de la exposición de motivos.

II) Particulares.-

Exposición de motivos.- El apartado I.c.12 de las DTNE dispone que *“La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas”*.

El **apartado I** indaga en el objetivo y finalidad del anteproyecto pretendiendo vincularlo con la Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades, si bien, ya se ha comentado en consideraciones previas la inexistente conexión entre ambas normas, sin apreciar -pese a lo afirmado- que las materias cuya regulación se acomete en el anteproyecto vengan a acompañar o complementar los objetivos de dicha norma presupuestaria y, mucho menos, que contribuyan a *“la mejora de la distribución más equitativa de las obligaciones tributarias competencia de la Comunidad Autónoma y de eficiencia en su gestión”*, aspectos sobre los que no incide la mayor parte de las medidas cuya regulación se plantea. Se considera necesario, por tanto, que se elimine el apartado comentado.

En el **apartado III** se efectúa una descripción del contenido de cada uno de los artículos modificativos de otras tantas normas, habiéndose apreciado que en ocasiones la exposición que se hace de determinados preceptos es casi transcripción literal del propio texto normativo. Por tal motivo, respecto de aquellos artículos que se vean afectados por las observaciones esenciales formuladas en la consideración V, se sugiere que se adapte la redacción de la exposición de motivos a las variaciones que sufra el texto normativo después de adoptar, en cada uno de los artículos, las observaciones puestas de manifiesto en este dictamen.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

El mismo **apartado III**, al describir el contenido de la **sección 3ª del capítulo I**, sobre “*Gestión de personal*”, no efectúa exposición alguna sobre el título competencial autonómico para regular estas materias, omisión que deberá ser subsanada mediante la cita de los artículos 31.1.1ª y 39.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en los cuales se establecen las competencias de la Junta de Comunidades Castilla-La Mancha en materia de “*Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*” y, “*de acuerdo con la legislación del Estado [...] el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios, la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia, la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, y de los contratos y de las concesiones administrativas en el ámbito de la Comunidad*”.

En el **apartado III**, al referirse al contenido de la **disposición adicional segunda**, se expresa que su objeto es regular “*el uso de los medios de contención en el ámbito sanitario en sus distintas modalidades, física, química y farmacológica*”. Convendría suprimir la modalidad “*química*” pues no se encuentra incluida en el contenido normativo de dicha disposición adicional.

En el siguiente párrafo, la alusión a la “*Ley 14/2020, de 16 de diciembre*”, dentro de la disposición transitoria segunda, es incorrecta, pues la Ley de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha se aprobó en el año 2010. Por tanto, debe modificarse su identificación, corrigiendo el año de aprobación.

Debe señalarse, asimismo, en lo que respecta a la parte expositiva, que el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Administrativo Común de las Administraciones Públicas, relativo a “*Principios de buena regulación*”, dispone que “*En el ejercicio de la iniciativa legislativa [...], las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. En la exposición de motivos [...] de anteproyectos de ley [...], quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios*”. El cumplimiento de tal previsión requiere que en la parte expositiva de la norma





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

se atiende, aun brevemente, de modo justificado, a las razones que sostienen en el presente caso el cumplimiento de los citados principios.

Capítulo I. Medidas administrativas.-

Sección 1ª. Gestión administrativa y organización.-

Artículo 1. Modificación de la 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.- El artículo adiciona a la norma que modifica una disposición adicional tercera sobre el “*Depósito de fianzas arrendaticias*”, estableciendo en su **apartado 1** que “*las personas arrendadoras deberán depositar la fianza a que se refiere el artículo 36 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos*”.

El depósito de las fianzas derivadas de los contratos de arrendamiento de fincas urbanas en Castilla-La Mancha aparece regulado por el Decreto 6/2022, de 25 de enero, cuyo artículo 7.1 impone al sujeto obligado el ingreso de la totalidad del importe correspondiente al depósito de la fianza en la Caja General de Depósitos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Nada se dice en la disposición cuya adición se propone, ni se contiene en ella remisión alguna al referido Decreto 6/2022, de 25 de enero.

Considerando que la propuesta de modificación viene a imponer una obligación legal que se circunscribe al ámbito de las viviendas de protección pública, resulta aconsejable precisar el sujeto concreto obligado a depositar fianza y el lugar en el que deberá realizarse dicho depósito, a fin de eliminar la ambigüedad e indeterminación que presenta el apartado 1 de la disposición adicional transcrita.

A estos efectos, y sin perjuicio del desarrollo reglamentario propugnado en el apartado 4 de la misma disposición adicional tercera, se sugiere incorporar a la literalidad de la disposición analizada que la obligación de depósito de fianza viene impuesta a “*las personas arrendadoras de viviendas de protección pública*”, así como el destino físico en el que deberá efectuarse el depósito, ya sea la Caja General de Depósitos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha o cualquier otro.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Capítulo II. Medidas tributarias.-

Artículo 22. Modificación de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha.- El apartado seis del precepto propone la adición de un artículo 12.Octies a la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, por el que se introduce la regulación de la *“Deducción por ahorro-inversión en la adquisición o construcción de la primera vivienda habitual”* de las cantidades que los contribuyentes menores de 36 años depositen en cuentas de entidades de crédito con la finalidad de adquirir o construir su primera vivienda habitual en Castilla-La Mancha.

El **párrafo segundo del artículo 12.Octies.1** propuesto, establece lo siguiente: *“A los efectos de esta deducción se entenderá por adquisición de vivienda cuando se adquiera la plena propiedad de la misma, sin que tal consideración quede desvirtuada porque esta propiedad se comparta con otros cotitulares”*.

A fin de lograr un mayor rigor jurídico y respetar la homogeneidad en la redacción de otros preceptos de la propia norma que se modifica -de contenido análogo-, se sugiere adoptar similar literalidad, sirviendo para ello de ejemplo el artículo 12.Ter.6.b), a cuyo tenor: *“Se entenderá por adquisición de vivienda habitual, la adquisición en sentido jurídico del derecho de propiedad o pleno dominio de la misma [...]”*. De esta forma, podría sustituirse la expresión subrayada *“cuando se adquiera”* por la de *“la adquisición de”*.

Por su parte, el último inciso del artículo 12.Octies.3.b), sobre las cuentas en las que se depositen las cantidades base de la deducción, dispone que *“En el caso de tributación conjunta el importe de la deducción se prorrateará entre los contribuyentes en función a la aportación realizada”*. Para completar el sentido del texto propuesto y sentar el criterio de reparto de la deducción, convendría añadir que el prorrateo se efectuará *“entre los contribuyentes en función de la aportación realizada por cada uno de ellos”*.

Artículo 23. Modificación de la Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.- En su apartado Uno se pretende la modificación del artículo 46.1 de la Ley 2/2022,





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de 18 de febrero, mediante la adición de un nuevo supuesto de no sujeción al pago del Canon Medioambiental de la Directiva Marco del Agua o Canon DMA, del siguiente tenor literal: “1. *No están sujetos al canon DMA: [...]* c) *Los elementos de protección contra incendios, así como las Bocas de Incendio Equipadas (BIEs)*”.

La Ley 2/2022, de 18 de febrero, dedica los capítulos II y III de su Título V a la regulación del Canon DMA, estableciendo el artículo 43.1, sobre “*Normas generales*”, que “[...] *Este canon grava el uso y consumo del agua en el territorio de la Comunidad Autónoma, a causa de la afección al medio que su utilización produce*”, lo cual ratifica el artículo 44 al definir el hecho imponible en los siguientes términos: “1. **Constituye el hecho imponible del canon DMA el uso o consumo real o potencial de agua de cualquier procedencia, con cualquier finalidad y mediante cualquier aplicación, incluso no consuntiva, siempre que el agua sea suministrada por redes de abastecimiento públicas o privadas o su vertido final se realice a redes municipales de saneamiento o a sistemas generales de colectores públicos, a causa de la afección al medio que produce su uso o utilización, aún en los casos en los que no se introduce contaminación física, química o biológica. Se incluyen dentro del hecho imponible las pérdidas de agua en las redes de abastecimiento en baja, en los términos previstos en esta ley. []** 2. El **canon se exigirá según los usos y consumos** siguientes: [...]”.

La sola lectura de los preceptos transcritos pone en evidencia que lo gravado es el uso o el consumo, de manera que solo podrán establecerse supuestos de no sujeción o exención del tributo para usos o consumos de agua concretos, toda vez que únicamente puede exencionarse aquello que originariamente constituye un hecho sujeto al pago del tributo. Sin embargo, la no sujeción al tributo que pretende introducirse mediante la norma modificativa examinada viene referida a “*elementos de protección contra incendios, así como las Bocas de Incendio Equipadas (BIEs)*”, esto es, a objetos, infraestructuras, elementos del mobiliario urbano, bienes muebles, que en ningún caso vienen establecidos como hecho imponible del canon.

Por lo anterior, y a fin de que la no sujeción pretendida goce de validez jurídica y normativa, deberá completarse con el uso o consumo del agua que pueda realizarse a través de los elementos citados, en sintonía, por lo demás,





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

con los otros dos supuestos de no sujeción previstos en el mismo precepto. Esto es, habrá de incorporarse a la letra del precepto que no está sujeto al Canon DMA el uso o consumo de agua realizado con la utilización de los elementos de protección contra incendios y de las Bocas de Incendio Equipadas.

En el **apartado tres** se propone la modificación del artículo 55.3 y 4, y la adición de un **artículo 55.5** de la Ley 2/2022, de 18 de febrero, del siguiente contenido normativo: “5. *Se aplicará una bonificación del 100% sobre la cuota íntegra del canon a las personas que cuenten con un grado de discapacidad igual o superior al 33%*”.

El artículo 55 establece los supuestos en los que se aplicarán “*Bonificaciones de la cuota para usos domésticos y asimilados*”, exigiendo la prueba de la situación bonificada por diferentes medios. Así, en el caso de las familias numerosas, deberá acreditarse la titularidad del consumo vinculado a la vivienda habitual; en las familias monoparentales y mujeres víctimas de violencia de género, bastará una declaración responsable; para las personas en riesgo de exclusión social se requiere un certificado de Servicios Sociales. No obstante, el apartado 5 que pretende añadirse contempla una bonificación sobre la cuota para las personas que cuenten con un grado de discapacidad igual o superior al 33%, sin solicitar acreditación alguna.

Tal regulación, no solo difiere de lo declarado en la exposición de motivos, en cuyo apartado III, al referirse al artículo 23 del anteproyecto señala que “*se incluye una bonificación del 100% para las personas que acrediten un grado de discapacidad igual o superior al 33%*”, sino que a criterio de este Consejo, podría generar desigualdad con los demás colectivos favorecidos por la deducción reconocida. Por ello, debería incluirse en el apartado 5 propuesto un último inciso que imponga la debida acreditación o justificación de la situación de discapacidad que permite beneficiarse de la bonificación.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.- Con el fin de dotar de coherencia al régimen de derogaciones previsto en esta disposición respecto de la regulación transitoria contenida en las disposiciones transitorias de la Ley, resulta aconsejable incorporar una





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

cláusula de salvaguarda. A tal efecto, se propone iniciar su redacción del siguiente modo: “*Sin perjuicio de lo establecido en las disposiciones transitorias, quedan derogadas [...]*”.

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

En el apartado III de la exposición de motivos, al describir el contenido del artículo 1 del anteproyecto, suprimir el adjetivo “*nueva*” al referirse a la disposición adicional tercera que se añade, pues se considera redundante.

En el mismo apartado III, respecto del artículo 2, sustituir el condicional negativo “*si no*”, por la conjunción adversativa “*sino*”.

En la presentación que del artículo 5 se hace en el apartado III de la exposición de motivos, se alude a “*las modificaciones de los artículos 10.1 y 21*” del TRLOTAU. Para una exacta identificación de las normas que se modifican dentro del TRLOTAU, deberá sustituirse el sustantivo “*artículos*” por el de “*apartados*”, adicionando “*de la disposición preliminar*”.

En la descripción del artículo 16 del apartado III de la exposición de motivos, suprimir la preposición “*a*” entre “*la*” y “*persona titular*”.

En el artículo 2.Dos, la modificación del artículo 37.3 de la Ley 10/2002, de 21 de junio, completar la competencia de la Consejería con la adición de “*y gobernanza del dato*”.

Dentro del artículo 22.Siete, sustituir “*el párrafo cc)*” por “*la letra cc)*” en el artículo 12 nonies.3.

En el artículo 22.Diez, en el segundo párrafo de la modificación propuesta para el artículo 21.2.c), escribir “*integrado*” en masculino, pues se refiere al “*sujeto pasivo del impuesto*”.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En el artículo 22.Once, añadir la numeración (“3.”) del apartado del artículo 40 que se modifica.

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

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

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

Firmado digitalmente el 22/01/2026 13:42
JUAN LUIS RAMOS MENDOZA
Secretario/a General Consejo Consultivo
Conforme

Firmado digitalmente el 22/01/2026 13:43
FRANCISCO JAVIER DE IRIZAR ORTEGA
Presidente/a Consejo Consultivo

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

