

**ACTIVIDAD DEL CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA-LA MANCHA
EN MATERIA CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIA.**

M^a Joaquina Guerrero Sanz
Letrada del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

Recibido: 20-07-2017

Aceptado: 30-07-2017

En el año 2016, la labor del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, referida al ejercicio de competencias constitucionales y estatutarias -atribuidas por la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, que regula dicho órgano y el Gobierno de nuestra comunidad autónoma-, se ha concretado en la emisión de seis dictámenes sobre anteproyectos de ley y uno sobre un convenio de colaboración entre la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha y la de Madrid, asuntos que el Gobierno de la región ha sometido a la consideración de este órgano consultivo antes de su aprobación por las Cortes Regionales.

Como viene siendo habitual, en la exposición que se realizará se recogerán las consideraciones de carácter esencial que conviene recordar como doctrina más significativa referida a la materia que nos ocupa.

El esquema que se seguirá en cada uno de los apartados del presente trabajo se estructurará, a su vez, en tres bien diferenciados, referidos a la finalidad del anteproyecto, consideraciones fundamentales emitidas por el Consejo y el nivel de atención que dichas observaciones hayan tenido en el texto normativo aprobado por las Cortes de Castilla-La Mancha.

Procede, pues, adentrarse en la exposición descrita.

Dictámenes sobre anteproyectos de Ley.

Dictamen número 13/2016, de 20 de enero, solicitado por la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2016.

La Memoria justificativa de la norma sometida a dictamen recogía las principales innovaciones que contemplaba en relación con la Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el ejercicio 2015, realizando el dictamen las consideraciones de carácter esencial que se pasan a describir.

El **artículo 31** del Anteproyecto por remisión a la normativa básica estatal sobre tramitación de urgencia, se limitaba a disponer que se aplicará tal tramitación y sus consecuencias a los procedimientos que se desarrollen en ejecución de las actuaciones definidas en el anexo V de aquél, y preveía que, en cualquier caso, fuera de aplicación el plazo inferior reconocido, en el supuesto de que ya es-

tuviera regulado, encomendando asimismo a las personas titulares de las distintas consejerías y organismos competentes velar por la aplicación de esa tramitación de urgencia.

El Consejo se cuestionó si dicha disposición podía formar parte del articulado de la Ley de Presupuestos en los términos exigidos por la doctrina del Tribunal Constitucional que se recoge en el dictamen.

Así, *“constituye doctrina consolidada de dicho Alto Tribunal la relativa a los límites materiales de las Leyes de Presupuestos deducibles del artículo 134, apartado 2 de la Constitución, que distingue entre un “contenido esencial” o “indisponible”, mínimo y necesario, concretado en la previsión de ingresos y habilitación de gastos para un ejercicio económico y en las normas de naturaleza financiera que “desarrollan y aclaran los estados cifrados, esto es las partidas presupuestarias propiamente dichas”; y un “contenido eventual” o “no necesario”, integrado por todas aquellas normas incluidas en la Ley de presupuestos que, “sin constituir directamente una previsión de ingresos o habilitación de gastos del Estado, responden a los criterios de política económica del Gobierno, o en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto” (por todas y con cita de anteriores, la Sentencia 248/2007, de 13 de diciembre).*

Y la Sentencia de Tribunal Constitucional 152/2014 de 25 de septiembre de 2014, señala lo siguiente: *“Para determinar si tiene cabida en una ley de presupuestos, por ser admisible como contenido eventual, «es necesario que guarde una conexión económica -relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno- o presupuestaria -para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto» [STC 217/2013, de 19 de diciembre (RTC 2013,217), FJ 5 a); con cita de las SSTC 274/2000, de 15 de noviembre (RTC 2000,274), FJ 4; 109/2001, de 26 de abril (RTC 2001,109), FJ 5; 238/2007, de 21 de noviembre (RTC 2007,238), FJ 4; 248/2007, de 13 de diciembre (RTC 2007,248), FJ 4; 74/2011, de 19 de mayo (RTC 2011,74), FJ 3; 9/2013, de 28 de enero (RTC 2013,9), FJ 3 b); y 206/2013, de 5 de diciembre (RTC 2013,206), FJ 2 b)]. Sólo si se cumplen las citadas condiciones es posible justificar «la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las leyes de presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE (RCL 1978,2836), esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la ley de presupuestos generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2*

CE)» [STC 76/1992, de 14 de mayo (RTC 1992,76, FJ 4 a)]. En consecuencia, si bien la ley de presupuestos puede ser un instrumento para una adaptación circunstancial de las distintas normas, no tienen en ella cabida las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico, a menos que éstas guarden la suficiente conexión económica (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o presupuestaria (para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto).

Cumplidos los citados condicionantes, hemos considerado que pueden incluirse en una ley de presupuestos medidas que tengan como finalidad y consecuencia directa la reducción del gasto público (STC 65/1990, de 5 de abril (RTC 1990,65), FJ 3, sobre normas de incompatibilidad de percepción de haberes activos y de pensiones), o su aumento (STC 237/1992, de 15 de diciembre (RTC 1992,237), relativa al incremento de retribuciones salariales para el personal al servicio de las Administraciones públicas), así como la creación de un complemento retributivo para determinados cargos públicos (STC 32/2000, de 3 de febrero (RTC 2000,32)), o la sujeción al derecho privado de la red comercial de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado [STC 217/2013 (RTC 2013,217 , FJ 5 e)], entre otros ejemplos. Por el contrario, quedarían en principio excluidas de estas leyes las normas propias del Derecho codificado, u otras previsiones de carácter general en las que no concurra dicha vinculación inmediata y directa [...].

También hemos descartado que puedan tener cabida en una ley de presupuestos algunas normas que integran el régimen de la función pública; por ejemplo, las relativas a los procedimientos de acceso de los funcionarios sanitarios locales interinos a la categoría de funcionarios de carrera (STC 174/1998, de 23 de julio (RTC 1998,174), FFJJ 6 y 7), de provisión de los puestos de trabajo del personal sanitario (STC 203/1998, de 15 de octubre (RTC 1998,203), FFJJ 3 a 5), de edad de pase a la situación de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (STC 234/1999, de 16 de diciembre (RTC 1999,234), FFJJ 4 y 5) o, recientemente, los requisitos de titulación necesaria para acceder al Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas (STC 9/2013 (RTC 2013,9), FJ 3), así como en general las normas típicas del derecho codificado u otras previsiones de carácter general en las que no concurra dicha vinculación (STC 86/2013 (RTC 2013,86), FJ 4; con cita de las SSTC 248/2007, de 13 de diciembre (RTC 2007,248), FJ 4; 74/2011, de 19 de mayo (RTC 2011,74), FJ 3; y 9/2013 (RTC 2013,9), FJ 3).

La clave, por tanto, radica en que la conexión con el objeto del presupuesto (habilitación de gastos y estimación de ingresos) sea directa, inmediata y querida por la norma; [...]”.

En cuanto a las Leyes de Presupuestos autonómicas, el Consejo cita la sentencia 180/2000, de 29 de junio, que ya confirmó, en consonancia con lo expresado en anteriores pronunciamientos, la aplicación de la doctrina que se acaba de reproducir, señalando al respecto que *“el canon de constitucionalidad aplicable a las fuentes normativas de las Comunidades Autónomas es por tanto, el que se contiene en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las Leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas. [...] Existe una sustancial identidad entre las normas que integran el bloque de la constitucionalidad aplicable a la institución presupuestaria de la Comunidad Autónoma y cuanto dispone, respecto del Estado, el artículo 134.2 de la Constitución Española, norma de la cual, la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha deducido la existencia de límites materiales al contenido normativo de las Leyes de Presupuestos y a su utilización como instrumento de legislación (Sentencia 174/1998)”*.

A la luz de la doctrina constitucional expuesta, el Consejo examinó el precepto cuestionado, analizando si el mismo *“forma parte del núcleo esencial, mínimo e indisponible del anteproyecto de Ley de Presupuestos que se somete a dictamen -al constituir previsión de ingresos o habilitación de gastos- o bien si su inclusión en la Ley de Presupuestos se fundamenta en que aquélla puede formar parte del contenido accidental de la Ley, por cumplirse las dos condiciones exigidas por la doctrina constitucional: conexión económica directa con los ingresos o gastos o vehículo director de la política económica del Gobierno, o presupuestaria, para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto*.

Se fundamentó en el dictamen que *“resulta evidente que la regulación contenida en el artículo analizado (aplicación de la tramitación de urgencia a determinados procedimientos) no forma parte del núcleo esencial, mínimo e indisponible de las Leyes de Presupuestos, en cuanto no contiene la expresión cifrada de una previsión de ingresos o habilitación de gastos, tal y como el Alto Tribunal exige, por lo que debe analizarse si la misma podría formar parte del denominado “contenido eventual”, por concurrir en el las dos condiciones anteriormente señaladas*.

Así, por lo que respecta a la habilitación de gastos o previsión de ingresos y habida cuenta que el contenido esencial del precepto examinado es eminentemente procedimental por cuanto determina la aplicación de la tramitación de urgencia “en los procedimientos que se desarrollen en ejecución de las actuaciones definidas en el anexo V”, ninguna conexión directa se vislumbra con aquéllos, si acaso muy remota en tanto que en dicho anexo V al que se remite se recogería la cuantía de diversos créditos para el ejercicio 2016, y por tanto no en la forma exigida por la doctrina del Tribunal Constitucional.

Por idéntica razón la conexión del precepto analizado con el contenido presupuestario tampoco se demuestra inmediata; sí que cabría admitirla en relación con las normas atinentes a la limitación de modificaciones presupuestarias y ejecución de los pagos que se contemplan en los artículos 32 y 33, en cuanto que constituyen normas incardinables en las de ejecución o gestión presupuestaria que coadyuvan a lograr uno de los principales objetivos que se pretenden con la ley de presupuestos proyectada como es la “recuperación social”, según reza su propia Exposición de Motivos. En contraposición a estas, el precepto analizado, de carácter procedimental, en cuanto que únicamente incide en la reducción de plazos a fin de agilizar la resolución de los procedimientos que al efecto se desarrollen, en nada afecta a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma en sí mismos considerados, ni a su ejecución, por lo que tampoco desde esta perspectiva puede justificarse su inclusión en la ley de presupuestos.

En atención a cuanto se acaba de exponer, y en cuanto la inclusión del precepto analizado en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma excedería los límites materiales propios de ésta proclamados por la doctrina del Tribunal Constitucional, debe proponerse su supresión del anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades para 2016. Asimismo ha de sugerirse que su contenido sea incluido al igual que el anexo V al que se remite, con los ajustes y modificaciones que sean pertinentes, en el Capítulo I del anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha, actualmente en tramitación”.

El segundo de los preceptos cuestionados fue el **artículo 42** del Anteproyecto, que regulaba las competencias en materia de costes del personal al servicio del sector público, estableciendo asimismo un supuesto de nulidad radical que, consideraba el Consejo, cabía en el ámbito de determinación de las Cortes.

En el dictamen se estimó que la regulación debía ser más precisa, razonando que “en su texto actual se identifican como afectados por la nulidad radical

“todos los acuerdos, convenios, pactos o instrumentos similares” cuya concreta identificación no puede hacerse derivar de estas denominaciones, de las que no resultan claros sus límites delimitadores. Por lo tanto el cumplimiento de la exigencia de claridad del supuesto de nulidad radical hay que vincularlo al contenido de tales “instrumentos” (expresión con la que se unifican los nominados acuerdos, convenios, pactos e instrumentos similares). El texto pretende hacerlo con dos determinaciones que aparecen separadas: una primera, que su “contenido se refiera a gastos imputables al capítulo de gastos de personal de los presupuestos” (de determinados órganos a los que sí identifica con precisión); una segunda, según la cual de tales “instrumentos” no podrían “derivarse, directa o indirectamente, incremento del gasto público en materia de costes de personal, ni incrementos en las retribuciones por encima del límite contemplado en el apartado 2 del artículo 35”.

La primera aparece como la forma de identificación de los instrumentos para los que el órgano administrativo que pretenda contraerse a ellos ha de obtener un “informe previo y favorable” de otro órgano (la consejería competente en materia de hacienda a través de la dirección general en materia de presupuestos). A continuación se añade que sin el informe tales instrumentos no tendrían “plena efectividad” [...] “siendo nulos de pleno derecho los que se alcancen sin dicho informe”. A este respecto hay que señalar la clara contradicción entre ambas expresiones: si se declaran radicalmente nulos los acuerdos, convenios, pactos o instrumentos similares por no haber obtenido con anterioridad a que “se alcancen” (por utilizar la misma expresión que el precepto) un informe favorable, no cabe suponer su existencia sin “plena efectividad” como si esta, y no la validez de los citados instrumentos dependiera en este caso de circunstancias y trámites posteriores.

La segunda es la que podría servir para fijar con precisión el criterio decisivo para identificar el conjunto de los “instrumentos” cuya nulidad radical se pretende; y puede cumplir esta función puesto que expresa la razón de fondo que justifica dicha nulidad: que se produzcan incrementos de gasto para los que no se haya obtenido previamente el informe favorable. Sin embargo para que cumpla con claridad esa función no resulta lo más adecuado que se contemple como un mero posible efecto (“sin que de los mismos se pueda derivar”) que se quiere evitar sino como la causa que hace exigible el informe previo y favorable.

En conclusión, el precepto para lograr la claridad necesaria a efectos de seguridad jurídica exigible debería configurar el supuesto de nulidad que pretende establecer del siguiente modo.

Primero, fijando la exigencia de solicitud de un informe de la consejería y la dirección general referidas cuando, en virtud de dichos instrumentos, cualquier órgano de la Administración de la Junta, sus organismos autónomos, entidades y empresas públicas, fundaciones públicas regionales y otros entes instrumentales (identificadas en el artículo 1.1, apartados b) al g) del anteproyecto) pretendan suscribir cualquier acuerdo, convenio, pacto o instrumento similar cuyo contenido implique obligaciones de gastos imputables que conlleven, directa o indirectamente, un incremento del gasto público en materia de costes de personal o incrementos en las retribuciones por encima del límite contemplado en el artículo 35, apartado 2.

Segundo, estableciendo la necesidad de obtener un informe favorable con carácter previo a la declaración de voluntad de contraer y formalizar los referidos instrumentos.

Tercero, estableciendo la nulidad radical de los mismos que se suscriban sin la existencia de ese acto administrativo previo de la consejería, a través de la dirección general competente en materia de presupuestos.

Finalmente, podría incluirse en el artículo regulador de este supuesto de nulidad, la obligación de los citados órganos, organismos y entidades de comunicar a las partes con las que se pretenda acordar, convenir o pactar que la validez del acuerdo, convenio, pacto o similar requiere el acto administrativo previo autorizador (el referido informe)”.

La disposición finalmente aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha fue la Ley 1/2016, de 22 de abril, de Presupuestos Generales de la Junta de Castilla-La Mancha, que atendió las recomendaciones de carácter esencial efectuadas en el dictamen.

Dictamen número 315/2016, de 28 de septiembre, solicitado por la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2017.

Al igual que ocurriera con el anterior dictamen, la Memoria del presente Anteproyecto recogía las principales innovaciones que contemplaba en relación con la Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el ejercicio 2016.

Sólo realizó una observación de carácter esencial respecto al **artículo 42**, relativo a las competencias en materia de costes del personal al servicio del sector público, que en su apartado 1 recogía la exigencia de solicitar y obtener el informe favorable de la dirección general competente en materia de presupuestos previamente al inicio de la negociación por la Administración autonómica, organismos autónomos, empresas, fundaciones y demás entidades instrumentales, de acuerdos, convenios, pactos o instrumentos similares que conlleven un incremento de gasto de personal o *“incrementos en las retribuciones por encima del límite previsto en el artículo 35.2”* de la ley.

Este último precepto establecía asimismo que, con efectos a partir del 1 de enero de 2017, las retribuciones íntegras de los empleados públicos -ya se trate de altos cargos, puestos directivos, personal funcionario, estatutario o laboral- *“experimentarán, en su caso, el incremento que establezca la legislación básica del Estado con respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2016 en términos de homogeneidad para los dos periodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal, como a la antigüedad del mismo”*.

Entendió el Consejo que *“la legislación básica del Estado constituye, de este modo, un referente en la fijación de las retribuciones de los empleados públicos y un límite para la misma -así lo afirma el propio inciso del artículo 42.1 que se ha transcrito-*

Sin perjuicio de ello, los términos en que está redactado el apartado contemplan la posibilidad de que el titular de la aludida dirección general pueda pronunciarse en sentido favorable -o no- al pacto o convenio proyectado aun cuando dicho instrumento rebase el aludido límite. Tal posibilidad debería eliminarse del texto.

Se considera, por tanto, que debería revisarse la redacción otorgada al precepto, modificando su dicción a fin de evitar la disfunción expuesta”.

A la fecha de finalización del presente trabajo, mayo de 2017, no se había producido la aprobación del Anteproyecto.

Dictamen 258/2016, de 19 de julio, sobre el anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.

En el informe-propuesta suscrito por el Director de la Oficina de Transparencia y Control Presupuestario de la Vicepresidencia se efectuaban varias conside-

raciones sobre la conveniencia de proceder a la redacción de un nuevo anteproyecto de Ley regulador de las medidas de transparencia y el buen gobierno en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, cuyo primordial referente legal se halla en la regulación estatal contenida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que concedía a las Comunidades Autónomas un plazo de dos años para adaptarse a su contenido obligacional.

El texto de la norma sometida a dictamen fue acreedora de las observaciones de carácter esencial que se sistematizan y se describen a continuación.

A) Relacionadas con el respeto o modo de reproducción de la normativa básica estatal.-

Con carácter previo a la descripción de las observaciones de este tipo a realizar en el dictamen, se recogió la doctrina al respecto contenida en el 23/2015, de 28 de enero, emitido con motivo de un anterior anteproyecto de Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana, que, finalmente, no llegó a ser cursado a las Cortes Regionales.

En el citado dictamen, el Consejo puso de manifiesto, con carácter general, la problemática frecuentemente planteada por la reproducción de normas básicas estatales o dictadas por el Estado en ejercicio de sus competencias exclusivas. A tal efecto, volvió a remitirse a lo ya significado en el citado dictamen 23/2015, en el que manifestó lo siguiente: “[...] *el marco normativo en el que viene a insertarse el texto legal proyectado aparece notablemente condicionado por la obligada observancia de determinaciones plasmadas en preceptos que gozan de la condición de normativa básica fijada por el Estado en ejercicio de sus competencias exclusivas. Este condicionamiento viene dado, primordialmente, por la mayor parte del articulado de la tan citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, toda vez que lo señalado en su disposición adicional octava -sobre el “título competencial” ejercido- lleva a interpretar que los preceptos no aludidos expresamente en la misma ostentan, de forma indiferenciada, la condición de normativa dictada al amparo de los títulos competenciales concernientes a: “regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” -artículo 149.1 1^a de la Constitución-, “Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”-artículo 149.1 13^a de la Constitución- y “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus*

funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas [...]” -artículo 149.1 18ª de la Constitución-. Pese a que la cita conjunta de los tres títulos competenciales previamente aludidos provoque ciertas dificultades de diferenciación entre preceptos conceptuales como genuina normativa básica estatal, asociada al ejercicio de competencias compartidas con las Comunidades Autónomas, preceptos que ejercen “competencias horizontales”, o normativa de necesaria observancia no susceptible de desarrollo por el legislador autonómico, la problemática que genera el acatamiento de esos preceptos o las alternativas que ofrece su eventual forma de integración en normas autonómicas, debe ser abordada siguiendo los criterios constitucionales sentados respecto al tratamiento de la normativa estatal, ponderando, en su caso, el carácter básico declarado en esta ocasión de forma implícita. [] Esta es una cuestión que ya ha sido abordada en numerosas ocasiones por este Consejo, con motivo del examen de proyectos legales o reglamentarios de disposiciones autonómicas incardinables en dichos ámbitos competenciales compartidos o transversalmente vinculados con competencias exclusivas del Estado. Así, como ejemplo cercano de repaso de la doctrina enunciada por el Tribunal Constitucional sobre la problemática generada por la repetición indiscriminada o aparentemente aleatoria de preceptos legales estatales en normas autonómicas, viene al caso lo expuesto en el reciente dictamen 168/2014, de 21 de mayo, donde este Consejo se inclinó por dotar de esencialidad a algunos reparos asociados a problemas de inseguridad jurídica derivados de este tipo de reproducciones, exponiéndose al efecto: [] “En aras a analizar los citados problemas de seguridad jurídica y, por consiguiente, de constitucionalidad, debe traerse a colación la doctrina del Tribunal Constitucional contenida entre otras en la Sentencia 314/2005, de 21 de diciembre, con cita de la más relevante jurisprudencia anterior mantenida en Sentencias tales como la 162/1996, de 17 de octubre, o 150/1998, de 2 de julio, y de la cual se hacen eco pronunciamientos más recientes como los de las Sentencias 18/2011, de 3 de marzo, 137/2012, de 19 de junio y 201/2013, de 5 de diciembre. [] En concreto señala el Alto Tribunal en el referido pronunciamiento lo siguiente: « [...] La doctrina constitucional relevante para la resolución de este segundo motivo de impugnación [...] se halla sintetizada en la STC 162/1996, de 17 de octubre (F.3); síntesis que posteriormente se reproduce en la STC 150/1998, de 2 de julio (F.4). De acuerdo con dicha doctrina, “cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes (SSTC 341/1993 y 164/1995), pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción

por Ley de preceptos constitucionales (STC 76/1983 F.23), en otros casos en los que Leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982, entre otras muchas) o, incluso, cuando por Ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una Ley Orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía”. [] Este riesgo adquiere una especial intensidad cuando concurre el vicio de incompetencia material de la Comunidad Autónoma, “porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (F.8) y más recientemente recogido en las SSTC 62/1991 [F.4, apartado b)] y 147/1993 (F.4) como antes citamos, la simple reproducción por la legislación autonómica además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas” (ibídem). Aunque también hemos precisado que “esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas... por el legislador autonómico (leges repetitae) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico” (STC 47/2004, de 29 de marzo, F.8)». [] Partiendo de esta doctrina jurisprudencial, el Tribunal a continuación matiza su pronunciamiento al caso distinguiendo dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas de las cuales se derivan distintas consecuencias: “[...] El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal (salvo supuestos excepcionales como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo), en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto”. [] En suma, la inconstitucionalidad

*dad se producirá siempre en el caso de repetición de leyes estatales aprobadas en ámbitos de competencia exclusiva del Estado; en cambio, en el caso de las competencias compartidas según el esquema bases-desarrollo, solo podrá hablarse de dicha inconstitucionalidad en los casos en que esta técnica conlleve infracción de la seguridad jurídica. Y esta infracción se produciría, en palabras de López Guerra, “si la norma autonómica indujera a confusión, en el sentido de postular aparentemente que las bases estatales no fueran aplicables” (Luis López Guerra, “La técnica legislativa ante la jurisdicción constitucional”, en *La técnica legislativa a debate*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 303), como podría ser el caso de reproducciones parciales, o con añadidos u omisiones. En general, como alternativa a la reproducción se ha postulado doctrinalmente la remisión (véase López Guerra, *op. cit.*, pág. 303), o la indicación expresa de que un artículo es repetición de otra ley (Piedad García-Escudero Márquez, “Manual de técnica legislativa”, Civitas, Madrid, 2011, p. 235), si bien esta última opción solo resulta aplicable, como más adelante se dirá, al caso de competencias compartidas”.*

Conforme a los criterios jurisprudenciales y doctrinales previamente expuestos, las observaciones sobre el inadecuado cumplimiento de los criterios de constitucionalidad anteriormente señalados o el apartamiento de determinaciones estatales aprobadas con carácter básico, fueron las siguientes:

1) Información sobre convenios, encomiendas y encargos.- El artículo 17 del anteproyecto regulaba las obligaciones de publicidad activa relativas a información concerniente a “*convenios, encomiendas y encargos*”.

El artículo 8.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre establece en su inciso final: “[...] *Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma*”. Por su parte, el precepto legal proyectado disponía al respecto que se deberían hacer públicas “[...] *Las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, duración, presupuesto, obligaciones económicas y las contrataciones que, al amparo de dichas autorizaciones, se realicen con mención de los adjudicatarios, importe de las mismas y desarrollo de su ejecución*”.

Señaló el Consejo que “*La comparación de ambos preceptos permite apreciar que, además de algún añadido previsto en la norma autonómica sobre la información a divulgar, el término “subcontrataciones” de la disposición estatal ha sido sustituido por el de “contrataciones”, lo cual supone, en principio un*

apartamento de las previsiones de la norma estatal de referencia. Bien es cierto que el uso del término “subcontrataciones” en el precepto estatal resulta algo desconcertante, en cuanto que parece una formulación poco rigurosa y cuya interpretación más lógica llevaría implícita la consideración de la encomienda de gestión como una variante contractual, lo cual es claramente contrario a la naturaleza de esa figura –ex artículo 15.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, o 11.1 de Ley 40/2015, de 1 de octubre-. De tal modo, el empleo del vocablo “contrataciones” en el texto proyectado vendría a corregir la aparente incongruencia o falta de precisión suscitada por el tenor del precepto estatal aludido, que, sin motivo plausible, impone una obligación informativa sobre las subcontrataciones, pero no sobre las contrataciones que las hubiesen propiciado. Aun así, para evitar incurrir en una omisión del deber de información sobre subcontrataciones que literalmente es el que ha sido enunciado en dicho precepto estatal, parece aconsejable que el epígrafe analizado incorpore ambas denominaciones o figuras contractuales, haciendo mención tanto a las contrataciones como a las subcontrataciones que se celebren en ejercicio y cumplimiento de encomiendas de gestión”.

2) Tramitación.- El artículo 32 del texto proyectado considera el Consejo que pretendía ser de aplicación, “*supuestamente, tanto a las solicitudes de acceso a información, como a las peticiones de reutilización de datos y documentos, así como a los procedimientos subsiguientes -dada la remisión efectuada en el artículo 28.2 del anteproyecto-*”. Tomaba como referencia el contenido del artículo 19 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que establece al efecto para los procedimientos de acceso a la información pública: “*Artículo 19. Tramitación. [] 1. Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante. [] 2. Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución. [] 3. Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación. [] 4. Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”.*

Al contrastar el contenido de este artículo con las determinaciones de su homónimo en el texto autonómico proyectado en el dictamen se advierte, *en primer término, que las cautelas introducidas en el apartado 3 del artículo 19, por razón de la posible afectación de derechos o intereses de terceros se han redefinido en unos términos no enteramente coincidentes, disponiendo el precepto proyectado -artículo 32.3- que en esos casos, si los posibles afectados están identificados o son fácilmente identificables, “[...] se les debe dar traslado de la solicitud, y tienen un plazo de quince días para presentar alegaciones, suspendiéndose el plazo para resolver hasta la recepción de las alegaciones o el transcurso del plazo máximo de presentación, **si estas pueden resultar determinantes del sentido de la resolución**”*. El cotejo de ambos preceptos permite ver que el sistema de salvaguarda de los derechos e intereses de terceros instaurado con carácter básico por la norma estatal se deja aquí supeditado -no se sabe si en su integridad o solo respecto de los mencionados efectos suspensivos del plazo de resolución- a la concurrencia de una circunstancia que, no solo aparece configurada como un concepto jurídico de muy difícil concreción: el alcance determinante de las potenciales alegaciones; sino que, además, ha sido construido mediante una formulación que parece reñida con la lógica, en la medida en que, a priori, no parece razonable hacer disquisiciones sólidas sobre el carácter determinante de unas alegaciones que ni siquiera han sido recibidas por el órgano competente para tramitar o resolver la petición de acceso a la información. [] De otro lado, es también apreciable que el artículo 32 analizado viene a recoger todas la reglas de actuación contempladas en el artículo 19 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, pero obviando por completo las determinaciones de su apartado 4 -previamente transcrito-, relativo al acceso a información disponible en un órgano o entidad pero generada total o principalmente en otro distinto, lo que parece constituir un caso de reproducción incompleta de normativa básica que podría generar los problemas de inseguridad jurídica reprobados por la doctrina del Tribunal Constitucional”.

3) Resolución.- El apartado 1 del artículo 33 del Anteproyecto estaba destinado únicamente a los sujetos mencionados en el artículo 4.1.a) de la propia Ley estatal, que eran la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y los organismos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ella, y señalaba en su inciso final cuál era el plazo disponible para dictar y notificar resolución en los procedimientos de acceso a información o reutilización de datos y documentos, significando al respecto que la correspondiente resolución “[...] *habrá de notificarse en el plazo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, con un máximo de 45 días naturales desde su presentación*”.

También aquí la norma autonómica proyectada se inspiraba en las previsiones del artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que establece para los procedimientos de acceso a la información: “1. La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver [...]”.

El Consejo puso de manifiesto que “la confrontación de ambas regulaciones deja ver que el precepto autonómico proyectado, con el limitado alcance resultante de su remisión a una reducida parte de su ámbito subjetivo, introduce una singularidad que condiciona sustancialmente la operatividad del plazo de un mes establecido por la normativa estatal de referencia para todos los sujetos concernidos. [] Para el análisis adecuado de esta problemática y la emisión de un pronunciamiento sobre la viabilidad de ese plazo de 45 días previamente referido, dada la ya cercana entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, conviene centrarse en el contenido del artículo 21 de dicha disposición legal, apartados 2 y 3, donde se prevé, como regla de carácter general aplicable a todos los procedimientos administrativos de las Administraciones Públicas: “2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. [...]. [] 3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. **Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:** []. [...] b) **En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación**”. [] De tal modo, a juicio de este Consejo, la previsión atinente a la posible vinculación del plazo de resolución con la fecha de la mera presentación de la solicitud -no se dice dónde- plantea una doble problemática. De un lado, resulta visiblemente contraria a la normativa básica estatal de referencia reguladora del procedimiento administrativo común, anteriormente transcrita, que entrará en vigor el próximo 2 de octubre y que, de hecho, ha venido a alterar la previsión del artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en cuando que anticipa el momento de inicio del cómputo del plazo a la entrada de la solicitud en el registro de la Administración competente para su tramitación, necesariamente anterior a su recepción por el órgano competente para resolver, con lo que, de ese modo, resultarían intrascendentes para dicho cómputo los tiempos invertidos en las eventuales comunicaciones internas de la Administración requerida. De otro lado, hay que señalar que la introducción del controvertido plazo de 45 días, en los ambiguos términos plasmados en el texto proyectado, abre la posibilidad a que los efectos del

silencio administrativo previstos para estos casos -que se analizarán seguidamente- puedan producirse antes incluso de que la solicitud haya llegado a manos de la Administración u organismo competente para su tramitación, si tenemos en cuenta las distintas alternativas y fórmulas de presentación de documentos actualmente contempladas en el artículo 16.4 de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, que guardan estrecho paralelismo con las opciones ofrecidas por el aún vigente artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”.

Por su parte, el apartado 3 del citado artículo 33 acogía una regla singular sobre los efectos del silencio administrativo sólo aplicable a los sujetos del artículo 4.1.a) de la propia Ley; es decir, la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y los organismos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ella, estableciendo que “[...] *el transcurso del plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa producirá efectos estimatorios*”. La norma básica estatal de referencia se encuentra plasmada en el artículo 20.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que dispone al efecto: “4. *Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada*”.

En el dictamen se expresó que “*la inserción de esa singularidad contradictoria con las previsiones de la normativa básica estatal aplicable ha suscitado algún reparo entre los órganos y unidades informantes durante el desarrollo del proceso de elaboración de la norma, pudiendo destacarse la abierta crítica formulada al respecto por la Intervención General -folio 128 del expediente- o el reconocimiento por el Gabinete Jurídico de que lo pretendido no constituye, precisamente, una cuestión pacífica -folio 236 del expediente-. [] Para abordar el examen de esta cuestión conviene dejar expuesto, primeramente, cuál es el tratamiento general del silencio administrativo en nuestro ordenamiento jurídico, plasmado en el actual artículo 24 de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, donde se señala al efecto, con el carácter de normativa básica estatal dictada al amparo del artículo 149.1 18ª de la Constitución: “1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio*

del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general. [] El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. [] El sentido del silencio también será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado”. [] La norma previamente transcrita no difiere sustancialmente del contenido del todavía vigente artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuyo actual tenor fue incorporado a la misma a través del artículo 2.Dos de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, denominada “Ley Omnibus”, estableciendo en lo que aquí especialmente interesa que “el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario”. [] Partiendo de estas premisas, es notorio que en el momento actual existe un precepto legal básico, contenido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre -posterior, por tanto, a dicha Ley “Omnibus”-, en el que atendiendo, supuestamente, a la presencia de razones imperiosas de interés general -lamentablemente, no explicitadas en su exposición de motivos-, el legislador estatal ha determinado con carácter general que en los procedimientos de acceso a la información regulados en sus artículos 17 y siguientes el sentido del silencio administrativo será desestimatorio, lo cual podría ser coherente con la importancia de asegurar el respecto a los límites del derecho al acceso a la información enunciados en el artículo 14 de dicha Ley 19/2013, de 9 de diciembre, o con la necesidad de conciliar el ejercicio de ese derecho, de forma discriminada y meticulosa, con el deber de protección de los datos de carácter personal tratados en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, a lo que se dedica especialmente el artículo 15 de la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre. [] En contra de tal planteamiento, podría argumentarse, como se ha hecho en algún pasaje de la Memoria “intermedia” aludida en el antecedente decimocuarto -folio 242 del expediente-, que el legislador es-

tatal ha incurrido en una extralimitación en el uso de sus títulos competenciales; pero, obviamente, mientras tal declaración no sea formulada por quien ostenta esa función institucional -el Tribunal Constitucional-, el escenario normativo en el que viene a insertarse la norma legal proyectada ya incorpora un precepto legal y de carácter básico que establece lo contrario de lo propugnado en el artículo 33.3 proyectado. Es más, en la doctrina del Tribunal Constitucional es posible encontrar algún precedente en el que se ha validado el posible carácter básico de normas estatales que impusieron un determinado sentido para el silencio administrativo en procedimientos no gestionados por la Administración estatal: por ejemplo, en las Sentencias 23/1993, de 21 de enero, fundamento de derecho tercero; o en la reciente Sentencia 20/2016, de 4 de febrero, fundamento de derecho séptimo, a cuyo contenido cabe remitirse. [] Asimismo, en sentido concordante a lo expuesto, cabe traer a colación lo dicho por el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana en su dictamen 641/2014, de 20 de noviembre, relativo al anteproyecto de Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, en el que, al analizarse un precepto similar al aquí ponderado, se rechazaba tal medida mediante la formulación de las siguientes conclusiones: “[...] al ser competencia exclusiva estatal el procedimiento administrativo y prever el artículo 20 de la Ley estatal el sentido del silencio administrativo negativo, la Ley autonómica no puede atribuir sentido estimatorio al silencio administrativo como hace el artículo 15 del Anteproyecto estudiado, debiendo ajustarse a lo dispuesto en la normativa estatal, por lo que el silencio deberá de ser negativo y, en coherencia, se sugiere la supresión del segundo párrafo del apartado 3”. [] Debe precisarse, por último, que el reparo esencial que acaba de exponerse solo concierne a los procedimientos de acceso a la información regulados en la sección 1ª del capítulo III del título II del anteproyecto, toda vez que en el ámbito de la reutilización de datos y documentos la norma estatal equivalente que impone el sentido desestimatorio del silencio -localizada en el artículo 10.8 de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre- no goza de carácter básico, según precisa su propia disposición final primera, por lo que no existiría la restricción que impide alterar el sentido del silencio en el otro ámbito material anteriormente aludido”.

4.- Principios de actuación.- El artículo 35 del anteproyecto recogía en su apartado 1 un enunciado general, y en su apartado 2 los principios de actuación a los que debían adecuar su actividad las personas comprendidas en su ámbito de aplicación.

Estos principios de actuación, así como otros “generales”, están establecidos con carácter de básico en el artículo 26 de la Ley 19/2013, de 9 de diciem-

bre, si bien el anteproyecto sometido a dictamen, modificaba notablemente su redacción, añadiendo, completando o refundiendo algunos y prescindiendo de otros -por ejemplo no se incluyen los principios generales del artículo 26.2 a), ni tampoco algunos de los principios de actuación de la letra b)-, lo que, a juicio del Consejo, “*supone otro supuesto de reproducción alterada e incompleta de normativa básica, que incurre en los problemas anteriormente reseñados*”. Así, se recomendó especialmente que “*el precepto contenga una remisión al artículo básico -sin perjuicio de que seguidamente añada o complemente estos principios-, por la función informativa de la interpretación y aplicación del régimen sancionador que le atribuye el apartado 2 del artículo 26 de la norma básica*”.

5) Potestad e iniciativa normativas.- El artículo 39 recogía una serie de principios que la Administración de la Junta de Comunidades debía observar para el ejercicio de su iniciativa normativa y potestad reglamentaria.

Estando establecidos tales principios, con carácter básico, en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el Consejo se remitió a lo ya indicado sobre la reiteración de normas básicas.

6) Reclamaciones ante el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.- El apartado 4 del artículo 64 del anteproyecto determinaba que “*El plazo máximo para resolver y notificar la resolución de la reclamación será de tres meses, transcurrido el cual, la reclamación se entenderá estimada*”.

En el dictamen se entendió que “*esta previsión contraviene lo dispuesto con carácter básico en el artículo 24.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que establece que debe entenderse desestimada. Igualmente contraviene lo establecido con idéntico carácter básico en el artículo 24.1, párrafo tercero, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que dispone que “El sentido del silencio también será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados [...]*”.

B) Consideración general sobre el régimen sancionador.- El dictamen dedicó una de sus consideraciones al título IV del anteproyecto, referido al “*Régimen sancionador*”, que pretendía unificar en unos pocos artículos las contravenciones de las obligaciones establecidas en la normativa básica estatal (Leyes de transparencia y de reutilización de documentación del sector público) y las establecidas en el propio anteproyecto, ámbitos en los que confluyen normas esta-

tales que cuentan con régimen sancionador de carácter básico (buen gobierno), normas estatales cuyo régimen sancionador no es básico (reutilización de documentos del sector público), o bien carentes del mismo (publicidad activa y derecho de acceso a la información); y también las obligaciones impuestas por el propio anteproyecto sometido a dictamen.

Como entendía el Consejo, *“tales obligaciones son de distinta naturaleza y van dirigidas a diferentes colectivos de posibles sujetos infractores lo que condiciona el régimen jurídico al que están afectos (por ejemplo, los miembros del Consejo de Gobierno, los empleados públicos, las personas físicas o jurídicas privadas -receptores de subvenciones, contratistas del Sector Público, personas autorizadas a reutilizar documentación del sector público, grupos de interés, partidos políticos, etc.-). [] La inclusión en un único régimen sancionador indiferenciado de una pluralidad de materias que atañe a varios grupos de sujetos infractores, afectados por diferentes regímenes jurídicos de aplicación y que, además, se encuentra parcialmente condicionado por normativa básica estatal, resulta difícilmente conciliable con los principios de seguridad jurídica y tipicidad que rigen la potestad sancionadora de la Administración y da lugar a múltiples interrogantes, según se dirá pormenorizadamente más adelante, pero cuyos reproches más relevantes son la transcripción incompleta y alterada de normativa básica estatal, la ausencia de identificación de quiénes son los posibles sujetos infractores de las infracciones relacionadas en los artículos 49 a 51 del anteproyecto y la falta de adecuación de las sanciones que establece a las recogidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en materia de buen gobierno”*.

Respecto a la **transcripción parcial y alterada de normas básicas**, se aprecia en el caso del régimen sancionador en materia de buen gobierno. El anteproyecto prescindía de hacer referencia alguna a las infracciones en materia de gestión económico presupuestaria establecidas en el artículo 28 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Sin embargo, transcribía alterando su redacción algunas de las infracciones disciplinarias previstas en el artículo 29 de dicha Ley, mientras que otras no figuraban en el anteproyecto.

Se señaló en el dictamen que *“en el expediente no constan las razones de esa peculiar técnica legislativa por lo que este Consejo no acierta a comprender el criterio seguido por el autor del anteproyecto”*.

En lo que se refiere a la **identificación de los sujetos infractores**, expuso el órgano consultivo que *“debe partirse del principio de tipicidad, que consiste en la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infrac-*

toras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (lex previa) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (lex certa) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción, porque la norma establezca, con el suficiente grado de certeza, las conductas que constituyen la infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa. Así pues, las leyes sancionadoras han de configurarse llevando a cabo el “máximo esfuerzo posible” (STC 62/1982, de 15 de octubre) para garantizar la seguridad jurídica, es decir, para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo prohibido y prever así las consecuencias de sus acciones (SSTC 151/1997, de 29 de septiembre; 218/2005, de 12 de septiembre, o 145/2013, de 11 de julio)”.

Se describe a continuación que “en el anteproyecto, el título IV, si bien encabezado por un artículo que enumera los posibles responsables por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la “legislación estatal básica o en la presente ley, con dolo, culpa o negligencia”, señala seguidamente un catálogo de infracciones en sus artículos 49 a 51, de manera indiferenciada e independiente de los posibles sujetos infractores, de modo que no queda determinado cuáles son las infracciones en que puede incurrir cada uno de los distintos grupos de obligados, siendo evidente que algunas de las infracciones tipificadas en el anteproyecto solamente pueden ser cometidas por algunos de los responsables enumerados en el artículo 48, y no por todos indistintamente. Por ejemplo, las infracciones en materia de buen gobierno, pueden ser cometidas exclusivamente por “altos cargos o asimilados”, por disponerlo así la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, mientras que las infracciones previstas en los artículos 50.2.g) o 51.2.c) del anteproyecto sólo pueden ser cometidas por los denominados grupos de interés.

Especial incertidumbre genera la ausencia de concreción de los sujetos infractores en materia de publicidad activa y derecho de acceso a la información, pues las obligaciones establecidas en el anteproyecto aparecen referidas a los sujetos previstos en el artículo 4 del mismo (Administración regional, su sector público, Universidad de Castilla-La Mancha, Corporaciones de Derecho Público, etc.) sin que, por el contrario, estas instituciones y organizaciones aparezcan como posibles responsables en la relación de sujetos contenida en el artículo 48, ni tampoco figuran en el artículo 56 cuando se determina el órgano competente para tramitar el procedimiento en función del sujeto infractor, sino que tal responsabilidad se deriva siempre hacia quienes las dirigen o prestan servicios en ellas.

De este modo, si el régimen sancionador/disciplinario en estas materias, pretende hacer responsable de la inobservancia de los preceptos, no a la Administración u organización a quien va dirigida la obligación, sino a quienes las dirigen o son empleados de las mismas, deberá identificar adecuadamente quiénes son los sujetos obligados, a fin de que estos puedan conocer de antemano el ámbito de lo prohibido y prever así las consecuencias de sus acciones.

En relación con este artículo 48, el apartado 1 identifica como responsables de las infracciones a quienes realicen las acciones o incurran en omisiones “tipificadas en la legislación estatal básica o en la presente ley [...]”. La seguridad jurídica aconseja completar este apartado identificando a qué legislación estatal básica se refiere (por ejemplo la Ley 19/2013, de 9 de diciembre o la Ley 37/2007, de 16 de noviembre).

El apartado 2 enumera quiénes son los responsables del incumplimiento de las obligaciones establecidas “en el número anterior”, señalando tres posibles colectivos: las autoridades, directivos y el personal al servicio de los sujetos incluidos en el artículo 4.1; las entidades, organizaciones y personas físicas y jurídicas a que se refiere el artículo 5 y los grupos de interés.

Al respecto, cabe indicar que se echa en falta la referencia al personal de las entidades que integran la Administración Local en la Comunidad Autónoma, toda vez que de modo contradictorio, el apartado 3 sí incluye en su letra b) punto 2º una referencia al régimen jurídico al que quedan sujetos.

También se aprecia la ausencia de referencia a los sujetos infractores en materia de reutilización de la información del sector público, que habitualmente serán de naturaleza privada, en desarrollo de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, cuyo régimen sancionador no tiene carácter básico y, por tanto, precisa desarrollo en la normativa autonómica.

Finalmente, debe ponerse de manifiesto la gran inseguridad jurídica que genera la inclusión en el ámbito del régimen sancionador, del personal al servicio de los sujetos incluidos en el artículo 4.1 de esta Ley, que no ostenta la condición de altos cargos o asimilados, colectivo al que el anteproyecto incluye expresamente en sus apartados 2.a) y 3.b) del artículo 48, como posibles responsables del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta materia.

Ello por cuanto que el régimen sancionador previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, referido únicamente al buen gobierno, afecta exclusivamente a

“los altos cargos y asimilados que, de acuerdo con las normativa autonómica o local que sea de aplicación, tenga tal consideración, [...]”. Igualmente el anteproyecto al definir en su artículo 34 el ámbito de aplicación del capítulo I del título III- Buen Gobierno- se limita a los altos cargos y asimilados. El resto del título III no contiene obligaciones dirigidas a los empleados públicos.

En el ámbito de publicidad activa y derecho de acceso a la información pública, tampoco existen obligaciones dirigidas específicamente al personal al servicio de la Administración, pues, como se dijo antes, las obligaciones y los deberes establecidos en el título II del anteproyecto van dirigidos con carácter general a las propias Administraciones, organismos y entes de su ámbito de aplicación, sin determinar qué órgano es el responsable de su cumplimiento que, en su caso, vendría a ser el titular del órgano directivo que tenga legal o reglamentariamente atribuida esa función. Igualmente la competencia para resolver las solicitudes de acceso a la información pública, corresponde a altos cargos o asimilados, pues el artículo 30.2 del anteproyecto dispone que estos son: “en defecto de los establecidos por sus respectivas normas de organización, las secretarías generales, secretarías generales técnicas u órganos análogos con competencias en los servicios comunes”.

En la conformación de este régimen sancionador debe tenerse en cuenta que, a diferencia de los altos cargos y asimilados, los empleados públicos ya disponen de un nutrido régimen disciplinario establecido en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, la Ley 4/2011, de 10 de marzo, de Empleo Público de Castilla-La Mancha y Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, que aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios del Estado, por lo que si se estima que este debe ser completado con nuevas infracciones debería partirse de las ya previstas a fin de evitar reiteraciones, habida cuenta de la disparidad de las sanciones previstas que, en el caso del anteproyecto, incluyen multas pecuniarias que no existen en el régimen disciplinario general de los empleados públicos”.

Por lo que se refiere a las **sanciones**, el artículo 52, alude a las disciplinarias, y se estructuraba en 2 apartados, en función de que el sujeto sancionado ostente la condición de alto cargo o asimilado o se trate de personal al servicio de la Administración que no ostenta esa condición.

En el caso de los altos cargos o asimilados, se fijaban sanciones diferentes a las establecidas en la normativa básica estatal para este mismo colectivo en ma-

teria de buen gobierno, señalando el Consejo que vulneraba, por tanto, “*la normativa básica cuando se trata de las infracciones ya previstas por esta, pues no se pueden establecer sanciones distintas a las establecidas con carácter básico por el Estado, para las infracciones contempladas en dicha normativa básica, y que además atenúan las contempladas en dicha normativa básica en materia de buen gobierno*”.

Se continúa en el dictamen expresando que “*este tipo de controversia competencial ya había sido resuelta, en su estricta dimensión constitucional, por el Tribunal Constitucional en Sentencias 102/1995, de 26 de junio, 156/1995, de 26 de octubre, 196/1996, de 28 de noviembre, o 16/1997, de 30 enero.*”

Si bien dichas Sentencias se dictaron en materia de medio ambiente, se trata de una competencia que también reserva al Estado la legislación básica, pudiendo las Comunidades Autónomas aprobar legislación de desarrollo. En la última de dichas Sentencias el Alto Tribunal declaró que el Estado, “[...] puede establecer con carácter básico un catálogo de infracciones -ampliable por el legislador autonómico- sancionables administrativamente que establecen una protección mínima que debe ser común en todo el territorio nacional. Por ello mismo, si el legislador autonómico «hubiera suprimido las infracciones muy graves o hubiera rebajado sensiblemente la cuantía de la sanción correspondiente, se habría dejado sin efecto la norma estatal» (fundamento jurídico 8.º, STC 156/1995). En definitiva, como dice la STC 196/1996, «la protección concedida por la Ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la Ley autonómica; lo que resulta constitucionalmente improcedente es que resulte restringida o disminuida»”.

Respecto a las eventuales infracciones no previstas en la normativa básica, e incorporadas en el anteproyecto (cuya identificación es, por otra parte, difícil pues la modificación de la redacción de los tipos infractores viene a complicar la identificación), no se respeta ni se justifica en ocasiones el principio de proporcionalidad que rige en el derecho sancionador. Por ejemplo, la sanción consistente en la declaración de incumplimiento con publicidad, no concreta que esta debe materializarse en el Diario Oficial o se incluyen multas pecuniarias que no se contemplan en las sanciones previstas en la norma básica, sin que consten las razones para incrementar o disminuir la sanción.

Respecto a las restantes sanciones contempladas en el artículo 53, aplicable a “las personas físicas o jurídicas que no tienen la condición de altos cargos o asimilados ni de personal al servicio de los sujetos del artículo 4 de esta Ley [...]”, parece que el ámbito de aplicación de estas sanciones quedaría más claro

si se refiere directamente a los sujetos definidos en el artículo 5 y a los grupos de interés, que son los únicos colectivos distintos de los altos cargos o asimilados y resto de empleados públicos, enunciados como responsables en el artículo 48.

No obstante, debe tenerse en cuenta la posibilidad antes referida de incluir en el régimen sancionador a quienes infrinjan las obligaciones en materia de reutilización de la información del sector público, o bien establecer la aplicación supletoria del régimen sancionador previsto en la Ley estatal.

Por otra parte, en relación con las sanciones previstas, no se comprende la razón por la que la comisión de infracciones leves prevé la “suspensión durante un periodo máximo de un año, de la inscripción en el Registro de grupos de interés”, y dicha sanción no está prevista para el caso de comisión de una infracción grave, circunstancia que parece contrariar el principio de proporcionalidad propio del régimen sancionador”.

Concluye el Consejo a este respecto que “las consideraciones anteriores no suponen que todos los preceptos de este título estén afectados del mismo modo y con el mismo grado de intensidad por los reparos de legalidad, deficiencias en la tipificación y la consiguiente falta de seguridad jurídica, pero el modo en que están articulados hace más conveniente una reelaboración del conjunto del régimen sancionador, más que el intento de una depuración puntual de cada uno de los preceptos que contiene. A tal efecto se sugieren las siguientes pautas:

1.- En materia de buen gobierno se propone efectuar una remisión en bloque a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, con carácter básico, o norma que en el futuro la sustituya. En el caso de que se considere la posibilidad de añadir nuevas infracciones en este ámbito, deben separarse claramente de las anteriores.

2.- El régimen sancionador en materia de publicidad activa y derecho de acceso a la información es el ámbito más complejo según se ha expuesto, que exige un esfuerzo por clarificar quienes son los sujetos responsables -a fin de eliminar la discordancia entre obligaciones dirigidas a Administraciones públicas y su administración institucional y un régimen sancionador que en lugar de sancionar a estas, sanciona a sus directivos o empleados- y quién es el órgano competente para tramitar el correspondiente procedimiento.

En principio, lo más razonable sería que se sancionase a la entidad incumplidora (Corporación de derecho público, fundación, empresa pública, etc...), y

que, posteriormente, cada una depurara responsabilidades dentro de su propia organización.

3.- En el ámbito de la reutilización de la información del sector público podría declararse la aplicación del régimen sancionador previsto en el artículo 11 de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, completado con la determinación de los órganos competentes para tramitar y resolver el procedimiento.

4.- Respecto a las infracciones que puedan cometer los grupos de interés, se estima que debido a su singularidad, debería regularse en un artículo independiente, en el que también se deberían concertar las sanciones correspondientes y el órgano competente para su tramitación”.

C) Consideración esencial sobre Cartas de Servicios.- El artículo 38 del anteproyecto establecía la obligación de la Administración Regional y su sector público de aprobar cartas de servicio, enumerando también su contenido mínimo.

En su apartado 2 disponía que: “El contenido de las cartas de servicios es vinculante para la Administración y los usuarios y puede ser invocado en vía de recurso o reclamación”, mientras que el apartado 3 determinaba que en el ámbito de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, las cartas de servicio serán aprobadas “mediante resolución del titular del órgano gestor competente por razón de la materia [...]”.

Se expresaba en el dictamen que “el precepto no define sin embargo qué son estos documentos ni qué naturaleza jurídica tienen, pero de la regulación contenida en el precepto cabe afirmar que no pueden tratarse de disposiciones de carácter general por cuanto que atribuye su aprobación al titular del órgano gestor competente por razón de la materia (pudiendo tratarse, por ejemplo, de un Director general, el director de una biblioteca pública o el gerente de un hospital), mediante “resolución”, es decir, no emanan del Consejo de Gobierno que es el titular de la potestad reglamentaria (artículo 13.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha y artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre).

El apartado 2 les confiere carácter vinculante para la Administración y para los usuarios (uno de sus contenidos mínimos son los derechos y deberes de los usuarios), cuyo contenido puede ser invocado en vía de recurso o reclamación. Sin embargo, tales características son predicables de las disposiciones y no de un documento informativo o una herramienta de calidad.

Examinando la regulación sobre cartas de servicios aprobada por la Administración del Estado y otras Comunidades Autónomas, observamos que la mayoría han optado por definir las como instrumentos de gestión de la calidad y documentos de carácter informativo, por ejemplo el Decreto 31/2003, de 18 de noviembre, de la Junta de Andalucía, que aprueba el sistema de evaluación de la calidad de los servicios y establece los Premios a la calidad de los servicios públicos, o el Decreto 27/1999, de 6 de marzo, de la Comunidad de Madrid, que regula las Cartas de Servicios, los sistemas de evaluación de la calidad y los premios anuales a la excelencia y calidad del servicio público.

El Estado en el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado define en su artículo 8 las cartas de servicios como “documentos que constituyen el instrumento a través del cual los órganos, organismos y entidades de las Administración General del Estado informan a los ciudadanos y usuarios sobre los servicios que tienen encomendados, sobre los derechos que les asisten en relación con aquellos y sobre los compromisos de calidad en su prestación [...]”.

Por el contrario, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña, define las cartas de servicios en su artículo 59 como de naturaleza reglamentaria, cuyo contenido es vinculante para la Administración y los usuarios y puede ser invocado en vía de recurso o reclamación, siendo aprobadas mediante Decreto del Gobierno de dicha Comunidad Autónoma o por Orden del titular del departamento correspondiente.

En definitiva, el artículo 38 del anteproyecto debe definir el modelo de cartas de servicio que pretende implantar, debiendo optar por configurarlas bien como un documento informativo que explicita los compromisos de calidad a que se aspire, o bien como un auténtico reglamento regulador de las condiciones de prestación del servicio correspondiente, pero teniendo en cuenta que en este segundo caso, su aprobación corresponderá al Consejo de Gobierno mediante Decreto, sometiéndose su elaboración al procedimiento de elaboración reglamentaria contenido en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, y también a las disposiciones que en este ámbito introduce la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en sus artículos 128 y siguientes”.

El anteproyecto presentado por el Gobierno fue finalmente aprobado por Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Casti-

lla-La Mancha, atendiendo a todas las observaciones esenciales formuladas en el dictamen.

Finalmente, durante el año 2016, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha emitió los siguientes dictámenes en materias de carácter constitucional y estatutario:

- Dictamen número 12/2016, de 20 de enero, solicitado por la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre el anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas y Tributarias de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- Dictamen número 98/2016, de 29 de marzo, solicitado por la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre el anteproyecto de Ley de concesión de un crédito extraordinario por importe de 140.760,50 euros para sufragar los gastos de las elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha, celebradas el 24 de mayo de 2015.
- Dictamen número 133/2016, de 27 de abril, solicitado por la Consejería de Fomento, sobre convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla-La Mancha para renovación de títulos de abono transporte.
- Dictamen número 311/2016, de 28 de septiembre, solicitado por la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, sobre el anteproyecto de Ley por la que se establecen medidas adicionales de protección de la salud pública y el medio ambiente para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos, utilizando la técnica de la fractura hidráulica.

RESUMEN

En este trabajo, de carácter anual, se recoge la labor del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha referida al ejercicio de competencias constitucionales y estatutarias atribuidas por el artículo la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, que regula dicho órgano y el Gobierno de nuestra comunidad autónoma. Dicha labor se ha concretado, en el año 2016, en la emisión de seis dictámenes sobre anteproyectos de ley y uno sobre un convenio de colaboración entre la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha y la de Madrid. En tres de ellos el Consejo realizó consideraciones de carácter esencial que conviene recordar como doctrina más significativa, referida a la materia que nos ocupa.

El esquema que se sigue en cada uno de los apartados del presente trabajo se estructura, a su vez, en tres bien diferenciados, referidos a la finalidad del anteproyecto, consideraciones fundamentales emitidas por el Consejo y, en su caso, nivel de atención que dichas observaciones hayan tenido en el texto normativo aprobado por las Cortes de Castilla-La Mancha.

PALABRAS CLAVE

Contenido de la ley de presupuestos, remisión normativa, Estatuto de Autonomía, tramitación de urgencia, nulidad radical, legislación básica, reproducción de normativa estatal, inconstitucionalidad, régimen sancionador, sujeto infractor, sanciones, infracciones, seguridad jurídica, principio de tipicidad, silencio administrativo.

ABSTRACT

In this paper, on an annual basis, the work of the Advisory Council of Castilla-La Mancha referred to the exercise of their constitutional and statutory powers conferred by-Law 11/2003 of 25 September, which regulates this body and the government picks in our region. This work has resulted, in 2016, in the issuance of six opinions on preliminary draft laws and one on a collaboration agreement between the Autonomous Community of Castilla-La Mancha and Madrid. In three of them, the Council made essential considerations that should be remembered as a more significant doctrine, referring to the subject at hand.

The scheme followed in each of the sections of this paper is structured, in turn, into three distinct, referring to the purpose of the draft, fundamental considerations issued by the Council and, where appropriate level of care that such observations have had in the regulatory text approved by the Castilla-La Mancha.

KEYS WORDS

Referral regulations , supletoriedad , technical regulations , reproduction of state regulations , unconstitutional , basic regulations , Statute of Autonomy, penalties, sanctions graduation , offenses , legal security , resources, statutory scheme for civil servants.