

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

Como en periodos anteriores, la labor del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en el año 2010, referida al ejercicio de sus 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 diecisiete dictámenes sobre Anteproyectos de Ley, que el Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha 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 sobre la doctrina más relevante establecida por estos dictámenes, se recogerá el contenido más destacable de nueve de los mismos, en los que el Consejo Consultivo realizó 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, en su caso, 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 33/2010, de 17 de marzo, solicitado por la Consejería de Educación y Ciencia, sobre el anteproyecto de Ley de Educación de Castilla-La Mancha.

En la Memoria que acompañaba al anteproyecto de ley se recogían, como objetivos de la norma, los siguientes: formar mejores personas, la ampliación de la oferta de enseñanzas y de su obligatoriedad, la flexibilidad y el rigor de las enseñanzas en todos los niveles, favorecer el protagonismo que ha de tener el profesorado en el sistema educativo; dotar a los centros de mayor capacidad de autonomía y potenciar la participación en el modelo de cada centro así como los mecanismos necesarios de evaluación de los mismos; favorecer la función de asesoramiento de estructuras como la inspección educativa y la oficina de evaluación; garantizar a los centros la dotación de los recursos e infraestructuras necesarios; avanzar en la idea de la ciudad educadora que integre un proyecto educativo compartido con las distintas instituciones y servicios locales; el establecimiento

de compromisos sobre objetivos evaluables sobre con los centros privados concertados; y, por último, garantizar al ciudadano un servicio educativo próximo.

El dictamen emitido por el Consejo efectuó varias observaciones con carácter esencial, que en síntesis, se referían a los extremos que a continuación se indican.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 13. Uno del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, la potestad reglamentaria originaria reside en el Consejo de Gobierno, y si bien los titulares de las Consejerías también tienen atribuida potestad reglamentaria, su ámbito se reduce a los aspectos organizativos de su departamento, a los supuestos en los que así le habilite el Consejo de Gobierno o para efectuar la concreción de los aspectos técnicos de una materia que puede ser susceptible de mayor variación, pero no para desarrollar una Ley o aspectos de la misma que tengan afectación general. Por este motivo, se consideraron objetables determinados mandatos y habilitaciones de desarrollo reglamentario al titular de la Consejería competente en materia de educación, que se realizaban en el texto que se sometía a dictamen.

Respecto al artículo 21,1 i) del anteproyecto, en el dictamen se indicaba que la disposición reglamentaria a la que se refería debería aprobarse, en cualquier caso, por el Consejo de Gobierno, ya que remitía a la regulación de la Consejería la reducción de la jornada lectiva de aquellos profesores mayores de 55 años que lo solicitasen. Ya desde la Ley debería determinarse si se produciría o no una disminución proporcional de las retribuciones y los eventuales requisitos esenciales que sean aplicables a tal situación, dejando al desarrollo reglamentario que, en todo caso, debería dictar el Consejo de Gobierno, los aspectos complementarios que restasen.

Se estimaba asimismo que la concesión del año sabático que preveía el artículo 21, apartado 1.j) suponía el reconocimiento del derecho a disfrutar de un tipo de permiso que debería venir regulado en la Ley en sus elementos esenciales (requisitos para acceder a ella, condiciones de disfrute, etc.), toda vez que el derecho a disfrutar de permisos forma parte del núcleo constitutivo del estatuto del funcionario público, y así se contempla, con carácter básico, en el primer inciso del artículo 48.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, correspondiendo al Estado y a las Comunidades Autónomas, según establece el artículo 6, el desarrollo de dicho estatuto, en el ámbito de sus competencias, y mediante Ley.

Las alternativas de promoción previstas en el artículo 52.2 del anteproyecto

-sólo dos- se configuraron de una forma tan precaria o confusa que llevarían a la interpretación de que se excluye la posibilidad de acceso a un ciclo o etapa siguiente, no habiendo alcanzado todos los objetivos de las áreas educativas, en aquellos casos previstos en el artículo 20.3 de la LOE, que contempla tal posibilidad cuando “*esa circunstancia no les impida seguir con aprovechamiento el nuevo curso*”, sin la condición añadida de que los alumnos hayan repetido curso con anterioridad. En consecuencia, el precepto analizado podría incurrir en una vulneración de la legislación básica estatal vigente en la materia.

En el artículo 92 y siguientes relativos a la Educación de Personas Adultas, el anteproyecto adoptaba una concepción de la “*educación de adultos*” que se apartaba, sin propósito concreto, de los criterios definitorios de la misma contenidos en la LOE, integrando dentro de este tipo de educación ofertas formativas que tienen perfecta acogida dentro del abanico de opciones educativas previstas en la regulación de la ESO para los alumnos de entre 16 y 18 años, los cuales, como claramente prevé el artículo 4.2 de la LOE, pueden permanecer hasta esa última edad dentro del sistema en régimen ordinario cursando la enseñanza básica, sin ser derivados a centros o aulas de educación de personas adultas. Por ello, en el dictamen se consideró que los preceptos analizados se hallaban en contradicción con lo previsto en la legislación básica estatal vigente en la materia.

La denominación que en la letra b) del artículo 99.6 del proyecto normativo se efectuaba de los centros públicos de educación infantil y primaria que integraban unidades de distintas localidades como “*colegios rurales agrupados*”, no se ajustaba a lo establecido en la legislación básica. La identificación de la peculiar característica de estos centros podía efectuarse añadiendo a la denominación de colegios de educación infantil y primaria el apelativo de “*rurales agrupados*”, tal y como se efectuaba en la letra a) del mismo apartado respecto de los escuelas infantiles, en las que manteniendo la denominación fijada en el artículo 111.1 de la LOE, se añadió el calificativo de “*rurales agrupadas*”.

En el artículo 101.7 del anteproyecto, relativo a la escolarización en centros públicos y privados concertados, se decía que en los centros privados -no concertados- la responsabilidad de realizar el proceso de admisión correspondía a los titulares de los centros, cuando el artículo 25 de la LODE, confiere a los centros privados no concertados autonomía para determinar, entre otras cosas, el procedimiento de admisión de alumnos, lo que supone que es el centro el que puede atribuir dicha responsabilidad al titular, al órgano de administración, a un patronato o a quién estime conveniente. Por ello, la esencialidad de esta consideración no lo era por el fondo, sino por contener un exceso de regulación al concretar a quién le

corresponde determinar el procedimiento de admisión de alumnos.

La previsión contenida en el artículo 133. 3 del texto sometido a dictamen, de que *“los municipios facilitarán a la Consejería competente en materia de educación, sin coste para ésta, los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes públicos o la ampliación de los existentes”* suponía imponer una obligación a las entidades locales, sin compensación y obviando las fórmulas de la colaboración voluntaria y de la cooperación previstas en la legislación del Estado, contraria asimismo a preceptos básicos de la Ley de Bases de Régimen Local, como el artículo 57 en cuanto a la voluntariedad de la cooperación, o el artículo 71 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes de Régimen Local, en cuanto a la prohibición de costear servicios del Estado o de las Comunidades Autónomas, *“sin perjuicio de las fórmulas de colaboración voluntaria”*, afectando así a las competencias municipales y la propia autonomía local.

El proyecto de Ley fue finalmente aprobado mediante Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla-La Mancha, siendo atendidas todas las observaciones esenciales recogidas en el dictamen del Consejo Consultivo, a excepción de la referida al artículo 21.1, i) del anteproyecto, en el que si bien se acogió que la reducción de la jornada lectiva de aquellos profesores mayores de 55 años que lo soliciten vendría aparejada a una reducción proporcional de las retribuciones, se mantuvo la remisión de su regulación a la Consejería competente, en lugar de al Consejo de Gobierno, como se propugnaba en el dictamen del Consejo.

- Dictamen número 71/2010, de 19 de mayo, solicitado por la Consejería de Trabajo y Empleo, sobre el anteproyecto de Ley de Cooperativas de Castilla-La Mancha.

Las líneas generales de la reforma que se proponía se indicaban en la correspondiente Memoria del proyecto, indicándose que estaban en consonancia con los pronunciamientos de las Instituciones europeas que se habían introducido en los últimos tiempos. Las cuestiones que se abordaban se referían a la consideración de la autonomía de la voluntad como piedra angular de la reforma; introducción de un nuevo tipo de cooperativa con objeto de posibilitar la creación de pequeñas cooperativas como alternativa real a otras fórmulas societarias; modificación del régimen de los socios y del derecho de voto, previendo el voto ponderado para algunas clases de cooperativas; revisión de la regulación del órgano de administración con objeto de aproximarla a la de otras fórmulas societarias que vienen demostrando mayor eficacia y eficiencia en su gestión; modificación del régimen económico para adaptarla a las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC

32); y, por último, revisión de la regulación de las distintas clases de cooperativas, especialmente de viviendas, con objeto de dotar de mayores garantías a la posición de los socios.

El proyecto sometido a consulta fue objeto de numerosas observaciones a determinados artículos de la norma a las que se atribuyó carácter esencial, indicándose a modo de introducción, y como característica común a todas ellas que *“el texto del anteproyecto está salpicado de disposiciones que constituyen incursiones innecesarias e improcedentes en ámbitos de regulación reservados al Estado por virtud de sus competencias exclusivas en materia de legislación civil, procesal, mercantil o de otra índole, y sobre cuya advertencia cabe señalar que algunas de las objeciones de esta naturaleza que se efectúan ya tuvieron ocasión de ser formuladas con motivo del dictamen de este Consejo 92/2002, de 5 de julio, relativo al anteproyecto de Ley de Cooperativas hoy en vigor, donde existen algunos preceptos idénticos o de gran similitud a los que seguidamente van a examinarse. [] Así, como ya se dijo en dicho dictamen 92/2002, “la declaración como exclusivas de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de cooperativas, no supone que la regulación posible por aquellas no deba tener en cuenta tanto la competencia estatal en la misma materia (cooperativas cuya actividad principal exceda el ámbito de una Comunidad Autónoma) como los restantes títulos competenciales de competencia exclusiva del Estado que pueden incidir tanto en la actividad de las cooperativas en relación a terceros (derecho civil o mercantil) como en relación a los propios socios (derecho laboral o procesal)”*. [...] *se observa que, al igual que entonces, en el mismo se siguen regulando materias sobre las que esta Comunidad Autónoma carece de competencias. Debe advertirse además, ... que, en ocasiones, la copia, más o menos afortunada, de preceptos de la legislación estatal, desborda las posibilidades que la competencia autonómica de normación permite a la Comunidad Autónoma...*”.

Como colofón a todas las observaciones efectuadas, el Consejo señaló que *“la supresión de los preceptos anteriormente analizados no supondría un vacío normativo en la Comunidad Autónoma, puesto que existen normas estatales directamente aplicables a las que el operador jurídico acudirá -Ley Orgánica del Poder Judicial y legislación procesal, Códigos Civil y Mercantil, normativa contable, legislación hipotecaria o legislación fiscal- cuando se produzcan los supuestos de hecho que en el anteproyecto se pretenden regular. De tal modo, como recomendación de síntesis predicable a todas aquellas objeciones basadas en la improcedencia de insertar en la normativa autonómica preceptos de contenido civil, mercantil, procesal, laboral, fiscal o de otra índole que, resultando ajenos*

a los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma, han sido tomados de disposiciones estatales, cabe proponer el uso de distintas técnicas, tales como su eliminación del cuerpo de la Ley, su sustitución por remisiones genéricas a lo previsto en la normativa estatal o bien su mantenimiento, de modo excepcional, conforme a la doctrina enunciada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 47/2004, de 29 de marzo (Ar. RTC 2004,47), cuando ello se entienda indispensable para favorecer el claro entendimiento de la norma, dotándola de sentido o inteligibilidad, pero haciendo declaración, en ese caso, de que la regla incorporada a la legislación autonómica es conforme con el concreto precepto estatal del que provenga dicha regulación”.

El texto definitivo de la Ley 11/2010, de 4 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha, publicada en el DOCM nº 221, de 16 de noviembre de 2010 tuvo en cuenta las observaciones y recomendaciones efectuadas por el Consejo Consultivo en su dictamen.

- Dictamen número 116/2010, de 30 de junio, solicitado por la Consejería de Economía y Hacienda, sobre el anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 5/2009, de 17 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2010, para su adaptación al Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

La necesidad de aprobación de una norma con rango de ley en la que se regulasen las medidas que eran de aplicación al personal al servicio de la Junta de Comunidades para el año 2010 venía exigida tras la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, en el que el Gobierno de España, como consecuencia de los compromisos asumidos ante la Unión Europea dirigidos a garantizar la sostenibilidad de sus finanzas públicas, establecía una serie de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, entre las que se encontraban las referentes a la contención de gastos de personal de las distintas Administraciones Públicas.

El texto de la norma sometida a dictamen fue acreedora de varias observaciones de carácter esencial, que a continuación se pasan a exponer.

En relación con las retribuciones de los altos cargos, el Consejo entendió que se debía regular el concepto o conceptos por los que dichos altos cargos percibían sus retribuciones, su devengo y, en el caso de que se reconociera su derecho a percibir pagas extraordinarias, la forma de determinar la cuantía de cada una de ellas.

Respecto a la reducción de las retribuciones que resultaba aplicable al personal al servicio de la Administración autonómica, el dictamen recogía que, siendo determinable el porcentaje en que se ha de reducir la masa salarial afectada para cumplir el mandato básico, no resulta admisible utilizar una fórmula que deja a una posterior determinación la reducción que haya de tener el complemento específico.

Según se establece en el apartado Dos del artículo 1 del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, la reducción de la masa salarial afecta a todo el sector público, lo que implica que también se encuentran comprendidos en su ámbito de aplicación los funcionarios interinos y el personal eventual. Por ello, al estar afectado el contenido del artículo 27 de la Ley 5/2009, de 17 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2010, el legislador autonómico también debía efectuar la correspondiente adecuación de este precepto.

El artículo 28 del anteproyecto de Ley, relativo a las retribuciones del personal laboral, efectuaba una remisión y reproducción parcial del primer párrafo del artículo 22.Dos.B) de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, en la redacción dada por el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, pues la normativa básica dispone una reducción del 5 por 100 a partir de junio, pero esta reducción opera a modo de “a cuenta”, ya que su distribución puede, dentro de los límites impuestos por la normativa estatal, alterarse por la negociación colectiva, aspecto que no se contemplaba en el anteproyecto que se dictaminaba, lo que implicaba que dicho apartado se encontraba viciado de inconstitucionalidad, al establecer un sistema de reducción salarial diferente al estatal.

El personal directivo de las empresas del sector público también se encuentra incluido en el ámbito de aplicación del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por lo que en el anteproyecto de Ley se debía determinar la forma de dar cumplimiento al mandato contenido en la norma básica estatal.

El Proyecto de Ley fue aprobado por el Consejo de Gobierno en su reunión de de 1 de julio de 2010, y presentado posteriormente en las Cortes Regionales, habiendo sido tenidas en cuenta las observaciones esenciales manifestadas por el Consejo Consultivo en la Ley 9/2010, de 20 de julio, de modificación de la Ley 5/2009 de 17 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2010, para su adaptación al Real Decreto-Ley 8/2010 de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para reducción de déficit público.

- Dictamen número 128/2010, de 14 de julio, solicitado por la Consejería de Empleo, Igualdad y Juventud, sobre el anteproyecto de Ley de Promoción de la Seguridad y Salud en el Trabajo en Castilla-La Mancha.

En la Exposición de Motivos del anteproyecto se justificaba la iniciativa señalando la necesidad de abordar medidas dirigidas tanto a la sensibilización social sobre la seguridad y salud en el trabajo, incorporando contenidos relativos a la prevención de riesgos laborales en los diversos niveles del sistema educativo castellano manchego, como a incentivar la adopción de comportamientos preventivos por parte de las personas en sus relaciones con la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, bien a la hora de acceder a subvenciones públicas, bien en el marco de la contratación administrativa.

El texto de la norma sometida a dictamen fue acreedora de una observación de carácter esencial referida al artículo 18 del anteproyecto, que establecía los requisitos para ser beneficiario de subvenciones públicas, estableciendo que, para obtener dicha condición de beneficiario, *“será necesario que quienes las soliciten y estén sujetos a la normativa de prevención de riesgos laborales acrediten:* [] a) *Disponer de un plan de prevención de riesgos laborales, en los términos previstos en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales.* [] b) *No haber sido sancionados en virtud de resolución administrativa o sentencia judicial firme por falta grave o muy grave en materia de prevención de riesgos laborales, durante el año inmediatamente anterior a la fecha de solicitud de la subvención”*.

En base a un amplio razonamiento y fundamentación, el dictamen consideró, en resumen, *“que siendo legítima la finalidad que preside la previsión normativa cuestionada, como la misma además de cumplir la función preventiva y de garantía de “honorabilidad” de los beneficiarios de subvenciones, tiene el efecto o consecuencia jurídica de imponer una aflicción o pena añadida a quien previamente ha sido condenado judicialmente o sancionado administrativamente, excede de las competencias que la Comunidad Autónoma ostenta en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.7ª y 18ª de la Constitución.* [] *Es al legislador estatal a quien corresponde incluir la consideración de cláusulas ambientales o sociales en los procedimientos subvencionales, como lo ha hecho en el caso de la contratación administrativa regida por la LCSP (Ley de Contratos del Sector Público). ... dado que la previsión normativa proyectada aunque formalmente no sea una sanción administrativa, materialmente lo es, o está llamada a tener el mismo efecto, ..., se efectúa un reparo esencial al apartado 1 de este precepto, pues aunque en el presente caso el rango de la norma es legal, no corresponde*

la competencia a la Comunidad Autónoma al incidir en un ámbito sancionador ligado a la competencia exclusiva estatal en materia de infracciones de la legislación laboral, plasmada actualmente en el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000 de 4 de agosto, norma de carácter básico dictada al amparo del artículo 149.1.2^a, 7^a, 17^a y 18^a de la Constitución Española”.

El anteproyecto presentado por el Gobierno fue finalmente aprobado por Ley 10/2010, de 21 de octubre, de Promoción de la Seguridad y Salud en el Trabajo en Castilla-La Mancha, sin tener en cuenta la consideración de carácter esencial indicada.

- Dictamen número 167/2010, de 9 de septiembre, solicitado por la Consejería de Salud y Bienestar Social, sobre el anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha.

La Exposición de Motivos del texto de la norma sometido a dictamen recogía como objetivo fundamental de la misma el de conceptualizar los servicios sociales como derecho de la ciudadanía, estableciendo nuevos criterios de eficiencia y eficacia y orientando la planificación, gestión y prestación de los mismos.

El dictamen realizó las consideraciones de carácter esencial que se pasan a describir.

El artículo 2.a) del anteproyecto, que regulaba los titulares del derecho a los servicios sociales en Castilla-La Mancha, vulneraba el principio de seguridad jurídica en su aplicación, y ello por dos razones: en primer lugar, el precepto hablaba de “*personas residentes*” sin indicar de modo alguno cómo se acreditaría esa residencia, lo que podía plantear dudas interpretativas, fundamentalmente respecto a los extranjeros no comunitarios. Por ello, al igual que hacen otras Leyes de Servicios Sociales autonómicas, el Consejo estimaba que debería indicarse expresamente cómo se acreditará la residencia a efectos de ser titular de los derechos sociales que el anteproyecto de Ley preveía.

En segundo lugar, en el citado artículo se condicionaba la titularidad del derecho a la protección social en el Sistema Público de Servicios Sociales, únicamente, al requisito de ser “*residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*”, cuando alguna de las prestaciones sociales que se preveían por la norma requerían también otros requisitos establecidos en la normativa específica básica.

Por otro lado, en el dictamen se consideró que debían reformularse tanto la disposición transitoria única como la disposición final segunda del anteproyecto, a fin de armonizar su contenido y conseguir una precisa y segura determinación de los preceptos que habrían de continuar vigentes tras la entrada en vigor de Ley, evitando que en dicho trayecto surgieran vacíos normativos o dudas interpretativas acerca de la aplicabilidad temporal de la regulación vigente, estableciendo además la fecha cierta de entrada en vigor, sin perjuicio de su ulterior desarrollo reglamentario.

La disposición finalmente aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha fue la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, que recogía las recomendaciones de carácter esencial efectuadas en el dictamen.

- Dictamen número 175/2010, de 15 de septiembre, solicitado por la Consejería de Educación, Ciencia y Cultura, sobre el anteproyecto de Ley de la Lectura y de las Bibliotecas de Castilla-La Mancha.

La finalidad principal de la norma sometida a la consideración del Consejo Consultivo se justificaba en la Exposición de Motivos del anteproyecto, en primer término, en la conveniencia de crear un Observatorio de Lectura con el objeto de conocer la realidad del sector del libro y de la lectura. En segundo lugar, en la consolidación de la red de bibliotecas públicas de Castilla-La Mancha, que tuvo un primer impulso con la Ley 1/1989, de 4 de mayo, de Bibliotecas de Castilla-La Mancha, pero que tras veinte años de vigencia, se puso de manifiesto la necesidad de una nueva regulación. Por último, el anteproyecto pretendía, con la definición de las competencias, una actuación más eficaz y eficiente de los poderes públicos.

En el texto del dictamen, se recogieron dos consideraciones esenciales referidas al anteproyecto sometido a la consideración del Consejo Consultivo.

Respecto al apartado dos del artículo 2, referido al ámbito de aplicación de la norma, se disponía que *“esta Ley es de aplicación a todas las bibliotecas, colecciones y centros de titularidad pública radicadas en el territorio de Castilla-La Mancha y de acuerdo con el marco competencial establecido por la Constitución, en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha y la legislación de régimen local”*. El Consejo entendía que la extensión del ámbito de aplicación a todas las bibliotecas radicadas en el territorio de Castilla-La Mancha, suponía que la Ley también se debiera aplicar a las bibliotecas estatales ubicadas en este territorio, por lo que se hacía uso de una competencia legislativa, concretamente la asumida por el artículo 31.1.15ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que

excluye de la misma a las bibliotecas que sean de titularidad estatal. Respecto de las bibliotecas estatales, el dictamen recogía que *“el Estatuto de Autonomía únicamente atribuye a la Comunidad Autónoma competencia ejecutiva cuyo alcance, además, no lo es sobre todas las bibliotecas de titularidad estatal, ya que el artículo 33.5 del mismo dice que la función ejecutiva abarca a las bibliotecas de titularidad estatal, “que no se reserve el Estado”, esto es, estatutariamente es posible la existencia de bibliotecas estatales sobre las que la Comunidad Autónoma ni siquiera tenga competencias ejecutivas. Además, en dicho artículo se dice que “los términos de la gestión serán fijados mediante Convenio”, lo cual también supone una restricción al ejercicio de la función ejecutiva sobre las mismas.”*

Como recomendación, el Consejo Consultivo agregó que *“al tratarse de una materia cuya disgregación legislativa podría afectar a la necesaria coordinación y cooperación que se debe requerir en esta materia, sería deseable que las bibliotecas estatales se integrasen en el Sistema de Bibliotecas de Castilla-La Mancha y que le fueran de aplicación las normas que rigen el mismo, pero esto no puede llevarse a cabo por la vía de la imposición legislativa, sino por la de la cooperación administrativa. Es por ello que podrían obtenerse los mismos resultados que se pretenden con el anteproyecto sin con ello violentar el marco competencial que le es de aplicación, diciendo, como se hace en el artículo 2.1 de la Ley 19/2002, de 24 de octubre, de Archivos de Castilla-La Mancha, que la Ley es de aplicación a las bibliotecas integradas en el Sistema de Bibliotecas de Castilla-La Mancha, si bien para ello habrá de tenerse en cuenta lo que también se dirá respecto del artículo 26 donde se regula la Red de Bibliotecas Públicas de Castilla-La Mancha.”*

Asimismo, el artículo 26 del anteproyecto, dedicado a los centros y servicios que integrarían la Red de Bibliotecas Públicas, establecía que formaban parte de la Red de Bibliotecas Públicas de Castilla-La Mancha, entre otras, *“b) Las Bibliotecas Públicas del Estado de Castilla-La Mancha, sin perjuicio de las competencias que sobre las mismas tenga el Estado”*.

El Consejo estimó que a este apartado le resultaba de aplicación lo expuesto respecto al artículo 2, esto es, que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha carecía de competencia legislativa para disponer que las bibliotecas estatales ubicadas en el territorio de Castilla-La Mancha se integrasen en la Red de Bibliotecas Públicas. En el dictamen se proponía que *“al carecer de competencias legislativas sobre las bibliotecas estatales, la deseable integración en la Red y a su vez en el Sistema de Bibliotecas autonómico debe efectuarse*

mediante un convenio que es el instrumento en el que se deben establecer los términos de la gestión, según se dice en el artículo 33.5 del Estatuto de Autonomía. Por lo tanto, el legislador autonómico carece de competencia legislativa para establecer de forma imperativa dicha integración y, en consecuencia, debe modificarse la redacción de dicho precepto, sustituyendo el carácter imperativo por una fórmula facultativa de convenio mediante la que se pudiese conseguir la misma finalidad”.

El 8 de marzo de 2011 se publicó en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de la Lectura y de las Bibliotecas de Castilla-La Mancha, habiendo sido acogidas todas las consideraciones efectuadas por el Consejo Consultivo que han sido expuestas.

- Dictamen número 176/2010, de 15 de septiembre, solicitado por la Consejería de Salud y Bienestar Social, sobre el anteproyecto de Ley de familias numerosas de Castilla-La Mancha.

El objeto del anteproyecto, recogido en su Memoria justificativa, era el establecimiento de un marco jurídico de apoyo a las familias numerosas para mejorar la calidad de vida de sus miembros. Asimismo, la nueva norma debía suponer un avance en el reconocimiento social del colectivo de familias numerosas, mediante ayudas concretas en apoyo de dicho colectivo, así como el establecimiento de medidas adicionales en materia social, de apoyo a la conciliación de la vida personal y familiar, de educación, vivienda, así como actividades culturales, deportivas y de ocio y tiempo libre.

El anteproyecto sometido a consulta fue objeto de una consideración de carácter esencial en relación con las ventajas en los servicios de aula matinal y comedor escolar que establecía el artículo 13 del anteproyecto. Disponía del precepto que *“las ayudas relativas a los servicios de aula matinal y comedor escolar en centros educativos públicos se determinarán, en el caso de familias numerosas, para todos los hijos e hijas desde el primero, cuando el resto no estén escolarizados por razones de edad y sin necesidad de estar escolarizados todos en el mismo centro educativo al mismo tiempo. A tal efecto se establecerán bonificaciones según el nivel de renta per cápita de la unidad familiar conforme se determine reglamentariamente”.*

El Consejo consideró que, al limitar el alcance de este precepto a los colegios públicos, excluyendo a los privados concertados de la posibilidad de concurrir a ayudas para pago de los citados servicios, introduce un criterio discriminatorio

entre los alumnos usuarios del servicio público educativo contrario al principio de igualdad establecido en la Constitución. Así, de acuerdo con el artículo 108.4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, la prestación del servicio público de la educación se realizará a través de centros públicos y privados concertados, mandato que en parecidos términos está contemplado en el artículo 7 de la Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla-La Mancha.

Por su parte, los servicios de comedor escolar o de aula matinal son calificados también como servicios educativos en la citada Ley 7/2010, siendo la finalidad de dicha norma el establecimiento de un sistema educativo de calidad en condiciones de igualdad.

Por tanto, entendió el órgano consultivo que *“si el anteproyecto de Ley pretende establecer un mandato genérico a la Administración autonómica para que promueva el establecimiento de ayudas a las familias numerosas para la prestación de los mencionados servicios educativos, dicho mandato no puede limitar sus beneficiarios a las familias numerosas que tengan sus hijos escolarizados en centros públicos, sino que debe extenderse a todo el alumnado usuario del servicio público educativo el cual incluye el matriculado en centros privados concertados”*.

La Ley 17/2010, de 29 de diciembre, de las Familias Numerosas de Castilla-La Mancha y de la Maternidad, publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 31 de diciembre de 2010, no tuvo en cuenta el indicado reparo al texto sometido a dictamen.

- Dictamen número 252/2010, de 10 de noviembre, solicitado por la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, sobre el anteproyecto de Ley de Espectáculos y Actividades Recreativas de Castilla-La Mancha.

La finalidad principal de la norma sometida a la consideración del Consejo Consultivo se contenía en la Memoria justificativa del anteproyecto, en la que se indicaba que *“la progresiva generalización y diversificación de las actividades relacionadas con el ocio requiere un tratamiento normativo adaptado a la realidad de la sociedad actual, de modo que permita conciliar su legítimo ejercicio y desarrollo con la diversificación constante de sus manifestaciones y la creciente sensibilidad de la población en materias de orden público, seguridad y protección ciudadana, salud, ruidos, conservación del medio ambiente y del patrimonio cultural y artístico, así como en los aspectos relativos a movilidad y accesibilidad”*.

Asimismo, la iniciativa se concebía como una oportunidad para el desarrollo económico de la Región, realizando una revisión del marco normativo para eliminar obstáculos no justificados al correcto funcionamiento del sector servicios, lo cual redundaría en el bienestar general de la sociedad a la que se destina.

El dictamen emitido sobre el citado anteproyecto introdujo varias consideraciones de carácter esencial al contenido del proyecto, que a continuación se pasan a describir.

En primer término, según consideró el Consejo, el texto legal proyectado adolecía, en su conjunto, de un alto margen de indefinición, con la consiguiente afectación del principio constitucional de seguridad jurídica, respecto al tipo de régimen de control que quería imponerse para las distintas actividades, servicios y establecimientos incluidos dentro de su ámbito de aplicación. Incurría, además, en un incumplimiento del mandato legal establecido en el artículo 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, del libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en relación con la exigencia de motivación de las razones imperiosas de interés general y demás condiciones que justificarían la implantación excepcional de un régimen de autorización previa para todos los supuestos de autorización de establecimientos contemplados en el mismo, lo que supondría un apartamiento de la normativa básica estatal de aplicación, dictada al amparo de las reglas 1ª, 13ª y 18ª del artículo 149.1 de nuestra carta magna, contraviniendo así el orden constitucional de distribución de competencias.

En segundo lugar, la pretendida circunscripción del ámbito de aplicación de la Ley y de las competencias municipales en materia de espectáculos y actividades recreativas, a sólo aquéllo que tuviera lugar en suelo urbano, entraría en clara confrontación con la normativa básica estatal reguladora de las atribuciones conferidas a las entidades locales, sin que las razones alegadas por la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente en defensa de sus competencias sobre el medio natural y los espacios sujetos a medidas de especial protección, pudieran constituir una justificación suficiente para incidir sobre dicho ámbito de atribuciones a través de la competencia autonómica señalada en el artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que ni tan siquiera fue invocada en la Exposición de Motivos del texto legal proyectado.

En tercer término, y respecto a los artículos 11 y 5.1.b) del anteproyecto, relativos a las limitaciones a la concesión de licencias, el Consejo entendió que introducían elementos de incertidumbre que podían propiciar la implantación de medidas incompatibles con las previsiones del artículo 8 de la Ley 17/2009, de 23

de noviembre, y 12 de la Directiva de Servicios 2006/123/CE, de 23 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, así como potencialmente atentatorias de los principios de libre establecimiento y acceso a las actividades de prestación de servicios y de libertad de empresa, amparado por nuestra Constitución. Consecuentemente, su mantenimiento en el texto de la Ley proyectada, no podía dejarse desprovisto de las oportunas remisiones a la normativa comunitaria y estatal de referencia, en las que debía quedar definido su eventual ámbito de aplicación.

Por último, el dictamen emitido puso de manifiesto que existían aspectos del régimen sancionador previsto en el Título V del anteproyecto que debían ser adaptados a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Tanto el proyecto que el Gobierno Regional remitió a las Cortes Regionales para su aprobación, como la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos y Actividades Recreativas de Castilla-La Mancha, tuvieron en cuenta los indicados reparos de carácter esencial.

- Dictamen número 256/2010, de 17 de noviembre, solicitado por la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, sobre el anteproyecto de Ley de Empleo Público de Castilla-La Mancha.

Dentro del marco establecido por el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), el anteproyecto pretendía la codificación y regulación más completa, coherente y sistemática de la normativa existente sobre el empleo público en Castilla-La Mancha.

El proyecto comprendía la regulación de todas las relaciones de empleo de todas las Administraciones públicas, incluida la local y la universidad, así como de las entidades dependientes de las mismas; extendía su ámbito de aplicación, tanto al personal funcionario como al personal laboral, así como al personal interino, eventual, y en lo que respecta al personal laboral, se respetaban aquellas materias que afecten a la competencia exclusiva estatal para la aprobación de la legislación laboral; contemplaba también la regulación del personal directivo, señalando que ordinariamente debería ser seleccionado entre funcionarios de carrera del Grupo A y sólo excepcionalmente entre profesionales ajenos a la Administración Pública.

Sobre la carrera profesional, las retribuciones y la evaluación del desempeño, la norma planteaba la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos con carácter sistemático y permanente, debiendo ser evaluados periódicamente sobre su rendimiento, aptitud y actitud profesional, afectando la misma a la adquisición de grados, tramos o categorías en la nueva carrera profesional horizontal que se instaura en el EBEP, así como a los aspectos retributivos.

Se pretendía, igualmente, introducir diversas mejoras en la gestión de los procesos de provisión: concurso de méritos, libre designación, comisiones de servicio, adscripción provisional y demás formas de movilidad.

En cuanto al aspecto de la ordenación y planificación del personal, el anteproyecto manifestaba su pretensión de garantizar que la especialización lograda en el acceso se mantuviera en la carrera y provisión del personal, canalizando el desarrollo profesional del personal a través de agrupaciones (cuerpos) y áreas de especialización, con adscripción exclusiva de los puestos de trabajo al personal de cada cuerpo, sin perjuicio de la posibilidad de que determinados puestos o áreas de especialización se compartieran por diversos cuerpos en los que se exigieran habilidades o destrezas comunes y coincidentes con las necesarias para el desempeño de aquéllos.

Asimismo, en materia de selección del personal, se planteaba la conveniencia de la oposición y el concurso-oposición como los procedimientos ordinarios de selección, aunque, excepcionalmente y en los supuestos tasados en la Ley, por razones de eficacia podría también admitirse el concurso.

Por último, se perseguía que la prolongación de la permanencia en el servicio activo desde el cumplimiento de la edad de jubilación forzosa, no fuera de concesión automática, sino que pudiera ser denegado de acuerdo con criterios legalmente tasados, como los basados en razones organizativas derivadas de la planificación, los resultados de la evaluación del desempeño, o la capacidad psicofísica.

El dictamen emitido por el Consejo Consultivo, en relación con el anteproyecto indicado, clasificó las observaciones a su texto en dos grupos, según la materia jurídica a la que afectaban

1.- El primer grupo de reparos, referido a materias sujetas a Derecho Laboral y de la Seguridad Social, fueron los siguientes:

- Respecto al último inciso del artículo 2, - que establecía que “*el resto de*

disposiciones de esta ley se aplicarán en lo que sea compatible con la legislación laboral y las disposiciones convencionales vigentes”-, el Consejo estimó que suponía *“otorgar a todo el texto del anteproyecto de Ley el carácter de norma laboral de carácter supletorio, lo que implica legislar en una materia en la que no se tiene competencia, pues dado que “el resto de disposiciones” son las que están previstas para los funcionarios, su aplicación supletoria supone contravenir lo normado por el Estado, alterando el sistema de fuentes de la relación laboral, razón por la cual este Consejo considera que este inciso quinto debería suprimirse”*.

- En cuanto a la carrera profesional y promoción del personal laboral establecido en el artículo 67 del anteproyecto, el Consejo estimó que la carrera profesional y la promoción profesional del personal laboral son materias que están sujetas al Derecho laboral, por lo que, dada la falta de competencia para disponer sobre la materia, este precepto debería suprimirse y sustituirse con una mera remisión al EBEP, que, a su vez, incluye el derecho a la carrera profesional y promoción personal del personal laboral mediante una norma en blanco (artículo 19) con remisión a la normativa laboral, tal como hace el citado anteproyecto.

- La determinación de las retribuciones del personal laboral (materia a la que se refería el artículo 98 del anteproyecto) es una materia que se incardina dentro del Derecho laboral y, si bien la redacción del precepto se acomodaba a lo dispuesto en los artículos 21 y 27 del EBEP, por la misma razón expuesta en las observaciones al artículo precedente, el mismo debería, a juicio del Consejo Consultivo, suprimirse.

- Por lo que se refiere a la excedencia forzosa, regulada en el artículo 120 del anteproyecto, en el apartado 2 de este artículo se decía que *“El personal funcionario en excedencia forzosa tiene derecho a percibir las retribuciones básicas y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo”*. Pone de manifiesto el Consejo que *“las prestaciones familiares por hijo a cargo es una prestación no contributiva que se encuentra regulada en los artículos 181 y siguientes del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, cuya vigencia y eficacia dependen de la legislación estatal, por lo que, careciendo la Administración autonómica de competencias en esta materia, debería suprimirse el último inciso o efectuar, en caso, una referencia genérica a las prestaciones que le pudieran ser de aplicación en función del régimen de Seguridad Social en el que esté incluido el funcionario.”*

- En cuanto al procedimiento disciplinario establecido en el apartado 1 del artículo 145 del anteproyecto, según el cual *“en ningún caso se puede imponer una sanción a un empleado o empleada sin que se haya tramitado el procedimiento reglamentariamente establecido”*, el dictamen recogía que *“la utilización del término “empleado o empleada” es comprensivo tanto del personal funcionario como del personal laboral, lo que supone que las normas del procedimiento disciplinario contenidas en el Capítulo IV son de aplicación a ambos tipos de personal, desplazando de esta forma, respecto del personal laboral, la regulación que de esta materia se contiene en los artículos 60 a 62 del VI Convenio Colectivo, cuando esta materia, íntimamente relacionada con la anterior, se incardina respecto del personal laboral, como estrictamente laboral.”* Por ello, la referencia que se efectuaba a un empleado o empleada debería ser sustituida, según estimó el Consejo, por la de *“personal funcionario”*.

- Al respecto de las materias objeto de negociación que se contenían en el anteproyecto, el Consejo estimó que *“la Comunidad Autónoma carece de competencia en materia de Seguridad Social, por lo que tanto las prestaciones obligatorias recogidas en el Régimen General de la Seguridad Social, como las correspondientes al Régimen Especial de Funcionarios Civiles del Estado, en las que se integran las pensiones de clases pasivas, son competencia exclusiva del Estado. La única materia que puede ser objeto de negociación son las denominadas prestaciones complementarias voluntarias”*, entre las que se encontraban las previstas en la disposición adicional séptima del anteproyecto de Ley.

2.- El segundo grupo de observaciones esenciales, referidas a preceptos del anteproyecto sujetos a Derecho Administrativo, comprendían las siguientes:

- Respecto a las funciones de asesoramiento jurídico que el anteproyecto establecía para los cuerpos del subgrupo A1, el Consejo estimó necesario añadir a las funciones asignadas al Cuerpo Superior de Administración la de asesoramiento jurídico en el ámbito del correspondiente departamento.

- En referencia a los requisitos de acceso al empleo público de Castilla-La Mancha, el proyecto normativo efectuaba una habilitación reglamentaria para realizar un proceso selectivo bifásico, lo que según el Consejo, resultaba contraria al mandato contenido en el artículo 61.1 del EBEP, en el que se dispone que *“los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia, sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y las medidas de discriminación positiva previstas en este Estatuto”*.

Se consideraba al respecto en el dictamen que *“aunque se intente subsumir este sistema de acceso bajo la fórmula de un requisito adicional al que habilitaría el artículo 56.3 del EBEP, en realidad, mediante esta fórmula se está consagrando un sistema de pruebas restringidas, las cuales, siguiendo la doctrina constitucional, resumida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2006, de 1 de febrero, se encuentran proscritas por el artículo 61.1 del EBEP, ya que en las mismas únicamente podrían participar quienes con anterioridad a la convocatoria hubieran superado pruebas de habilitación o reclutamiento previos. Además, el requisito específico que mediante la anterior fórmula se posibilita para que se pueda exigir en las bases de las convocatorias no cumple los requisitos de objetividad y proporcionalidad con las funciones y tareas que deben desempeñar las personas seleccionadas. La previsión de concurrencia masiva a una convocatoria ninguna relación tiene con las tareas a desempeñar. Si lo que se pretende es simplificar los procesos selectivos ante una previsión de concurrencia masiva de aspirantes, en el proceso selectivo se pueden exigir pruebas o ejercicios tendientes a racionalizar el mismo, sin contravenir el principio básico contenido en el EBEP de que las pruebas sean abiertas y de libre concurrencia. De requerirse alguna habilitación previa -diferente a la titulación- para desempeñar las tareas correspondientes, para su exigencia no es preciso la realización de unas pruebas previas de habilitación o reclutamiento, sino que dicha habilitación habrá de obtenerse mediante la superación de las pruebas que se establezcan en la normativa reguladora de la referida habilitación o incluirse como una prueba dentro del propio proceso selectivo”*.

- En cuanto a la selección del personal funcionario de carrera y del personal laboral fijo que se preveía en el anteproyecto de Ley, el Consejo concluyó que no resultaba compatible con la regulación que el EBEP efectúa de la promoción interna. Asimismo, se producía una discriminación entre los funcionarios que participasen por promoción interna, ya que, según lo que se disponía en el anteproyecto, consideraba el Consejo que *“el sistema de concurso únicamente sería de aplicación para el acceso a los cuerpos incluidos en el apartado 3 del artículo 47, pero no al resto de cuerpos de la Administración autonómica, sin que en el texto que se examina se efectúe ninguna justificación objetiva, ni ésta se deduzca del análisis del precepto”*.

- La regulación de la selección del personal funcionario interino y del personal laboral temporal que establecía el anteproyecto se entendía en el dictamen que *“dejaba a la discrecionalidad de la Administración una cuestión que genera inseguridad jurídica, por lo que este derecho y sus condiciones han de estar reguladas en una norma de carácter general, sea ésta una ley o una norma re-*

glamentaria, no siendo jurídicamente factible la remisión que se realiza a las convocatorias, dado que las mismas tienen la naturaleza de actos administrativos, los cuales se han de limitar a ejecutar lo dispuesto en la norma que regule este derecho”.

- En cuanto a las pruebas selectivas, en el dictamen no se opuso ninguna objeción a los plazos máximos que se establecían para la celebración de los procesos selectivos, pero lo que no se consideraba compatible con el ordenamiento jurídico era que *“el plazo de los procesos selectivos se compute desde la celebración de la primera prueba, ya que al tratarse de procedimientos de oficio, de conformidad con lo establecido en el artículo 42.3.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el plazo del proceso selectivo se cuenta desde el día en el que se publica con la respectiva convocatoria el acuerdo de iniciación del procedimiento”.*

- Según ponía de manifiesto el Consejo en su dictamen, la carrera horizontal es una de las grandes novedades del EBEP, que únicamente establece un marco de aplicación, encomendando a las leyes de función pública su desarrollo, si pretenden implantar dicha carrera en las Administraciones públicas correspondientes. La carrera horizontal, al formar parte del núcleo esencial del estatuto de los funcionarios, supone que debe ser la ley la que fije los elementos esenciales de la misma, sin perjuicio de que se admita la colaboración del reglamento, pero como dijo el Tribunal Constitucional en su Sentencia 99/1987, de 11 de junio, es en la ley donde se deben determinar los elementos esenciales que la conformen.

La regulación que se efectuaba en el anteproyecto de la carrera horizontal dejaba un amplio margen de actuación al reglamento en aspectos esenciales de la misma, como eran la fijación de los tramos o grados que ha de tener la carrera horizontal en los diversos grupos o, en su caso, subgrupos, o en los cuerpos y escalas, estableciendo únicamente un marco referencial en el sentido de que los tramos de carrera no pueden ser inferiores a tres ni superiores a cinco. El Consejo consideró que *“la no concreción de los tramos se puede justificar en que este artículo es de aplicación a todas las Administraciones públicas, entre ellas a las entidades locales de Castilla-La Mancha, lo que implica la conveniencia de dejar un cierto margen de actuación para que, en uso de su autonomía, puedan fijar los tramos correspondientes a cada Administración, si bien ello puede incidir negativamente en los sistemas de movilidad interadministrativa. No obstante lo anterior, en el anteproyecto se podría haber fijado el número de tramos que resultara de aplicación a la Administración autonómica, lo que supondría un*

mayor ajuste de su actuación a la doctrina constitucional, sin necesidad de su remisión al reglamento”.

También se indicó en el dictamen que *“la fijación de un tiempo de permanencia que sea de aplicación a las Administraciones públicas a las que vincula la ley, resulta esencial para poder ordenar de forma coherente la carrera horizontal en el ámbito autonómico y constituye uno de los elementos integrantes del “estatuto” de los funcionarios al que se refiere el artículo 103.3 de la Constitución, por lo que no cabe efectuar una remisión en blanco al reglamento para la fijación de la antigüedad que ha de tenerse en cada tramo para poder solicitar el ascenso al siguiente”.*

Por último, el órgano consultivo señaló que *“en las leyes de desarrollo del EBEP se debe fijar la remuneración de cada uno de ellos, aspecto que se incumple en el anteproyecto de Ley que se examina, ya que no determina la correspondiente retribución ni remite a la Leyes de Presupuestos para que así se efectúe”.*

- Por lo que se refiere a la movilidad por causa de violencia de género establecida en el anteproyecto, el Consejo estimó que *“en el artículo 82 del EBEP se confiere, a las mujeres víctimas de violencia de género que se vean obligadas a abandonar el puesto de trabajo para hacer efectiva su protección, el derecho “al traslado a otro puesto de trabajo de su propio cuerpo, escala o categoría profesional, de análogas características”. Sin embargo, el derecho que se reconoce a estas funcionarias en el artículo 79.1 lo es a “un puesto de trabajo propio de su cuerpo o escala en distinta unidad administrativa, en la misma o distinta localidad”. En este último precepto no se exige que el puesto sea de “análogas características”, lo que supone una merma respecto del derecho reconocido en la norma básica. Es cierto que en el apartado 5 se garantiza la percepción, al menos, de la retribución que tenía el puesto de origen, pero la expresión “análogas características” es más amplia y no se refiere exclusivamente al aspecto retributivo”.*

- En la disposición adicional decimocuarta del proyecto normativo se relacionaban los procedimientos, en materia de personal, en que el transcurso del plazo para resolver y notificar tenía efectos desestimatorios de la solicitud. El dictamen indicaba que debía tenerse en cuenta que, por imperativo del actual artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el texto legal se debían expresar las *“razones imperiosas de interés general”* en que se fundamentase esta decisión.

- Respecto al desarrollo de la carrera profesional horizontal en la Administra-

ción de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha establecida en la disposición final décima del anteproyecto, el Consejo observó que *“el legislador básico estatal ha establecido un sistema de carrera profesional diferente para el personal estatutario, para el personal docente y para el resto de funcionarios. La aplicación de la carrera profesional de éstos últimos se rige por lo dispuesto en el Capítulo II del Título III del EBEP, por las normas de desarrollo que se establezcan en la Ley de función pública de desarrollo, esto es, en el anteproyecto que se dictamina, y por las normas reglamentarias que se dicten para el desarrollo de esta última Ley. Por lo tanto, el desarrollo reglamentario al que se refiere esta disposición final ha de hacerse en el marco de lo establecido en los artículos 16 y 17 del EBEP y en el 64 de la Ley de empleo público de Castilla-La Mancha, no siendo legalmente factible que la Ley contenga una habilitación en blanco al Consejo de Gobierno para que a un sector de funcionarios incluido en su ámbito de aplicación se les aplique un sistema de carrera horizontal diferente a la prevista en las normas legales que le han de servir de marco, esto es, el EBEP y el presente anteproyecto de Ley, pues ello supone tanto como habilitar al Consejo de Gobierno para que incumpla lo dispuesto en estas normas legales”*.

En el texto de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, finalmente aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha se tuvieron en cuenta todas las observaciones esenciales efectuadas por el Consejo Consultivo en su dictamen, a excepción de la referida al artículo 47. 2. b) del texto sometido a consulta. El citado precepto señalaba que el sistema de concurso podía utilizarse como sistema de selección cuando se tratase del acceso por promoción interna a los cuerpos de personal funcionario previstos en el artículo 65.4, así como del acceso por promoción interna al Cuerpo Profesional de Tecnologías de la Información y de las Telecomunicaciones desde el Cuerpo Administrativo de Tecnologías de la Información y de las Telecomunicaciones, y al Cuerpo de Letrados desde el Cuerpo Superior Jurídico.

En este sentido el Consejo Consultivo señalaba que *“A este supuesto no le resulta de aplicación la previsión contenida en el artículo 61 del EBEP, que se refiere a los sistemas de acceso libre, sino el artículo 18 del mismo texto legal, en el que se regula la promoción interna de los funcionarios de carrera. Según el apartado 1 de este último precepto, “La promoción interna se realizará mediante procesos selectivos que garanticen el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad así como los contemplados en el artículo 55.2 de este Estatuto”. El término “procesos selectivos” utilizado por el legislador básico estatal está referido a pruebas selectivas, no a sistemas selectivos y así se desprende claramente de la utilización de este término en el apartado 2*

del propio artículo 18, cuando dice que “Los funcionarios deberán poseer los requisitos exigidos para el ingreso, tener una antigüedad de, al menos, dos años de servicio activo en el inferior Subgrupo, o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo y superar las correspondientes pruebas selectivas”, en el artículo 51 del anteproyecto de Ley que define las “Pruebas selectivas” y en el artículo 61.3 del EBEP en el que se dice que “Los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacitación, la valoración de méritos [...]”; lo que supone que, al menos, tiene que existir alguna prueba selectiva”.

Finalmente, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha emitió los siguientes dictámenes en relación, asimismo, con anteproyectos de Ley elaborados por el Gobierno de esta comunidad autónoma durante el año 2010:

- Dictamen número 70/2010, de 12 de mayo, solicitado por la Consejería de Economía y Hacienda, sobre el anteproyecto de Ley de medidas excepcionales de apoyo al sector empresarial de Castilla-La Mancha.

- Dictamen número 191/2010, de 22 de septiembre, solicitado por la Consejería de Economía y Hacienda, sobre el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2011.

- Dictamen número 192/2010, de 29 de septiembre, solicitado por la Consejería de Economía y Hacienda, sobre el anteproyecto de Ley de Reordenación del Sector Público de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

- Dictamen número 203/2010, de 29 de septiembre, solicitado por la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda, sobre el anteproyecto de Ley de Garantías en el Acceso a la Vivienda en Castilla-La Mancha.

- Dictamen número 234/2010, de 20 de octubre, solicitado por la Consejería de Economía y Hacienda, sobre el anteproyecto de Ley por el que se aprueba la escala autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

- Dictamen número 240/2010, de 3 de noviembre, solicitado por la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, sobre el anteproyecto de Ley de Creación del Colegio Oficial de Terapeutas Ocupacionales de Castilla-La Mancha.

- Dictamen número 246/2010, de 10 de noviembre, solicitado por la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, sobre el anteproyecto de Ley de declaración del Parque Natural del Valle de Alcudia y Sierra Madrona.

- Dictamen número 247/2010, de 10 de noviembre, solicitado por la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, sobre el anteproyecto de Ley de declaración del Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalajara.