

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

Joaquina Guerrero Sanz

*Letrada del Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

En el año 2008 la labor del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha desplegada en el 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 ceñido a la emisión de ocho 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.

En la exposición que se realizará sobre la doctrina más relevante establecida por estos dictámenes, se recogerá el contenido más relevante de seis 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, citándose al final del trabajo los restantes dictámenes cuya doctrina no se ha considerado especialmente reseñable.

El esquema que se seguirá en cada uno de los apartados del presente trabajo se estructurará en tres apartados bien diferenciados, referidos a la finalidad del anteproyecto, consideraciones esenciales 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 10/2008, de 22 de enero, solicitado por la Consejería de Administraciones Públicas, sobre el anteproyecto de Ley de Creación del Colegio Oficial de Dietistas-Nutricionistas de Castilla-La Mancha.

La conveniencia de la creación del Colegio Oficial de Dietistas-Nutricionistas de Castilla-La Mancha se fundamentaba en la necesidad del reconocimiento legal de la profesión, su importancia respecto de la salud de la población y la existencia en nuestra Comunidad de un número cada vez mayor de profesionales, agrupados fundamentalmente en torno a la Asociación de Dietistas-Nutricionistas de Castilla-La Mancha.

El texto de la norma sometida a dictamen fue acreedora de una observación de carácter esencial referida al apartado 2 del artículo 5 del anteproyecto, que preveía que *“para el ejercicio de la profesión de Dietista-Nutricionista en el*

ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha será requisito indispensable la previa incorporación al Colegio Oficial de Dietistas-Nutricionistas de Castilla-La Mancha, en los términos establecidos en la normativa básica estatal y en la Ley 10/1999, de 26 de mayo”.

El Consejo consideró que *“El requisito de la colegiación previa necesaria para el ejercicio profesional, viene regulado en el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, precepto de carácter básico, que ha sufrido diversas modificaciones hasta su redacción actual debida al Real Decreto Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios, que establece como eje del sistema el principio de colegiación única, matizando la obligación de colegiación al señalar que: “Cuando una profesión se organice por Colegios territoriales bastará la incorporación a uno sólo de ellos, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio del Estado, sin que pueda exigirse por los Colegios en cuyo ámbito territorial no radique dicho domicilio habilitación alguna ni el pago de contraprestaciones económicas distintas de aquellas que exijan habitualmente a sus colegiados por la prestación de los servicios de los que sean beneficiarios y que no se encuentren cubiertos por la cuota colegial. Lo anterior se entiende sin perjuicio de que los Estatutos Generales o, en su caso, los autonómicos puedan establecer la obligación de los profesionales que ejerzan en un territorio diferente al de colegiación de comunicar a los Colegios distintos a los de su inscripción la actuación en su ámbito territorial”.*

Sobre la relevante cuestión de la forma en que se habría de expresar el régimen de colegiación única a raíz de las reformas de la legislación básica que se han ido sucediendo hasta la actualmente vigente, se pronunció este Consejo con ocasión de los dictámenes 54/2000, de 27 de julio, 33/2001, de 1 de marzo, 130/2001 de 27 de noviembre y 28/2002, de 21 de febrero, dando lugar a observaciones de carácter esencial.

Si bien el texto del artículo 5.2 del anteproyecto no contradice expresamente tal precepto básico, pues se remite a lo previsto en la normativa básica estatal y en la Ley 10/1999, de 26 de mayo, es censurable desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica garantizado en el artículo 9.3 de la Constitución, la redacción del apartado que establece el “requisito indispensable” de la previa incorporación de los ejercientes al Colegio Autonómico que se crea, sin matizar tal requisito para introducir la idea de colegiación única que impera legalmente. Por ello, se debería cambiar la redacción para que no exis-

tierra resquicio de duda de la efectiva salvaguardia del principio de colegiación única que informa la materia, para lo que sería suficiente modificar el texto proyectado incluyendo la salvedad de que se acreditara la colegiación en un Colegio de otro ámbito territorial. Se sugiere la siguiente redacción:

“Para el ejercicio de la profesión de Dietista-Nutricionista en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha será requisito indispensable la previa incorporación al Colegio Oficial de Dietistas-Nutricionistas de Castilla-La Mancha, salvo que se estuviera ya incorporado a otro Colegio Profesional, en los términos establecidos en la normativa básica estatal y en la Ley 10/1999, de 26 de mayo”.

El anteproyecto presentado por el Gobierno fue finalmente aprobado por Ley 4/2008, de 12 de junio, de creación del Colegio Oficial de Dietistas-Nutricionistas de Castilla-La Mancha, y el mismo tuvo en cuenta la consideración de carácter esencial indicada, adoptando incluso la redacción propuesta por el Consejo en su dictamen.

- Dictamen número 63/2008, de 2 de abril, solicitado por la Consejería de Cultura, sobre el anteproyecto de Ley de la empresa pública Sociedad de Don Quijote Conmemoraciones Culturales de Castilla-La Mancha SA.

La finalidad principal de la norma sometida a la consideración del Consejo Consultivo se justificaba en que se comprobó que la empresa pública Don Quijote de La Mancha 2005, S.A. podía ser un medio idóneo para organizar y promover conmemoraciones culturales, habida cuenta de la experiencia y exitoso resultado conseguidos con la organización y celebración del IV Centenario que originó su creación. Por ello, se planteó la posibilidad de ampliar el objeto de esta empresa para que pudiera organizar o fomentar cualquier otra conmemoración cultural de interés para la Región.

El dictamen emitido sobre el citado anteproyecto introdujo una consideración de carácter esencial al contenido del proyecto, referida a la disposición final segunda del texto examinado, ya que se consideraba de una oscura redacción: *“El Consejo de Gobierno, mediante Decreto, podrá modificar el régimen legal de la empresa pública, salvo aquellas materias de este régimen que hayan de regularse por normas con rango de Ley por así exigirlo la legislación especial”.*

El Consejo consideró que *“la indeterminación e imprecisión con que está redactada la disposición no es conciliable con el principio de seguridad jurídica”.*

ca garantizado en el artículo 9.3 de la Constitución, sin que sea posible determinar el significado y alcance de la misma que, en un primer momento contempla la posibilidad de que la actuación del ejecutivo alcance a la “modificación del régimen legal de la empresa pública”, para posteriormente intentar acotar esta facultad exceptuando de la misma, en términos genéricos y carentes de todo rigor, a las “[...] materias de este régimen que hayan de regularse por normas con rango de Ley por así exigirlo la legislación especial”.

Se trata pues, por un lado, de aplicar una suerte de técnica deslegalizadora a favor del ejecutivo autonómico en una materia cual es la “[...] modificación del régimen legal de la empresa [...]”, si bien intentando limitar tal facultad de modo impreciso al excluir de la misma las “[...] materias de este régimen que hayan de regularse por normas con rango de Ley por así exigirlo la legislación especial”. Esta última alusión a la “legislación especial” desconcierta aún más, pues no sólo no queda claro a qué ámbito material se halla referida, sino que además puede llevar consigo la imbricación del ejercicio de otros títulos competenciales que excedan de los atribuidos a la Comunidad Autónoma –tal es el caso de la legislación mercantil atribuida de modo exclusivo al Estado por el artículo 149.1.6ª de la Constitución–.

Los términos en que se expresa la disposición constituyen en sí mismos un uso incorrecto de la técnica deslegalizadora, ya que pone en manos del ejecutivo la posibilidad de regular determinados aspectos reservados previamente a la Ley, sin delimitar expresamente el ámbito material a que afecta y el temporal en el que pueda desenvolverse. Critica el Tribunal Constitucional esta técnica deslegalizadora cuando supone “una total abdicación por parte del legislador de su facultad [...], transfiriendo [ésta] al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir” (STC 83/1984, de 24 de julio, entre otras). Tal es el caso de la disposición mencionada pues, por su imprecisión y vaguedad, no sólo no acota el ámbito a que alcanza la facultad que otorga al ejecutivo, sino que tampoco determina de modo claro y expreso las excepciones que a ésta puedan ser aplicables. La opción por la utilización de la técnica deslegalizadora requeriría la determinación expresa del objeto a que la misma pudiera extenderse y la fijación de los límites a su ejercicio.

Tampoco el origen de la disposición que se comenta contribuye a aclarar su significado, sino que más bien, en vez de despejar las dudas que suscita, incrementa los interrogantes acerca del sentido que haya querido otorgarse a tal

regulación. La disposición aludida fue introducida tras la sugerencia manifestada por la Secretaria General de Economía y Hacienda en su informe, de que se estableciera que “[...] el Consejo de Gobierno mediante Decreto pueda acordar las modificaciones que pudieran producirse en las actividades propias de la citada sociedad, sin necesidad de acudir a una nueva modificación de su ley”. Esta propuesta no parece tener sentido a la luz de la previsión recogida en el artículo 8.2 de la Ley 16/2002, que faculta a la empresa para “[...] realizar cualquier actividad lícita para la consecución de su objeto”. Por otro lado, si la mención a “las actividades” de la empresa se quiere referir realmente a las “funciones” de la misma, bastaría con la introducción de un apartado específico en el artículo 8 en el que se reseñara que el Consejo de Gobierno mediante Decreto podrá modificar tales funciones.”

En suma, el superior órgano consultivo de la región consideró que la redacción que se proponía de la disposición final segunda del anteproyecto era contraria al principio de seguridad jurídica, en conexión con el de legalidad, garantizados ambos en el artículo 9.3 de la Constitución.

Tanto el proyecto que el Gobierno Regional remitió a las Cortes Regionales para su aprobación, como la Ley 6/2008, de 30 de junio, de la Empresa Pública Sociedad Don Quijote de Conmemoraciones Culturales de Castilla-La Mancha, S.A. por la que se modifica la Ley 16/2002, de 11 de julio, del IV Centenario de la publicación de El Ingenioso Hidalgo Don Quijote de la Mancha, tuvieron en cuenta el mencionado reparo de carácter esencial.

- Dictamen número 176/2008, de 17 de septiembre, solicitado por la Consejería de Economía y Hacienda, sobre el anteproyecto de Ley de Presupuestos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Si bien el dictamen respecto a la Ley de Presupuestos Regional se emite todos los años, como es preceptivo, el aprobado respecto a la Ley presupuestaria regional para el ejercicio 2009 merece ser reseñado, en cuanto a la consideración de carácter esencial que se efectuó respecto a la Disposición final tercera de aquélla. En este precepto se preveía la modificación de la Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha.

Así, se modificaban los apartados 2 y 6 del artículo 76 de la Ley 8/2000, de 30 de noviembre, en el que se establece el régimen jurídico de los actos emanados de los órganos de dirección y gestión del SESCAM. En el apartado 2, en el que se enumeran los actos que ponen fin a la vía administrativa, se adicionaban

en la letra c) los provenientes del Director Gerente en materia de contratación. Por otro lado, en el apartado 6, se modificaba la competencia para declarar la lesividad de los actos anulables dictados por los órganos del SESCAM, que en la Ley de Ordenación Sanitaria estaba atribuida al Consejero de Sanidad, otorgándose al Director Gerente del SESCAM.

Respecto a estas modificaciones, el Consejo Consultivo consideró que *“el Tribunal Constitucional ha establecido unos límites materiales a la regulación de las Leyes de Presupuestos, derivados de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución, por suponer la inclusión de materias ajenas al objeto de éstas una restricción de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda, limitaciones que también son de aplicación a las Comunidades Autónomas, como dijo en su Sentencia 180/2000, de 29 de junio. Esta doctrina se recogió por el órgano consultivo en su dictamen 69/2000, de 25 de septiembre, emitido sobre el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2001, expresando que:*

“En la sentencia 180/2000, de 29 de junio, se afirma que “ya en la Sentencia 27/1981 manifestábamos que la especificidad de la función parlamentaria de aprobación del presupuesto conecta con la peculiaridad de la Ley de Presupuestos en referencia a cualquier otra Ley. Esta especialidad proviene del carácter instrumental del Presupuesto en relación con la política económica; pero, por otra parte, las notas singulares de la Ley presupuestaria ha de reconocerse que también vienen impuestas por el hecho de que su debate está, de alguna manera, restringido por las disposiciones de las Cámaras que regulan su procedimiento. [...]

Este planteamiento determinó que haya quedado perfilada en nuestra doctrina, en relación a las Leyes de Presupuestos del Estado, la distinción entre un contenido mínimo, necesario e indispensable (Sentencia 65/1987), constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos y un contenido posible, no necesario o eventual que puede afectar a materias distintas de ese núcleo esencial (Sentencia 76/1992)”.

En relación a este último contenido, afirma el Alto Tribunal en su Sentencia 234/1999, de 16 de diciembre, que “la explicación de ese contenido posible, no necesario o eventual, debe buscarse en el hecho de que la Ley de Presupuestos no es únicamente un conjunto de previsiones contables (Sentencia 65/1987), sino también un vehículo de dirección y orientación de la política económica

que corresponda al Gobierno (Sentencia 76/1992). Bien entendido que admitir que las Leyes de Presupuestos puedan tener un contenido que afecte a materias diferentes de las que integran su núcleo esencial, no significa que dentro de ese contenido eventual o no necesario pueda tener cabida la regulación de cualquier materia.

[...] La inclusión de ese contenido eventual sólo es constitucionalmente legítima si concurren una serie de requisitos: que la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el Presupuesto y que su inclusión esté justificada por ser un complemento de los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento, de un lado, y de otro, que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno.

La inclusión en la Ley anual de Presupuestos de materias en las que no se den estas condiciones resulta contraria a la Constitución, por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional y por afectar al principio de seguridad jurídica garantizado por nuestra Norma Suprema (artículo 9.3 de la Constitución), esto es, la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función institucional delimitada por el artículo 134.2 de la Constitución, debido a la incertidumbre que una regulación ajena a esa función puede originar (Sentencias 65/1990; 76/1992; 178/1994; 195/1994 y 203/1998).

En cuanto a las Leyes de Presupuestos autonómicas, la sentencia 180/2000 aludida anteriormente, confirma, en consonancia con lo indicado en la Sentencia 174/1998, la aplicación de la doctrina indicada en párrafos precedentes, señalando 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)”.

Analizados los preceptos comentados a la luz de la doctrina constitucional expuesta, el Consejo llegó a la conclusión de que *“es evidente que las medidas objeto de la disposición final controvertida no forman parte del contenido esencial de la Ley de Presupuestos, en cuanto no contiene la expresión cifrada de una previsión de ingresos o habilitación de gastos, tal como el Alto Tribunal exige”, y que la repetida modificación no tenía ninguna incidencia en materia de gasto, “por más que afecte a una materia económica, ni tampoco constituye un complemento de los criterios de política económica, dado que tal regulación tiene un carácter meramente procedimental, que únicamente incide en la determinación del órgano competente para resolver los recursos que en materia de contratación del SESCAM se puedan interponer por los interesados.”*

El proyecto de Ley fue finalmente aprobado mediante Ley 10/2008, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2009, siendo atendida la consideración de carácter esencial efectuada por el Consejo Consultivo.

- Dictamen número 177/2008, de 17 de septiembre, solicitado por la Consejería de Trabajo y Empleo, sobre el anteproyecto de creación de la Comisión Consultiva Regional de Convenios Colectivos.

La conveniencia de aprobar la Ley en proyecto se justificaba, en la memoria incorporada al expediente, en que procedía abordar la tramitación de una nueva disposición legal tendente a la creación de una Comisión Consultiva Regional de Convenios Colectivos, en el seno del ya existente Consejo Regional de Relaciones Laborales de Castilla-La Mancha, con el fin de atribuir a la misma nuevas funciones de consulta en materia de delimitación y extensión del ámbito funcional de los convenios colectivos, indicándose al respecto que con ello se buscaba dar respuesta a compromisos contraídos en el marco de la Declaración Institucional de Diálogo Social suscrita con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de la Región.

El Consejo consideró que el apartado 3 del artículo 4 del texto sometido a dictamen debía ser eliminado. El precepto, titulado *“funcionamiento y acuer-*

dos”, relativo a las pautas o criterios de funcionamiento del órgano consultivo que se crea, establecía en dicho apartado que *“los informes o dictámenes de la Comisión deberán ser emitidos en el plazo de veinte días hábiles a partir de la fecha de entrada de la solicitud en el Consejo de Relaciones Laborales”*.

El órgano consultivo consideró que *“siendo el plazo señalado común para todos los supuestos de intervención de la referida Comisión relacionados previamente en el artículo 3.1 del anteproyecto –planteamiento del ámbito funcional, extensión, adhesión e interpretación–, y hallándose desligado del carácter preceptivo o facultativo de los informes que se le pidan, dicho espacio de tiempo no resulta acorde con el plazo establecido al efecto en el Real Decreto 718/2005, de 20 de junio, regulador del procedimiento de extensión de convenios colectivos, en cuyo artículo 7.3, ya reproducido en la consideración III, relativo a la solicitud de informe al órgano consultivo correspondiente, se establece que “el plazo de emisión del informe a que se refieren los apartados anteriores será de 30 días”*.

Bien es cierto que, por el carácter determinante del referido informe y el efecto necesariamente interruptivo previsto para el mismo en el apartado 1 del citado artículo 7 del Real Decreto prealudido, la reducción del citado plazo de emisión del informe en los procedimientos de extensión de convenios colectivos a sólo veinte días no parece tener una trascendencia significativa sobre el posterior devenir del procedimiento o el modo de operatividad de las normas rectoras del silencio administrativo. No obstante, ha de tenerse en cuenta al respecto la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en relación con el alcance de la competencia estatal en materia de legislación laboral y su armonización con las competencias autonómicas autoorganizativas, puesta nítidamente de relieve respecto de un caso similar al que ahora se plantea por medio de la ya citada Sentencia 17/1986, de 4 de febrero, en cuyo fundamento jurídico 3 se viene a declarar: “Al Estado compete legislar en materia laboral y, por ende, en materia relativa a la extensión de convenios colectivos, según tiene reiteradamente declarado este Tribunal a partir de la Sentencia número 18/1982, de 4 de mayo, el desarrollo reglamentario que cubre el procedimiento para acordar dicha extensión”, agregando, “incluso en el supuesto en que la facultad de extensión pudiera calificarse de ejecutiva, es indudable que habría de sujetarse a los requisitos, condiciones y formas fijados por el Estado, pues la ejecución lo es de la legislación estatal, y, por ello, en los términos y contenido fijados por dicha legislación”. En sentido concordante, cabe también referirse a la Sentencia del alto tribunal 86/1991, de 25 de abril, fundamento jurídico 1.

En consecuencia, la alteración del plazo establecido por la normativa estatal para emitir informe en los supuestos de intervención preceptiva de la Comisión Consultiva competente que vengan motivados por la tramitación de procedimientos de ámbito autonómico de extensión de convenios colectivos, con independencia de que el órgano dictaminante obligado a intervenir fuere el autonómico o el estatal –por inexistencia del anterior–, incide sobre dicho procedimiento regulado íntegramente por el Estado a través del Real Decreto 718/2005, de 20 de junio, introduciendo una modificación que, en rigor, afecta a aspectos de índole netamente procedimental regulados por el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de legislación laboral –artículo 149.1.7ª de la Constitución–. Además, esta innovación procedimental se ha incluido en el anteproyecto dejándose incógnitas las razones que pudieran justificar su motivación, así como su hipotético engarce con el ejercicio de los títulos competenciales ostentados por la Comunidad Autónoma.”

La Ley 8/2008, de 4 de diciembre, de creación de la Comisión Consultiva Regional de Convenios Colectivos, acogió la observación esencial formulada por el Consejo Consultivo.

- Dictamen número 232/2008, de 5 de noviembre, solicitado por la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda, sobre el anteproyecto de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre.

La Exposición de Motivos del Anteproyecto que se sometió al dictamen del Consejo contenía una amplia explicación de los motivos que inspiraban la reforma legal, vinculados a la puesta en ejecución del Pacto por la Vivienda en Castilla-La Mancha. Así, se indicaban las medidas encuadrándolas dentro de dos categorías: las orientadas a dinamizar la producción de suelo apto para la edificación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y las dirigidas a agilizar los procedimientos de aprobación de los instrumentos urbanísticos. Asimismo, se citaba también como criterio inspirador de la reforma la necesidad de adecuar la regulación autonómica a los cambios legislativos provocados por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se ha aprobado el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

El Consejo Consultivo realizó varias observaciones de carácter esencial al texto del Anteproyecto sometido a su consideración.

La primera de ellas venía referida a la nueva redacción que se realizaba del artículo 92, número 5, letra c) del Texto Refundido, que, respecto al trámite de información pública de las operaciones de reparcelación reguladas en dicho artículo, establecía que el procedimiento de aprobación de la misma habría de ajustarse a las siguientes reglas: *“1ª Información pública por plazo mínimo de veinte días mediante edicto publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha [...]”, agregándose como regla 3ª: “A los titulares registrales no tenidos en cuenta en la elaboración del proyecto de reparcelación y aquéllos que resulten afectados por modificaciones acordadas tras el periodo de información pública, deberá otorgárseles trámite de audiencia por plazo de veinte días, sin necesidad de nuevo trámite de información pública”.*

Como se observó en el dictamen, respecto al plazo que se establecía en la primera regla, no se modificaba el establecido en el texto vigente, que seguía siendo de un mínimo de 20 días. Sin embargo, si había cambio en el plazo fijado en la regla tercera, que se elevaba de diez días a veinte.

El Consejo estimó que *“aún cuando la norma proyectada mantenga el plazo de la primera regla, ha de observar el Consejo que, tras la fecha de su aprobación, se ha producido una modificación en la legislación estatal que debe tenerse en cuenta para el examen de este precepto. [...] En concreto, el artículo 8.1.c) del Texto Refundido de la Ley del Suelo –Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio–, dispone sobre la facultad de los propietarios de suelo a participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación, que “para ejercer esta facultad o para ratificarse en ella, si la hubiera ejercido antes, el propietario dispondrá del plazo que fije la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, que no podrá ser inferior a un mes ni contarse desde un momento anterior a aquel en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados”. [...] Pues bien, el objeto de las operaciones de reparcelación a que se refiere el citado artículo 92 de TRLOTAU, puede ser equiparable o subsumible dentro del tipo de actuaciones a que se refiere el mencionado artículo 8.1c) del TRLS –que goza de la condición de normativa básica sobre el régimen de las Administraciones Públicas–; en consecuencia es parecer del Consejo que el plazo de veinte días contemplado en la regla 1ª prealudida tendría que ser modificado para elevarlo a un mes, de conformidad con la previsión básica estatal dictada en la materia. [...] Y esto es así porque si se pretendiera aplicar el plazo autonómico actualmente vigente (que no se modifica, como ha quedado dicho,*

en la proyectada norma) entraría en colisión con el ya vigente precepto básico. [...] En cuanto a la modificación de plazo de la regla tercera (que se eleva con el resultado de equiparlo con el plazo mínimo de la primera) entiende este Consejo que –aun cuando esta regla pueda considerarse un plus garantista sobre la primera, cubriendo un ámbito material de aplicación distinto, (pero en cualquier caso no enteramente separable pues se inserta en el mismo procedimiento)– resultaría conveniente establecer como plazo el mismo que ha de fijarse para la primera; conveniencia, que este Consejo también funda en la voluntad de la autoridad consultante, manifestada en el texto del anteproyecto, de buscar una equiparación, aunque no plena, de ambos plazos”.

La segunda observación esencial que estimó el órgano consultivo se dirigía a la nueva redacción del número 4 del artículo 120 del TRLOTAU, precepto relativo a la tramitación de Programas de Actuación Urbanizadora (PAU) de iniciativa particular. El apartado 4 proyectado, que regulaba el trámite de información pública de estas iniciativas, añadía ahora un párrafo con el siguiente contenido: *“el promotor de la actuación deberá formular solicitud al Registro de la Propiedad en la que consten las fincas, porciones o derechos de aprovechamiento, afectados, al objeto de la práctica de nota al margen de cada finca afectada por la actuación que exprese la iniciación del procedimiento y, en su caso, la sujeción de la misma al derecho de tanteo y retracto en los términos de la presente Ley. A dicha solicitud se deberá acompañar la acreditación del inicio del procedimiento ante la Administración competente, la identificación del ámbito de actuación en relación con las previsiones de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, y una relación de las fincas o derechos afectados por la actuación”.*

El Consejo recordó que en ocasiones anteriores había abordado el análisis de disposiciones de contenido urbanístico que se proyectaban de diverso modo sobre las reglas de funcionamiento de los Registros de la Propiedad, lo que dio pie para declarar, como fundamento de algunas de las observaciones realizadas, que *“a pesar de la firmeza de los términos empleados por el Tribunal Constitucional para afirmar que la regulación de los actos inscribibles en el Registro de la Propiedad, sus efectos y las operaciones registrales, pertenecen a la competencia exclusiva del Estado en virtud del artículo 149.1.8ª de la Constitución, alguna duda suscita a este Consejo dicha doctrina. Tales pronunciamientos aparecen recogidos en la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, en sus fundamentos jurídicos 29 a) y 39 en los siguientes términos: [] - En el primero de ellos, relativo a los apartados 4,5,6 del artículo 203 del Texto Refundido*

de la Ley del Suelo de 1992, que establece el régimen aplicable a la “ocupación directa”, se señala que “ciertamente, corresponde al Estado en exclusiva, por virtud del precepto constitucional últimamente mencionado (art. 149.1.8º), determinar los actos inscribibles en el Registro de la Propiedad, los efectos y las operaciones registrales. La citada competencia permite al legislador estatal fijar con carácter general, para los supuestos en que se realicen operaciones jurídicas como las aquí contempladas, ciertas consecuencias o efectos, como la garantía de certificación”. [] - Por su parte, en el fundamento jurídico 39, se hace objeto de examen de constitucionalidad el artículo 296 del Texto Refundido de 1992, que establece la no inscripción registral de determinadas transmisiones de inmuebles, señalando al efecto que en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.8º de la Constitución, ‘es al Estado al que compete establecer qué actos son inscribibles en el Registro de la Propiedad y sujetar su inscripción, como hace el art. 296 T.R.L.S., al previo cumplimiento de ciertos requisitos, razón por la cual ha de declararse conforme con el bloque de la constitucionalidad el precepto impugnado’. [] De acuerdo con esta doctrina no cabe sino concluir que siendo competencia exclusiva del Estado la regulación del Registro de la Propiedad de acuerdo con el precepto constitucional mencionado, las Comunidades Autónomas no pueden legislar en dicha materia, resultando cuando menos paradójico que, pudiendo, por ejemplo, crear derechos reales a favor de la Administración autonómica (como es el caso de los derechos de tanteo y retracto, según afirmó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 170/1989, de 19 de octubre), sin embargo, no puedan establecer regulación alguna sobre un instituto instrumental e íntimamente unido al ejercicio de dichos derechos como es su inscripción en el Registro de la Propiedad” –dictamen 37/1998, de 21 de abril, Consideración V–.

Continuó el dictamen realizando determinadas consideraciones y valoraciones a los dos supuestos diferenciables desde la perspectiva de la normativa estatal reguladora del Registro del Propiedad que el precepto transcrito contemplaba, de la manera siguiente:

“A) De un lado, se encomienda al promotor del PAU instar la anotación registral de la eventual sujeción de las fincas comprendidas en el mismo a los derechos de tanteo y retracto.

Ésta es una actuación que, a juicio del Consejo, no parece conforme con la regulación acogida en el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el se que aprobaron las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la

Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, en cuyo artículo 83, relativo a las comunicaciones al Registrador de la Propiedad de la delimitación de áreas de tanteo y retracto, se establece: “Cuando en el planeamiento general municipal, o en expediente tramitado especialmente a tal efecto, se hubieren delimitado áreas comprensivas de terrenos o de viviendas que hayan de quedar sujetas a derecho de tanteo o de retracto conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística, el Ayuntamiento remitirá a los Registradores de la Propiedad, a cuyo distrito hipotecario corresponda total o parcialmente dicha área, copia certificada del Acuerdo de delimitación de la misma y de los planos que reflejen dicha delimitación, así como relación detallada de las calles o sectores comprendidos en aquellas áreas y de los propietarios y bienes concretos afectados, en cuanto tales datos obren en poder del Ayuntamiento y el Registrador lo hará constar por nota al margen de la última inscripción de dominio de las fincas”.

De tal modo, el contraste de la norma estatal con la disposición proyectada muestra una visible falta de sintonía respecto a la determinación del sujeto a quien se encomienda la actuación, por lo que procede dispensar a la presente observación carácter esencial.

Ahora bien, en cuanto al momento preciso o grado de desarrollo procedimental de la actuación urbanizadora en que resulte procedente la anotación registral de los referidos derechos de tanteo y retracto –constituídos o futuros–, estima el Consejo que el mandato aquí dirigido al promotor del PAU se conecta con una posterior actuación del registrador de la propiedad que, pese a no estar prevista expresamente en la normativa estatal reguladora de dicho Registro, podría estar justificada por la conveniencia de anticipar el conocimiento registral de las perspectivas urbanísticas de los terrenos incluidos en el PAU en tramitación, para su valoración por los interesados en cualquier tipo de operación contractual que afecte a los mismos y en beneficio de los derechos de los particulares. Si ello fuera así, el precepto analizado plantearía nuevamente las dudas ya manifestadas por este Consejo desde su dictamen 37/1998, de 21 de abril, respecto a la difícil compatibilidad de la rigurosa posición adoptada al respecto por el Tribunal Constitucional y un adecuado ejercicio de la competencia autonómica exclusiva en materia de urbanismo y ordenación territorial, cuando, como en el presente caso, no se percibe confrontación entre la medida proyectada y los fines de coordinación y colaboración que inspiran la regulación estatal contenida en el ya citado Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio.

B) Sin que proceda dispensar a la siguiente observación carácter esencial, cabe también señalar, de otro lado, que dicho precepto hace referencia a una eventual anotación registral del inicio del procedimiento de tramitación del PAU en las fincas afectadas por el mismo, que ha de ser también solicitada por su promotor.

En el ya citado Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, donde no existe determinación similar para un supuesto equiparable al contemplado en el precepto analizado, su artículo 5 prevé la anotación de un inicio procedimental referido a la tramitación de proyectos de equidistribución –concepto parangonable con el de proyectos de reparcelación empleado por la LOTAU–, instrumentos que pueden o no tramitarse simultáneamente a los PAU –según el artículo 119.4.c) del TRLOTAU–. Para dicho supuesto concreto el referido artículo dispone: “Artículo 5. Nota marginal de iniciación del procedimiento. [] 1. A requerimiento de la Administración o de la entidad urbanística actuante, así como de cualquiera otra persona o entidad que resulte autorizada por la legislación autonómica aplicable, el Registrador practicará la nota al margen de cada finca afectada expresando la iniciación del procedimiento y expedirá, haciéndolo constar en la nota, certificación de dominio y cargas. En la solicitud constarán las fincas, porciones o derechos de aprovechamiento, afectados a la unidad de ejecución [...]. [] 2. La nota marginal tendrá una duración de tres años y podrá ser prorrogada por otros tres a instancia de la Administración actuante o de la entidad urbanística colaboradora [...]”.

Al margen de esta previsión, no enteramente asimilable al supuesto proyectado, el Capítulo IX del referido Real Decreto contempla otros casos y condiciones de anotaciones marginales –artículos 73 al 77–, sin que entre los mismos parezca tener cabida una actuación de inicio procedimental igual a la aquí prevista.

*Es más, el propio artículo 1 del citado Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio –de tenor muy similar al 59 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio–, que parece cerrar el acceso al Registro de la Propiedad de otras actuaciones no acotadas por el mismo, prevé en su apartado 1 que “Serán inscribibles en el Registro de la Propiedad, **además de los actos expresamente regulados en este Real Decreto**, los siguientes: [] 1. Los actos **firmes** de aprobación de los expedientes de ejecución del planeamiento, en cuanto supongan la modificación de las fincas registrales afectadas por el Plan, la atribución del dominio o de otros derechos reales sobre las mismas o el establecimiento de afecciones o garantías reales que aseguren la obligación de ejecutar o de conservar la urbanización. [...] 8.*

Cualquier otro acto administrativo que en desarrollo del planeamiento o de sus instrumentos de ejecución modifique, desde luego o en el futuro, el dominio o cualquier otro derecho real sobre fincas determinadas o la descripción de éstas”.

En cualquier caso, entendido el precepto analizado como una mera imposición de obligaciones al promotor del PAU, estima el Consejo que aquél no vendría a constituir una ingerencia frontal e inadmisibles en el ámbito de regulación reservado al Estado en materia hipotecaria susceptible de motivar su declaración de inconstitucionalidad. No obstante, debe advertirse que, interpretada más allá de los términos indicados, la determinación mencionada podría entrar en confrontación con las normas reguladoras del Registro de la Propiedad relativas al tratamiento de actos de naturaleza urbanística, en la medida en que la actuación del Registrador de la Propiedad procurada a través de la referida solicitud del promotor pudiera no tener encaje dentro del amplio elenco de supuestos y circunstancias definidos como presupuestos propiciadores de la extensión de notas marginales en dicha regulación estatal.”

La tercera observación de carácter esencial que se efectuó al texto del anteproyecto venía referida a la disposición adicional segunda, que regulaba los Planes de Singular Interés, y que en su apartado 4 remitía su aprobación a lo dispuesto en el artículo 33 que regulaba el procedimiento de elaboración y aprobación de los Proyectos de Singular Interés. En este artículo, se hacía constar expresamente la necesaria intervención en el procedimiento de los municipios afectados a través del correspondiente trámite de audiencia e informe.

El Consejo entendió que “esta equiparación de procedimiento parece lógica, dada la naturaleza de esta nueva figura de Plan de ordenación territorial y urbanística, que también es de carácter supramunicipal, y que se creará con la entrada en vigor de la norma proyectada.

Aunque no se realice un examen pormenorizado de esta nueva clase de Plan, ni siquiera en su contraste y delimitación con los Proyectos de Singular Interés, este Consejo ha de advertir el distinto modo en el que, al menos en su dicción literal, se describe su afectación al planeamiento municipal. En la proyectada norma se dice que la aprobación definitiva del Proyecto de Singular Interés “supone la correspondiente innovación del planeamiento municipal”. Como es obvio esta formulación, en su aparente sencillez, puede conllevar equívocos o, por ejemplo, si la innovación ha de ser previa y ejercida por el municipio o municipios afectados o si deviene como un automatismo tras la aprobación por

la Administración promotora, sin actuación posterior alguna de los municipios cuyo planeamiento queda innovado.

En cualquier caso esta formulación difiere notablemente de la contenida en el artículo 19.1 referido a los Proyectos de Singular Interés a cuyo tenor “su aprobación definitiva determinará, en su caso, la clasificación y la calificación urbanísticas de los terrenos a que afecten, conforme a los destinos para éstos en ellos previstos, debiendo adaptarse el planeamiento municipal a dichas innovaciones, mediante su modificación o revisión, según proceda”.

El Consejo no puede validar la expresión “supone la correspondiente innovación del planeamiento municipal” por la inseguridad jurídica que acarrea para la autonomía municipal garantizada en el artículo 149 de la Constitución, máxime cuando ni siquiera ha contado con las manifestaciones que al respecto pudieran hacerse a través del Consejo Regional de Municipios.

Al menos, la autoridad consultante debiera modificar el texto del anteproyecto en línea a lo ya establecido para los Proyectos de Singular Interés.

Procede traer al dictamen, como breve fundamento de esta advertencia formulada por el Consejo, que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 240/2006, de 20 de julio, ha señalado que la Comunidad Autónoma “está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada”. Añade que “De ese núcleo no forma parte la competencia para la aprobación definitiva de los planes urbanísticos, ya que la autonomía local sólo obliga a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico, como las que se ejercen en las fases de aprobación inicial y provisional”.

Por último, y en referencia a la disposición adicional tercera que se introduciría en el texto que se pretendía modificar en el artículo único, apartado cuatro, regulaba “el informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística”.

El dictamen apreció que “este precepto tiene correspondencia con el artículo 15.5 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que establece la obligación de todas las Administraciones competentes en materia de ordenación y ejecución urbanística de elevar a sus órganos colegiados de gobierno un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística de su competencia. Para el cumplimiento de esta obligación no establece periodicidad mínima, cuya fijación queda a disposición de la legislación en la materia.

Siendo así resulta necesario contrastar el contenido de esta disposición adicional tercera con el precepto básico referido.

En primer lugar, ha de advertirse que esta disposición adicional tercera no fija periodicidad mínima de modo expreso, sino tan sólo el plazo o término en el que ha de presentarse (antes del 1 de diciembre). El autor de la norma está contemplando un informe de periodicidad mínima anual, por lo que de ser así debiera fijarlo expresamente, de modo que la cuestión no quede sometida a interpretación y, por lo tanto, a incertidumbre.

En segundo lugar, para los Municipios, establece un criterio de determinación de los que resultarían obligados elevar el informe distinto al fijado por el precepto básico. Para éste resultan obligados “al menos” todos cuantos “deban tener una Junta de Gobierno Local”; conforme a lo dispuesto en el artículo 20.b de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, resultan obligados a tener Junta de Gobierno Local los que cuenten con una población superior a 5.000 habitantes o, en los de menos, cuando así lo acuerde el Pleno o lo disponga su reglamento orgánico.

Además de éstos podrían resultar obligados los que estableciera “la legislación en la materia”, referencia que ha de entenderse a la dictada por la Junta de Comunidades en ejercicio de sus títulos competenciales.

Pues bien, la disposición adicional tercera establece como criterio delimitador literalmente “los Municipios que tengan la obligación de contar con un Plan de Ordenación Municipal”. Es evidente pues la falta de correspondencia con el precepto básico en la formulación del criterio, y es fácilmente presumible que los resultados de su aplicación práctica mostrarían sus diferencias.

La disposición adicional tercera no puede pretender que su criterio desplace al establecido por el legislador básico. Dicho de un modo aplicativo: un

Municipio de más de 5.000 habitantes o de menos, pero que por su propia voluntad tenga Junta de Gobierno Local, estará obligado a realizar el informe y elevarlo a su correspondiente órgano colegiado de gobierno, aunque en virtud de la legislación autonómica (y, en concreto, de la proyectada disposición adicional tercera en relación con el artículo 24.5 del TRLOTAU) pudieran considerarse exentos de la obligación de contar con un POM.

El precepto básico permite que (“por la legislación en la materia”) se extienda la obligación de realizar y elevar el informe a más municipios que los directamente obligados por el mismo, pero no reducirlos.

Si lo que pretende el autor de la iniciativa legislativa con esta disposición adicional tercera es ampliar la obligación a aquellos Municipios que, aun teniendo Junta de Gobierno Local, tienen también la obligación de contar con POM, puede hacerlo; pero en este caso convendría que lo dijera expresamente y sin abrir la puerta a interpretaciones que –basadas en la literalidad– pudieran contraponerse al mandato básico.

Si lo que se pretende es sustituir el criterio del legislador estatal, el reparo que hace el Consejo es esencial.

En cualquier caso, la redacción debe ser modificada para no generar inseguridad en su aplicación.”

La Ley 2/2009, de 14 de mayo de 2009, de Medias Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, finalmente aprobada, no tuvo en cuenta todas las observaciones de carácter esencial indicadas, en especial la referente a la encomienda al promotor para instar la anotación en el Registro de la Propiedad que el anteproyecto contenía, ya que la normativa básica RD 1093/1997, de 4 de julio (Reglamento de Ley Hipotecaria) establece que serán los Ayuntamientos quienes remitirán a los Registradores la documentación.

Respecto a esta disposición legal autonómica, se dictó Resolución de 05/09/2009, de la Secretaria General de Presidencia, por la que se disponía la publicación del acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma, por la que, adoptado el acuerdo previsto en el art. 33.2 de la Ley de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y de conformidad con lo establecido en su

letra c), se publicaba en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, como anexo a dicha Resolución. El contenido del citado acuerdo recogía el inicio de las negociaciones para resolver las discrepancias suscitadas en relación con el contenido de la Ley, designar un Grupo de Trabajo para proponer a la Comisión Bilateral de Cooperación la solución que proceda y comunicar el acuerdo al Tribunal Constitucional, antes del día 26 de agosto de 2009, a los efectos previstos en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, así como la inserción del mismo en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

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 2008:

- Dictamen número 23/2008, de 13 de febrero, solicitado por la Consejería de Industria y Sociedad de la Información, sobre el anteproyecto de Ley de Simplificación de Tasas en materia de Industria, Energía y Minas.

- Dictamen número 100/2008, de 7 de mayo, solicitado por la Vicepresidencia Primera, sobre el anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 22/2002, de 21 de noviembre, de creación del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha.

- Dictamen número 230/2008, de 29 de octubre, solicitado por la Consejería de Economía y Hacienda, sobre el anteproyecto de Ley de Medidas en materia de Tributos Cedidos.