

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

Joaquina Guerrero Sanz

*Letrada del Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

Constituye el objeto de este trabajo recoger la principal doctrina establecida en los dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, emitidos en ejercicio de sus competencias constitucionales y estatutarias atribuidas por la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, que regula el mismo y el Gobierno de nuestra Comunidad Autónoma. Cabe destacar en este periodo, por la especial trascendencia de las materias sobre las que versan, los dictámenes aprobados en relación con los anteproyectos de Ley de Fomento de las Energías renovables e Incentivación del Ahorro y Eficacia Energética en Castilla-La Mancha, y de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha.

Asimismo, el Consejo se ha pronunciado sobre el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consejo de Gobierno Regional frente al artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Siguiendo el modelo de las exposiciones realizadas en años anteriores, se incluye en primer lugar un resumen de la materia concreta sobre la que versan los distintos dictámenes, para después aludir a los aspectos principales de la doctrina del Consejo contenida en los mismos, si bien se ha considerado conveniente no reproducir la doctrina de aquellos dictámenes cuyas consideraciones no ofrecen novedad o particularidad alguna respecto a las consideraciones formuladas en otros a los que sí se alude o se ha aludido en años anteriores. No obstante, al final de la exposición se citan esos otros dictámenes cuya doctrina no se reproduce, recaídos igualmente en materia legislativa.

1. Dictámenes sobre anteproyectos de Ley

- Dictamen número 12/2006, de 8 de febrero, solicitado por el Consejero de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, sobre el anteproyecto de Ley de creación de la Empresa Pública de Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha.

El objeto de este Anteproyecto de Ley, como su propio nombre indica, era la creación de una empresa pública que adoptaría la forma jurídica de sociedad anónima. El Consejo Consultivo realizó varias observaciones de carácter esencial al texto sometido a su consideración, en relación con la regulación que en él se hacía del régimen del personal que prestaría sus servicios en dicha sociedad.

En primer lugar el órgano consultivo se refirió a la disposición adicional de la norma proyectada, que, después de que el artículo 10.1 de ese mismo texto

indicara que *"El personal de la Empresa pública de Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha se regirá por normas de derecho laboral o privado y en su forma de provisión se respetarán los principios de publicidad, mérito, capacidad e igualdad"*, añadía que *"con la finalidad de conseguir la dotación de recursos que posibiliten la asunción efectiva de los servicios que constituyen el objeto de la Empresa Pública, se podrán adscribir a la misma los medios organizativos y personales que vienen desempeñando las funciones establecidas en el artículo 3 de la presente Ley, y que se consideren necesarios a tal fin"*; lo que suponía una limitación a los principios de publicidad, mérito, capacidad e igualdad para el acceso del personal a la empresa pública que se pretendía crear y que eran proclamados por el indicado artículo 10.1.

El Consejo Consultivo, a este respecto, consideró lo siguiente:

"La expresada disposición adicional, en su redacción actual parece -como hemos apuntado- contradecir lo establecido en el artículo 10.1 del Anteproyecto, en cuanto no determina si la adscripción que prevé de los medios personales que vienen desempeñando las funciones propias del objeto social de la nueva empresa queda también sometida a los principios de publicidad, mérito, capacidad e igualdad.

Por otra parte la redacción de la disposición que se analiza parece otorgar una potestad a la nueva Empresa que si, como es obvio, debe pasar por una negociación con las empresas y trabajadores del sector, nada añade a la libertad de operar en el tráfico mercantil que ésta tiene por el régimen jurídico privado que le es de aplicación; y si pretende tener carácter imperativo para esos terceros excede evidentemente de las competencias que la Comunidad Autónoma tiene por incidir en la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado consagrada por el artículo 38 de la Constitución y en la legislación laboral de competencia exclusiva del Estado conforme al artículo 149.1.7ª de la misma; por lo que, si la misma se utilizara en este segundo sentido, se estaría ante un reparo esencial por falta de competencia.

Razones que, unidas a la inseguridad jurídica que genera el precepto, aconsejan la supresión de esta disposición adicional".

Por otro lado, el Consejo consideró necesario contemplar la incidencia que en la futura contratación del personal de la nueva empresa pudieran tener los apartados 1 y 2 del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, referido a la suce-

sión de empresas, según la redacción dada a los mismos por la Ley 12/2001, de 9 de julio, de Medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad. Los indicados apartados disponen que:

"1. El cambio de titularidad de una empresa, de un centro de trabajo o de una unidad productiva autónoma no extinguirá por sí mismo la relación laboral, quedando el nuevo empresario subrogado en los derechos y obligaciones laborales y de seguridad social del anterior, incluyendo los compromisos de pensiones, en los términos previstos en su normativa específica y, en general, cuantas obligaciones en materia de protección social complementaria hubiera adquirido el cedente.

2. A los efectos de lo previsto en el presente artículo, se considerará que existe sucesión de empresa cuando la transmisión afecte a una entidad económica que mantenga su identidad, entendida como un conjunto de medios organizados a fin de llevar a cabo una actividad económica, esencial o accesoría".

Este precepto resulta de aplicación a las empresas tanto públicas como privadas que ejerzan una actividad económica, con o sin ánimo de lucro, según el artículo 1.1 de la Directiva 2001/23/CE, de 12 de marzo, sobre aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de parte de empresas o de centros de actividad.

En la determinación de cuándo la nueva empresa que sucede a otra anterior en la prestación del servicio debe asumir los trabajadores de ésta, la jurisprudencia ha sido fluctuante, y así lo indicó el Consejo en su dictamen, recogiendo, no obstante, la interpretación actual de este precepto recogida en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 4 de abril de 2005 (Ar. RJ 2005\5736), donde se dice que: *"Aunque de forma harto sucinta, denuncia la recurrente la infracción del art. 44 del Estatuto de los Trabajadores, censura que, de conformidad con el dictamen del Ministerio Fiscal, merece favorable acogida.*

El precepto, cuya infracción se denuncia, ordena la continuidad de los contratos de trabajo y la subrogación en los derechos y obligaciones del empresario, cuando le suceda otro en la explotación de la empresa, centro de trabajo o unidad productiva autónoma. Y la reiterada doctrina de esta Sala, contenida entre otras en las sentencias de 3 (RJ 1998, 7804) y 14 de octubre de 1998 (RJ

1998, 7811), 1 de febrero (RJ 1999, 1141), 1 (RJ 2000, 516) y 20 de diciembre de 1999 (RJ 1999, 10033), 22 de mayo de 2000 (RJ 2000, 4624), ha venido declarando que para que exista sucesión de empresas es necesario que entre cedente y cesionario exista una transmisión de activo patrimonial. En otro caso, de conformidad con esa doctrina, la sucesión únicamente se produce por que la imponga el convenio colectivo estatutario que sea de aplicación, o, con determinadas restricciones, cuando se derive del pliego de condiciones de la concesión. Un sector de la doctrina estimó que la jurisprudencia de esta Sala se apartaba de la emanada del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, invocando al efecto la sentencia Schmidt de 14 de abril de 1994 (TJCE 1994, 54), pero la tesis contenida en esa sentencia fue rectificadora por la sentencia Sützen, de 11 de marzo 1997 (TJCE 1997, 45), donde se afirmaba que "la mera sucesión en una actividad objeto de contrata no es suficiente para apreciar una transmisión de empresa, si no va acompañada de la cesión entre ambos empresarios de elementos significativos del activo material o inmaterial". Bien es cierto que añadía un elemento adicional cuando afirmaba que "si la actividad empresarial descansa fundamentalmente en la mano de obra puede mantenerse la identidad después de la transmisión cuando el nuevo empresario no se limita a continuar la actividad de que se trata, sino que además se hace cargo de una parte esencial, en términos de número y competencia del personal que su antecesor destinaba especialmente a dicha tarea". Esta misma tesis se mantuvo en las sentencias Hernández Vidal y Sánchez Hidalgo de 10 de diciembre de 1998 (TJCE 1998, 308 y TJCE 1998, 309) y alcanzó su máxima expresión en las sentencias Temco, de 24 de enero de 2002 (TJCE 2002, 29) y Sodexho, de 20 de noviembre de 2003 (TJCE 2003, 386), donde aquel elemento adicional llegó a hacerse efectivo e imponer la sucesión cuando el nuevo empresario se hacía cargo de parte de la plantilla del cedente. A la vista de esas resoluciones esta Sala hubo de cambiar su anterior doctrina, cambio que ya se anunciaba en las sentencias de 20 de octubre de 2004 (RJ 2004, 7162) y que se plasmó en la de 27 del mismo mes y año (RJ 2004, 7202). Así se rectifica la doctrina en el sentido de que la sucesión procede, no sólo cuando hay transmisión de activos patrimoniales, sino también en aquellos otros supuestos en los que el cesionario de una actividad se hace cargo en términos significativos de calidad y número de parte de personal del cedente."

A la vista de este concepto jurídico indeterminado que recoge la sentencia citada -"términos significativos de calidad y número de parte del personal del cedente"- el Consejo apreció la dificultad de determinar "a priori" con certidumbre si la asunción por la nueva Sociedad de capital público que se creaba de

parte del personal que venía desempeñando las funciones establecidas en el artículo 3 de la Ley comportaba la obligación de tener que asumirlo en su totalidad ex artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores. Posibilidad que se acrecentaba si se tenía en cuenta que la disposición adicional analizada hablaba no sólo de adscripción de *"medios personales"* sino también de *"medios organizativos"*.

Por último, fue objeto de análisis y observación el artículo 10.5 del Anteproyecto de Ley que, también con referencia al personal de la nueva empresa, disponía que *"Los funcionarios que pasen a prestar sus servicios en puestos directivos quedarán en la situación administrativa de servicios especiales"*. El Consejo estimó de aplicación la doctrina mantenida en su dictamen 69/1997, de 4 de noviembre, en el que, en relación a la disposición adicional del Anteproyecto de Ley de creación de la Empresa pública "Gestión de Infraestructuras de Castilla-La Mancha", de contenido similar a la norma que se analizaba, se expresó lo siguiente:

"La genérica remisión que en tal precepto se contiene [...] dificulta la comprensión del alcance de la regulación que se pretende y, en concreto, impide determinar si con tal previsión, se establece una nueva causa que permita el pase a la situación de servicios especiales, distinta a las previstas en el artículo 29.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, o si, simplemente, se trata de confirmar la aplicación al supuesto concreto de alguna de las causas allí previstas".

Así, aunque el artículo 10 del Anteproyecto que se examinaba hablaba exclusivamente de *"los funcionarios que pasen a prestar sus servicios en puestos directivos"*, *"podría cuestionarse si se trata también de una nueva causa o simplemente de la aplicación de la prevista en el artículo 29.2.j) de la Ley 30/1984, por cuanto de la redacción de la Disposición Adicional en su conjunto no se desprende lo que haya de entenderse por "puestos directivos"*.

Y, en efecto, surgen problemas de interpretación de la disposición, porque para la aplicación del artículo 29.2.j) de la Ley 30/1984 los puestos en cuestión tendrían que ser calificados como de carácter político, para lo cual, según desarrolla el artículo 5 del Reglamento de Situaciones Administrativas, aprobado por Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, debiera tratarse de cargos de confianza que no impliquen una relación profesional de carácter permanente y que conlleven responsabilidades directivas o asesoramiento a nivel político. Pues bien, por los términos en que aparecen definidos los puestos directivos en el

anteproyecto, particularmente por su calificación de libre nombramiento y libre cese, parece que, en efecto, se está pensando en puestos de aquel tipo cuyo nombramiento y cese corresponda al órgano de la Junta de Comunidades que ejerza el control de la entidad, por cuanto si para la prestación de estas funciones directivas mediara un contrato de alta dirección, de los previstos en el Real Decreto 1.382/1985, de 1 de agosto, no sería correcta la expresión "libremente separados", ya que la extinción de este tipo de contratos, aun no precisando de causa justificativa, debe ajustarse a las previsiones formales que disponen los artículos 10, 11 y 12 del citado Real Decreto. Sin embargo, contrariamente a tal interpretación, el primer párrafo de la disposición establece que el personal que preste sus servicios en la nueva entidad, sin excepción de ningún tipo, quedará vinculado a la misma por una relación de carácter laboral, relación que parece incompatible con la exigencia de que el cargo de confianza no implique una relación profesional de carácter permanente como exige el referido artículo 5 del Reglamento de Situaciones Administrativas.

En definitiva, la imprecisión de la Disposición Adicional del anteproyecto permite deducir que está contemplando un nuevo supuesto que permita el pase a la situación administrativa de servicios especiales distinto a los recogidos en el artículo 29.2 de la Ley 30/1984, y de ser así, contravendría el orden constitucional de reparto de competencias en materia de régimen estatutario de los funcionarios, por cuanto el referido artículo tiene, según el artículo 1.3 de la Ley 30/1984, el carácter de bases de ese régimen estatutario, competencia que tiene atribuida el Estado, conforme dispone el artículo 149.1.18ª de la Constitución. Y a esta conclusión no cabría oponer, además, el hecho de que, en desarrollo del artículo 29.2 citado, el artículo 4.n) del Reglamento de Situaciones Administrativas, añadiese a los supuestos de la Ley, los que pudiera establecer una norma del mismo rango, por cuanto siendo básica la regulación de esta materia, esa Ley a la que se refiere el Reglamento debe ser entendida como Ley del Estado.

Pero es más, aun cuando se aclarase la redacción del precepto limitando su alcance a los puestos de carácter político y por ello no fuera otra cosa que reproducción de la norma básica, aplicándola al caso concreto, la previsión del anteproyecto además de innecesaria, respondería, como afirma el Tribunal Constitucional, a una "peligrosa técnica legislativa" (entre otras Sentencias del Tribunal Constitucional 10/1982, de 23 de marzo, 387/1982, de 22 de junio, 62/1991, de 22 de marzo y 162/1996, de 17 de octubre) que puede llegar a generar inseguridad jurídica en los supuestos en que se produzca una modificación en la normativa básica, sin la consiguiente adecuación de la legislación autonómica.

En consecuencia, estima este Consejo que debiera ser objeto de una nueva redacción la disposición adicional del anteproyecto, redacción en la que se expongan con claridad las directrices que debe observar, en materia de personal, el órgano encargado de la constitución de la sociedad y se adecuen al orden constitucional expuesto las previsiones que al efecto se contengan sobre los funcionarios públicos". Criterio que se estimó de aplicación también al artículo 10.5 del Anteproyecto que se analizaba.

Las propuestas de supresión y modificación del articulado propuestas por el Consejo Consultivo en el sentido indicado fueron objeto de atención por parte del Consejo de Gobierno al aprobar el Anteproyecto y también por parte de las Cortes Regionales al aprobar la Ley 1/2006, de 23 de marzo, de creación de la Empresa Pública "Gestión Ambiental de Castilla-la Mancha, S.A."

- Dictamen número 149/2006, de 28 de septiembre, solicitado por la Consejera de Economía y Hacienda, sobre el anteproyecto de Ley de Ordenación de la Ruta de Don Quijote.

En la Exposición de Motivos de la norma sometida a la consideración del Consejo Consultivo se justificaba la exigencia de una norma con rango legal que regulase el uso de la denominada "Ruta de Don Quijote" y que permitiera protegerla, en primer lugar, atendiendo a la titularidad de los bienes integrados en la misma, ante la necesidad de definir las áreas de afección e influencia necesarias para dotar de protección a la Ruta; y en segundo lugar, mediante un cuadro de infracciones y sanciones. Asimismo, se contemplaba la necesidad de habilitar la existencia de un Plan de la Ruta que determinase su ordenación y usos.

El dictamen emitido sobre el citado anteproyecto consideró, con carácter general, que era conforme con el ordenamiento jurídico, si bien se expusieron ciertas observaciones y reparos que derivaban del análisis del articulado, en su mayoría de carácter conceptual, y cuya observancia podría contribuir a una mejor interpretación de la norma y a dotarla de mayor seguridad jurídica en su posterior aplicación. De entre las citadas observaciones, el Consejo consideró de carácter esencial las siguientes:

- La redacción del artículo 20, apartado 2 del anteproyecto, cuando señalaba que *"los plazos de prescripción de las infracciones se empiezan a contar desde el día siguiente al momento en que se cometió el hecho"*, consideraba el dictamen que *"contraviene lo prevenido con carácter básico en el artículo 132.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las*

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a tenor del cual el cómputo del citado plazo comienza "desde el día en que la infracción se hubiera cometido".

- Por su parte, el artículo 21 establecía la aplicación supletoria de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y el Consejo entendió que dicha Ley, *"al ser básica (artículo 1), es de aplicación directa, si bien permite su desarrollo por la legislación de las Comunidades Autónomas sin contradecirla"*. Así, consideró no acorde con el ordenamiento jurídico la calificación que el citado artículo hacía de una Ley estatal básica como meramente supletoria.

Tanto el proyecto que el Gobierno Regional remitió a las Cortes Regionales para su aprobación, como la Ley 7/2006, de 20 de diciembre de 2006, de Ordenación de la Ruta de Don Quijote que finalmente fue aprobada, tuvieron en cuenta los mencionados reparos de carácter esencial.

- Dictamen número 150/2006, de 28 de septiembre, solicitado por la Consejera de Economía y Hacienda, sobre el anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha en materia de subvenciones.

La finalidad principal del anteproyecto de Ley de modificación del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha (Decreto-Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre) era la de adecuar su regulación a la normativa básica estatal, contenida en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y coordinarla con el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por las Administraciones Públicas.

El dictamen emitido por el Consejo Consultivo efectuó dos observaciones de carácter esencial al texto sometido a su consideración, ya que se apreció en el precepto objeto de las mismas contraposición con las determinaciones básicas en materia de subvenciones contenidas en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, o en su reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

1.- El primero de estos reparos se introdujo en relación al artículo 74. 2 del anteproyecto, según el cual: *"Los requisitos para obtener la condición de beneficiario de subvenciones o entidades colaboradoras así como las obligaciones de la persona o entidades que la obtengan serán los establecidos en la norma-*

tiva básica estatal. [] Entre las circunstancias que deberán acreditar los beneficiarios de las subvenciones, o entidades colaboradoras [...] estarán [...] la de no tener deudas en periodo ejecutivo de pago con la Administración regional, en la forma que se determine reglamentariamente".

El dictamen del Consejo expuso lo siguiente: *"El artículo 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, investido de carácter básico por su disposición final primera, fija en su apartado 2 una lista cerrada de requisitos -compuesta de ocho epígrafes- que se declaran necesarios para acceder a la condición de beneficiario o entidad colaboradora en materia de subvenciones. Dicha relación se halla precedida de la siguiente formulación: "2. No podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora de las subvenciones reguladas en esta Ley las personas o entidades en quienes concurra alguna de las circunstancias siguientes, salvo que por la naturaleza de la subvención se exceptúe por su normativa reguladora: []".*

Primeramente, el texto proyectado incurre en una aparente discordancia, toda vez que en el párrafo inicial de dicho artículo 74. 2 se efectúa una remisión a los requisitos señalados por la normativa básica estatal -los definidos en el citado artículo 13. 2-, mientras que cuando posteriormente se aborda su acreditación se emplea una caracterización de las deudas impeditivas del acceso a las subvenciones, las que se hallen "en periodo ejecutivo de pago", que no resulta enteramente coincidente con los propios requisitos previamente identificados: los establecidos en la normativa básica estatal.

En el aludido listado del artículo 13. 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, las obligaciones de estar al corriente de pago con la Administración contempladas en el mismo se circunscriben a las de tres clases: deudas tributarias, deudas en materia de seguridad social y obligaciones dinerarias derivadas del reintegro de subvenciones, quedando supeditado el alcance de todas ellas a lo que se determine reglamentariamente.

Por su parte, los artículos 18 y 19 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones -ambos de carácter básico- realizan el desarrollo reglamentario previsto en este ámbito, especificando los criterios de cumplimiento de los requisitos establecidos en materia tributaria y de seguridad social. Así, el apartado 1 del referido artículo 18 se encarga de precisar qué se considera estar al corriente de obligaciones tributarias a los efectos de la Ley, indicando en su apartado f), en relación con las subvenciones autonómicas o locales, que "cuando el órgano concedente de

la subvención dependa de una Comunidad Autónoma o de una Entidad Local", será preciso que los beneficiarios y entidades colaboradoras "no tengan deudas o sanciones de naturaleza tributaria con la respectiva Administración Autonómica o local, en las condiciones fijadas por la correspondiente Administración".

Lo expuesto previamente evidencia que el requisito de acreditación de inexistencia de deudas plasmado en el precepto analizado adopta una configuración tan genérica y amplia, no circunscrita a los tres ámbitos previamente señalados -tributario, de seguridad social y de reintegro de subvenciones- que constituye una extralimitación a lo establecido en el artículo 13. 2 de la Ley General de Subvenciones, en el que se enuncia una lista de requisitos con carácter tasado, y sobre cuyo alcance el inciso final contempla la posibilidad de introducir excepciones en función de la naturaleza de la subvención, pero no su ampliación.

Por todo ello, cabe concluir que la fórmula recogida en el texto proyectado permite incluir deudas de muy diversa índole, con el único condicionante de que por su naturaleza sean susceptibles de recaudación en vía ejecutiva, tales como sanciones no tributarias, débitos ejecutados mediante apremio sobre el patrimonio por ejecuciones subsidiarias, multas coercitivas o reintegros de pagos indebidos, entre otras, lo que no resulta compatible con el carácter tasado y restrictivo de la tipología de las deudas inhabilitantes definidas en la regulación básica estatal."

2.- La segunda observación de carácter esencial se refirió al último párrafo de ese mismo artículo 74. 2, que establecía, en relación con las exigencias de acreditación documental anteriormente tratadas que: *"A efectos de lo previsto en el apartado 3 de la disposición adicional decimoctava de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre [...], la presentación de la solicitud por parte del beneficiario conllevará la autorización al órgano gestor para recabar los certificados acreditativos a emitir por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, la Tesorería General de la Seguridad Social y la Administración Regional", preceptuando la mencionada disposición adicional 18ª en el apartado aludido: "La aportación de certificaciones tributarias o de Seguridad Social junto con las solicitudes y comunicaciones a que se refieren los apartados anteriores se sustituirá, siempre que se cuente con el consentimiento expreso de los interesados, por la cesión de los correspondientes datos al órgano gestor por parte de las Entidades competentes."*

Respecto a esta regulación, el Consejo estimó que: *La referencia a lo previsto en la citada disposición adicional 18ª contenida en la norma proyectada se conecta a su vez con la previsión incorporada en el artículo 14. 1. e) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, también de carácter básico, que incluye entre las obligaciones del beneficiario: "acreditar [...] el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social en la forma que se determine reglamentariamente, y sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional 18ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre [...]"*.

Se desprende de lo anterior que, aun cuando la referida disposición adicional 18ª parece no haber sido concebida como norma con proyección básica, en tanto que lleva por título "presentación telemática de solicitudes y comunicaciones dirigidas a la Administración General del Estado y sus organismos públicos", la remisión que a la misma se efectúa en la legislación básica contenida en la Ley General de Subvenciones, parece atribuir a ésta dicho carácter dentro del ámbito específico de la acreditación documental analizada. En esta tesitura, la autorización general e implícita para recabar los mencionados datos que propugna el precepto cuestionado, posibilitando que en cualquier convocatoria de subvenciones efectuada por la Administración Regional o sus organismos y entidades dependientes se obtenga la información referida sin manifestación de voluntad alguna por parte del interesado no parece compatible con la normativa estatal básica reguladora de la materia, que exige, a través de la disposición adicional de referencia, y en sintonía con los principios inspiradores de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter personal, contar con el consentimiento expreso del administrado.

En igual sentido refuerza la mencionada exigencia, si bien dentro de la esfera estrictamente tributaria, lo establecido en el artículo 95. 1. k) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, respecto de la cesión de datos fiscales, en el que se proclama el carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria y la prohibición de su cesión, salvo que ésta tenga por objeto: "la colaboración con las Administraciones Públicas para el desarrollo de sus funciones, previa autorización de los obligados tributarios [...]".

Por todo lo anterior, ante las incertidumbres que plantea una interpretación conjunta de las citadas normas y su compatibilidad con el precepto proyectado, estima conveniente este Consejo introducir en el mismo una referencia al consentimiento expreso del beneficiario, en el entendimiento de que, salvando las dificultades advertidas, su obtención no se vislumbra realmente complicada si

el otorgamiento del mismo se recoge en el modelo de solicitud incluido en las bases de las convocatorias. Igualmente soslayaría la problemática apuntada seguir la misma técnica adoptada por reciente Real Decreto 887/2006, de desarrollo de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, en cuyo artículo 22. 4, también revestido de carácter básico, se dispone al efecto: "Cuando las bases reguladoras así lo prevean, la presentación de la solicitud de subvención conllevará la autorización del solicitante para que el órgano concedente obtenga de forma directa la acreditación de las circunstancias previstas en los artículos 18 y 19 de este Real Decreto a través de certificados telemáticos, en cuyo caso el solicitante no deberá aportar la correspondiente certificación. [] No obstante, el solicitante podrá denegar expresamente el consentimiento, debiendo aportar entonces la certificación en los términos previstos en los apartados anteriores."

A la vista del dictamen emitido por el Consejo Consultivo sobre este Anteproyecto de Ley, el Consejo de Gobierno, atendiendo a las observaciones anteriormente descritas, modificó el Anteproyecto que iba a ser propuesto a las Cortes Regionales para su aprobación.

- Dictamen número 167/2006, de 4 de octubre, solicitado por la Consejera de Administraciones Públicas, sobre el anteproyecto de Ley que establece el régimen jurídico aplicable a la resolución administrativa.

El anteproyecto de Ley objeto de este dictamen, dentro del marco normativo establecido por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, fundamentalmente fijaba la duración máxima y los efectos desestimatorios del silencio en determinados procedimientos administrativos.

El Consejo Consultivo tan sólo realizó una observación de carácter esencial respecto a la Disposición Adicional del Anteproyecto, que bajo la rúbrica de "Habilitaciones normativas" disponía, en su inciso primero, que: *"Se autoriza a las personas titulares de la Consejerías de la Administración regional para acordar la reducción de la duración máxima de los procedimientos contenidos en la presente ley de cuya tramitación sean responsables". Según el dictamen que fue emitido, "dicha autorización contraviene lo dispuesto en el artículo 42.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en la redacción dada por la Ley 4/1999 de 13 de enero, que exige rango de Ley para establecer un plazo de duración superior a los seis meses fijados en el precepto. En consecuencia, si se procediera a esa reducción del plazo y éste quedara, no obstante, por encima de los seis meses que fija la Ley básica como máximo, la reducción precisaría rango de Ley".*

Atendiendo a la recomendación efectuada por el Consejo, la Ley 8/2006, de 20 de diciembre, que establece el Régimen Jurídico aplicable a la resolución administrativa en determinadas materias, fue aprobada eliminando la citada Disposición Adicional.

- Dictamen número 203/2006, de 8 de noviembre, solicitado por la Consejería de Industria y Tecnología, sobre el anteproyecto de Ley de Fomento de las Energías Renovables e Incentivación del Ahorro y Eficacia Energética en Castilla-La Mancha.

Los objetivos de la norma proyectada eran los de fomentar el uso de energías que utilicen recursos renovables mediante tecnologías menos contaminantes, la creación de una cultura energética a efectos de concienciar a la sociedad castellano-manchega del uso eficiente y racional de las energías tanto tradicionales como renovables; y contribuir al cumplimiento de los compromisos internacionales que España había contraído para una preservación de la calidad atmosférica. Asimismo, la norma creaba un Observatorio Regional para análisis del grado de penetración de las energías renovables.

Con carácter general, el Consejo Consultivo afirmó que el anteproyecto de Ley sometido a su consideración se mostraba conforme con el ordenamiento jurídico, realizando ciertas observaciones y reparos a su articulado, en su mayoría de carácter conceptual y de técnica normativa. Sólo se efectuó una observación con carácter esencial, referida al artículo 29, apartado 4 d) del texto normativo propuesto.

Dicho apartado consideraba infracciones leves las referidas a incumplimientos de *"preceptos de obligada observancia comprendidos en la presente Ley que no constituyan infracción grave o muy grave, conforme a lo dispuesto en los apartados anteriores"*.

Respecto a tal regulación, el Consejo Consultivo estimó lo siguiente:

"La redacción otorgada a dicho apartado ha de estimarse contraria al principio de tipicidad en materia sancionadora e íntimamente conectado con el de seguridad jurídica, por las razones que seguidamente se exponen.

Así, y como ya pusiera de manifiesto este Consejo en dictámenes anteriores tales como los números 8/2003, de 11 de febrero y 163/2004, de 22 de diciembre, "ha de advertirse que de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional el

principio de tipicidad en materia sancionadora constituye una importante especificación con respecto a las figuras de la "infracción" y la "sanción", del principio de legalidad y postula con carácter de exigencia absoluta, la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, "de manera que la norma punitiva aplicable permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa" (Sentencias del Tribunal Constitucional 116/1993 y 120/1996, de 8 de julio, entre otras). Tal exigencia de tipicidad proviene del principio de seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución, que ha de entenderse, como ha señalado igualmente el Alto Tribunal "como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, <<procurando la claridad y no la confusión normativa>> (STC 46/1990, de 15 de marzo) y como <<la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho>> (STC 36/1991, de 14 de febrero)" (Sentencia 96/2002, de 25 de abril)."

Las exigencias que, según la doctrina del Tribunal Constitucional que se acaba de exponer, derivan del principio de tipicidad, no se satisfacen plenamente en la regulación del precepto objeto de estudio, dado que la consideración, como infracciones leves de los "preceptos de obligada observancia"; preceptos que, conforme ya ha sido insistentemente advertido, imponen obligaciones en exceso genéricas, carentes de la debida concreción tanto en lo referido a los sujetos como al objeto de las mismas, lo que redundaría en un alto grado de imprecisión que, en palabras del propio Tribunal Constitucional, "permitiría al Órgano sancionador actuar con un excesivo arbitrio y no con el prudente y razonable que permitiría una debida especificación normativa" (Sentencia 61/1990, de 29 de marzo)."

La Ley 1/2007, de 15 de febrero, de Fomento de las Energías Renovables e Incentivación del Ahorro y Eficiencia Energética de Castilla-La Mancha, aprobada por las Cortes Regionales, eliminó el citado apartado de la redacción definitiva del artículo 29.

- Dictamen número 214/2006, de 29 de noviembre, solicitado por la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, sobre el anteproyecto de Ley de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha.

El principal objetivo de la norma era la adecuación de la regulación existente a los cambios operados por diversas Directivas comunitarias adoptadas en materia de evaluación de impacto ambiental y por las recientes Leyes estatales

9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación ambiental de planes y programas, y 27/2006, de 18 de julio, sobre los derechos de acceso a la información y participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, todo ello con arreglo a la experiencia reportada por la aplicación de la normativa castellano-manchega aprobada en años anteriores.

Examinado el texto proyectado, el Consejo Consultivo efectuó cuatro observaciones a las que se confirió carácter esencial, dada su contraposición con las determinaciones básicas sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, contenidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre en un caso, o con la legislación básica sobre la que incide la regulación contenida en el anteproyecto.

En primer lugar, el dictamen se refirió a la delimitación que del ámbito de aplicación se realizaba en el artículo 2 del anteproyecto, estableciendo en primer lugar el criterio del Consejo a este respecto: *"para definir el ámbito de aplicación de la Ley sería aconsejable acotar la definición de manera que se precise que se aplicará a proyectos, planes y programas, cuya aprobación o autorización corresponde realizar a las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Castilla-la Mancha, incluidas las que integran la Administración Local, que se correspondan con los proyectos y actividades incluidos en los Anexos I y II de la Ley y con independencia de que sus promotores sean particulares o cualquier Administración Pública.*

La finalidad de esta definición que propone el Consejo es precisar que todos los proyectos, planes y programas que sean elaborados y aprobados, por las Administraciones Públicas de la Comunidad de Castilla-La Mancha entran dentro de la aplicación de la Ley autonómica de evaluación ambiental; de este modo las eventuales excepciones -si así se estimaran precisas- podrían establecerse de modo claro desde esta perspectiva".

Conforme a dicho criterio, el Consejo examinó el primer párrafo del precepto y cada uno de los supuestos de excepción establecidos, considerando en general que el texto indicado no delimitaba bien el ámbito de aplicación de la ley, y los cuatro supuestos de excepción previstos se consideraron en algunos casos innecesarios o imprecisos.

Asimismo, se estimó preciso recordar la doctrina del órgano consultivo sobre la consideración que merece la reproducción de legislación básica en los textos

normativos aprobados en la Comunidad Autónoma, citando al efecto lo señalado en el dictamen 1/1999, de 12 de enero, relativo al anteproyecto de Ley de Conservación de la Naturaleza y Evaluación del Impacto Ambiental, que acudía reiteradamente a la reproducción de legislación básica estatal: *"En su dictamen número 31/1997, de 13 de mayo, este Consejo afirmaba a propósito de esta cuestión que "...el Tribunal Constitucional, se ha manifestado en reiteradas ocasiones (...) contrario a dicha técnica legislativa, a la que califica de peligrosa por estar abierta a potenciales inconstitucionalidades que se producirían cuando el precepto básico reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose la norma autonómica que lo reproducía (por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional 1627/1996)". Sin hacer cuestión de esta doctrina, el Consejo estima en el caso de aquel dictamen que dadas las particularidades de la normativa básica en la materia objeto del mismo (Cajas de Ahorro) podía estar justificada esa técnica en beneficio de la comprensión de la norma autonómica; lo cual no impidió al Consejo advertir que "seguida esa opción, la reproducción ha de ser rigurosa con el contenido de la norma estatal y que si bien no cabe exigir, a este respecto, una transcripción literal de ésta, sí es preciso que la norma autonómica incluya todos los aspectos que, sobre la materia, hayan sido declarados básicos; de otra forma si la reproducción es parcial, podría interpretarse que los aspectos de la regulación estatal no recogidos se exceptonan de su aplicación a la Comunidad Autónoma, incurriendo así en un evidente vicio de inconstitucionalidad"*.

En segundo lugar, fue objeto de análisis especial el artículo 13 del anteproyecto, que se ocupaba de los *"plazos para resolver la declaración de impacto ambiental"*, estableciendo en su apartado 2 que *"los citados plazos se interrumpirán si fuera necesario solicitar al promotor otros datos o estudios complementarios, así como informes a otros organismos o instituciones sobre aspectos concretos que, en atención a las circunstancias concurrentes, resulten determinantes para la resolución o impidan la continuación de la evaluación"*, y precisando su inciso final que *"dicha interrupción se prolongará desde la fecha del requerimientos hasta el efectivo cumplimiento de éste, que será como máximo de tres meses"*.

El Consejo observó que el precepto analizado contemplaba en realidad dos casos diferenciados de suspensión del plazo procedimental que eran equiparables a otros dos supuestos previstos en la regulación de dichas incidencias establecida en el artículo 42. 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el que se dispone: *"El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento*

y notificar la resolución podrá suspenderse en los siguientes casos: [] a) Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o en su defecto, el transcurso del plazo concedido [...]. [] c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses".

Así, siendo notorio el paralelismo existente entre los supuestos de suspensión procedimental previstos en el artículo 13. 2 examinado y los dos casos antedichos definidos en la legislación básica estatal, el Consejo advirtió que "*... el inciso final del apartado analizado, pretendiendo establecer una regulación común a ambos, no ofrece una respuesta acorde con la normativa estatal antedicha y que sea válida para los dos supuestos examinados, dado que, en relación con el primero de ellos, concerniente al requerimiento de datos o estudios complementarios al promotor, y subsumible dentro del caso previsto en el artículo 42. 5 a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el periodo de suspensión procedimental no viene condicionado en su hito inicial por la fecha de formulación del requerimiento, sino por la de la notificación del mismo a su destinatario. [] Por consiguiente, se estima necesario dar una nueva redacción al citado precepto, que atienda diferenciadamente cada uno de los dos supuestos contemplados, con sus respectivas particularidades, o bien retornar a la redacción inicial dada a dicho apartado, que se limitaba contemplar las dos hipótesis de interrupción procesal apuntadas, en el entendimiento de que las precisiones sobre el modo en que deban operar tales supuestos de suspensión del plazo de emisión de la declaración de impacto ambiental ya se encuentran determinadas en las normas básicas de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, previamente reseñadas".*

En tercer lugar, respecto a la Disposición Final primera, apartado c) del Anteproyecto, que habilitaba al Consejo de Gobierno para ampliar los supuestos de proyectos, planes, y programas que deban ser objeto de evaluación ambiental, el dictamen observó que "*...no parece tratarse de la necesaria y habitual forma de colaboración entre la Ley y el reglamento, sino de una regulación "ex novo", en virtud de la cual se podría llegar a imponer, indirectamente, mediante norma reglamentaria, obligaciones de Evaluación de Impacto Ambiental, a*

proyectos que desarrollasen tales planes y programas para los que la Ley no ha previsto dichos trámites y también podría llegar a someter a dicha Evaluación a determinados planes o programas inicialmente excluidos, aun cuando fueran promovidos por particulares, imponiendo cargas no previstas o predeterminadas en la Ley. [...] La flexibilidad y amplitud con la que, de acuerdo con la doctrina que emana de la sentencia de Tribunal Constitucional 90/2000, pueden las Comunidades Autónomas mejorar los mínimos de protección, dada la tardía transposición por el Estado del derecho europeo en algunos casos, justificaría una doctrina jurisprudencial igualmente flexible con el rango de los instrumentos normativos a través de los cuales se ha hecho posible en el ámbito de las Comunidades Autónomas el cumplimiento de las crecientes exigencias medioambientales establecidas por las Directivas europeas. Y si bien esta posibilidad de ampliación podría ejercerse mediante una expresa habilitación de la Ley al reglamento, como la que se contiene en la disposición final analizada, sería conveniente que la habilitación al Consejo de Gobierno para llevar a cabo un desarrollo reglamentario que supusiera una ampliación o incremento de las actuales exigencias medioambientales, plasmada en el texto que se dictamina, no suponga la introducción "ex novo" de evaluaciones ambientales en actividades no reconducibles a alguna de las expresamente contempladas en la norma legal a través de sus actuales Anexos, con el fin de reservar a la Ley tales ampliaciones. En consecuencia, la habilitación de la disposición final al desarrollo reglamentario debería serlo para realizar las adaptaciones precisas de las previsiones de la Ley a las exigencias de la evaluación ambiental en proyectos, planes o programas que la misma contempla".

Por último, en cuanto a los Anexos I y II de la norma examinada, el Consejo consideró que, a la vista de la concurrencia de competencias estatales y autonómicas en materia de protección del medio ambiente, y del condicionamiento de ambas por el alcance de la regulación comunitaria aprobada en la materia, resultaba evidente que el contenido de los mismos -referentes a las actividades que necesariamente han de ser sometidas a EIA (Anexo I) y las que lo serán o no (Anexo II) en función de la decisión previa que tome el órgano ambiental aplicando los criterios de Anexo III-, no podía suponer una merma del nivel de protección derivado de lo establecido en los equivalentes Anexos I y II aprobados por la Unión Europea en las Directivas aplicables, y por el Estado en el Real Decreto-Legislativo 1302/1986, de 28 de junio. Así una vez cotejado el contenido de los citados Anexos I y II de referencia, se puso de manifiesto, en relación con algunos de los supuestos contemplados por la legislación básica estatal, que el texto proyectado introducía alteraciones que en lugar de comportar un com-

plemento a las medidas básicas de protección establecidas por el Estado suponían la eliminación o el relajamiento del nivel de control ambiental impuesto para ciertos tipos de proyectos.

El texto definitivo del Proyecto de Ley, que fue elevado a Cortes, se adaptó a las consideraciones de carácter esencial referidas al artículo 13.2 y a los Anexos I y II del anteproyecto, y en parte a las relativas al artículo 2, no siendo atendida la observación referida a la Disposición Final primera c).

- Dictamen número 223/2006, de 13 de diciembre, solicitado por el Vicepresidente Primero del Consejo de Gobierno, sobre anteproyecto de Ley del Instituto de la Juventud de Castilla-La Mancha.

El Instituto de la Juventud de Castilla-La Mancha se pretendía crear como un instrumento idóneo para conseguir llevar a cabo los objetivos que afectasen a la población juvenil, aportando la suficiente coordinación interdepartamental, y asegurando y reforzando la transversalidad de las medidas que fueran adoptadas al efecto. Asimismo, se estimaba necesario modificar el modelo de estructura administrativa para adaptarlo a la realidad actual y otorgar un mayor peso específico a la política de juventud en el conjunto de la acción del Gobierno, a cuya finalidad respondía la creación de este Organismo Autónomo, que, con la nueva Ley, vendría a sustituir en sus funciones a la Dirección General de Juventud.

El artículo 9 del anteproyecto, sobre organización del Instituto, decía que el Director del mismo designará en cada provincia un coordinador que ejercerá en su ámbito territorial la representación del mismo, *"así como las funciones y competencias atribuidas por éste"*. El Consejo Consultivo entendió que *"mediante este artículo se está asignando a la persona titular de la Dirección del Instituto de la Juventud la facultad para que pueda efectuar una redistribución de las competencias que le asigna la Ley entre los coordinadores provinciales, olvidándose de que, según se dispone en el artículo 12.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, "La competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes"*. Por lo tanto, si se desea, como es lógico, que los coordinadores provinciales tengan atribuidas concretas funciones, ello debe realizarse mediante una norma reglamentaria de desconcentración de las mismas, en los términos y con los requisitos que se fijen en la Ley cuyo anteproyecto es objeto del presente dictamen, si se refieren a funciones que

en el artículo 8.2 se asignan a la persona titular de la Dirección del Consejo (artículo 12.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), o en una norma reglamentaria de desarrollo de dicha Ley, si se refieren a otras funciones. Ahora bien, si lo que se está queriendo decir es que los coordinadores ejercerán las funciones, que no la competencia, que les delegue la persona titular de la Dirección, debe especificarse así, aunque no sea necesario, toda vez que según se prevé en el artículo 13.1 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, "Los órganos de las diferentes Administraciones Públicas podrán delegar el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas en otros órganos de la misma Administración".

A esta observación se le atribuyó carácter esencial, y el inciso cuestionado se eliminó del texto definitivo del artículo 9 de la Ley 2/1997, de 8 de marzo, del Instituto de la Juventud de Castilla-La Mancha.

- Dictamen número 224/2006, de 13 de diciembre, solicitado por el Consejero de Educación y Ciencia, sobre anteproyecto de Ley del Instituto de Participación Social en la Educación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

El Anteproyecto sometido a dictamen del Consejo Consultivo expresaba el deber de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha de garantizar el derecho a la educación mediante una programación general de la enseñanza que asegurara la participación efectiva de todos los sectores afectados, regulaba los objetivos y el contenido de la programación general de la enseñanza y enumeraba los órganos de gobierno, de participación y de consulta en la programación general de la enseñanza.

Asimismo, definía el Consejo Escolar de Castilla-La Mancha y establecía su composición, regulaba su Presidencia, Vicepresidencia y los Consejeros y Consejeras, la duración de su mandato, la Secretaría General del Consejo Escolar de Castilla-La Mancha, las funciones del mismo, los contenidos de consulta, las Memorias e Informes, y su régimen de funcionamiento.

También se definían y se establecía la composición de los denominados "*Consejos Escolares de Localidad*" y "*Consejos Escolares de Centro*", enumerando sus funciones.

Por último, se concretaba la participación de la comunidad educativa en la Educación y se regulaban las Asociaciones de Madres y Padres de alumnos y alumnas, y las Asociaciones de alumnos y alumnas.

El dictamen realizó una valoración positiva sobre la ampliación que la norma producía respecto de los espacios de participación existentes en la educación así como la definición de los nuevos cauces para su ejercicio al generalizar la constitución de los Consejos Escolares de localidad, y por lo que respecta a los diversos Consejos Escolares que son objeto de regulación (regional, de localidad, y de centro) se echó en falta que en este Consejo no se contemplara la paridad en su composición, o que ambos sexos estuvieran representados de forma equilibrada, exigencia ésta prevista por el proyecto de Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que se encontraba en tramitación en el Congreso de los Diputados. En esta misma línea, se valoró de forma positiva el esfuerzo realizado por el legislador a la hora de utilizar un lenguaje no sexista, cuya implantación también venía exigida en el ámbito administrativo por el citado proyecto de Ley Orgánica, si bien no por ello pudo dejar de advertirse que su utilización no era homogénea a lo largo de todo el articulado y que, en algunos casos, que fueron objeto de un examen más detallado, se creaban ciertas disfunciones terminológicas que dificultan la interpretación y posterior aplicación de la norma.

El Consejo tan sólo efectuó una observación de carácter esencial respecto al artículo 4 del anteproyecto. Este precepto relacionaba los "*órganos de gobierno, de participación y de consulta*" en la programación general de la enseñanza no universitaria, citando a estos efectos, como órganos de participación y consulta, al Consejo Escolar de Castilla-La Mancha y los Consejos Escolares de Localidad, a las asociaciones de madres y padres, del alumnado y las organizaciones que representan al profesorado, así como a los Consejos Escolares de Centro docente, que a su vez los consideraba como órganos colegiados de gobierno. El examen comparativo entre la citada regulación y la contemplada en el artículo 119 de la LOE, realizado por el órgano consultivo, evidenciaba que en el artículo objeto de estudio se había suprimido cualquier referencia al Claustro de Profesores que, en virtud de lo prevenido en el citado artículo 119, apartado 6 -precepto que ostenta el carácter de orgánico-, se configuraba como un órgano colegiado de gobierno del que, junto con el Consejo Escolar, obligatoriamente deben disponer todos los centros públicos y privados concertados.

En la medida en que el artículo objeto de estudio regulaba no sólo los órganos de participación y consulta, sino también los de gobierno, el silencio de la norma autonómica respecto al Claustro de profesores como órgano de gobierno de los centros, se revelaba contrario a lo dispuesto por el legislador con carácter de ley orgánica, por lo que el Consejo confirió a dicha contradicción el carácter de esencial.

El Proyecto de Ley finalmente remitido a Cortes para su aprobación tuvo en cuenta la mencionada observación esencial, acomodando su texto a lo establecido en la LOE.

2. Dictámenes sobre recursos de inconstitucionalidad

- Dictamen número 87/2006, de 7 de junio, solicitado por el Consejero de Obras Públicas, sobre recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

El artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1982, reguladora del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en consonancia con su Preámbulo, da nueva redacción a su artículo 17 estableciendo que: *"se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. Igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de agua de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal"*.

Planteada la posibilidad de interponer recurso de inconstitucionalidad frente a este precepto por parte del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, sobre la base de determinadas argumentaciones jurídicas plasmadas en un informe, el dictamen del Consejo Consultivo consideró que podía estimarse inconstitucional el precepto citado, por vulneración de lo dispuesto en los artículos 138. 2, 139 .1, 147 y 149. 1. 22ª de la Constitución, pudiendo fundarse con base en ello el correspondiente recurso de inconstitucionalidad.

Así, el órgano consultivo entendió que el citado precepto tenía un claro carácter normativo, visiblemente perjudicial para los intereses de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, con nítida potencialidad como germen de futuras discordias interterritoriales, y también afectado de posibles vicios de inconstitucionalidad por las razones expuestas en la consideración V de su dictamen:

"1ª.- Proclamado como tal derecho, sin una referencia limitativa a las cuencas internas valencianas, sobre las que la Comunidad Valenciana ostenta facultades de decisión, su eventual operatividad -por aplicación del principio her-

menéutico "ubi lex non distinguit nec non distinguere debemus"- tiene una inequívoca proyección sobre los recursos hídricos de las cuencas intercomunitarias, cuya gestión es de titularidad estatal, ex artículo 149.1.22ª de la Constitución, manifestándose como una pretensión de disposición o condicionamiento de tales recursos ajena a la esfera competencial de la Comunidad Valenciana, e intrínsecamente ligada al ejercicio de competencias estatales. Por tanto, el precepto analizado, por suponer una ingerencia en ese ámbito competencial estatal, podría ser contrario al orden constitucional de distribución de competencias derivado de las normas integrantes del bloque de constitucionalidad, incluyendo dentro de éstas las disposiciones atributivas de competencias del propio Estatuto de la Comunidad Valenciana recientemente aprobado.

Esta asignación competencial exclusiva en favor del Estado sobre las cuencas fluviales que exceden del ámbito geográfico de una sola Comunidad Autónoma parece además la única coherente para hacer efectivos los principios de solidaridad colectiva en el uso racional de los recursos naturales, formulado en el artículo 45 de la Constitución, y en conexión con el mismo, el de solidaridad interterritorial para alcanzar el equilibrio económico entre las diversas partes del Estado, enunciado en el artículo 138. 1 del texto constitucional.

2ª.- En la peor de las interpretaciones posibles para los intereses de Castilla-La Mancha puede llegar a entenderse que el precepto proclama un derecho preferente al disfrute de los excedentes hídricos de cuencas fluviales que discurren por nuestra Región -o por otras Comunidades Autónomas- del que sólo sean titulares los ciudadanos de la Comunidad Valenciana; derecho subjetivo de carácter personal que prescinde del criterio material de territorialidad del uso de las aguas inspirador de todo el sistema de planificación y gestión de los recursos hídricos que, ignorando la vecindad de los potenciales usuarios, se asienta con toda lógica sobre la localización de los terrenos, establecimientos, viviendas o actividades susceptibles de beneficiarse de los caudales disponibles y en sus necesidades de abastecimiento, con abstracción de la identidad autonómica que corresponda a sus titulares.

Se trata, por tanto, de un privilegio personalista, ligado a la condición de valenciano, que deviene contrario a lo previsto en el artículo 138. 2 de la Constitución, en cuanto que veda la introducción en los Estatutos de Autonomía de "privilegios económicos o sociales", e igualmente vulnerador del mandato de igualdad de todos los españoles en la tenencia de derechos y obligaciones a que hace referencia el artículo 139.1 de la Constitución.

3ª.- *No remedia la inconstitucionalidad denunciada la medida introducida en la última fase de elaboración del precepto, en relación con la concordancia del cuestionado derecho con lo dispuesto por la "Constitución y la legislación estatal", atendida la naturaleza y carácter de la norma en que se encuadra el precepto: un Estatuto de Autonomía.*

El Título VIII de la Constitución española, en consonancia con el resto del articulado que trata las fuentes del derecho, origina una configuración específica del contenido del tipo de norma denominado "Estatuto de Autonomía". Éste tiene limitada su capacidad de relacionar o describir derechos que afecten a la generalidad del territorio nacional. Si se entendiese que los Estatutos de Autonomía pueden gozar de un contenido posible o adicional, complementario del descrito en el artículo 147.2 de la Constitución, surgiría la necesidad, en todo caso, de reiterar el imperativo constitucional de respetar la asignación territorial y competencial del sistema constitucional de fuentes.

Por todo ello, sólo es constitucionalmente admisible una lectura del precepto del Estatuto de Autonomía de Valencia que configure un derecho cuya exigencia comience y termine en su propio territorio, vinculando sólo al legislador valenciano, y no al estatal o al del resto de Comunidades Autónomas. Siempre que se entienda así, sería posible evitar la inconstitucionalidad encerrada en la extralimitación competencial y territorial.

Mas no siendo éste el tenor literal del precepto estatutario y en la medida que Castilla-La Mancha se puede ver afectada por una extensión de los efectos del artículo cuestionado, por la condición vecina de su territorio y, especialmente, por transcurrir por ella cauces de ríos que seguidamente pasan a Valencia, así como por la imposibilidad lógica de afirmar históricamente la existencia de cuencas excedentarias o la imprecisión de determinar cuándo existen sobrantes -para una tierra cuyo progreso se ha visto mermado, precisamente, por la falta de recursos hídricos- es por lo que parece procedente que se solicite un pronunciamiento del más alto intérprete de la Constitución sobre el sentido, finalidad y efectos del artículo 17 del Estatuto valenciano.

De otro lado, considerando la peculiar naturaleza del instrumento normativo que acoge la formulación del citado derecho, cabe significar, en apoyo de la interposición del recurso, que la doctrina califica los Estatutos de "falsa ley orgánica", en el sentido de que formalmente son aprobados por una ley de esta naturaleza, pero materialmente son algo distinto. En efecto, los Estatutos de

Autonomía son normas en las que coinciden dos voluntades -la del Estado y la de la Comunidad Autónoma correspondiente-, estando marcados por esta circunstancia desde su origen hasta su revisión.

También señala la doctrina que los Estatutos, desde un punto de vista sustantivo o material, son "una norma complementaria de la Constitución" como lo demuestra el artículo 147.1 de la misma, diciendo que "dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma...". La distribución de las competencias autonómicas, en consecuencia, no se hace directamente por la Constitución sino por los Estatutos de Autonomía, si bien de acuerdo con aquélla va, en este caso, más allá de lo que el artículo 149.1.22ª de la Constitución permite. No pudiendo olvidarse que, desde un prisma formal o procedimental, los Estatutos se caracterizan por la rigidez del procedimiento para su modificación o revisión (artículo 81 y disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, que aprobó el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana). Así las cosas, los Estatutos, una vez aprobados, se convierten en una norma indisponible e intocable para el legislador estatal, quien no puede incidir en su contenido a través de una ley ordinaria, ni tampoco por medio de una ley orgánica no estatutaria (Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 2).

Por todo ello, aunque el artículo 20 de la indicada Ley Orgánica adolece de una gran vaguedad al hablar, sin más concreción, "del derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias" y establece la salvaguardia de que el mismo se haga efectivo "de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal", si se entiende -como procede- que tal precepto tiene un contenido normativo, la atribución futura que establece en favor de los valencianos de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias (del Júcar o del trasvase Tajo-Segura por lo que se refiere a esta Comunidad Autónoma) no podría ser objeto de alteración o modificación por ley del Estado, al estar afectada por una "reserva de Estatuto" que actuaría a modo de congelación de rango por esta norma específica.

La indicada indisponibilidad por el legislador estatal dota al contenido estatutario de una protección especial incluso frente a las propias leyes estatales, por lo que el tenor literal del artículo 17 del Estatuto valenciano vulneraría -como ya queda dicho más atrás- la competencia exclusiva del Estado contenida en el artículo 149.1.22ª de la Constitución."

El Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha interpuso el correspondiente recurso de inconstitucionalidad, y el Tribunal Constitucional, por providencia de 12 de septiembre de 2006, lo admitió a trámite.

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 2006:

- Dictamen número 146/2006, de 20 de septiembre, sobre el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2007.

- Dictamen número 167/2006, de 4 de octubre, solicitado por la Consejera de Administraciones Públicas, sobre el anteproyecto de Ley que establece el régimen jurídico aplicable a la resolución administrativa en determinadas materias.