

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

**Joaquina Guerrero Sanz**  
*Letrada del Consejo Consultivo  
de Castilla-La Mancha*

Un año más, nos proponemos exponer, resumidamente, la principal doctrina establecida en los dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, 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 emitidos en relación con los anteproyectos de Ley de Ordenación del Servicio Farmacéutico de Castilla-La Mancha, de Ordenación de los Transportes de Viajeros de Castilla-La Mancha, y del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha.

A diferencia de años anteriores, a lo largo de 2005 el Consejo no se ha pronunciado en ninguna ocasión sobre posibles recursos de inconstitucionalidad que pudiera plantear el Gobierno regional frente a leyes estatales.

Siguiendo el modelo de exposiciones 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 24/2005, de 9 de febrero, solicitado por el Consejero de Sanidad, sobre el anteproyecto de Ley de Ordenación del Servicio Farmacéutico de Castilla-La Mancha.**

El objetivo de la norma era la regulación global de la asistencia farmacéutica en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha, resaltándose la conveniencia de la misma para mejorar la calidad y accesibilidad de la asistencia farmacéutica en la comunidad autónoma, dar cumplimiento a la Sentencia del Tribunal Constitucional 109/2003, de 5 de junio, que declaró la inconstitucionalidad de las prohibiciones de transmitir oficinas de farmacia y de constituir cotitularidades sobre las mismas, establecidas en la anterior Ley 4/1996, de 26 de diciembre, que regulaba la misma materia, y por último, mejorar ciertos aspectos técnicos de ésta última disposición normativa.

El texto del anteproyecto de ley sometido al dictamen del Consejo Consultivo constaba de noventa y tres artículos distribuidos en ocho Títulos, tres Disposiciones Adicionales, nueve Transitorias, una Derogatoria y una Final, y se iniciaba mediante una Exposición de Motivos que aludía al título competencial autonómico que amparaba la iniciativa legislativa adoptada, el artículo 32.4 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, y seguía refiriéndose al marco normativo autonómico en materia de farmacia constituido por la Ley 4/1996, de 26 de diciembre, de Ordenación del Servicio de Farmacéutico de Castilla-La Mancha, que a su vez fue modificada por las Leyes 4/1998, de 9 de junio, y 10/2000, de 26 de diciembre, y que se vio afectada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 109/2003, de 5 de junio. Culminaba esta Exposición de Motivos señalando que la citada Sentencia, las reformas anteriormente expuestas y la necesidad de realizar una serie de precisiones técnicas hacían aconsejable la redacción de una nueva ley con la misma estructura y espíritu de la anterior Ley 4/1996, y con el objetivo de garantizar la eficacia y seguridad jurídica en su aplicación, así como los derechos y libertades de los ciudadanos.

El dictamen emitido por el Consejo Consultivo realizó diversas observaciones al texto proyectado, no teniendo ninguna de ellas el carácter de esencial para la validez o conformidad de la norma con el ordenamiento jurídico.

En primer lugar, el órgano consultivo dedicó la consideración IV del dictamen a reflexionar sobre las innovaciones más importantes introducidas en el anteproyecto de Ley, que eran la transmisibilidad de las oficinas de farmacia y la posibilidad de constituir cotitularidad sobre las mismas, modificaciones introducidas en cumplimiento de la Sentencia mencionada.

El Consejo ya señaló en su anterior dictamen 105/2004, de 22 de septiembre, - sobre el proyecto de Decreto de requisitos, personal y autorizaciones de las oficinas de farmacia y botiquines- lo difícil que resultaría armonizar la adjudicación de autorizaciones administrativas para el establecimiento de oficinas de farmacia mediante concurso, en el que rigen los principios de mérito y capacidad, con la transmisión de tales autorizaciones y con la constitución de cotitularidad de las mismas.

Asimismo, esta dificultosa armonización ya se puso de manifiesto en el voto particular que el Magistrado don Pablo García Manzano formuló en la repetida Sentencia 109/2003, al señalar que "*accediéndose a la titularidad de una oficina de farmacia conforme al criterio de la idoneidad subjetiva, es decir, de la consi-*

*deración como verdadero agente sanitario del profesional ejerciente, no es coherente que en este régimen, que no se opone a la Ley 16/1997 sino que está cercano a sus principios reguladores (art. 3.2), se imponga como normación básica una pieza o elemento de la autorización que se halla en dirección opuesta a la referida configuración personal de la autorización administrativa. Por ello, si bien tiene pleno sentido que las licencias o autorizaciones previas que atienden a criterios objetivos en su otorgamiento sean transmisibles, no cabe afirmar lo mismo cuando la transmisión se predica respecto de permisos o habilitaciones marcadamente subjetivos o personales, pues ello viene a desvirtuarlos".*

Según las apreciaciones del Consejo en el dictamen sobre el nuevo anteproyecto de Ley en materia farmacéutica, estas dificultades se confirmaban cuando se analizó el texto sometido a su consideración, "en el que no se resuelve, al menos de una forma totalmente armónica y convincente, la coordinación entre el carácter personal de los méritos necesarios para ser adjudicatario de una oficina de farmacia con la transmisión por vía onerosa o gratuita de aquélla en la que no juegan las condiciones personales del adquirente sino únicamente las económicas. Muestra de ello es lo difícil que resulta coordinar la libertad de empresa y propiedad privada de la oficina de farmacia, de un lado, y el interés público y la planificación que conlleva la exigencia de obtener una autorización administrativa para su apertura, de otro; la exclusión del sistema de concurso de méritos cuando la transmisión se produce a título gratuito a favor de determinados familiares; o la dificultad de hallar una fórmula justa en la valoración de méritos cuando al concurso concurren los que pretenden obtener una farmacia en cotitularidad; o, por último, como se puso de manifiesto en el voto particular formulado al dictamen del Consejo Económico y Social, la incoherencia que supone, cuando el empresario farmacéutico desea transmitir una parte de su negocio constituyendo una cotitularidad sobre el mismo, que sea el concurso el que determine quién deba ser el que se asocie con aquél. La aplicación de la Ley es muy posible que ponga de manifiesto otras discordancias derivadas de los principios contrapuestos (transmisibilidad frente a mérito y capacidad) que la misma recoge".

En segundo lugar, se realizaron un grupo de observaciones, en su mayoría de carácter conceptual, cuya observancia contribuiría a mejorar la comprensión y coherencia interna de la norma, así como su posterior aplicación. Entre ellas, conviene referirse a las siguientes:

En cuanto al contenido de la Exposición de Motivos, el mismo debería completarse incluyendo, aún brevemente, la justificación de los cambios sustancia-

les operados en el anteproyecto respecto a la regulación contenida en la anterior Ley, y en particular sobre los aspectos relativos a la transmisibilidad de las oficinas de farmacia y al límite del 25% que se impone como cuota mínima de cotitularidad. Asimismo, y aunque la prohibición de participación en los concursos para la adjudicación de las autorizaciones de nuevas oficinas de farmacia a los mayores de 65 años ya venía establecida en la Ley anterior, sería conveniente que se justificase la razón que la misma persigue, que, a juicio del Consejo, podría ser el conseguir que las autorizaciones administrativas amparasen la prestación de un servicio de interés público con suficiente estabilidad.

Según se recoge en el texto del dictamen, *"esta recomendación obedece a un doble motivo: de un lado, porque nos tiene dicho el Tribunal Constitucional en su Sentencia 109/2003, de 5 de junio, que "asimismo hemos precisado que las regulaciones autonómicas que ... prevengan la intervención de los poderes públicos en el ámbito económico, introduciendo un régimen diverso del o de los existentes en el resto de la Nación es admisible con tal de que dentro del ámbito competencial respectivo <<resulte proporcionada al objeto legítimo que se persigue, de manera que las diferencias ... previstas resulten adecuadas y justificadas por su fin>> ( STC 88/1986, F6)"; y de otro, porque la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en las dos cuestiones de inconstitucionalidad que tiene elevadas al Tribunal Constitucional con relación a la prohibición que se analiza, echa de menos la justificación de la diferencia introducida por razón de la edad entre farmacéuticos para participar en el procedimiento de otorgamiento de nuevas autorizaciones de oficinas de farmacia"*.

En relación con el apartado 6 del artículo 22 del Texto del anteproyecto, que establecía la prohibición de participar en el procedimiento de instalación de nuevas oficinas de farmacia para los farmacéuticos que tuvieran más de 65 años al inicio del procedimiento, el Consejo advirtió que *"la misma ha sido considerada correcta, en múltiples Sentencias, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha. Sin embargo, también conviene señalar que su Sección Segunda ha planteado dos cuestiones de inconstitucionalidad (mediante Autos de 15 de noviembre de 2001 y 9 de diciembre de 2002) sobre tal extremo que se hallan pendientes de resolución por el Tribunal Constitucional, por considerar que pudiera vulnerar el artículo 14 de la Constitución "al constituir una discriminación basada en una circunstancia personal careciendo dicha medida de justificación objetiva y razonable y siendo inadecuada o desproporcionada en rela-*

*ción con el fin perseguido". Esta limitación, en la actualidad, no ha sido juzgada todavía por el Tribunal Constitucional, si bien en la repetida Sentencia 109/2003, ante un supuesto no idéntico a éste pero también referido a una cuestión de limitación de edad para ostentar la titularidad de una oficina de farmacia, como es la jubilación a los 70 años, consideró que no infringía la Constitución. En definitiva, como ya se ha dicho más atrás, lo decisivo para determinar la constitucionalidad o no de esta limitación es su racionalidad y su proporcionalidad según nos tiene dicho el Tribunal Constitucional en diversas Sentencias referidas a limitaciones por razón de la edad. Por tanto reiteramos la conveniencia de que se justifique esta determinación."*

Asimismo, se recomendó la reconsideración de la prohibición de participar en el concurso a los que tuvieran farmacia en el mismo núcleo de población para el caso de que existiera sobre la misma cotitularidad y desease participar uno de los cotitulares, observándose que *"La prohibición de concursar, para el caso de que solamente haya un farmacéutico titular, para el cambio de situación dentro del mismo núcleo de población se halla justificada por tener a su disposición la más sencilla vía de traslado regulada en el artículo 24, mas tal posibilidad no existe en el caso que nos ocupa ya que no pretenden el traslado todos los titulares de la oficina, sino sólo alguno de aquéllos, con lo cual no se cerraría por traslado la farmacia originaria"*.

Respecto a este mismo artículo 22, se indicó que este precepto, al establecer el concurso público como sistema para otorgar las autorizaciones de oficinas de farmacia, no contemplaba cómo debe llevarse a cabo la valoración de méritos cuando los concursantes lo hacen conjuntamente para obtener la cotitularidad de una de ellas. Según el Consejo, era conveniente que este extremo se recogiese en la nueva Ley, siguiendo igual o parecido criterio al utilizado en otras Leyes autonómicas, como la Ley 8/1998, de 16 de junio, de Ordenación Farmacéutica de La Rioja.

También fue objeto de un especial comentario el artículo 23 del Texto del anteproyecto, que contenía la innovación más destacada con relación al régimen implantado por la Ley 4/1996, al establecer la transmisibilidad -tanto *"inter vivos"* como *"mortis causa"*- de las oficinas de farmacia, frente a la intransmisibilidad que en el sistema anterior derivaba de considerar que estas autorizaciones administrativas eran personales e intransferibles, como consecuencia lógica de su concesión mediante concurso sometido a los principios de publicidad, mérito y capacidad.

Después de recordar la causa de tal innovación -dar cumplimiento a la Sentencia del Tribunal Constitucional 109/2003, de 5 de junio, que declaró inconstitucional el artículo 38.1 de la Ley 4/1996, que establecía la intransmisibilidad de la autorizaciones administrativas para la instalación de oficinas de farmacia- y la dificultad para armonizar la mencionada transmisibilidad de las oficinas de farmacia con el concurso de méritos para obtener la autorización administrativa de las mismas, el Consejo insistió en que *"el anteproyecto legal debería incluir, al menos, las líneas maestras o generales por las que se vayan a regir los concursos, bien se siga el criterio de la Ley 11/1994, de 17 de junio, de Ordenación Farmacéutica del País Vasco, que sujeta la transmisión de las oficinas de farmacia a un concurso en el que, previamente a su convocatoria por la Administración sanitaria, el transmitente debe comunicar a ésta el precio y las demás condiciones generales de la transmisión, para que sean aceptados por todos los concursantes; bien se opte por cualquier otro que pueda establecerse al amparo del artículo 4.2 de la Ley 16/1997, precepto básico, que atribuye a la competencia de las Comunidades Autónomas la regulación de las formas, condiciones, plazos y demás requisitos de las transmisiones de estos establecimientos. Ante materia tan importante, problemática y sensible a los intereses del sector debe advertirse que, postergar su total solución a un futuro desarrollo reglamentario, incrementa considerablemente los riesgos de incurrir en un posible vicio de "ultra vires" al hacerlo."*

En relación con el apartado 1 de este mismo artículo 23, que establecía la prohibición de transmitir las oficinas de farmacia *"inter vivos"* hasta que no hayan transcurrido 6 años a contar desde la fecha en que se produjo su apertura o desde que tuvo lugar el cambio de titularidad en caso de transmisión, se trajo a colación la constante alegación formulada por las corporaciones farmacéuticas de que tal limitación contravenía el artículo 11.3 del Real Decreto 1667/1989, de 22 de diciembre, que regulaba el reconocimiento de Diplomas, Certificados y otros Títulos de Farmacia de los Estados miembros de la CEE y el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento, donde se indica que *"la cesión, traspaso o venta de una oficina de farmacia solamente podrá realizarse a favor de otro farmacéutico siempre que haya permanecido abierta al público al menos tres años"*.

A juicio del Consejo, *"tal precepto no tiene naturaleza básica porque, a pesar de que el Real Decreto en que se contiene transpone las Directivas 1985/432/CEE y 1985/433/CEE, la limitación que establece el citado artículo no recoge ningún mandato de los contenidos en las mencionadas normas comunitarias. Y, en cualquier caso, la limitación que establece pertenece a la mate-*

*ria cuya regulación compete a las Comunidades Autónomas en virtud de lo establecido en el artículo 4.2 de la Ley 16/1997, éste sí de carácter básico".*

En cuanto al apartado 4 del artículo referido, se consideró que debía desarrollarse más la transmisión por jubilación en él prevista, *"pues, si como parece al no relacionarse en este apartado plazo para llevarla a cabo, la transmisión de farmacia en este supuesto debe realizarse antes de cumplir los 70 años, así debería indicarse expresamente"*.

Asimismo, y respecto del último párrafo del apartado 6, que establecía que, *"en el supuesto de que las solicitudes de transmisión inter vivos no sean resueltas dentro del plazo previsto se entenderán desestimadas"*, el Consejo recomendó que se especificase cuál es el plazo al que se refiere y que se reflexionase sobre los pros y los contras que tendría el que el silencio fuera negativo o positivo.

Por último, conviene destacar la observación de carácter general que se efectuó respecto al Título IV del anteproyecto, dedicado a los establecimientos autorizados para la dispensación de medicamentos veterinarios, que suponía en gran parte una reproducción bien de normas básicas, bien de normas dictadas por el Estado en ejercicio de competencias exclusivas, -en concreto, de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, y del Real Decreto 109/1995, de 27 de enero, de Medicamentos Veterinarios.

Respecto a esta cuestión, el Consejo recordó la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional y por él mismo a través de dictámenes anteriores:

*"Ante estas reproducciones normativas debe traerse a colación la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, entre otras, en su Sentencia 162/1996, en la que advierte sobre "los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por Ley de preceptos constitucionales (STC 76/1983, fundamento jurídico 23), en otros casos en que las leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982, entre otras muchas) o, incluso cuando por ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una Ley Orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose*

*vigente, sin embargo, el que reproducía. (...) Pero, sobre todo y, muy especialmente cuando [...] existe falta de competencia de la Comunidad Autónoma en la materia. Porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia [...]"*

*Ante tales peligros dicha técnica legislativa debe ser manejada con extrema prudencia y, como señalaba este Consejo en sus dictámenes 31/1997, de 13 de mayo, y 8/2000, de 1 de febrero, entre otros, en caso de resultar necesaria para la mejor comprensión de la norma autonómica "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, si 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 regulación estatal no recogidos, se excepcionan de su aplicación a la Comunidad Autónoma, incurriendo así esta normativa en un evidente vicio de inconstitucionalidad".*

**- Dictamen número 106/2005, de 13 de julio, solicitado por el Consejero de Sanidad, sobre el anteproyecto de Ley del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha.**

La finalidad principal de la Ley, según su Memoria justificativa, sería la defensa y protección de los consumidores y usuarios de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 51 de la Constitución, resaltándose la conveniencia de su promulgación ante la necesidad de llevar a cabo una reforma del entonces vigente Estatuto del Consumidor aprobado por Ley 3/1995, de 9 de marzo, habida cuenta de la evolución social experimentada desde entonces tanto en lo que respecta a las necesidades de la protección del consumidor como en la legislación que le afecta. Asimismo, se señaló que la aprobación de la Ley elevaría la protección jurídica y administrativa del consumidor y usuario, y conseguiría una ordenación más sistemática y coherente, así como una regulación más clarificadora ampliando los niveles de protección, información y defensa del consumidor.

El texto del anteproyecto de Ley que se sometió a dictamen constaba de Exposición de Motivos, cuarenta y dos artículos estructurados en cinco Capítulos, una Disposición Transitoria, una Derogatoria y cuatro Finales. En el mismo se regulaban aspectos como el concepto de consumidor y sus situaciones de protección prioritaria, el reparto de competencias en materia de consumo

entre la Administración autonómica y la local, los derechos de los consumidores, control e inspección de los productos, bienes y servicios y el régimen sancionador.

El Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha efectuó las siguientes consideraciones de carácter esencial, que ponían de manifiesto defectos que podían cuestionar la validez de la norma propuesta:

**1.-** Se analizó en primer lugar el artículo 2 del texto del anteproyecto, en cuyo apartado 1 se definía el concepto de consumidor, especificándose en su apartado 2 una serie de personas jurídicas o grupos de personas que en todo caso serían igualmente considerados consumidores. Según el dictamen examinado, *"el concepto de "consumidor" viene definido con carácter básico en el apartado 2 del artículo 1 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, reproduciéndose su contenido, salvo la expresión "grupos de personas" que se intercala en el citado apartado 1 del texto del anteproyecto. Siendo básica la definición de "consumidor" la Ley autonómica no puede apartarse de tal definición ni con intención meramente interpretativa de dicho precepto básico"*.

Asimismo, respecto al mencionado apartado 2 se indicó que *"es de advertir que de entenderse que las especificaciones del apartado 2 del precepto comentado sólo pretenden aclarar al operador jurídico supuestos de "consumidor" ya incluidos en la definición dada por la norma básica estatal, resulta innecesario dicho apartado 2 en tanto que las personas o grupos de personas que contempla se encuentran ya incluidas en el concepto genérico de consumidor del apartado 1 que reproduce casi de forma literal la norma básica; en caso de que se pretendiera ampliar el ámbito subjetivo de la protección, tal pretensión es objetable porque los límites del mismo vienen marcados por el precepto básico"*.

**2.- El artículo 8 apartado 3** del anteproyecto de Ley sometido a la consideración del Consejo Consultivo atribuía a la Junta de Comunidades la potestad de retirar del mercado productos que *"aunque sean conformes con las disposiciones y elementos prevista (sic) en la normativa estatal reguladora de la materia, resulten sin embargo, peligrosos para la salud o la seguridad de los consumidores"*.

En primer lugar, se criticó la atribución de la facultad expresada a la *"Junta de Comunidades"*, cuando la misma debería referirse de modo mas preciso y acotado a la Administración Regional.

En segundo lugar, se advirtió que la intervención de la Administración autonómica en estos supuestos interfería la facultad estatal de acreditar la legalidad de los bienes que se ponen en el mercado. Así, el Consejo expresó que *"cuantas especificaciones se hagan en el anteproyecto podrán ayudar a una más correcta aplicación del mismo, debiendo recordarse que la posibilidad de retirar del mercado productos peligrosos para la salud o seguridad de los consumidores resulta, en definitiva, una medida cautelar, de las previstas en el artículo 31, apartado 1 del anteproyecto (artículo 16 del vigente Estatuto del Consumidor), a la que sólo se añade la previsión de que las medidas cautelares puedan ser adoptadas aun cuando los productos se hallen amparados, conforme con las normas estatales reguladoras de la materia. La previsión del precepto comentado viene a significar que la mera decisión administrativa retira del mercado un producto legal en aplicación de las normas estatales. Para impedir reproche alguno sobre su adecuación al orden constitucional de competencias, la posibilidad contenida en la norma únicamente puede alcanzar a la retención cautelar de todo producto siempre que pudiera sospecharse de forma mínimamente fundada la existencia de un riesgo para la salud o seguridad de los ciudadanos y mientras dichos riesgos existan, aun cuando hubiera sido puesto en el mercado de conformidad con las normas que lo regulan, sea cualquiera su ámbito. No se trataría sino de la aplicación del artículo 31 del anteproyecto, por lo que el precepto comentado debe suprimirse"*.

**3.-** El artículo 9, apartado 7 del anteproyecto imponía al distribuidor de los productos los costes de las pruebas que señalara la Administración para determinar su peligrosidad. Según la consideración del Consejo, el precepto se *"aparta con ello de las previsiones de la legislación estatal que, en toda lógica, imputan los costes derivados de la actuación administrativa a los causantes, que en el supuesto previsto en el precepto debe ser el "productor", sin que pueda trasladarse la responsabilidad, por desconocimiento de quien sea éste o de su domicilio, a un mero tenedor, como la norma comentada pretende. Otro supuesto posible que pretenda regular el precepto, la ocultación de información sobre el productor, autor último de la infracción, podría sancionarse como tipo autónomo, pero sin establecer una responsabilidad objetiva por la mera tenencia de productos sometidos a examen. Por otra parte el precepto puede ser contrario a la norma básica contenida en el apartado 4 del artículo 12 del Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, de Seguridad General de los productos, en virtud del cual "los gastos de retirada, recuperación, realización de avisos especiales, almacenaje, traslado y cualesquiera otros similares, y en su caso la destrucción de los productos, serán a cargo de quienes con sus conductas ilegales los hubieren generado". Igualmente podría resultar contradictorio con lo dispuesto en el artículo 26, apartado 4, del anteproyecto que, al establecer como obligación de los inspeccionados la de per-*

*mitir que se practique la toma de muestras o que se efectúe cualquier otro tipo de control o ensayo, dispone que si se detectara infracción, junto a la sanción que se imponga "podrá exigirse del responsable el pago de los gastos ocasionados". En todos los casos parece establecerse, en congruencia con los principios generales, que sólo el autor de la infracción de que trae causa el gasto ocasionado a la Administración resulta responsable del mismo, por lo que el precepto comentado al imponer una obligación administrativa no derivada de la propia actuación del administrado podría reputarse inconstitucional".*

4.- El artículo 20.2.e) del anteproyecto atribuía el derecho de justicia gratuita a las organizaciones y asociaciones de consumidores y usuarios de Castilla-La Mancha. Tal previsión está en todo caso establecida en la Disposición Adicional segunda de la Ley 1/1996, de 10 de enero, reguladora de la asistencia jurídica gratuita, norma que es de aplicación directa en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha al no haber asumido ésta las competencias en materia de provisión de medios para la Administración de Justicia. En concreto, y conforme establece la Disposición Adicional primera de la citada Ley estatal, los preceptos de la misma no dictados al amparo de competencias exclusivas o básicas del Estado (artículo 149.1.3<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup>, 6<sup>a</sup> y 18<sup>a</sup> de la Constitución), -entre los que se incluye la Disposición Adicional segunda- serán de aplicación "*en defecto de normativa específica de las Comunidades Autónomas que hayan asumido el ejercicio efectivo de las competencias en materia de provisión de medios para la Administración de Justicia*".

A la vista de esta regulación, el Consejo apreció la imposibilidad de que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha pudiera determinar qué organizaciones o asociaciones tendrían el derecho a la justicia gratuita.

5.- El apartado 1 del artículo 41 del anteproyecto establecía, en su último párrafo, un régimen de cómputo del plazo de prescripción y de su interrupción que se apartaba del establecido 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. Si ésta hacía iniciar el plazo de prescripción de las infracciones el día de su comisión, el anteproyecto sometido a dictamen lo posponía "*al día siguiente*", y no tenía en cuenta que la prescripción, por la propia configuración del instituto jurídico, sólo puede ser interrumpida cuando la exigencia del cumplimiento de la obligación llegue a conocimiento del obligado. Ésta es la opción elegida por la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que sólo considera interrumpida la prescripción cuando se produzca "*la ini-*

*ciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador"* y no como señalaba el precepto del anteproyecto, cuando el procedimiento sancionador se dirigiera contra el presunto infractor, tuviera el mismo conocimiento o no de dicho procedimiento.

6.- Por último, fue objeto de examen el párrafo primero del apartado 2 del artículo 42, según el cual "*El particular afectado en sus derechos por la infracción administrativa podrá reclamar igualmente en el procedimiento administrativo la determinación y exacción de los daños sufridos, que podrá hacerse efectiva por la vía de apremio administrativa*".

Del precepto transcrito cabía señalar:

a) El titular sería un consumidor afectado en sus derechos por una infracción administrativa en materia de consumo, a quien se otorgaría la facultad de exigir de la Administración la determinación de los daños sufridos.

b) Que la Administración debería no sólo determinar dichos daños, sino también proceder a su "*exacción*" (la de la indemnización derivada de los daños) por la vía de apremio.

El dictamen emitido consideró que la norma establecía que cometida una infracción en materia de consumo el posible perjudicado tenía derecho a exigir a la Administración que junto a la imposición de la sanción correspondiente se determinara el daño que la infracción había generado en el mismo. Se trataba en los términos literales del precepto de una facultad del perjudicado destinada a conseguir un pronunciamiento administrativo sobre los daños causados por la infracción que permitiera el ejercicio de las potestades administrativas de autotutela mediante la constitución de un título ejecutivo a favor del perjudicado, ejercitable mediante la potestad ejecutoria de la propia Administración.

Los daños a los que se refería el precepto eran aquellos daños causados como consecuencia de la infracción (incumplimiento). No se trataba pues, en este supuesto, de restituir lo indebidamente pagado o de obligar a entregar el bien o prestar el servicio (o su contravalor) en los términos pactados o legalmente establecidos, sino de responder por los daños y perjuicios que el incumplimiento doloso o culposo hubiera además podido generar. Así configurado, nos hallábamos ante una acción indemnizatoria sobre la totalidad de los daños que la infracción hubiera podido generar.

Aun cuando resultaba claro que la pretensión del precepto comentado era la de reforzar la posición del consumidor estableciendo mecanismos que permitieran una fácil restitución de los daños y perjuicios que pudieran serle causados, según concluyó el Consejo, ni las normas básicas estatales ni la regulación por las normas dictadas por el Estado en el ejercicio de sus competencias exclusivas permitían una regulación como la propuesta en el anteproyecto, y esto era así por el siguiente razonamiento:

*"La novedad del precepto es que la acción se ejercita ante la Administración, a quien corresponde la declaración de los daños, constituyendo esta declaración título ejecutivo y ejecutorio para la exacción de la indemnización correspondiente.*

*La relación entre el consumidor y su proveedor de bienes o servicios es una relación de naturaleza privada por lo que sorprende que se atribuya a la Administración la determinación de los daños causados en sus relaciones contractuales, aun cuando sean sólo los causados al consumidor, hurtando tal facultad a los tribunales e incluso poniendo las potestades que corresponden a la Administración al servicio del cobro de las indemnizaciones derivadas de los perjuicios que la infracción administrativa ha causado a un tercero. Aun cuando algún ejemplo podría encontrarse en legislación preconstitucional, en los términos expuestos, es muy dudoso que una norma autonómica pueda establecer una previsión como la comentada.*

*Existe sin embargo un precepto que tiene carácter de legislación básica que podría fundar la pretensión de la norma. El artículo 130.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece lo que sigue:*

*"Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente".*

*El precepto transcrito parece atribuir con carácter de generalidad la posibilidad de que la resolución administrativa sancionadora establezca, junto a la sanción correspondiente (y la exigencia de reposición de la realidad al estado*

*anterior a la comisión de la infracción a que parece referirse el apartado 1 de este artículo del anteproyecto), la fijación de las indemnizaciones que por los daños y perjuicios derivados de la infracción han podido producirse.*

*Parte de la doctrina ha negado que el precepto básico permita fijar dichas indemnizaciones cuando el perjudicado es un particular y los daños han sido causados por otro particular. En el mismo sentido que dicha doctrina el artículo 22.1 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, especifica que la posibilidad prevista en la Ley lo es para el caso de que "las conductas sancionadas hubieran causado daños o perjuicios a la Administración Pública".*

*Esta interpretación choca sin embargo con la referencia del precepto legal a que "de no hacerse así (queda) expedita la vía judicial correspondiente", por cuanto los daños causados a la Administración no requieren de tutela judicial para su declaración y la correspondiente ejecución de las indemnizaciones de ellos derivadas, sin que sea factible interpretar la norma como una renuncia general de la Administración a sus potestades en la materia.*

*Si el precepto básico pretende amparar la posibilidad de que también en las relaciones "inter privados" pueda la Administración, cuando concurra infracción administrativa, fijar todos los daños y perjuicios causados a uno de los particulares por la infracción, determinando el plazo en el que la indemnización debe ser abonada y, de incumplirse éste, quede abierta la vía judicial para su reclamación por el particular afectado, la norma básica transcrita permitiría la finalidad última de la del anteproyecto que ahora comentamos con algunas matizaciones.*

*En primer lugar, el precepto estatal remite "de no hacerse así" (se supone que el pago) a la vía judicial. La determinación de la deuda indemnizatoria así correspondería a la Administración pero ello no vincularía a la jurisdicción, es de suponer que la civil, ya que tratándose de relaciones inter privados estamos en la "expresión característica de un litigio civil" (García de Enterría "Curso de Derecho Administrativo" Tomo II. Editorial Civitas. Madrid, 1993, página 198). Carece por ello de apoyo en el precepto básico la pretensión de que la deuda indemnizatoria se haga efectiva a través de la vía de apremio administrativa.*

*En segundo lugar, los siguientes apartados del precepto establecen reglas que parecen intentar compatibilizar lo que en el primer párrafo parece configurarse*

*como una potestad de la Administración declarativa de derechos y ejecutiva de los mismos con la intervención judicial a instancia de los particulares. Así el apartado a) establece en su primer párrafo una especie de excepción de litispendencia al procedimiento administrativo de declaración del derecho "La Administración se inhibirá cuando conste, antes o durante el procedimiento, que una de las partes en conflicto ha interpuesto la correspondiente acción judicial para la defensa de sus derechos". El segundo apartado excluye el ejercicio de las potestades administrativas en ejecución de la declaración del derecho, el procedimiento de apremio, "si el consumidor reclama judicialmente la tutela de su derecho, una vez que la resolución sea firme", lo que pudiera entenderse como la pretensión del anteproyecto de que ganada firmeza la resolución declarativa el consumidor pueda optar entre seguir la vía de apremio o ejecutar en vía judicial, dando para ello valor de título ejecutivo a la declaración administrativa.*

*Debe señalarse que, de aceptarse el carácter básico de la norma estatal, debe plantearse si normas con rango de Ley de la Comunidad Autónoma, pueden establecer en materia que es de su competencia, procedimientos que se apartan de los previstos en la legislación básica. Nos hallamos en el procedimiento sancionador y en aplicación de normas estatales de carácter básico que pueden permitir una declaración del derecho de un particular a ser indemnizado por los daños y perjuicios causados por éste."*

*Finalmente, y en relación a las observaciones que han sido descritas, conviene poner de manifiesto que a la hora de elaborar el texto definitivo de la Ley que fue aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha, Ley 11/2005, de 15 de diciembre de 2005, del Estatuto del Consumidor, se tuvieron en cuenta aquéllas, adaptando los preceptos comentados a las directrices establecidas por el Consejo.*

**- Dictamen número 131/2005, de 21 de septiembre, solicitado por el Consejero de Obras Públicas, sobre anteproyecto de Ley de Ordenación de los Transportes de Viajeros de Castilla-La Mancha.**

El objetivo principal del proyecto era el de dar cobertura a aquellos aspectos relativos a transporte urbano y transporte de viajeros en vehículos turismo respecto de los que había un vacío normativo tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de junio, que declaró inconstitucional el Capítulo VII del Título III de la Ley estatal 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), regulando asimismo los aspectos diferenciados de la normativa contenida en la indicada norma legal, adaptados a las características geográficas, sociales y económicas de la Región.

El anteproyecto se componía de Exposición de Motivos dividida en tres apartados, 64 artículos, estructurados en cinco Títulos, dos Disposiciones Adicionales, tres Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales. La regulación contenida en el mismo estaba fundamentalmente dedicada a los principios y clasificación de los servicios de transporte público de viajeros, organización administrativa de los transportes de viajeros, régimen de competencias en la materia, planificación y gestión de transportes públicos, órganos de gestión, coordinación e integración de los servicios, financiación pública, transportes urbanos, otros tipos de transporte, como los denominados "a demanda", "zonales", en vehículos de turismo, autotaxis y a los vehículos afectos a licencias. Asimismo, se dedicaba el último capítulo al régimen sancionador.

Ninguna de las observaciones realizadas por el Consejo al texto del anteproyecto cuestionaba la validez de la norma, esto es, ninguna de ellas tenía carácter esencial. No obstante, con el fin de mejorar la comprensión y coherencia interna de la ley proyectada, y con ello, su posterior aplicación, se realizaron determinadas indicaciones, de las que destacaremos las siguientes:

1.- Con carácter general, se observó que existían aspectos en la regulación del texto normativo *"en los que, en ocasiones, desarrolla su contenido con un nivel de exhaustividad y detalle cercanos a una disposición reglamentaria y en otros momentos contiene declaraciones de principios propios de una Carta Programática. Este sería el caso del artículo 3.1 del texto, que en su primer inciso es una declaración de principios de alcance general impropio de una Ley especial y que mueve a la confusión pareciendo dar a entender que el texto se refiere no sólo al transporte de personas, sino también al de mercancías. La supresión de estas dos primeras líneas clarificaría el objetivo de la norma, sin perjudicar su entronque en un sistema social y de Derecho.*

*La vocación reglamentista del texto se halla, a título de ejemplo, en la regulación de los procedimientos de tramitación de los planes coordinados de servicios y de los planes de movilidad. Esta detallada regulación que el anteproyecto realiza en algunos de estos preceptos, particularmente en el aspecto procedimental (artículos 17 y 19), contrasta con la indeterminación relativa a los plazos de aprobación de los planes por la Administración competente, omisión que además de no resultar acorde con el principio de seguridad jurídica, supone una pérdida de la oportunidad que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo*

*Común concede a la hora de establecer por Ley plazos de resolución de los procedimientos superiores a los indicados en el artículo 42.2 de la misma.*

*En este sentido, y si bien es cierto que la actividad planificadora de la Administración está dotada de cierta naturaleza discrecional, no lo es menos que una vez puesta en marcha la opción planificadora por parte de aquélla, lo que en este supuesto acaecería con el inicio de los procedimientos recogidos en los artículos 17 y 19, éstos deben ajustarse a un cauce procedimental reglado, evitando que la falta de especificación de los plazos máximos de resolución de los mismos redunde en un perjuicio para los municipios y operadores de transporte que resulten afectados".*

2.- Respecto al articulado, se propusieron diversos cambios en el lenguaje utilizado con el fin de evitar términos masculinos e introduciendo en su lugar otros neutros o adoptando terminaciones de palabras como "os/as".

Para el Consejo, *"la aceptación de los cambios de lenguaje propuestos contribuirá a hacer efectiva la aplicación del IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (2004-2008) aprobado por el Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha el 21 de diciembre de 2004, fomentando desde la fase de elaboración de las normas una posición de igualdad real de ambos géneros, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.2 de la Constitución Española".*

**- Dictamen número 137/2005, de 28 de septiembre, solicitado por el Consejero de Industria y Energía, sobre el anteproyecto de Ley de Horarios Comerciales de Castilla-La Mancha.**

La Exposición de Motivos del texto normativo sometido a dictamen vinculaba la iniciativa emprendida con la experiencia obtenida en la aplicación de la Ley 7/1998, de 15 de octubre, de Comercio Minorista de Castilla-La Mancha, en cuanto a las normas de la misma relativas a la regulación de los horarios comerciales, así como a su adecuación a la nueva regulación estatal contenida en la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales.

El anteproyecto, además de la indicada Exposición de Motivos, se estructuraba en ocho artículos, agrupados en cuatro capítulos, dos Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales, y en el mismo se recogían determinadas disposiciones generales sobre el objeto de la ley y su ámbito de aplicación, los regímenes de horarios comerciales, tanto general como especial, que se establecían, así como

diversos preceptos dedicados específicamente a los establecimientos con venta de bebidas alcohólicas.

El dictamen emitido por el Consejo Consultivo realizó una observación de tipo procedimental determinante para la validez y conformidad con el ordenamiento jurídico de la norma, a la cual se otorgó el carácter de esencial.

Esta consideración se refería al apartado 4 del artículo 5 del anteproyecto, que se dedicaba al procedimiento para la modificación, a instancia municipal y en este ámbito, de los domingos y festivos de apertura establecidos con carácter general para toda la Comunidad Autónoma, disponiendo que la Consejería competente *"resolverá en el plazo de diez días a contar desde que hubiera quedado completada la documentación exigida"*, agregando que *"transcurrido dicho plazo sin resolución expresa se considerará desestimada la petición"*.

Razonó el Consejo indicando que *"incurre este precepto en la contravención, aun cuando sea de manera formal, de la regla básica sobre procedimiento administrativo común establecida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en cuyo artículo 42, apartado 2 se dispone actualmente -tras la reforma operada por medio de la Ley 4/1999, de 13 de enero- que "el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento", añadiendo que éste se contará en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado "desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación"*.

*Por consiguiente, establecer que el cómputo del referido plazo procedimental se inicie a partir del momento en que la documentación necesaria para el pronunciamiento del órgano resolutorio haya quedado completada, supone una visible vulneración del citado precepto básico -que anuda el principio del mismo al momento de entrada de la solicitud-, así como una técnica elusiva que desvirtúa y deja sin efecto las normas reguladoras de los trámites de subsanación de deficiencias -artículo 71 de la Ley 30/1992- y suspensión temporal del procedimiento -artículo 42. 5 del mismo cuerpo legal-, que contemplan las medidas oportunas para singularizar el plazo de terminación procedimental en cada supuesto, a tenor de la actividad desplegada por la Administración instructora del expediente y el comportamiento de los peticionarios o interesados en el mismo.*

*Así las cosas, el plazo de diez días fijado en la norma cuestionada para dictar resolución hace pensar, por su brevedad, que la figura del silencio adminis-*

*trativo negativo prevista puede tener una incidencia casi ineludible en todos aquellos casos en que los Ayuntamientos no aporten junto a su petición los informes complementarios referidos en la disposición analizada."*

La Ley 10/2005, de 15 de diciembre, de Horarios Comerciales de Castilla-La Mancha, tuvo en cuenta la observación realizada por el Consejo, incorporando en su texto definitivo una redacción del precepto comentado acorde con la legislación básica del Estado. Así, la resolución de la Consejería a la que se refería el apartado indicado deberá producirse, en palabras de la Ley "*en el plazo de diez días a contar desde la presentación de la solicitud*".

**- Dictamen número 168/2005, de 22 de noviembre, solicitado por la Consejera de Economía y Hacienda, sobre el anteproyecto de Ley del Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente y el tipo autonómico del impuesto sobre la venta minorista de determinados hidrocarburos.**

La iniciativa legislativa se fundamentó en la necesidad de ejecutar el compromiso adoptado por el Gobierno Regional y la resolución conjunta adoptada por los grupos parlamentarios Socialista y Popular, tomada en sesión plenaria de las Cortes de Castilla-La Mancha, en su reunión del día 14 de abril de 2005, a fin de abordar una reforma de la Ley 11/2000, de 26 de diciembre, del impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente. Asimismo, se puso de manifiesto en la tramitación del anteproyecto el deber de evaluar el establecimiento del tipo autonómico del impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos, creado por el artículo 9 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, puesto que "*es coincidente con el anterior impuesto por su incidencia en el medio ambiente*".

El texto normativo que se propuso constaba de una Exposición de Motivos, dieciséis artículos, agrupados en dos Títulos, una Disposición Transitoria, una Derogatoria y tres Finales. En el anteproyecto se regulaba el Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente, incluyéndose normas de gestión para la aplicación del impuesto, y el denominado Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos.

Las observaciones de carácter esencial efectuadas por el Consejo se refirieron al artículo 11, apartado 1, en relación con el artículo 14, y a la Disposición Final Primera del anteproyecto.

El artículo 11, en su apartado 1, incluía una habilitación a la Consejería de Economía y Hacienda para que determinara el lugar, forma y plazos de liquidación del impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente. Al igual que se puso de relieve en el dictamen 86/2000, de 14 de noviembre, tal habilitación se estimó contraria a lo dispuesto en el artículo 13.1 del Estatuto de Autonomía que atribuye la potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno; al artículo 36.1 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, del cual se desprende que la potestad reglamentaria de los Consejeros ha de circunscribirse al ámbito propio de sus competencias; así como al artículo 50, apartado a) del Estatuto de Autonomía que atribuye expresamente al Consejo de Gobierno la competencia para aprobar "*los Reglamentos Generales de sus propios tributos*".

Idéntica observación se efectuó respecto de la habilitación que con carácter genérico se efectuaba en la Disposición Final Primera a favor de la Consejería de Economía y Hacienda para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la Ley, habilitación que por ser extensiva al desarrollo de lo prevenido en el Título II del anteproyecto, podría igualmente resultar contraria a la previsión del artículo 50, apartado b) del Estatuto de Autonomía, que atribuye al Consejo de Gobierno la elaboración de las "*normas reglamentarias precisas para gestionar los impuestos estatales cedidos de acuerdo con los términos de dicha cesión*".

Por último, el artículo 14 del texto propuesto, referido a las infracciones y sanciones, determinaba con carácter general que las infracciones tributarias serían calificadas y sancionadas de conformidad con lo previsto en la Ley General Tributaria, obviando la atribución de la potestad sancionadora a concretos órganos de la Administración Autonómica.

Al respecto el Consejo Consultivo señaló que, "*conforme ya se advirtió en el dictamen 86/2000, de 14 de noviembre, la necesidad de que sea completada la regulación expresando los órganos a los cuales se les atribuye la potestad sancionadora, por ser ésta una exigencia derivada del principio de legalidad, e íntimamente unido a él, del principio de seguridad jurídica en virtud del artículo 127, apartado 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.*

*Es de advertir que dicha sugerencia cobra especial importancia en el presente caso habida cuenta que la Disposición Final primera únicamente habilita a la Consejería de Economía y Hacienda para dictar las disposiciones necesari-*

*rias para el desarrollo y aplicación de la Ley. En efecto, si bien el citado artículo 127, apartado 2 permite que la atribución de la potestad sancionadora se pueda efectuar "por disposición de rango legal o reglamentario", tal disposición reglamentaria, entiende este Consejo, que debe tratarse de un reglamento de carácter ejecutivo que, partiendo de la norma legal habilitadora y en desarrollo de la misma, individualice el órgano o los órganos administrativos competentes para sancionar; reglamento que por las razones ya esgrimidas en el comentario efectuado al artículo 11, apartado 1, habría de aprobar el Consejo de Gobierno en cuanto titular de la potestad reglamentaria.*

*En consecuencia, de mantenerse la actual habilitación a la Consejería de Economía y Hacienda para que proceda al desarrollo y aplicación de la Ley, y no estando al alcance de su potestad reglamentaria la regulación de los órganos a los que se atribuye la potestad sancionadora, podríamos encontrarnos ante un vacío normativo en la materia que se revelaría contrario a la previsión del citado artículo 127, apartado 2, razón ésta que junto a otras vinculadas a la seguridad jurídica y a la eficacia de la acción administrativa abonan la necesidad ya apuntada de que el anteproyecto contemple la atribución de la potestad sancionadora."*

El Texto definitivo, contenido en la Ley 16/2005, de 29 de diciembre, del Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente y del tipo autonómico del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos, se adaptó a las directrices establecidas por el Consejo en su dictamen y que han sido citadas.

**- Dictamen número 171/2005, de 22 de noviembre, solicitado por la Consejera de Economía y Hacienda, sobre el anteproyecto de Ley de Medidas en materia de Tributos Cedidos.**

El objetivo de la iniciativa tramitada por el Gobierno autonómico era el de elaborar un anteproyecto de Ley en el que se recogiesen las medidas tributarias sobre tributos cedidos por el Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, integrador de las medidas fiscales en relación con la familia, las personas discapacitadas y las pequeñas y medianas empresas de carácter familiar y de las normas vigentes de las anteriores leyes de medidas sobre tributos cedidos. Dicha iniciativa se fundamentó en el compromiso expresado por el Gobierno Regional de abordar el estudio y ejecución de una serie de bonificaciones fiscales dirigidas prioritariamente a estos sectores.

El anteproyecto de la Ley de medidas en materia de tributos cedidos sometido al dictamen del Consejo Consultivo constaba de una Exposición de Motivos, dos Capítulos, el primero dividido en cuatro secciones, veinte artículos, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

Respecto al Impuesto de la Renta de las Personas Físicas se establecían nuevas deducciones de la cuota íntegra autonómica por nacimiento o adopción de hijos, por discapacidad de los declarantes y de sus ascendientes o descendientes, para los contribuyentes que cumplieran los requisitos exigidos en el artículo 6 de la Ley. Asimismo, se mantenía la deducción por cantidades donadas al Fondo Castellano-Manchego de Cooperación, en las mismas condiciones que figuran en la Ley autonómica 15/2003, de 22 de diciembre, que se derogaba.

En relación al Impuesto de Sucesiones y Donaciones, en los artículos 7 y 8 del anteproyecto se recogían reducciones propias de la Comunidad Autónoma de la base imponible, mientras que el artículo 9 configuraba las bonificaciones tributarias aplicables sobre la cuota del impuesto en determinados casos y con los requisitos que se expresaban. Las reducciones afectaban a las transmisiones "mortis causa" de empresas, negocios profesionales y participación en entidades que tuvieran su domicilio fiscal y se encontrasen ubicadas en Castilla-La Mancha, siempre que el caudal relicto del causante no excediera 2.000.000 euros y se cumplieran los demás requisitos que se exigían. Las reducciones propias también afectaban a las transmisiones lucrativas de explotaciones agrarias prioritarias y singulares a las que hacía referencia la Ley 4/2004, de 18 de mayo, de la Explotación Agraria y del Desarrollo Rural en Castilla-La Mancha. Finalmente, se preveían bonificaciones fiscales aplicables sobre la cuota tributaria de este impuesto, bonificación que variaba en función de las circunstancias que concurriesen en cada caso.

En el Impuesto de Transmisiones y Actos Jurídicos Documentados se fijaban los tipos general (7 por 100 y 1 por 100, respectivamente) y el reducido (6 por 100 y 0,5 por 100), transponiendo lo ya establecido en la Ley 15/2003, de 22 de diciembre. Asimismo se recogían las bonificaciones tributarias ya reconocidas anteriormente y se creaban otras nuevas para transmisiones onerosas de explotaciones agrarias singulares (hasta el 50 por 100) y preferentes (10 por 100), en ambos casos de la cuota tributaria.

Por lo que se refería al Tributo sobre el Juego se actualizaban las disposiciones que sobre esta materia se contenían en la Ley 15/2003, de 22 de diciembre, siendo la principal novedad que representaba la nueva regulación la rebaja en un 0,8 puntos porcentuales al quedar fijado el tipo impositivo en el 26 por 100.

En materia de aplicación de los tributos cedidos se determinaba el plazo de presentación de declaraciones y autoliquidaciones en un mes en lugar de treinta días, cambio que se justificaba en una mayor seguridad jurídica; se adaptaban las normas sobre el procedimiento de comprobación de valores que contenía la Ley autonómica 21/2002, de 14 de noviembre a lo establecido en la Ley General Tributaria; se regulaba la colaboración social de los registradores de la propiedad y mercantil y los notarios en esta materia y se habilitaba a la Consejería de Economía y Hacienda para desarrollar los instrumentos tecnológicos y jurídicos necesarios para facilitar al ciudadano la presentación telemática de documentos.

Cerraba el anteproyecto de Ley la Disposición Transitoria, en la que se excepciona la entrada en vigor de la Ley para el juego del bingo que se celebrase con cartones expedidos con anterioridad al 1 de enero de 2006, que seguiría tributando al 26,8, pero sin mencionar las causas de esta medida; la Disposición Derogatoria por la que se derogaban expresamente las Leyes 21/2001, de 14 de noviembre y 15/2003, de 22 de diciembre y las Disposiciones Finales en las que se habilitaba la actualización de los tipos impositivos mediante la Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades y se estableció la entrada en vigor de la Ley el 1 de enero de 2006.

Ninguna objeción que comprometiera la validez y legalidad de la norma propuesta fue puesta de manifiesto en el dictamen emitido por el Consejo, quien tan sólo realizó algunas observaciones, que no se considera de especial interés señalar, tendentes a mejorar la sistemática y redacción del anteproyecto.

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 2005:

**- Dictamen número 23/2005, de 9 de febrero, solicitado por la Consejera de Medio Ambiente, sobre el anteproyecto de Ley por el que se declara del Parque natural de los Calares del Mundo y de la Sima.**

**- Dictamen número 80/2005, de 24 de mayo, solicitado por la Consejera de Administraciones Públicas, sobre anteproyecto de Ley de Creación del Colegio Profesional de Higienistas Dentales de Castilla-La Mancha.**

**- Dictamen número 130/2005, de 21 de septiembre, sobre el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2006.**

**- Dictamen número 158/2005, de 26 de octubre, sobre el anteproyecto de Ley de creación del Instituto de Promoción Turística de Castilla-La Mancha.**