

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

Joaquina Guerrero Sanz

*Letrada del Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

Como ya viene siendo habitual, en el presente trabajo se expondrá la principal doctrina del Consejo Consultivo, recogida en los dictámenes emitidos en ejercicio de sus competencias constitucionales y estatutarias atribuidas por la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Cabe destacar en este año, por la especial trascendencia de las materias sobre las que versan, los dictámenes emitidos en relación con los Anteproyectos de Ley de Mediación Familiar de Castilla-La Mancha, de la Explotación Agraria y del Desarrollo Rural en Castilla-La Mancha, y el proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.

Al igual que en 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 constitucional y estatutaria.

I. Dictámenes sobre Anteproyectos de Ley

- Dictamen número 1/2004, de 16 de enero, solicitado por la Consejera de Agricultura, sobre el Anteproyecto de Ley de la Explotación Agraria y del Desarrollo Rural en Castilla-La Mancha.

La memoria justificativa del Anteproyecto normativo se centraba en resaltar la conveniencia e incidencia del mismo, señalando al efecto que con él se pretendía que nuestra región pudiera afrontar los retos de futuro, buscando un enfoque territorial de las actuaciones capaces de subordinar una parte del apoyo público al cumplimiento de unas condiciones que respondieran a las crecientes preocupaciones en materia de medio ambiente, seguridad y calidad alimentaria, salud pública, ordenación del espacio, mantenimiento del mundo rural, protección de los recursos naturales y crecimiento económico sostenible; se señalaba igualmente que con el Anteproyecto se quisiera dar sentido al "concepto de multifuncionalidad", que significaba la retribución de las distintas funciones que los agricultores y residentes en el medio rural prestaban a la sociedad, con el fin de legitimar un nuevo tipo de intervención pública en la agricultura que mida su efi-

cacia no sólo en términos económicos y de producción de alimentos, sino también en términos de utilidad global.

El texto del Anteproyecto que se sometió al dictamen del Consejo Consultivo constaba de Exposición de Motivos, sesenta y seis artículos estructurados en tres Títulos, dos Disposiciones Adicionales, una Transitoria, y dos Finales.

El Título Preliminar, "Disposiciones Generales", comprendía los artículos 1 al 3, en los que se especificaba el objeto de la Ley (artículo 1), se enumeraban los fines que pretendía (artículo 2), y se establecían una serie de definiciones de diversos conceptos que empleaba la Ley (artículo 3).

El Título Primero, "La Explotación Agraria" comprendía los artículos 4 al 16, estructurados a su vez en tres Capítulos. El Capítulo I, "Determinación", establecía los conceptos de explotación agraria de carácter singular y explotación agraria preferente (artículos 4 y 5). El Capítulo II, "Situaciones de preferencia, ayudas económicas y beneficios fiscales", establecía los efectos que se derivan para las explotaciones agrarias calificadas como prioritarias, preferentes y de carácter singular (artículo 6); las situaciones de preferencia derivadas de tales calificaciones (artículo 7); establecía asimismo la previsión de que el Consejo de Gobierno pudiera habilitar los fondos que estimase oportunos para llevar a cabo medidas de fomento destinadas a tales explotaciones (artículo 8); determinaba que mediante Ley se establecerían las bonificaciones fiscales aplicables a las transmisiones de explotaciones agrarias singulares y preferentes (artículo 9); y regulaba las causas de pérdida de la condición de explotación prioritaria, singular o preferente (artículo 10). El Capítulo III, "Registro General de Explotaciones", creaba dicho Registro (artículo 11); regulaba sus objetivos (artículo 12); los actos que serían objeto de inscripción obligatoria (artículo 13); su organización (artículo 14); la preceptividad de la inscripción para acceder a los beneficios y ayudas que se establecieran por la Administración Regional (artículo 15); y la certificación acreditativa de la inscripción (artículo 16).

El Título II, "Desarrollo rural", comprendía los artículos 17 al 66 estructurados en seis capítulos. El Capítulo I, "Objetivos y líneas de actuación", constaba de un único artículo, el 17 en el que se establecían los objetivos básicos en materia de desarrollo rural. El Capítulo II, "Cooperación para el Desarrollo Rural", determinaba en qué consiste el modelo de cooperación local para el desarrollo rural (artículo 18); definía el concepto de "Grupo de Desarrollo Rural" y establecía sus funciones régimen estatutario, obligaciones e incompatibilidades de

sus miembros (artículos 19 a 23). El Capítulo III, "Obras y mejoras territoriales", establecía una serie de normas comunes (artículo 24); clasificaba las obras de interés agrícola (artículo 25) y definía las de interés agrícola general, común, y privado así como las obras complementarias (artículos 26 a 29); establecía a quien correspondía su ejecución, financiación y contratación (artículos 30 a 32); el régimen de garantías aplicable (artículo 33); la entrega de las obras (artículo 34); y su régimen de conservación (artículo 35). El Capítulo IV "Actuaciones en materia de regadíos", comprendía los artículos 36 a 58, estructurados a su vez en siete Secciones; en los artículos 36 a 38, no incluidos en Sección alguna, se establecían una serie de normas comunes a tener en cuenta en las actuaciones en materia de regadíos, se regulaban las zonas de interés regional, y se facultaba a la Administración Autonómica a celebrar convenios con la Administración Central para coordinación la ejecución de las actuaciones programadas en el Plan Nacional de Regadíos; la Sección 1ª, "Transformaciones en regadío de zonas declaradas de interés regional de la Comunidad Autónoma", regulaba determinados aspectos de la concentración parcelaria (artículo 39), el Plan General de Transformación (artículo 40), el Plan de Obras (artículos 41), las superficies a transformar a cada propietario (artículo 42) así como los proyectos de obras, la clasificación de las mismas, su ejecución, financiación, entrega y duración de la puesta en riego (artículos 43 a 48); en la Sección 2ª, "Transformaciones en regadío de zonas declaradas de interés agrícola general de la nación", se facultaba a la Consejería competente en materia de agricultura para llevar a cabo determinadas actuaciones en relación con tales transformaciones (artículo 49); la Sección 3ª, "Actuaciones complementarias en zonas de concentración parcelaria", regulaba las obras complementarias (artículo 50), los derechos de los propietarios radicados antes de la transformación (artículo 51), los de los solicitantes ubicados en el sector transformable (artículo 52), los de los arrendatarios y aparceros (artículo 53), y determinados aspectos relacionados con el proyecto de transformación (artículo 54); la Sección 4ª, "Actuaciones en zonas singulares", establecía las especialidades a aplicar en tales zonas (artículo 55); la Sección 5ª, "Mejora, consolidación y modernización de regadíos de iniciativa pública", determinaba las normas aplicables a tales actuaciones (artículo 56); la Sección 6ª, "Realización directa por los o las particulares de las actuaciones de iniciativa pública", regulaba el régimen de autorización de dichas actuaciones (artículo 57); y la Sección 7ª, "Regadíos de iniciativa privada", determinaba la normativa aplicable a dichos regadíos (artículo 58). El Capítulo V, "Unidades Mínimas de Cultivo", comprendía los artículos 59 al 63, en los que se definía tal concepto (artículo 59); se establecían los criterios de división de una finca rústica y ciertas excepciones a los mismos (artículos 60 y 61); se regu-

laba la obligatoriedad de expresar en las inscripciones de las fincas determinados aspectos de las mismas (artículo 62), y se facultaba a la Administración regional para regular la explotación agraria mínima (artículo 63). Finalmente, el Capítulo VI, "Arrendamientos Rústicos", comprendía los artículos 64 a 66 en los que se establecía la duración y prórroga de los mismos y se facultaba al Gobierno para establecer ayudas concretas para incentivar y facilitar a los arrendatarios el acceso a la propiedad de las fincas rústicas que vinieren explotando.

La Disposición Adicional primera declaraba de aplicación con carácter supletorio, lo dispuesto en el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

La Disposición Adicional segunda contenía dos apartados. En el apartado uno se modificaba el artículo 8 de la Ley 10/2003, de 20 de marzo, de modulación de ayudas agrarias en Castilla-La Mancha, que regula el destino de los fondos procedentes de la modulación, introduciendo que las cantidades procedentes de la aplicación del mecanismo de la modulación irían destinadas a financiar todas o algunas de las ayudas concedidas al amparo del Reglamento CE 1257/1999 del Consejo. En el apartado 2 se modificaba el Anexo III de la Ley al objeto de adecuar su regulación a la contenida en el artículo 4 de la misma.

La Disposición Transitoria determinaba que la inscripción preceptiva de las explotaciones y sus titulares y la certificación acreditativa, previstas en los artículos 16 y 17, comenzarían a aplicarse cuando lo determinasen los reglamentos que desarrollasen las disposiciones de la Ley.

La Disposición Final primera facultaba al Consejo de Gobierno para llevar a cabo el desarrollo reglamentario de la Ley; y la segunda establecía la entrada en vigor de la Ley el día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de Castilla-La Mancha*.

El dictamen del Consejo Consultivo realizó determinadas observaciones que se consideraron esenciales, por cuanto el contenido normativo de los preceptos que se analizaban pudiera ser contrario a la Constitución, a las normas básicas estatales o al orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Estas observaciones fueron las siguientes:

-Artículo 24, apartados 5 y 6, artículo 41, apartado 2 y artículo 56.

Por lo que respecta a los apartados de los dos primeros artículos menciona-

dos, atribuían a los órganos de la Administración regional facultades para regular la coordinación de la actuación de los distintos "órganos" para la realización de obras de desarrollo rural y las necesarias para la concentración parcelaria.

El Consejo entendió que, si el precepto se interpretaba en el sentido de que la facultad de regulación de la coordinación de actividades con otros "organismos públicos" se atribuía a los mismos órganos autonómicos cuando se tratase de regular la coordinación de actuaciones que corresponden a distintas Administraciones Públicas, "la competencia autonómica en materia de agricultura, por más que se establezca en el Estatuto de Autonomía con carácter de exclusiva, no permite la invasión de las competencias de las demás Administraciones Públicas ni aún por la pretensión de la coordinación de dichas competencias. Es cierto que las distintas administraciones pueden acordar, voluntariamente, el ejercicio coordinado de sus competencias, y la Ley prever esta posibilidad, pero no es posible al legislador regional la atribución a un órgano de la Comunidad Autónoma de una facultad de regulación de las competencias de otras administraciones públicas, ni atribuir al Consejo de Gobierno la resolución de las discrepancias que en el ejercicio conjunto de las competencias pudieran surgir".

Igual apreciación se realizó respecto del apartado 2 del artículo 41 y del artículo 56, en cuanto pretendiera atribuir a la Comunidad Autónoma la competencia para establecer condiciones a las obras de transformación en regadíos y a las actuaciones de mejora, consolidación y modernización de regadíos declarados de interés agrícola general nacional que trasciendan del ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

- Artículo 34, apartados 1 y 6.

El apartado 1 establecía el carácter administrativo del acuerdo de entrega de las obras de desarrollo rural, y su recurribilidad, pero limitaba ésta a que "la obra no se ajuste a los proyectos correspondientes o no se entregare a quien corresponda". El dictamen del Consejo entendió que "esta limitación de los motivos del recurso pudiera ser inconstitucional, y parece que deriva de la copia del artículo 78 del Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. En cuanto acto administrativo que pone fin a un procedimiento, el acuerdo de entrega puede ser recurrido con invocación de cuantas causas de nulidad o anulabilidad pudieran concurrir en él, y no sólo por las recogidas en el precepto del Anteproyecto que se comenta".

Por su parte, el apartado 6 establecía que, firme el acuerdo de entrega de las obras ejecutadas por la Consejería, se estimaba hecha la entrega "y transmitido el dominio en el momento en que se notifique el acuerdo de entrega". Asimismo, el Consejo estimó que "este último inciso supone la regulación de las condiciones de traslación del dominio, materia civil ajena a la competencia de la Comunidad Autónoma, que en concreto aparece prevista en el artículo 609 del Código Civil".

- Artículo 47, apartado 2.

Este precepto facultaba a la Administración para que pudiera obligar o facultar a los beneficiarios a designar un técnico que se agregaría a la dirección de obra. Según la apreciación del Consejo, la Ley no establecía ningún elemento reglado de la facultad que otorgaba a la Administración, de modo que resultaba, más que discrecional, arbitraria, pues ésta podría indistintamente según los casos o no ejercerla, u obligar al beneficiario o facultarle para hacer la designación.

Por otra parte el precepto atribuía al técnico designado por el beneficiario funciones de inspección y supervisión, conceptos que implicaban una competencia sobre la dirección de obra que correspondía a ésta; y que parecía dirigida a dar algún fundamento a la obligación que se imponía a ese técnico designado de prestar su conformidad a las certificaciones de obra. Según el dictamen del Consejo, "en ningún caso cabe imponer esta obligación, todo lo mas podría, en relación a la eventual facultad que se le pudiera atribuir de examinar la realización de las obras, exigírsele su firma en las certificaciones, no para obligarle a prestar su conformidad sino para acreditar su conocimiento y sus eventuales observaciones.

De este modo, la finalidad del precepto no tendría que describirse en la equívoca forma en que se hace ("Con el fin de evitar reclamaciones..."), sino en cuanto facilitara la participación, contribuiría a un desarrollo correcto y conforme de la obra".

- Artículo 53.

Este artículo establecía una regulación sobre arrendamientos y aparcerías sobre zonas en las que se produjera una transformación a regadío que incidiera en el ámbito del derecho civil para lo cual la Comunidad Autónoma carecía de competencias.

El dictamen del Consejo indicó que "se trata de una reproducción del artículo 89 del Decreto 118/1973, de 12 de enero, esto es preconstitucional, normas que por la naturaleza civil de las mismas no es discutible la capacidad del Estado para dictarlas en virtud de la competencia que le atribuye el artículo 149.1.8ª de la Constitución, capacidad sin embargo de la que carece la Comunidad Autónoma".

- Artículos 60, 61, 62 y 64.

Los citados artículos establecían el régimen jurídico de las fincas rústicas, regulación coincidente con la prevista al respecto por el Título II de la Ley 19/1995, de 5 de julio, de Modernización de las explotaciones agrarias, referido al régimen de las unidades mínimas de cultivo.

El Consejo Consultivo observó que "el artículo 60 corresponde en su literalidad con el artículo 24 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, artículo éste dictado en el ejercicio de la facultad contenida en el artículo 149.1.8ª de la Constitución, que atribuye al Estado competencia plena en materia de legislación civil. Así lo establece la Disposición Adicional segunda de la referida Ley. En consecuencia la norma autonómica propuesta resultaría inconstitucional, aunque se limite a reproducir la norma estatal tanto de modo formal por cuanto reproduce legislación sobre la que se carece de cualquier tipo de competencia, como materialmente por cuanto la materia sobre la que se ejercita la potestad legislativa, derecho civil, es ajena a la competencia autonómica. Por las mismas razones deben estimarse inconstitucionales los artículos 61 (excepciones a la indivisión de las fincas derivada del establecimiento de la unidad mínima de cultivo), 62 (inscripción en el Registro de la Propiedad de las fincas rústicas) y 64 (duración y prórroga de los contratos de arrendamientos rústicos) copia de los artículos 25, 26 y 28, respectivamente de la ya citada Ley 19/1995, de 4 de julio, dictados igualmente en el ejercicio de la competencia plena estatal". Significándose además "que el artículo 64 del Anteproyecto reproduce una regulación estatal en materia de duración y prórrogas de los contratos de arrendamientos rústicos, que ha sido derogado expresamente por la reciente Ley 49/2003, de 26 de noviembre de Arrendamientos Rústicos".

Asimismo, la autoridad consultante planteó de modo específico, en su escrito de solicitud de dictamen, el pronunciamiento del Consejo sobre las previsiones contenidas en el artículo 9 del Anteproyecto, referido a los beneficios fiscales aplicables a las explotaciones agrarias prioritarias, preferentes y singulares.

Respecto a esta cuestión el dictamen del órgano consultivo estimó que "nada impide, que, en buena técnica normativa, por norma específica tributaria, se establezcan las bonificaciones fiscales o exenciones tributarias que se estimen pertinentes, siempre dentro del marco de la capacidad normativa atribuida a la Comunidad Autónoma principalmente por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas, en la redacción dada por la Ley 7/2001, de 21 de diciembre, por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, y por la Ley 26/2002, de 1 de julio, del Régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

En consecuencia, puede concluirse, que dentro del marco que establecen las normas estatales de cesión de tributos, puede la Comunidad Autónoma establecer las bonificaciones y exenciones fiscales que estime convenientes, resultando mas adecuado para ello la tramitación de normas específicas de índole tributaria, por lo que el actual artículo 9 del Anteproyecto de Ley resulta innecesario".

Seguidamente, el Consejo Consultivo realizó otras observaciones al Anteproyecto, sin carácter esencial, que podían contribuir a mejorar en unos casos su calidad técnica, y en otros su comprensión y posterior aplicación, referidas principalmente al empleo de conceptos jurídicos indeterminados y de tecnicismos, a la inclusión de artículos o partes de los mismos que carecían de valor normativo, y al esfuerzo en emplear un lenguaje no sexista, que dificultaría en gran medida la comprensión e incluso posterior aplicación de la norma.

Por último, se incluyeron en el dictamen otras observaciones de carácter conceptual y de sistemática jurídica que pretendían, al igual que las anteriores, contribuir a mejorar la coherencia y comprensión de la futura norma.

- Dictamen número 132/2004, de 19 de octubre, solicitado por el Consejero de Bienestar Social, sobre el Anteproyecto de Ley de Mediación Familiar de Castilla-La Mancha.

Este Anteproyecto, que regularía la mediación familiar de Castilla-La Mancha, configuraba esta actividad como un servicio social especializado de carácter público, y se estructuraba en una Exposición de Motivos, 40 artículos, agrupados en seis títulos, cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

El Título I -artículos 1 al 9-, que se denominaba "Disposiciones Generales", contenía varias determinaciones de tal índole referidas al objeto de la Ley, su ámbito de aplicación, el concepto de conflicto familiar susceptible de mediación, las materias objeto de mediación, la mediación familiar internacional, el Servicio social de mediación familiar, las competencias de la correspondiente Consejería en materia de mediación familiar, la mediación familiar organizada por los colegios profesionales, el concepto de mediación familiar privada y su sometimiento a determinados preceptos de la Ley.

El Título II -artículos 10 y 11- se denominaba "Principios de la Mediación Familiar" y versaba sobre éstos y los costes de la actividad de mediación en sus distintas modalidades.

El Título III se denominaba "El Mediador o Mediadora" y constaba de varios artículos -del 12 al 14- que se ocupaban de la Cualificación Profesional y la formación especializada del mediador, y de sus derechos y deberes.

El Título IV regulaba el "procedimiento de mediación familiar" y se componía a su vez de dos capítulos relativos a normas generales -Capítulo I, artículos 15 al 27- y normas específicas del procedimiento seguido como servicio social público especializado -Capítulo II, artículos 28 al 34-. Las disposiciones del Capítulo I se referían a normas generales del procedimiento, la especial protección de los intereses de menores e incapaces, la relación entre el procedimiento de mediación y los procesos judiciales, el inicio del procedimiento, el desarrollo de la sesión inicial, el carácter personalísimo de la intervención de las partes, la finalización del procedimiento, la protección singular de los intereses de menores e incapaces, la eficacia de los acuerdos alcanzados y su incidencia sobre los convenios reguladores, la confidencialidad del expediente de mediación familiar y los deberes de protección y comunicación de datos impuestos a los mediadores. Las disposiciones de Capítulo II trataban sobre la posible prohibición del inicio del procedimiento en ciertos supuestos, el acta de la sesión inicial, la posible presencia de terceras personas en las sesiones de mediación, el desistimiento del procedimiento y la colaboración de las partes, la duración del procedimiento, su terminación y el acta final del mismo.

El Título V, compuesto por el artículo 35, versaba sobre el "Registro de Personas Mediadoras de Castilla-La Mancha".

El Título VI, denominado "Régimen Sancionador", constaba de cinco artículos -del 36 al 40-, referidos a la responsabilidad del mediador, los órganos san-

cionadores y el procedimiento aplicable, clases de infracciones, sanciones y reglas de graduación de las sanciones.

Las cuatro disposiciones adicionales versaban sobre normas deontológicas aplicables a la actividad de mediación, la creación de la Comisión Regional de la Familia, la actualización de la cuantía de las sanciones y las formas de prestación del servicio social especializado de carácter público gestionado por la Administración Regional.

Las dos disposiciones transitorias se referían a fórmulas de colaboración para organizar cursos de formación especializada en actividades de mediación familiar y a la Creación del Registro de Personas Mediadoras de Castilla-La Mancha.

Por último, las dos disposiciones finales que daban término al texto proyectado contenían determinaciones sobre el desarrollo reglamentario de la Ley y su entrada en vigor.

En cuanto al procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley, el dictamen del Consejo Consultivo advirtió de la posibilidad de que el objeto del mismo afectase a materias que, por su contenido normativo, requirieran el informe preceptivo del Consejo General del Poder Judicial. Sin embargo, a la vista de la contestación que fue dada por el órgano consultante, el Consejo decidió realizar un pronunciamiento sobre el Anteproyecto, sin perjuicio de que el examen del mismo llevara a requerir el citado informe al máximo órgano de los jueces.

Seguidamente, el Consejo analizó si la regulación contenida en el Anteproyecto era adecuada a la naturaleza y a la regulación básica de los Colegios Profesionales, ya que el proyecto normativo "impone el total sometimiento de la mediación organizada por los Colegios profesionales a las normas de la futura Ley de Mediación Familiar, exceptuando solamente las específicas dictadas para el servicio público de mediación. Pero ha de advertirse que ni la Ley atribuye a los Colegios la obligación de prestar un servicio público de Mediación Familiar, encargo que encontraría amparo en la Ley de Colegios tanto estatal como de Castilla-La Mancha, y que supondría la realización de funciones públicas por dichas Corporaciones y su sometimiento a la total regulación de dicho ejercicio de funciones públicas, ni se circunscribe la regulación que pretende el Anteproyecto de Ley al ejercicio de la mediación por los Colegios mediante "convenio, contrato o cualquier forma de prestación de servicios públicos" a que se refiere la Disposición Adicional cuarta del Anteproyecto, cuando regula la forma de prestación del servicio social especializado de mediación

familiar. Nos encontramos pues ante la regulación de una prestación, la de mediación familiar, realizada por los Colegios Profesionales, como persona jurídica que no se inserta en el ámbito de las funciones públicas que en cuanto Corporación pueden tener asignadas, esto es una actividad realizada como persona jurídico privada".

Respecto a esta cuestión el Consejo consideró que "la actividad de la mediación, la búsqueda del acuerdo extrajudicial de los conflictos de familia, puede ser una actividad que puede desarrollarse de modo profesional o de modo informal y que el Anteproyecto de Ley sólo pretende la regulación de la intermediación profesional. Pero debe igualmente darse por sentado que el Anteproyecto de Ley no puede excluir, o imponer su regulación, a las actividades de mediación que, en el ámbito de sus competencias profesionales, puedan realizar los profesionales, incluidos los citados en el artículo 12 del Anteproyecto, que se realiza con la mera sujeción a las normas legales y deontológicas de aplicación a su especialidad. Abogados, psicólogos, etc., ejercen de forma común funciones de mediación sin sometimiento a las reglas que el Anteproyecto impone, sino sólo a las derivadas de su *lex artis* y las deontológicas establecidas por sus órganos colegiales. La pretensión de aplicar a dichas formas de mediación alguno de los preceptos que la Ley parece imponer a los profesionales en esas actividades puede contradecir elementos fundamentales del ejercicio de su profesión. La pretensión expresada en la Exposición de Motivos de la norma de "establecer un régimen jurídico básico aplicable a cualquier procedimiento de mediación" supone las interferencias tanto en la regulación de las profesiones tituladas, como en otro tipo de normas, en especial civiles implicadas en la relación contractual entre las personas que solicitan la mediación y el mediador, cuando éste sólo actúa en el ejercicio libre de su profesión".

Después de señalar algunos ejemplos del articulado, que permitían llevar a la estimación de que la regulación del Anteproyecto podía excederse en cuanto a lo que pudiera corresponderle respecto a la actuación de los Colegios Profesionales en materia de mediación familiar, el Consejo recomendó que se delimitara con precisión bastante cuál sería el ámbito en el que la Ley sería aplicable. Así, "si se trata tan sólo de la creación de un servicio público especializado y su regulación (artículo 6.1 del Anteproyecto), aun cuando su prestación pueda realizarse en las formas previstas en la Disposición Adicional cuarta, esto es, mediante gestión indirecta, poco habría de objetarse a la norma analizada, puesto que el legislador autonómico puede configurar dicho servicio en la forma que estime más conveniente ejerciendo los amplios poderes de auto-organización que el Estatuto

de Autonomía le confiere. Sin embargo, si la norma pretende además configurar un servicio profesional de mediación familiar que puede ser ejercido por profesionales, en ejercicio libre de su profesión, o por Corporaciones de Derecho Público en el ejercicio de sus actividades privadas, la capacidad normativa de la Comunidad Autónoma queda fuertemente restringida, pues sobre la actividad de los profesionales, su regulación, corresponde en primer lugar al Estado en ejercicio de la competencia básica establecida en el artículo 149. 1. 30 de la Constitución, y en segundo lugar por las normas legales reguladoras de los Colegios Profesionales, de la obligación de colegiación y de las normas dictadas por dichos colegios. En el primer caso debería procederse a un nuevo análisis por parte del órgano consultante de la redacción de la norma propuesta, dejando claro, como se ha dicho, que su objeto se contrae a la constitución del servicio público especializado de mediación familiar llevando dicha finalidad incluso al título de la norma. De pretenderse la finalidad resumida en el segundo de los supuestos se plantean de forma frontal la totalidad de las cuestiones analizadas en la presente consideración sobre la posibilidad competencial de la regulación que se pretende".

Una vez expuesto lo anterior respecto al objeto del Anteproyecto, se realizaron diversas observaciones concretas respecto de determinados artículos, todas ellas de carácter esencial, que sólo cobrarían sentido pleno si el órgano consultante no excluyera la mediación privada o colegial en ejercicio de actividad privada del objeto propio de la Ley. Se terminó aconsejando una revisión del Anteproyecto para determinar de modo preciso el alcance de su regulación, ya que "los preceptos de los artículos 8 y 9 del mismo, y todos los vinculados con ellos, exceden de la competencia de la Comunidad Autónoma en cuanto se pretenda la regulación de la mediación familiar fuera del estricto ámbito del servicio público especializado de mediación familiar, sin perjuicio de que los principios aplicables a la mediación puedan ser fijados por la norma autonómica".

Asimismo, el dictamen del Consejo Consultivo realizó otras observaciones concretas, también esenciales, a determinados artículos del proyecto, cuyo tenor fue el siguiente:

-El artículo 13. 1. d) del Anteproyecto atribuía a quienes ejercieran profesionalmente la actividad de mediación familiar el deber de "poner en conocimiento de la autoridad competente las circunstancias que revelen la existencia de hechos presuntamente delictivos perseguibles de oficio, o de una situación de riesgo para la vida o la integridad física o psíquica de una persona, en particular

el maltrato a los hijos y las hijas menores o al otro miembro de la pareja". Dicha obligación tenía, a su vez, posterior reflejo en los artículos 26. 2. c) y 38. 3. e), que incidían sobre el referido deber de delación, configurándolo como motivo de quiebra del principio de confidencialidad y como elemento definitorio del consiguiente tipo infractor.

El Consejo entendió que "el controvertido deber de delación representa una injerencia en el ámbito normativo definitorio de las reglas deontológicas de actuación de los colectivos habilitados para realizar la referida actividad de mediación, con incidencia sobre el alcance del secreto profesional operante en cada uno de ellos, debiendo ser conscientes, además, de la importancia que tiene la preservación de dicho deber de confidencialidad para la adecuada práctica de cada profesión titulada, en ajustado contraste con las normas penales y procesales dictadas por el Estado en ejercicio de sus competencias exclusivas. Así las cosas, sólo parece viable a este Consejo una regulación del referido deber de denuncia que deje a salvo las imposiciones inherentes al mantenimiento del secreto profesional aplicables a cada colectivo, en una línea similar a la de la formulación acogida en el artículo 9. e) de la Ley 7/2001, de 26 de noviembre, de Mediación Familiar de la Comunidad Valenciana, en la que se establece que la persona mediadora estará obligada a "mantener la reserva respecto de los hechos conocidos en el curso de la mediación, salvo que el levantamiento de la misma sea compatible con la legislación vigente respecto al secreto profesional o exista aceptación expresa de las partes."

-El artículo 20. 2. g) plasmaba de forma circunstancial -en cuanto mero contenido informativo de la sesión inicial del procedimiento de mediación- una obligación impuesta a las partes en conflicto de comprometerse a no proponer a la persona mediadora como testigo o perito en un eventual proceso judicial que tenga por objeto el mismo conflicto sometido a mediación. Este compromiso bilateral y forzoso tenía a su vez otra posterior expresión en el artículo 29. 1, relativo a su reflejo documental en los procedimientos específicos desarrollados por el servicio social público especializado.

El dictamen emitido respecto a este Anteproyecto significó que "el mantenimiento de este precepto en su redacción actual exigiría el dictamen previo del Consejo General del Poder Judicial en virtud de lo establecido en el artículo 108.1.e) de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que establece la preceptividad del mismo cuando se trate de disposiciones generales del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten a "aspectos jurídico-cons-

titucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales".

-El artículo 24 apartado 1 del Anteproyecto, encuadrado en el Capítulo I del Título IV -que suponía su aplicabilidad a todos los procedimientos de mediación familiar regulados en la Ley-, se refería a la eficacia de los acuerdos logrados en su seno en los siguientes términos: "1.- Los acuerdos alcanzados por las partes en el procedimiento de mediación familiar tendrán la validez y eficacia propia de los contratos, siempre que concurren en ellos los requisitos generales exigidos por el Código Civil. [] Las partes podrán compelerse recíprocamente a elevar a escritura pública los acuerdos alcanzados en el procedimiento de mediación familiar y documentados en el acta final".

Según el dictamen del Consejo, esta disposición acogía en su primer apartado una determinación carente de un genuino contenido normativo, en cuanto se limitaba a decir que los acuerdos alcanzados tendrían la fuerza vinculante de los contratos cuando reunieran los requisitos de éstos según la legislación civil. Esta remisión a lo establecido por la legislación civil revelaba de por sí la falta de competencia en que se movía la Comunidad Autónoma para determinar la naturaleza jurídica y eficacia de los acuerdos resultantes de los procedimientos de mediación familiar -ya que dependería de su propio contenido-, así como que resultaba prescindible cualquier determinación al efecto, habida cuenta que los posibles acuerdos habrían de operar en el ámbito de lo accesible a la libre disponibilidad de las partes, con sometimiento a las normas reguladoras de las relaciones de derecho privado.

Así el Consejo Consultivo consideró que lo establecido en el citado apartado 1 del artículo 24, pareciendo configurar una nueva fórmula contractual de naturaleza civil, se hallaba vedado al legislador autonómico, por resultar contrario al orden constitucional de distribución de competencias.

-El artículo 36, apartado 2 del Anteproyecto remitía a un desarrollo reglamentario posterior la posible exigencia de suscribir por parte del mediador familiar "un contrato de seguro que cubra la responsabilidad civil en la que pueda incurrir en el desarrollo de las actividades de mediación". Constituía esta previsión una novedad sin precedente en el derecho autonómico comparado regulador de la mediación familiar y que suscitó al Consejo serias dudas en cuanto a su posible encaje legal.

El dictamen señaló que, en cuanto el precepto pretendía dejar abierta la posibilidad de exigirse vía reglamentaria la suscripción del seguro tanto a la mediación privada como a la organizada por los colegios profesionales, nos encontraríamos ante un nuevo caso de injerencia en la actividad privada de dichos colectivos, sin tener en cuenta que en muchos casos la responsabilidad civil pudiera estar cubierta por seguros propios o colegiales.

Se añadió además que tal exigencia parecía configurarse como una obligación sobreañadida en la consideración de la figura del mediador como una profesión titulada con contenido distinto al propio de las distintas profesiones tituladas que contemplaba el artículo 12 del Anteproyecto. De entenderse ello así, habría de declararse la incompetencia de la Comunidad Autónoma para afrontar tal regulación, pues de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, corresponde al legislador estatal ex artículo 149.1.30ª de la Constitución, "atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, determinar cuando una profesión debe pasar a ser profesión titulada" (Sentencia 122/1989, de 6 de julio).

- El artículo 40, apartado 1 del Anteproyecto contemplaba los diversos criterios a tener en cuenta en la graduación de las sanciones, observándose que entre ellos se relacionaban los previstos con carácter básico en los apartados a) y b) del artículo 131.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a excepción de la reincidencia prevista en el apartado c) del mismo artículo.

Entendió el Consejo que el establecimiento por el legislador autonómico de los criterios de graduación de las sanciones había de respetar los previstos con carácter básico en la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, pues no es otra la conclusión que cabía extraer de la propia dicción de la Ley cuando dispone que en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas "se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar [...]".

En consecuencia, se aconsejó la inclusión, en el apartado objeto de estudio, del elemento de la reincidencia como criterio a tener en cuenta en la graduación de las sanciones previstas por el Anteproyecto.

Finalmente, el dictamen del órgano consultivo efectuó otras observaciones al contenido del Anteproyecto, referidas a cuestiones conceptuales, aspectos de técnica normativa o simples extremos de redacción, cuyo acogimiento por la Consejería consultante podría mejorar la calidad técnica de la norma.

- Dictamen número 156/2004, de 1 de diciembre, solicitado por el Consejero de Relaciones Institucionales, sobre el Anteproyecto de Ley de los Consejos de la Juventud de Castilla-La Mancha.

En la memoria justificativa del referido Anteproyecto de Ley, se señalaba como antecedente de la iniciativa legislativa que se pretendía adoptar la Ley 2/1986, de 16 de abril, que estableció los principios para la creación del Consejo Regional de la Juventud de Castilla-La Mancha. Seguidamente se señalaron como objetivos principales de la iniciativa que se pretendía adoptar el de revisar y actualizar los criterios de pertenencia al Consejo de la Juventud; desarrollar la normativa básica de los Consejos Locales de Juventud; suprimir los Consejos Provinciales y crear Consejos de Juventud Comarcales y Mancomunados; así como revisar el modelo de financiación del Consejo Regional, a fin de que sus presupuestos anuales fueran aprobados por las Cortes Regionales en lugar de por la Asamblea General.

El texto del Anteproyecto que se sometió a dictamen constaba de Exposición de Motivos, quince artículos estructurados en dos Títulos, dos Disposiciones Adicionales, dos Transitorias, una Derogatoria, y dos Finales.

En la Exposición de Motivos se aludía en primer término al marco competencial que amparaba la iniciativa legislativa adoptada, citando a tales efectos los artículos 9.2 y 48 de la Constitución, así como los artículos 4.2 y 31.1.20^a del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Seguidamente se señalaba que la Ley se adaptaba a la realidad asociativa de la Comunidad Autónoma y que con la misma se pretendía evitar la dispersión normativa que supondría la mera enmienda del texto de 1986, dotando de unidad y coherencia a dicha regulación. Finalmente se exponía el contenido del Anteproyecto, para concluir señalando que la Ley seguía las directrices del Libro Blanco de la Comisión Europea "Un nuevo impulso para la juventud europea".

El Título I, "El Consejo de la Juventud de Castilla-La Mancha" se hallaba estructurado en cuatro capítulos.

El Capítulo I, "Naturaleza, régimen jurídico, objetivos, fines y funciones", comprendía los artículos 1 al 3, en los que se definía al Consejo de la Juventud como entidad de derecho público, de base asociativa privada, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines (artículo 1); se establecían cuáles son sus objetivos y fines (artículo 2); y sus funciones (artículo 3).

El Capítulo II, "Composición", comprendía los artículos 4 y 5 en los que se establecía quienes podrían ser los miembros del Consejo de la Juventud, así como las causas de pérdida de la condición de miembro del Consejo.

El Capítulo III, "Órganos", comprendía los artículos 6 al 10, en los que se establecían los órganos del Consejo de la Juventud (artículo 6); se definían y regulaban las funciones de la Asamblea y la Comisión Permanente (artículos 7 y 8); se definía asimismo la Comisión de Responsables como órgano consultivo de la Comisión Permanente (artículo 9); y se definían finalmente las denominadas Comisiones Especializadas como órganos con funciones de estudio y asesoramiento, sin perjuicio de las competencias propias de la Asamblea y de la Comisión Permanente (artículo 10).

El Capítulo IV, "Recursos económicos y presupuesto", establecía de una parte los diferentes recursos económicos con los que había de contar el Consejo de la Juventud (artículo 11); y de otra, la obligatoriedad de que el presupuesto anual que elaborara el Consejo de la Juventud fuera autorizado por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (artículo 12).

El Título II, "De los Consejos de ámbito territorial inferior", comprendía los artículos 13 al 15, en los que se regulaban los Consejos Locales de la Juventud así como los Consejos Comarcales y Mancomunados de Juventud (artículos 13 y 14), y se prohibía la existencia de más de un Consejo de la Juventud en el mismo ámbito local, mancomunado o comarcal (artículo 15).

La Disposición Adicional primera establecía el régimen de impugnación de los actos dictados por la Asamblea del Consejo de la Juventud y por los demás órganos de los Consejos. La Disposición Adicional segunda extendía al Consejo de la Juventud las mismas exenciones y bonificaciones tributarias de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en cuanto actuara en el ejercicio de funciones administrativas.

La Disposición Transitoria primera establecía un plazo de seis meses para la adaptación a los requisitos de la Ley de las organizaciones y entidades miembros del Consejo Regional de la Juventud. La Disposición Transitoria segunda establecía idéntico plazo de seis meses para que los Consejos Locales de la Juventud acreditaran el cumplimiento de los requisitos exigidos legal y reglamentariamente para ser reconocidos como tales y seguir perteneciendo al Consejo de la Juventud de Castilla-La Mancha.

La Disposición Derogatoria dejaba sin efecto la Ley 2/1986, de 16 de abril, sobre creación del Consejo Regional de la Juventud y cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradijeran lo dispuesto en la Ley.

La Disposición Final primera establecía un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la Ley para que el Consejo de Gobierno dictase las disposiciones necesarias para su aplicación. Y por último, la Disposición Final segunda establecía la entrada en vigor de la Ley el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

Teniendo en cuenta que el Consejo de la Juventud quedaba excluido del sector público regional, y era indiscutible su completa autonomía a la hora de aprobar su presupuesto, aun en el caso de que la parte fundamental de sus ingresos procediera de la subvención nominativa que figurara en la Ley de Presupuestos Generales de Castilla-La Mancha, el Consejo Consultivo entendió procedente que "la Ley deje claramente sentado la independencia del Consejo de la Juventud respecto del sector público regional dado que lo contrario podría suscitar pleitos iniciados, quizás precisamente, en una consideración equívoca de la naturaleza del mismo, como así ha sucedido en relación con la contratación de su personal, y aun cuando hayan sido resueltos en la posición que mantiene este Consejo. A modo de ejemplo puede citarse la Sentencia del Juzgado de lo Social nº 2 de Toledo, de 10 de octubre de 1996, en la que planteada una demanda de despido por un trabajador del Consejo Regional de la Juventud, el citado Juzgado admitió la excepción de falta de legitimación pasiva alegada por el letrado de la Junta de Comunidades señalando al respecto que "[...] la Junta nada tiene que ver con la demanda más que en lo referente en la aportación económica que como Legislativo-ejecutivo le compete, ya que la demandada goza de personalidad propia e independiente, aunque su vida económica esté supeditada a las aportaciones que la propia Junta le concede [...]".

A este respecto, el dictamen del Consejo Consultivo realizó una observación de carácter esencial a la regulación contenida en los artículos 8, apartados 2 y 12 del Anteproyecto. Ambos artículos atribuían a la Asamblea del Consejo la competencia para aprobar su presupuesto si bien se exigía que el mismo fuera autorizado por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (artículo 12), y en concreto se requería la "previa autorización de la Consejería competente en materia de juventud" (artículo 8.2.d).

El Consejo mostró su disconformidad con la atribución a la Administración de la facultad de autorización de su presupuesto, puesto que tal y como quedó expuesto, el Consejo de la Juventud no formaba parte del sector público regional, y tampoco se encontraba sometido a la tutela de la Consejería competente en materia de juventud, al no adscribirse ni depender de ningún órgano de la Administración Regional, sino que tan sólo se relacionaba con ésta a través de la Consejería competente en materia de juventud (artículo 1, apartado 4). Carecía por tanto de toda lógica jurídica pretender que su presupuesto sea autorizado previamente por la Consejería, sin que sea razón bastante para ello el hecho de que su presupuesto se nutra fundamentalmente de una subvención nominativa que se le asigna por Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

En definitiva, el dictamen del Consejo expresó que "la previsión de autorización previa por parte de la Administración en la aprobación del presupuesto del Consejo de la Juventud, constituye una exigencia que genera una gran confusión y que ensombrece la delimitación de la naturaleza jurídica de aquél, pudiendo incluso servir de base para exigir eventuales responsabilidades, razón por la cual estima este Consejo que procede su eliminación del texto del Anteproyecto".

Finalmente, se efectuaron determinadas observaciones en su mayoría de carácter conceptual, y otras de técnica normativa, que perseguían mejorar la comprensión y coherencia interna de la norma, y con ello, su posterior aplicación.

- Dictamen número 163/2004, de 22 de diciembre, solicitado por el Consejero de Vivienda y Urbanismo, sobre el proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.

La refundición pretendida con el proyecto se dirigía a la formación de un

texto único de la Ley 2/1998, de 4 de junio, en el que habrían de incorporarse las modificaciones introducidas por la Ley 1/2003, de 17 de enero, además de regularizar, aclarar y armonizar dichos textos legales, todo ello dentro de los límites establecidos por la Ley delegante.

El texto del proyecto de Decreto Legislativo que se sometió a dictamen del Consejo Consultivo constaba de Exposición de Motivos, un artículo que aprobaba el texto refundido, una Disposición derogatoria que dejaba sin efecto las normas legales que se incorporaban al Decreto Legislativo y declaraba expresamente vigentes ciertas normas reglamentarias dictadas en desarrollo de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, y una Disposición final que fijaba la entrada en vigor del Decreto Legislativo y del texto refundido el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

Por su parte, el texto refundido constaba de una Disposición preliminar, 201 artículos estructurados en siete Títulos, una Disposición adicional, siete transitorias, y dos finales. Atendiendo a lo extenso del texto, no se cree conveniente aludir al concreto contenido de cada uno de sus Títulos, si bien se detallarán aquellos extremos de su regulación que fueron objeto de observación en el dictamen emitido por el Consejo Consultivo con ocasión de dicho texto.

El citado órgano, en la consideración VII de su dictamen, analizó la fidelidad con la que el Texto refundía las dos Leyes citadas, teniendo en cuenta que el Gobierno sólo podía reunir en una sola Ley aquéllas respetando plenamente cómo fueron en su día aprobadas por las Cortes regionales, "si bien introduciendo las innovaciones que sin alterar su contenido y finalidad, permitan regularizar, aclarar y armonizar los dos textos producidos y aprobados en tiempos distintos".

Así, se examinaron las alteraciones que en el proyecto se producían con relación a los dos textos legales de los que traía causa, para constatar si constituían nuevas normas adicionales o complementarias necesarias para la regulación, aclaración y armonización de las Leyes que se unían, encaminadas a lograr la coherencia y sistemática del texto único en que se refunden, o, por el contrario, iban más allá, excediendo las competencias atribuidas al Gobierno Regional, incurriendo, en consecuencia, en el denominado vicio de *ultra vires*, que se produce cuando el poder ejecutivo se extralimita de la delegación o apoderamiento recibido del legislador en su labor refundidora.

Conforme a lo anterior, se realizaron observaciones de carácter esencial respecto a los siguientes preceptos:

- El artículo 15.2.e) del proyecto introducía un nuevo objeto para las Instrucciones Técnicas de Planeamiento consistente en "la definición de requisitos sustantivos que deban cumplir determinadas actividades en suelo rústico". Competencia que, al ser incorporada a las indicadas Instrucciones, se sustruía a la potestad planificadora de los Municipios para atribuirle al Consejero competente en materia de ordenación territorial y urbanística, que es a quien correspondía aprobar aquéllas, sin que existiera habilitación legal alguna para ello en las normas que se refundían.

En el informe evacuado por el Servicio de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda y Urbanismo se justificó tal innovación en la necesidad de concordar las materias que podían ser objeto de las Instrucciones Técnicas de Planeamiento con lo previsto en el artículo 63.1.1º, a) y b) de la LOTAU; sin embargo, el Consejo entendió que "la definición de requisitos sustantivos que deban cumplir determinadas actividades en suelo rústico" que se incluye en el proyecto de texto refundido va mucho más allá de la fijación de superficies mínimas que para edificaciones adscritas al sector primario y para las viviendas familiares atribuyen las letras a) y b) del artículo 63.1.1º a las Instrucciones Técnicas de Planeamiento. Por ello, el artículo 15.2.e) del proyecto sólo no incurrirá en el denunciado vicio de "ultra vires" si restringe su contenido hablando de "la definición de los requisitos sustantivos que, según el artículo 63.1.1º, a) y b), deben cumplir las actividades en suelo rústico a las que se refieren tales letras" u otra fórmula similar".

- El artículo 38.1.a) del proyecto, en su primer párrafo, sólo admitía que los particulares pudieran promover, en desarrollo de un Programa de Actuación Urbanizadora, además de los Planes Parciales, los Planes Especiales de Reforma Interior, cuando la LOTAU permitía que los particulares pudiesen promover, en desarrollo de un Programa de Actuación Urbanizadora, otras clases de Planes Especiales.

Por consiguiente, la restricción que se producía incurría, según el Consejo, en vicio de *ultra vires*.

- Por su parte, el mismo artículo 38.1.a) introducía un nuevo párrafo tercero del siguiente tenor: "Respecto de los Planes Especiales que afectan a elementos

integrantes de la ordenación detallada, únicamente la Administración, de oficio, podrá promoverlos y aprobarlos".

La razón que se daba, en el "Informe del Servicio de Asuntos Jurídicos al proyecto de Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística" que obraba en el expediente remitido a dictamen, justificaba esta innovación diciendo que "con ello se aclara que estos Planes Especiales que afectan a la ordenación detallada, de forma independiente, es decir, sin integrarse en un PAU, sólo pueden ser promovidos por la Administración de oficio, excluyendo a los particulares".

El Consejo Consultivo entendió que "si bien esto es lo que dice el párrafo primero del artículo 38.1.a), *in fine*, no existe, sin embargo, precepto alguno en los textos que se refunden del que resulte que un particular no pueda ser adjudicatario de un Programa de Actuación Urbanizadora relativo a un Plan Especial que afecte a elementos integrantes de la ordenación detallada. Es más, el artículo 38.1 de la Ley 2/1998, en redacción que no fue modificada por la Ley 7/2003 y que incluso se mantiene en el texto refundido, comienza hablando, en forma inequívoca, de "la elaboración y tramitación de los [...] Planes Especiales que afectan a elementos integrantes de la ordenación detallada [...] de iniciativa [...] particular". Por todo ello, también en el párrafo tercero del artículo 38.1.a) del proyecto se incurre en exceso del contenido que este precepto tenía en la LOTAU, incurriendo, además, en contradicción entre lo que se permite al principio del precepto -Planes Especiales que afecten a elementos integrantes de la ordenación detallada de iniciativa particular- y lo que se prohíbe en este párrafo -Planes Especiales que afectan a elementos integrantes de la ordenación detallada de iniciativa particular-".

- El artículo 64.7.c), *in fine*, disponía, con relación a la posibilidad de consulta sobre actuaciones urbanizadoras en suelo rústico, que "transcurrido un plazo de tres meses sin que el Ayuntamiento Pleno se hubiese pronunciado sobre dicha consulta, se entenderá en sentido negativo". Párrafo que no aparecía en ninguna de las Leyes refundidas y que viene, por tanto, a introducir un nuevo supuesto de silencio negativo sin apoyo legal alguno.

Además de declarar el carácter *ultra vires* del indicado precepto, el Consejo recordó que ya se pronunció negativamente "sobre un artículo de contenido similar en su dictamen 29/2004, al analizar el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico de la Ley 2/1998, de 4 de junio, dicien-

do que: "El artículo 36, apartado 6 del proyecto establece el carácter negativo del silencio del Ayuntamiento si no hay pronunciamiento expreso sobre la consulta previa para realizar actuaciones urbanizadoras en suelo rústico de reserva [...] La prohibición de dicho artículo puede resultar contraria a lo previsto en el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece el carácter positivo del silencio en todas las solicitudes salvo que una norma con rango de ley establezca lo contrario, sin que pueda ser aplicable al presente supuesto la excepción de que con la estimación de la solicitud se transfieran al solicitante facultades relativas al dominio público o al servicio público".

- La Disposición transitoria primera del proyecto de texto refundido, en su apartado 1.1.c), se ocupaba de la regularización de uso residencial de las actuaciones realizadas en suelo rústico, con infracción o al margen de la legislación urbanística en vigor con anterioridad a la Ley 1/2003, mediante su delimitación en un área territorial homogénea, distinguiendo que tales actuaciones no superasen la densidad de 6 viviendas por hectárea o que sí la superaran, estableciéndose, en el primer supuesto, que el suelo se clasificaría como rústico de reserva y se sometería a una serie de reglas que se detallaban en la misma Disposición.

Con esta Disposición se pretendía aclarar lo que establecía la Disposición transitoria de la Ley 1/2003, en su apartado 1.1.c), que, en el supuesto de asentamientos de menos de 6 viviendas por hectárea, se remitía al régimen previsto en la letra b) del apartado 1º del número 1 del artículo 63. Se omitía, sin embargo, en la disposición, una limitación que aparecía recogida en el mencionado artículo 63.1.1º.b), segundo párrafo, cual es la de que, en la ordenación que se prevea para tales asentamientos, en ningún caso podría superarse la densidad de más de 6 viviendas por hectárea. Limitación que debía incorporarse a la disposición transitoria primera del texto refundido para que fuera transcripción fiel de las Leyes que refundía.

- Dictamen número 169/2004, de 22 de diciembre, solicitado por el Consejero de Educación y Ciencia, sobre el Anteproyecto de Ley de la Agencia de Calidad Universitaria de Castilla-La Mancha.

La finalidad de la creación de un organismo administrativo denominado "Agencia de Calidad Universitaria de Castilla-La Mancha", era la asunción, en esta Comunidad Autónoma, de las funciones de evaluación, certificación y acreditación previstas en el artículo 31 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de septiembre, de Universidades.

El Anteproyecto optó por la constitución de un organismo autónomo, a semejanza de la fórmula jurídica empleada en las Comunidades Autónomas de Canarias y Andalucía, mediante la aprobación de una norma con rango de Ley, estimando que ello deviene necesario en virtud de lo establecido en el artículo 31. 5 [sic] de la Ley Orgánica antes mencionada.

El Anteproyecto sometido a dictamen constaba de Exposición de Motivos, 13 artículos, y tres Disposiciones Finales.

En la Exposición de Motivos se contenían las correspondientes explicaciones respecto de las causas que daban lugar a la iniciativa legislativa, concebida como instrumento normativo ligado a las medidas de control de la calidad del sistema universitario contempladas en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. Así, se señalaba en el referido texto que la Ley proyectada se fundamentaba en las previsiones de la citada Ley Orgánica, ya que "en su artículo 31. 3 remite a la regulación normativa de las Comunidades Autónomas la posible creación, mediante Ley, de un organismo que pueda desarrollar estas competencias en el ámbito territorial de cada una de ellas, previendo, en caso contrario, que las mismas sean efectuadas por la Agencia Nacional (ANECA)."

El artículo 1 establecía la creación de la citada Agencia de Calidad Universitaria de Castilla-La Mancha, configurada como organismo autónomo adscrito a la Consejería competente en materia de enseñanza universitaria.

El artículo 2 contenía previsiones sobre su naturaleza jurídica.

El artículo 3 se ocupaba de plasmar los objetivos de la Agencia.

El artículo 4, de sus funciones.

El artículo 5 versaba sobre las relaciones de colaboración encomendadas a la Agencia.

El artículo 6 contenía las reglas básicas de su organización.

En los artículos 7 al 10 se recogían las normas reguladoras de sus órganos de gobierno y dirección, tratando respectivamente del Director, el Consejo, el Secretario-Gerente y las Comisiones de Evaluación.

El artículo 11 incorporaba previsiones en materia de tratamiento de información y confidencialidad de los datos manejados.

El artículo 12 se ocupaba de su régimen económico y financiero.

El artículo 13 contenía disposiciones sobre el régimen de su personal.

La Disposición Final Primera contenía una autorización al Consejo de Gobierno para aprobar normas de desarrollo y aplicación de la Ley.

La Disposición Final Segunda autorizaba a la Consejería de Economía y Hacienda para llevar a cabo las modificaciones presupuestarias que se precisaran para la aplicación de la Ley.

La Disposición Final Tercera se ocupaba de fijar su fecha de entrada en vigor.

El dictamen emitido por el Consejo Consultivo en relación con este Anteproyecto no realizó observaciones de carácter esencial respecto a su contenido, si bien expuso algunas consideraciones tanto en relación al procedimiento seguido para la aprobación del proyecto normativo, como respecto a determinadas cuestiones conceptuales, de técnica normativa y simples extremos de redacción que, de ser atendidas, redundarían en beneficio de la calidad técnica de la norma.

Respecto a las consideraciones expuestas sobre el procedimiento de elaboración del Anteproyecto, merece ser destacado que la emisión del dictamen fue solicitada por el órgano consultante con carácter de urgencia, sin que en la documentación obrante en el expediente se incluyera explicación alguna sobre las causas que motivaran dicha premura, lo que impidió la apreciación de razones que justificasen la reducción del plazo para la emisión del dictamen solicitado, contenido en el artículo 51.2 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

No obstante, el Consejo Consultivo aprobó su dictamen dentro del plazo de urgencia, si bien manifestó que "la noción de urgencia es un concepto jurídico indeterminado, susceptible, por tanto, de control. Así lo ha manifestado la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencia de 24 de julio de 1989, RJ Aranzadi 6106), al señalar que "esto significa que su naturaleza no es discrecional, sino reglada: no permite elegir entre varias soluciones igualmente justas, es decir,

jurídicamente indiferentes, sino que sólo admite una única solución justa, sin perjuicio del margen de apreciación que se reconoce a la Administración en la zona de incertidumbre o penumbra que separa las zonas de certeza positiva y negativa [...]. Más concretamente será de indicar que la urgencia es un concepto de una esencial dimensión temporal: implica que algo ha de ser llevado a cabo inmediatamente o por lo menos rápidamente. Si toda la actuación administrativa ha de ser llevada a cabo con celeridad -artículo 29.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo-, la urgencia alude a un supuesto en que actuando rápidamente en el procedimiento ordinario, la solución, dada la duración de aquél, habría de llegar tarde: las circunstancias concurrentes demandan una decisión que con la tramitación general ya sería tardía. Se sacrifican las garantías ordinarias porque con ellas la solución no serviría ya para resolver el problema. En último término se trata de una manifestación del principio de la eficacia administrativa recogido en el artículo 103.1 de la Constitución".

En cuanto a las cuestiones conceptuales y de técnica normativa que puso de manifiesto el dictamen del Consejo, revisten mayor interés las siguientes:

- El artículo 7 de texto normativo propuesto preveía en su apartado 2, como uno de los supuestos de cese del Director de la Agencia, "...enfermedad que haga imposible la continuidad de su misión, valorada por un pronunciamiento expreso de las dos terceras partes de los miembros del Consejo...".

El Consejo Consultivo observó que "el texto transcrito suscita primeramente serias dudas respecto a la procedencia de que el carácter incapacitante de la enfermedad eventualmente sufrida por el titular de un cargo -en este caso, el Director del organismo- deba ser sometido a un acuerdo mayoritario adoptado en el seno de un órgano colegiado, erigiéndose en motivo de cese en caso de obtener el suficiente respaldo, toda vez que en la valoración de la imposibilidad física o psíquica para desempeñar un cargo debería cobrar lógica prevalencia el criterio facultativo proporcionado por el personal médico que atiende al afectado, considerando la naturaleza de su discapacidad, las perspectivas de recuperación existentes y el tipo de exigencias que comporte el puesto de trabajo detentado, así como, naturalmente, la propia percepción de la incapacidad que tenga quien la padece".

- El régimen de personal de la Agencia, contenido en el artículo 13 del Anteproyecto, se encontraba afectado por una patente ambigüedad, según consideró el Consejo, "dado que la referencia a la cobertura de puestos de trabajo por

funcionarios de la Junta de Comunidades o de la Universidad de Castilla-La Mancha, configurada en la norma como una mera posibilidad o alternativa -"también" disponible-, induce a pensar que el texto proyectado pretende propiciar que la referida Agencia pueda nombrar funcionarios propios; es decir, integrados en Cuerpos o Escalas de la misma, que hayan accedido a éstos a través de procesos selectivos específicos, previa formulación de una Oferta Pública de Empleo diferenciada y que deberían ser objeto de inscripción en su propio Registro de Personal. Así mismo, la mención a la existencia de una "plantilla propia" localizada en su primer apartado, puede constituir un elemento disgregador de la unidad actualmente imperante en la materia, en tanto que no parece compatible con el criterio establecido en el artículo 32. 1 de la Ley 14/2003, de 18 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2004, en el que se establece que "constituye la plantilla presupuestaria el conjunto de puestos de trabajo dotados presupuestariamente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos".

Continuó exponiendo el dictamen que "...el régimen de recursos humanos esbozado no resulta coherente con los criterios uniformizadores seguidos hasta la fecha en las normas de ordenación de los demás organismos autónomos existentes en la Junta de Comunidades, destacando de entre todas ellas, por su concreción, la regulación dada para el personal que pase a prestar servicios en el Servicio Público de Empleo de Castilla-La Mancha -artículo 18, de la Ley 2/2003, de 30 de enero, reguladora del mismo-, en la que se prevé la cobertura de sus puestos de trabajo de empleados laborales mediante procedimientos de provisión sujetos a las determinaciones del Convenio Colectivo de la Junta de Comunidades, y la ocupación de los puestos reservados a personal funcionario mediante provisión por funcionarios de la Administración Autonómica o de otras Administraciones Públicas. Tampoco el modelo de personal definido encuentra parangón en las previsiones -ciertamente genéricas- halladas en las disposiciones reguladoras de las Agencias de calidad del sistema universitario de otras Comunidades Autónomas que han adoptado por la misma forma de personificación jurídica -como Andalucía y Canarias-, en las que no se contienen referencias a la citada independencia de plantilla, ni a la posibilidad de seleccionar funcionarios propios".

Por todo ello, se sugirió reconsiderar la regulación proyectada en este ámbito, con el fin de dar una mayor precisión al modelo de personal que se configurase, valorando en profundidad las consecuencias que se derivasen de la opción elegida.

II. Dictámenes sobre recursos de inconstitucionalidad

- Dictamen número 15/2004, de 12 de febrero, solicitado por el Consejero de Obras Públicas, sobre la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario.

El Consejero de Obras Públicas solicitó, con carácter de urgencia, el dictamen de este Consejo acerca de la posible interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, sin perjuicio de entrar a valorar el texto completo de la norma.

A su solicitud acompañó informe del Director General de Carreteras y Transportes, comprensivo de los preceptos que, a su juicio, adolecían de tal inconstitucionalidad, que eran : el artículo 4.3, ya que el Ministerio de Fomento podía traspasar determinadas infraestructuras a la Comunidad Autónoma porque dejase de considerarla de interés general, siendo resuelto por el Consejo de Ministros y, por lo tanto, sin el consentimiento de la Comunidad Autónoma correspondiente; el artículo 7 sobre incidencias de las infraestructuras ferroviarias sobre el planeamiento urbanístico y el artículo 10, consideración urbanística de las zonas de servicio, ya que permitían que el Ministerio de Fomento pudiera planificar urbanísticamente en el entorno de las líneas de ferrocarriles sin el previo consentimiento de los órganos que tienen las competencias urbanísticas, tanto en la Comunidad Autónoma como en los municipios, contraviniendo lo establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía; y el artículo 16 sobre límite de edificación, que permitía al Ministerio modificar la línea límite de edificación situada a 50 metros de la arista exterior, por razones geográficas o socioeconómicas, sin tener en cuenta la planificación urbanística realizada por los municipios y las Comunidades Autónomas.

A los preceptos aludidos se adicionaba además, sin determinar los motivos por los que se proponían, el artículo 28 sobre el estatuto del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, los artículos 44, 49, 50 y 51 sobre licencias de empresas ferroviarias, los artículos 53 y 54 sobre intervención administrativa, el artículo 57 sobre certificado de seguridad, el artículo 81 sobre competencias del Ministerio de Fomento y la Disposición Adicional Novena sobre las líneas que forman parte de la Red de Interés General del Estado.

El dictamen del Consejo Consultivo consideró inconstitucionales los artículos 4 y en conexión con él los artículos 11, 16, 44, 49, 50, 51, 53 y 54, 81.1.f) y

la Disposición Adicional Novena, y los artículos 57 y 81.1.g) y m) de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, ya que invadían las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha contempladas en el artículo 31.1.4^a y 26^a de su Estatuto de Autonomía.

La clave fundamental para la apreciación de la inconstitucionalidad de los preceptos citados estaba en el concepto que de "Red Ferroviaria de Interés General" incorporaba el artículo 4 de la Ley. Este precepto definía dicha Red como aquélla "integrada por las infraestructuras ferroviarias que resulten esenciales para garantizar un sistema común de transporte ferroviario en todo el territorio del Estado o cuya administración conjunta resulte necesaria para el correcto funcionamiento de tal sistema común de transporte, como las vinculadas a los itinerarios de tráfico internacional, las que enlacen las distintas Comunidades Autónomas y sus conexiones y accesos a los principales núcleos de población y de transporte o a instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional".

El Consejo advirtió, en primer lugar, la heterogeneidad de los elementos competenciales que se integraban en la redacción del precepto transcrita, vías de tráfico internacional, que enlacen distintas Comunidades Autónomas, instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional. Se consideró reprochable que el legislador estatal no hubiera expresado el título competencial que autorizaba cada uno de los artículos del texto de la Ley, recordando que este mismo reproche lo hizo el Consejo de Estado.

En los supuestos antedichos, se consideró adecuado el nuevo concepto de Red Ferroviaria de Interés General, como Red de titularidad estatal, bien porque su trazado excediera del ámbito de una Comunidad Autónoma, bien porque el Estado pudiera invocar legítimamente otros títulos competenciales exclusivos.

Sin embargo, había conceptos en los que se prescindía de la territorialidad como criterio delimitador de competencias para sustituirlo por otro distinto, el de "interés general". Así la referencia a los "principales núcleos de población y de transporte" del propio apartado 1 del artículo 4, o la que se contenía en el segundo párrafo del apartado 2 sobre la posibilidad de incorporar a la Red Ferroviaria de Interés General infraestructuras ferroviarias que discurren íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma y sin conexión con el resto de la Red. Así, la Ley parecía sustituir como criterio de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no el que la línea

(y en consecuencia, los servicios ferroviarios) transcurrieran íntegramente por el territorio de una sola Comunidad Autónoma, sino que la línea respondiera o no a un "interés general" que correspondería definir (artículo 4.2) al Ministerio de Fomento. En igual sentido el apartado 3 del mismo artículo obviaba la territorialidad como criterio delimitador de la competencia para entender como criterio de determinación de ésta el "interés general" de forma que el Consejo de Ministros podía en cada momento determinar el alcance de la competencia estatal en materia de líneas férreas. Esta misma observación se realizó en relación al artículo 11 de la Ley que otorgaba al Consejo de Ministros la facultad de clausurar líneas ferroviarias altamente deficitarias cuando se hubiera acreditado la desaparición de los motivos de interés general que justificaron su inclusión en la Red, si bien en este punto, resultaba aún más desvirtuado el fundamento para la invocación de tales motivos, en cuanto el propio precepto preveía que sólo se procedería a la clausura y, por tanto, a su exclusión de la Red, si las Comunidades Autónomas o Entidades Locales afectadas no asumieran la financiación de la misma, pudiendo -al menos teóricamente- darse el caso de que la Comunidad Autónoma asumiera la financiación de la línea y ésta permaneciera incluida en la Red Ferroviaria de Interés General dependiente del Estado.

Para el Consejo, resultaba obvio que una Ley no podía alterar los criterios de determinación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas fijadas en la Constitución y en las normas estatutarias, por lo que en la medida que el artículo 4 analizado pretendiera establecer un criterio distinto al del artículo 149.1.21^a de la norma suprema y al artículo 31.1.4^a del Estatuto de Autonomía sería inconstitucional.

Así, se consideró que sólo las líneas férreas de competencia estatal, puesto que exceden del ámbito de una Comunidad Autónoma, integrarían la Red de Interés General atribuida al Estado, sin que éste pudiera determinar, por imprecisas razones no fijadas por la Ley, la posibilidad de incorporar otras líneas que desde la perspectiva de los Estatutos fueran de competencia autonómica.

Desde esta interpretación de la norma se contempló el contenido de la Disposición Adicional Novena de la Ley analizada, que incluía en la Red Ferroviaria de Interés General la totalidad de las infraestructuras ferroviarias administradas por RENFE, GIF y FEVE, lo que de hecho privaba a la Comunidad Autónoma de toda competencia en la materia, por cuanto no existían otras infraestructuras ferroviarias en la Región. Se añadía a eso que las futuras líneas que la Comunidad Autónoma pudiera crear se hallaran sujetas al

poder de disposición del Estado a través de los mecanismos previstos en otros preceptos.

También se observó que el artículo 4.2, segundo párrafo, sólo requería el consentimiento de la Comunidad Autónoma en los supuestos de infraestructuras que discurrieran íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma "y sin conexión con el resto de la Red" lo que hacía todavía más clara la eliminación de la competencia autonómica en la materia. La determinación por la Ley de que las líneas de competencia autonómica no sólo discurrieran íntegramente por el territorio de una sola Comunidad Autónoma sino que además, para que fueran de titularidad autonómica, no podían estar conectadas a la Red Ferroviaria de Interés General, evidentemente desbordaba el campo previsto por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Como última observación de carácter fundamental el dictamen del Consejo Consultivo señaló que los restantes preceptos que se analizaban referidos a las infraestructuras ferroviarias y los transportes ferroviarios parecían dirigidos a la regulación de la Red Ferroviaria de Interés General, por lo que era el juicio sobre el contenido de dicha Red lo que debía, en definitiva, determinar el juicio sobre la constitucionalidad de aquéllos. Dicho de otro modo, sería el juicio de constitucionalidad sobre el concepto de Red Ferroviaria de Interés General el que determinaría la constitucionalidad de todos los preceptos que se vinculaban a la configuración de dicha Red.

- Dictamen número 28/2004, de 8 de marzo, solicitado por el Consejero de Obras Públicas, sobre la posible inconstitucionalidad del artículo 129 de la ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

El Consejero de Obras Públicas cursó requerimiento a este órgano consultivo, instando la emisión de dictamen preceptivo en relación con la posible interposición por el Consejo de Gobierno de un recurso de inconstitucionalidad contra lo establecido en el artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Los motivos por los cuales se propuso la interposición del referido recurso de inconstitucionalidad contra el contenido del artículo 129 de la citada Ley 62/2003, se contenían en el informe propuesta redactado por la Directora General del Agua que formaba parte del expediente remitido al Consejo, y que eran los siguientes:

1º.- La modificación efectuada en el Texto Refundido de la Ley de Aguas mediante el citado artículo 129 "sobrepasa la trasposición de la Directiva 2000/60/CE, al introducir en el mismo *ex novo*, preceptos no contemplados en la misma". Así se consideraba que afectaba el nuevo artículo 121 bis de dicho texto refundido, sobre responsabilidad comunitaria, que afectaba de modo directo a las Comunidades Autónomas.

2º.- De otro lado, cabría aplicar a todo el contenido de la mencionada Ley 62/2003, de 30 de diciembre, y de su artículo 129 en particular, las mismas tachas de inconstitucionalidad encontradas en los preceptos de las Leyes de Presupuestos que sobrepasan su contenido posible o necesario, según la doctrina enunciada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1992.

En esa línea argumental, el informe hacía referencia al contenido del voto particular formulado por el Magistrado D. Manuel Jiménez de Parga respecto de la Sentencia del alto tribunal 32/2000, de 3 de febrero, que proclamaba la inadecuación de la técnica legislativa plasmada en las denominadas "leyes de acompañamiento". Así mismo, se remitía al contenido de la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2003, relativa al posible planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad en relación con un precepto de la Ley 50/1998, de "acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado para 1999", considerando que los criterios de constitucionalidad ponderados en la misma llevaban a estimar que la modificación del Texto Refundido de la Ley de Aguas producida a través del artículo 129 de la Ley 62/2003, incurría en los presupuestos fijados por dicho Tribunal para motivar el planteamiento de la referida cuestión.

Corolario de lo anterior, se afirmaba que el precepto cuestionado comportaba una violación del principio constitucional de seguridad jurídica -artículo 9.3 CE-, afectando, igualmente, a la "posición constitucional del Poder Legislativo (artículo 66.2 CE) y a los principios y valores de la representación y el pluralismo político (artículos 1 y 66. 1 CE)".

El apartado 37 del artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre citada introdujo un nuevo artículo 121 bis en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, precepto al que se contrajo el análisis de inconstitucionalidad solicitado. Esta disposición señalaba textualmente que "las Administraciones Públicas competentes en cada demarcación hidrográfica, que incumplieran los objetivos ambientales fijados en la planificación hidrológica o el deber de informar sobre

estas cuestiones, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubieran derivado. En el procedimiento de imputación de responsabilidad que se tramite se garantizará, en todo caso, la audiencia de la Administración afectada, pudiendo compensarse el importe que se determine con cargo a las transferencias financieras que la misma reciba".

Previamente al análisis de los motivos de inconstitucionalidad susceptibles de valoración de este precepto, el Consejo determinó la entidad y verdadera naturaleza de la problemática a la que se pretendía dar respuesta con el mismo, indicando que "es un hecho constatado que el reino de España puede ser sancionado económicamente por las instituciones europeas a causa de incumplimientos de la normativa comunitaria, así como que tal inobservancia sea vinculable causalmente a acciones u omisiones de otras Administraciones Públicas, distintas de la estatal, derivadas del ejercicio de sus legítimas competencias. Tal posibilidad puede dar lugar, en efecto, a que la multa impuesta al Reino de España, como único sujeto responsable ante las instituciones europeas, tenga origen en una conducta atribuible en exclusiva a una Comunidad Autónoma o en una situación de incumplimiento detectada en un ámbito material sobre el que varias Administraciones ejerzan competencias de forma concurrente, planteando serias dificultades la determinación de la cuota de responsabilidad correspondiente a cada parte. Es evidente, por tanto, que el propósito de la medida analizada es poner a disposición de la Administración del Estado, aunque se deje implícito tal extremo, un mecanismo de derivación de responsabilidades que permita a ésta, con la mayor agilidad, trasladar el importe de las sanciones recaídas sobre el Reino de España a las Administraciones competentes para el cumplimiento de los deberes de información y consecución de objetivos ambientales establecidos en dicha Directiva, declarando de forma unilateral tales responsabilidades originarias a través del citado procedimiento".

Finalmente, el Consejo Consultivo realizó determinadas apreciaciones sobre el verdadero significado del nuevo artículo introducido en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, indicando que "...el contenido normativo del artículo 121 bis lo que implanta es un procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración en el que subvierte el funcionamiento de esta institución jurídica, otorgando un privilegio a la Administración General del Estado cuando ésta ha sufrido un daño patrimonial a consecuencia del incumplimiento, por otras Administraciones Públicas, de las obligaciones vinculadas al ejercicio de sus competencias.

En efecto: en el supuesto de hecho que el artículo 121 bis contempla, existe un daño efectivo evaluable económicamente, que el legislador estatal considera que la Administración del Estado no tiene el deber jurídico de soportar, y que su causación es imputable en un procedimiento administrativo a otras Administraciones Públicas. Nada empuja a la operatividad del instituto jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración para que a su través se dilucide la imposición de responsabilidades planteadas entre Administraciones Públicas, pues la jurisprudencia viene admitiendo con criterio pacífico que la expresión "los particulares", a que hace referencia la norma constitucional caracterizadora de la figura -artículo 106.2 CE-, incluye "no sólo a los sujetos privados, sino también a los públicos, cuando éstos se consideren lesionados por la actividad de otra Administración" -Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 1994 (Ar. RJ 1994\1235) o de 14 de diciembre de 2000 (Ar. RJ 2001\220); pero la respuesta jurídica que da al supuesto de hecho el precepto cuestionado subvierte la institución: el dañado se convierte en juez de su propia reclamación, la Administración supuestamente responsable sólo tiene derecho a ser oída y ha de soportar que se ejecute la resolución que le impone indemnización del daño mediante la compensación de su importe a costa de transferencias que le son debidas.

Ciertamente, la Comunidad Autónoma -obviando aquí la posibilidad de plantear con ocasión de la aplicación del precepto un conflicto constitucional de competencias- tendría legitimación para acudir a la vía contencioso-administrativa y demandar a la Administración del Estado que ha dictado la resolución. Tal eventualidad evidencia también otro efecto subversivo, que incide ahora sobre el sistema de control de la actividad establecido constitucionalmente, pues al situarse a la Comunidad Autónoma en posición de demandante, frente a la resolución que pusiera fin al procedimiento de imputación de responsabilidad, en lugar de demandada, por incumplimientos de sus obligaciones y daños concomitantes, dicha alteración subjetiva comportaría, merced a las reglas de distribución de asuntos plasmadas en los artículos 7 al 13 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, una modificación de los órganos jurisdiccionales competentes para fiscalizar la actividad de la Comunidad Autónoma; lo que conlleva, a su vez, una anómala distorsión del ámbito territorial de ejercicio de la jurisdicción en el que deben resolverse las cuestiones derivadas del control jurisdiccional de las acciones u omisiones de las Comunidades Autónomas.

La falta de congruencia de esta inversión de posiciones jurídicas entre Administración General del Estado y Comunidad Autónoma, hace que quepa

calificar la medida de arbitraria y atentatoria al principio de seguridad jurídica del artículo 9. 3 de la Constitución Española. El privilegio que se le otorga a la Administración General del Estado es arbitrario, ajeno a su ámbito competencial y choca frontalmente con el art. 39 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que establece que en el ejercicio de sus competencias goza de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado. Dicho de otro modo, el arbitrario privilegio que otorga a la Administración del Estado el nuevo artículo 121 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas lo es frente a la facultad vinculada a sus competencias que tiene la Comunidad Autónoma de incoar, de oficio o a solicitud del reclamante, el procedimiento y de resolver sobre su propia responsabilidad, sin perjuicio como es obvio de quedar sometida al control jurisdiccional, en la forma y por los órganos predeterminados en la Ley 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa".

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 2004:

- Dictamen número 2/2004, de 16 de enero, solicitado por la Consejera de Administraciones Públicas, sobre el Anteproyecto de Ley de Creación del Colegio Oficial de Educadores Sociales de Castilla-La Mancha.

- Dictamen número 106/2004, de 22 de septiembre, solicitado por la Consejera de Economía y Hacienda, sobre el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el ejercicio 2005.