

ACTIVIDAD DEL CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA-LA
MANCHA EN MATERIA CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIA
(De 1 de octubre de 2000 a 31 de diciembre de 2001)

Milagros Ortega Muñoz y Joaquina Guerrero Sanz

*Letradas del
Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha*

Una vez más se expone en el presente trabajo la principal doctrina del Consejo Consultivo en los dictámenes emitidos en ejercicio de sus competencias constitucionales y estatutarias atribuidas por la Ley 7/1997, de 5 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Cabe destacar en este año, el incremento de dictámenes emitidos sobre anteproyectos de Ley, algunos de los cuales han contado y cuentan con gran repercusión social como es el caso del anteproyecto de Ley de Ordenación Sanitaria, el de Prevención de Malos Tratos y de Protección a las Mujeres Maltratadas, el del Defensor del Pueblo o el de Protección Pública a la Vivienda en 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 en el presente año he 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 acompaña una relación de esos otros dictámenes cuya doctrina no se reproduce recaídos igualmente en materia constitucional y estatutaria.

1. Dictámenes sobre anteproyectos de Ley

-Dictamen número 73/2000, de 2 de octubre, solicitado por el Consejero de Sanidad, sobre el anteproyecto de Ley de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha.

Según se expresa en el Preámbulo del anteproyecto objeto de dictamen, son tres los objetivos principales que se abordan en su regulación. En primer lugar, el establecimiento de los derechos y deberes de los ciudadanos castellano-manchegos en materia de salud; en segundo lugar la delimitación de las competencias de las distintas Administraciones Públicas y de los órganos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; y en tercer lugar, la creación del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha. Además de estos grandes bloques de regulación, cabe destacar otros como es la creación del “Defensor del usuario del sistema sanitario de Castilla-La Mancha”, como órgano dependiente de las Cortes Regionales, a quien se le encomienda la defensa de los derechos de las personas que utilicen el sistema sanitario; el establecimiento de los objetivos, contenido y procedimiento de elaboración del “Plan de Salud

de Castilla-La Mancha”; así como la regulación de la docencia y la investigación sanitaria, con la creación del “Instituto de Ciencias de la Salud de Castilla-La Mancha”.

El título competencial que habilita a la Comunidad Autónoma para normar en la materia es el contenido en el artículo 32.3 de su Estatuto de Autonomía al señalar que en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, es competencia de la Junta de Comunidades el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de “Sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud. Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social”.

No obstante y si bien tal es el título competencial que incide de forma más específica en la materia objeto de regulación, señala el Consejo que también entrarían en juego por estar relacionadas sectorialmente con la materia objeto de regulación, las competencias exclusivas en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (artículo 31.1.28^a) y en el fomento de la investigación (artículo 31.1.17^a); las de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen local (artículo 32.1), defensa del consumidor y usuario (artículo 32.6) y en materia educativa (artículo 37); así como la competencia en materia de contratos y concesiones administrativas (artículo 39.3) derivada de la competencia de organización. Régimen y funcionamiento prevista en el artículo 31.1.1^a del Estatuto de Autonomía.

En cuanto al contenido del anteproyecto el Consejo hizo objeto de consideración esencial los siguientes preceptos del mismo.

En primer lugar, el artículo 6, apartado 5, contempla la posibilidad de que las reclamaciones por compensación de daños puedan resolverse “mediante arbitraje o mediante la terminación convencional de los procedimientos” a fin de agilizar el ejercicio del derecho a recibir una compensación económica cuando se produzcan daños derivados de la actuación de la Administración sanitaria, remitiendo la Ley para ello a un procedimiento que se establecerá reglamentariamente.

Tal precepto resulta confuso en su redacción por cuanto al expresar que las reclamaciones por compensación de daños podrán “resolverse mediante arbitraje o mediante la terminación convencional” no resulta claro si lo que se pretende es establecer un procedimiento alternativo al de reclamación de responsabili-

dad patrimonial, lo cual puede deducirse del inciso último del precepto al aludir al “procedimiento que reglamentariamente se establezca”, o bien contemplar el sistema de arbitraje como culminación de los citados procedimientos, si bien, a la vista del informe de la Secretaría General Técnica que se acompaña al expediente remitido, parece ser que lo que el precepto pretende establecer es la solución a la que aboga la primera de las interpretaciones apuntadas.

Al respecto señala el Consejo que la solución que pretende implantar la Ley, esto es, regular, por vía reglamentaria, un sistema de arbitraje alternativo al sistema de responsabilidad patrimonial previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no puede ser defendida por las razones que se indican a continuación.

No le resulta posible a la Comunidad Autónoma regular por Ley, y mucho menos mediante Reglamento, un sistema alternativo, en este caso mediante arbitraje, al previsto en los artículos 139 al 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para sustanciar las reclamaciones de responsabilidad patrimonial puesto que esta última institución ha sido regulada por el Estado al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución que le atribuye competencia exclusiva sobre el establecimiento de un “sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas”, y al cual por tanto deberán acogerse todas las reclamaciones de daños derivadas del funcionamiento de los servicios públicos, sistema que además ha sido completado por vía reglamentaria estableciéndose mediante el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, el procedimiento de aplicación a tales reclamaciones, cuyo ámbito se extiende, conforme expresa su artículo 1 “a los procedimientos que inicien, instruyan y resuelvan todas las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial por su actuación en relaciones de Derecho Público o Privado”.

Correspondiendo por tanto en exclusiva al Estado el establecimiento de un sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, ha sido el legislador estatal el que ha previsto como únicas formas de terminación de los procedimientos que se sustancien en dicha materia, o bien la terminación ordinaria mediante resolución del órgano competente, o bien la terminación convencional mediante acuerdo indemnizatorio entre el interesado y la Administración (artículos 8 y 13 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo), sin que en ningún momento se prevea la posibilidad de resolución de tales procedimientos mediante arbitraje. En definitiva el arbitraje que se pretende regular en el anteproyecto no tendría cabida ni como sistema alternativo al de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, ni como forma de terminación de los procedi-

mientos que en dicha materia se sustancien por la Administración autonómica, dado que tal posibilidad tan sólo podría establecerla el Estado en ejercicio de la competencia exclusiva que le reconoce el artículo 149.1.18ª de la Constitución.

En segundo lugar, el artículo 29, apartado 1 establece un mandato general dirigido a la Administración Sanitaria para que promueva una serie de actuaciones en materia sanitaria referente a la salud laboral y en concreto las que regula su apartado 1 que son reproducción de las previstas en el artículo 10 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, precepto éste dictado por el Estado en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.7ª de la Constitución que le atribuye competencia exclusiva en materia de legislación laboral, según se desprende de la Disposición adicional tercera de la citada Ley.

De conformidad con la doctrina expresada por el Consejo en anteriores dicámenes, se señala que tal técnica normativa no resulta en general recomendable habida cuenta de los riesgos que conlleva, riesgos que además se incrementan cuando existe falta de competencia de la Comunidad Autónoma en la materia, y así se pone de relieve por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 162/1996, de 17 de octubre señalando que tal reproducción de la normativa estatal “se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su Sentencia 10/1982, según la cual la simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas”.

En consecuencia, se propone la supresión de las actuaciones que contempla el apartado 1 del artículo 29, por cuanto al constituir la reproducción de un precepto dictado por el Estado al amparo de su competencia exclusiva que en materia de legislación laboral le atribuye el artículo 149.1.7ª de la Constitución podría adolecer de una inconstitucionalidad formal.

Finalmente, el artículo 75, bajo la denominación “Régimen Jurídico”, establece qué actos agotan la vía administrativa, los órganos que conocerán de los recursos que se interpongan contra los mismos, la competencia para declarar la nulidad y lesividad de los actos nulos y anulables, así como la competencia para la resolución de los expedientes de reclamación de responsabilidad patrimonial, disposiciones todas ellas que se remiten en cuanto a su regulación, y dejando a salvo las peculiaridades organizativas de la Administración regional, a lo dis-

puesto en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, conforme se indica en el apartado 1 del precepto.

Sin embargo, advierte el Consejo que la regulación que contiene el apartado 5 no se ajusta a la citada norma básica. En efecto, tal apartado diferencia a efectos de atribuir la competencia para declarar la nulidad, entre actos que hayan puesto fin a la vía administrativa y actos y disposiciones administrativas que no hayan agotado la vía administrativa –cualidad ésta que no es predicable de las disposiciones administrativas sino sólo de los actos–, cuando el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, exige, entre otros requisitos, para declarar la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa. Puesto que el precepto autonómico contempla la posibilidad de declarar la nulidad de actos administrativos que no hayan puesto fin a la vía administrativa, se encuentra en clara contradicción con lo previsto en el precepto básico citado, por lo que se propone la supresión de este inciso.

-Dictamen número 86/2000, de 14 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.

El anteproyecto de Ley sometido a dictamen tiene por objeto la creación de un tributo cuya finalidad no es estricta ni fundamentalmente recaudatoria, sino de preservación del medio ambiente por la incidencia que tienen en el mismo determinadas actividades que son objeto de gravamen. Así lo pone de manifiesto el propio título del anteproyecto (“impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente”), su Exposición de Motivos, al señalar que con el nuevo impuesto se pretende “dotar a los poderes públicos de un nuevo instrumento que, por su acción continuada en el tiempo, tenga simultáneamente efectos preventivos y disuasorios sobre los principales agentes causantes de la contaminación”, y la configuración de su objeto, al someter a gravamen la contaminación y los riesgos que sobre el medio ambiente ocasiona la realización de determinadas actividades.

El examen del impuesto se centra en el dictamen en tres aspectos principales: en primer lugar, si las potestades tributarias que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha ostenta en virtud de su Estatuto de Autonomía, alcanzan al establecimiento de tributos con una finalidad extrafiscal; en segundo lugar si el impuesto cuya creación se pretende se ajusta a los principios del ordenamiento

tributario de capacidad económica, igualdad y progresividad, y no confiscatoriedad, recogidos en el artículo 31.1 de la Constitución; y finalmente, si en la configuración de los distintos elementos del impuesto se han respetado los límites que para la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas establece la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Por lo que respecta a la primera cuestión, estima el Consejo que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se halla legitimada estatutaria y constitucionalmente para crear y regular un impuesto con una función extrafiscal, en este caso, de protección del medio ambiente, por cuanto la misma ostenta la doble competencia material y tributaria exigibles para proceder a su creación. Así y por lo que respecta a su potestad tributaria aparece reconocida principalmente en el artículo 41.1 de su Estatuto de Autonomía al señalar que “La Comunidad Autónoma, con sujeción a los principios de coordinación con las Haciendas estatal y local, y de solidaridad entre todos los españoles, tiene autonomía financiera y patrimonio propio de acuerdo con la Constitución, con este Estatuto y con la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas”; y el artículo 49 a) refleja igualmente tal potestad tributaria autonómica al señalar que se regularán necesariamente mediante Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha “el establecimiento, la modificación y supresión de sus propios impuestos”. Y en cuanto a la competencia material aparece contemplada en el artículo 32.7 de su Estatuto de Autonomía al señalar que en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, es competencia de la Junta de Comunidades el desarrollo legislativo y la ejecución entre otras, en materia de “Protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Normas adicionales de protección”.

El examen del impuesto se centra a continuación en el ajuste del mismo a los principios del ordenamiento tributario recogidos en el artículo 31.1 de la Constitución.

Así y por lo que respecta al principio de capacidad económica se recuerda la doctrina del Tribunal Constitucional que ha admitido que “el legislador establezca impuestos que, sin desconocer o contradecir el principio de capacidad económica, están orientados al cumplimiento de fines o a la satisfacción de intereses públicos que la Constitución preconiza o garantiza; y basta que dicha capacidad económica exista, como riqueza o renta real o potencial en la generalidad de los supuestos contemplados por el legislador al crear el impuesto, para que

aqué principio constitucional quede a salvo” (STC 221/1992, de 11 de diciembre).

En el supuesto que nos ocupa la regulación del hecho imponible en el artículo 2 del anteproyecto, que aparece configurado por la incidencia en el medio ambiente ocasionada por la realización de determinadas actividades (emisión a la atmósfera de determinadas sustancias contaminantes, producción termonuclear de energía eléctrica, y almacenamiento de residuos radioactivos), es cierto que en sí mismo no representa la titularidad de un patrimonio, ni la obtención de renta, ni consumo, ni circulación de riqueza, como criterios tradicionales indicativos de capacidad económica, pero no es menos cierto que las actividades que se gravan indican, aunque sea de modo indirecto, una indudable capacidad económica en tanto que dichas emisiones o actividades que pueden conllevar riesgos para el medio ambiente, se derivan de un proceso de producción industrial indicativo de tal capacidad económica, y que de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional expuesta habrá de considerarse suficiente en tanto que el impuesto se fundamenta en un fin, la protección ambiental, promovido constitucional y estatutariamente.

Por lo que respecta al principio de igualdad tributaria, la regulación del hecho imponible del impuesto evidencia el respeto a los principios constitucionales citados en tanto el legislador ha tipificado como tal unos determinados supuestos de hecho comprensivos de unas situaciones que responden a la idea de justicia que ha informado el establecimiento del impuesto, en concreto, y como señala su Exposición de Motivos “aquellas emisiones o riesgos cuyas externalidades negativas o costes que soporta la sociedad tienen una mayor importancia”; y por otra parte, la progresividad del impuesto se evidencia en los distintos tipos de gravamen que prevé el artículo 6 del anteproyecto, graduados en función de la alteración que se ocasione en el medio natural, teniendo en cuenta para ello las distintas magnitudes que configuran la base imponible, como son el volumen de cantidades emitidas (en el caso de sustancias contaminantes), el volumen de producción (en el caso de producción termonuclear de energía eléctrica) o la dimensión de las instalaciones (en el caso de almacenamiento de residuos radioactivos).

Y por lo que respecta al principio de no confiscatoriedad, respetando el impuesto el principio de capacidad económica, según ha quedado expuesto, “este hecho excluye por sí solo el carácter confiscatorio del tributo”, conforme señaló igualmente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 37/1987, de 26 de marzo.

Se analiza finalmente, si en el ejercicio de la potestad tributaria autonómica han sido respetados los límites que le impone la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, en sus artículos 6, apartados 2 y 3, y artículo 9.

Por lo que respecta al artículo 6, dispone en su apartado 2 que los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas “no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado”; y en su apartado 3 contempla la posibilidad de que las Comunidades autónomas puedan “establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones Locales, en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple”, añadiendo que, “en todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro”.

Por lo que se refiere a la prohibición del artículo 6.2 de la LOFCA, el Tribunal Constitucional en la ya citada Sentencia 37/1987, de 26 de marzo, partiendo de la diferenciación entre materia imponible “como toda fuente de riqueza, renta o cualquier otro elemento de la actividad económica que el legislador decida someter a imposición”, y “hecho imponible” que lo define como “un concepto estrictamente jurídico que, en atención a determinadas circunstancias, la Ley fija en cada caso “para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria”, llegó a la conclusión de que el citado precepto de la LOFCA, “no tiene por objeto impedir a las Comunidades Autónomas que establezcan tributos propios sobre objetos materiales o fuentes impositivas ya gravadas por el Estado, porque, habida cuenta de que la realidad económica en sus diferentes manifestaciones está toda ella virtualmente cubierta por tributos estatales, ello conduciría [...] a negar en la práctica la posibilidad de que se creen, a menos por el momento, nuevos impuestos autonómicos. Lo que el art. 6.2 prohíbe, en sus propios términos, es la duplicidad de hechos imponibles estrictamente”.

El impuesto que crea el anteproyecto objeto de dictamen resulta claro que no vulnera este límite por cuanto su hecho imponible (la incidencia en el medio ambiente ocasionado por la realización en el territorio de Castilla-La Mancha de determinadas actividades), no coincide con ningún hecho imponible gravado ya por el Estado.

Y en cuanto al límite regulado en el artículo 6.3 de la LOFCA, cabe señalar que el impuesto no recae sobre ninguna de las materias que la legislación de Régimen Local reserva a las Corporaciones Locales, y en consecuencia ni siquiera cabe plantearse si concurren o no los requisitos que exige el citado artículo 6.3 para el establecimiento y gestión de tributos autonómicos sobre materias que la legislación de Régimen Local reserva a tales Corporaciones Locales, y que conciernen a la existencia de una habilitación legal expresa y al establecimiento de medidas de compensación o coordinación a favor de dichas Corporaciones.

Además de estos dos límites genéricos, la LOFCA impone en su artículo 9 una serie de prohibiciones específicas en relación con el poder tributario de las Comunidades Autónomas como son la de no sujetar “elementos patrimoniales situados, rendimientos originados ni gastos realizados fuera del territorio de la respectiva Comunidad Autónoma”; no gravar, “como tales, negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio de la comunidad impositora, ni la transmisión o ejercicio de bienes, derechos y obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio o cuyo adquirente no resida en el mismo”; y no suponer obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías y servicios capitales, ni afectar de manera efectiva a la fijación de residencia de las personas o de la ubicación de empresas y capitales dentro del territorio español, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.1.a), ni comportar cargas trasladables a otras Comunidades”.

Atendiendo una vez más a la configuración del hecho imponible en el impuesto que nos ocupa, el cual circunscribe su ámbito de actuación a “la incidencia en el medio ambiente ocasionada por la realización del territorio de Castilla-La Mancha” de determinadas actividades, resulta claro que el mismo respeta los límites territoriales que se acaban de citar y ello aun cuando los efectos que, teóricamente, de tal imposición se pudieran derivar incidiesen de modo indirecto en otros lugares del territorio nacional, por cuanto como ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, “el límite territorial de las normas y actos de las Comunidades Autónomas no puede significar, en modo alguno, que les esté vedado a sus órganos, en el ejercicio de sus propias competencias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional” (Fundamento Jurídico 1º).

Por lo que respecta al contenido del Anteproyecto, el Consejo formula observaciones de carácter esencial a dos de sus preceptos; en concreto a los artículos

5 y 8 que determinan, respectivamente, la base imponible del impuesto y las normas de su liquidación y pago que lo serán por autoliquidaciones parciales en el lugar, forma y plazos que se determinen por la Consejería de Economía y Hacienda.

La letra c) del primer apartado del artículo 5, regula la determinación de la base imponible en almacenamiento de residuos radioactivos, por la capacidad de los depósitos en la fecha de devengo del impuesto, expresada en metros cúbicos de residuos “almacenables”. Estima el Consejo que esta forma de establecer la base imponible plantea problemas de conexión con el hecho imponible tal y como ha sido establecido. Así, este último se configura como la incidencia que sobre el medio ambiente ocasiona el “almacenamiento” (acción y efecto de almacenar, según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia) de residuos radioactivos, y no como la incidencia producida por las instalaciones dedicadas a tal almacenamiento. En consecuencia, parece que la conexión lógica vendría dada por los residuos realmente “almacenados”, dado que no hay dato alguno en el expediente que lleve a deducir que las instalaciones para el adecuado almacenamiento incidan por sí mismas en el medio ambiente.

En definitiva, la exigencia de estrecha relación entre la definición del hecho imponible y la determinación de la base imponible obliga a concluir que tal y como aparece configurado el hecho imponible (“almacenamiento de residuos radioactivos”), la base ha de determinarse en función de los residuos “almacenados” y no por la capacidad de la instalación destinada al almacenamiento; aunque ello implique, lógicamente, una modificación del tipo de gravamen.

Por su parte, el apartado 1 del artículo 8 contempla una habilitación a la Consejería de Economía y Hacienda para que determine el lugar, forma y plazos de liquidación del impuesto. Al respecto se señala, como ya ha puesto de manifiesto el Consejo en múltiples dictámenes, que la potestad reglamentaria se atribuye por el artículo 13.1 del Estatuto de Autonomía al Consejo de Gobierno, como órgano ejecutivo colegiado de la Región, y que la potestad reglamentaria de los Consejeros se circunscribe a las materias organizativas propias de su departamento según se desprende del artículo 36.2 de la Ley 7/1997, de 5 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Por otra parte debe tenerse presente que el artículo 50, apartado a) del Estatuto de Autonomía atribuye expresamente al Consejo de Gobierno la competencia para aprobar “los Reglamentos Generales de sus propios tributos”.

En consecuencia, ha de considerarse contraria a los preceptos estatuarios que se acaban de citar la habilitación que el apartado que estamos comentando efectúa a la Consejería de Economía y Hacienda para determinar “el lugar, forma y plazos”, de la liquidación y pago del impuesto.

-Dictamen número 92/2000, de 24 de noviembre, solicitado por la Consejera de Economía y Hacienda, sobre el anteproyecto de Ley de concesión de un crédito extraordinario por importe de 16.294.531 pesetas, para sufragar los gastos de las elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha, celebradas el 13 de junio de 1999.

El examen del anteproyecto se centra en determinar si el mismo cumple las condiciones legales necesarias para la concesión de créditos extraordinarios, y en concreto con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 6/1997, de 10 de julio, de Hacienda de Castilla-La Mancha, que establece los siguientes requisitos: 1) que el gasto sea específico y determinado; 2) que dicho gasto no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente, dado su origen singular o el fin que se pretende satisfacer; 3) que no exista cobertura presupuestaria en el ejercicio vigente para cubrir ese gasto; 4) la especificación, en el proyecto de Ley para la concesión del crédito extraordinario, del recurso que deberá financiar ese gasto público extraordinario; 5) y por último, que exista motivación suficiente que justifique la necesidad y urgencia del gasto.

En el presente supuesto aparece concretado en el expediente administrativo el montante de gasto que se pretende satisfacer con la concesión del crédito extraordinario; se indica igualmente que dicho gasto carece de cobertura presupuestaria en el ejercicio 2000, subrayándose la imposibilidad de demorar el mismo hasta el ejercicio siguiente por imperativo de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha, así como el recurso que deberá financiar este mayor gasto. Concurren por tanto en la disposición sometida a dictamen los supuestos de hecho habilitantes para la remisión por el ejecutivo al legislativo del anteproyecto de Ley.

Advierte, no obstante, el Consejo en relación con la apreciación de la urgencia del gasto, que la imposibilidad de demorar el gasto hasta el ejercicio siguiente contrasta con la dilatada tramitación que se ha hecho del anteproyecto de Ley, y a estos efectos se señala que si bien no puede afirmarse que el exceso en sus plazos de tramitación afecte a la validez del procedimiento de aprobación, en todo caso, supone un incumplimiento de la voluntad del legislador que debería haber sido respetada puesto que la excepcionalidad de la modificación presu-

puestaria que se pretende exige extremar el rigor en su aplicación.

Se constata en último término en el dictamen la legitimidad del gasto en virtud del principio de legalidad del gasto público proclamado en el apartado 4 del artículo 133 de la Constitución, legitimidad que en este caso se deriva del artículo 50 de la Ley Electoral de Castilla-La Mancha, a tenor del cual los gastos que originen las actividades electorales serán subvencionados por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha con las cuantías que se determinen.

-Dictamen número 93/2000, de 24 de noviembre, solicitado por la Consejera de Industria y Trabajo, sobre el anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley 7/1998, de 15 de octubre, de Comercio Minorista de Castilla-La Mancha.

Según se señala en la Exposición de Motivos que acompaña al anteproyecto, se justifica la modificación propuesta por la necesidad de adecuar el régimen de tiempo mínimo de apertura semanal de los establecimientos comerciales, y de los domingos y festivos que podrán permanecer abiertos al año a la regulación contenida en el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia de Mercados de Bienes y Servicios, cuyo artículo 43, al regular los horarios comerciales, incrementa el número de horas semanales y de domingos y festivos de apertura de los establecimientos comerciales, fijando unos mínimos superiores a los máximos contemplados en la Ley autonómica 7/1998, de 15 de octubre.

Al respecto recuerda el Consejo lo ya señalado en el dictamen 49/2000, de 27 de julio, sobre la incidencia del artículo 43 del citado Real Decreto-Ley 6/2000 en las competencias de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en el cual se puso de manifiesto que al elevar dicho precepto el mínimo autorizado de apertura en días laborables a noventa horas semanales –y declarado el carácter básico del precepto en virtud de las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.1ª y 13ª de la Constitución– la previsión de la ley autonómica contradice las bases establecidas en dicho Real Decreto-Ley, al no serle dado al legislador autonómico establecer períodos máximos de apertura inferiores a los establecidos como mínimos por el Estado.

Advierte el Consejo además, que la promulgación del citado Real Decreto-Ley produce un vacío normativo que, de no aprobarse la modificación propuesta, haría entrar en juego el punto uno, apartado 4 del citado artículo 43, según el cual en defecto de disposiciones autonómicas sobre las materias reguladas en

este artículo será de aplicación lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la de Ordenación del Comercio Minorista que establece: “Cada comerciante determinará, con plena libertad y sin limitación legal alguna en todo el territorio del Estado, el horario de apertura y cierre de sus establecimientos comerciales de venta y distribución de mercancías, así como los días festivos o no, y el número de horas diarias y semanales, en los que desarrollará su actividad”.

Y por las mismas razones expuestas en relación con los horarios de apertura en días laborables, de no modificarse el artículo 13.1 de la Ley 7/1998, de 15 de octubre, regulador del número de domingos y festivos en que los comercios podrán permanecer abiertos al público, a partir del año 2001, la misma devendría inaplicable por contradecir la legislación básica del Estado, operando de nuevo la total libertad de horarios que establece el artículo 2 de la Ley Orgánica citada.

En definitiva, entendiéndolo el Gobierno Regional que la libertad absoluta de horarios comerciales no beneficia al comercio interior de la Comunidad Autónoma, estima el Consejo que no cabe oponer objeción alguna a la modificación propuesta.

-Dictamen número 1/2001, de 17 de enero, solicitado por la Consejera de Cultura, sobre el anteproyecto de Ley de Parques Arqueológicos de Castilla-La Mancha.

Son objetivos principales del anteproyecto lograr un mejor cumplimiento de las obligaciones de protección, mejora y transmisión del patrimonio, la intensificación de la acción administrativa protectora sobre los elementos del patrimonio y el entorno que los rodea y la divulgación cultural del mismo, todo ello en virtud de las competencias que con carácter exclusivo ostenta la Comunidad Autónoma sobre “patrimonio monumental, histórico, artístico y arqueológicos y otros centros culturales de interés para la Región”, según establece el artículo 31.1.16^a de su Estatuto de Autonomía.

En el procedimiento de elaboración del anteproyecto se planteó la posibilidad de acometer tales objetivos mediante una modificación de la Ley de Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha, sin embargo estima el Consejo que el contenido del anteproyecto requiere plasmar la iniciativa en una norma con rango legal –pues regula aspectos que así lo requieren tales como el procedimiento sancionador y determinadas actuaciones que pueden incidir restrictivamente en los derechos de particulares–, y que la opción de abordar la elaboración de esta

legislación, que queda incluida dentro del ámbito de decisión del órgano a quien corresponde la iniciativa legislativa, ha resultado debidamente justificada en el expediente, al entender necesaria la Consejería competente la aprobación de una normativa propia que “regule, normalice y potencie la creación de dichos parques como instituciones esenciales para proteger, acrecentar y dar mayor dimensión socio-cultural a su patrimonio arqueológico en su medio ambiente natural, basándose en la enriquecedora y contrastada experiencia en la puesta en marcha de esta actividad necesaria para la conservación y protección integral del patrimonio arqueológico y para un paralelo desarrollo sostenible en el ámbito rural de Castilla-La Mancha”.

En cuanto al contenido del anteproyecto en el dictamen se hacen objeto de observación esencial algunos de los tipos utilizados para definir infracciones por no respetar el principio de tipicidad. En concreto, y recordando diversa doctrina del Tribunal Constitucional que admite el empleo de conceptos jurídicos indeterminados en la definición de los ilícitos “siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia que permitan prever, con suficiente seguridad, la conducta regulada” (entre otras SSTC 122/1987, de 14 de julio; 69/1989, de 20 de abril; y 149/1991, de 4 de julio), son objeto de reproche determinados apartados del artículo 17 del anteproyecto que gradúan el carácter leve, grave o muy grave de las infracciones en función del carácter leve, grave o muy grave de la infracción a las determinaciones del Plan de Ordenación del Parque Arqueológico, pero sin mayor precisión que permita concretar a qué se vincula la gravedad de la infracción a las determinaciones del Plan; otros que remiten a conceptos tales como “la facilidad en la eliminación de vertidos o residuos”, de difícil apreciación por el destinatario de la norma; u otros que utilizan como elemento definidor de la infracción un mero criterio estético como lo es “la ruptura de la armonía del paisaje”. En todos estos casos estima el Consejo que debe revisarse la redacción de las normas a fin de lograr la mayor precisión posible en la determinación de las conductas constitutivas de las infracciones que el anteproyecto pretende prohibir y sancionar.

-Dictamen número 17/2001, de 25 de enero, solicitado por la Consejera de Economía y Hacienda, sobre el anteproyecto de Ley de crédito extraordinario por importe de 600.000.000 pesetas para atender los gastos necesarios del Plan Coordinado de lucha contra la Encefalopatía Espongiforme Bovina.

Como viene siendo lo habitual en el examen de este tipo de anteproyectos, se constata que en el presente caso concurren los requisitos exigidos por el artícu-

lo 50 de la Ley 6/1997, de 10 de julio, de Hacienda de Castilla-La Mancha, para la concesión de créditos extraordinarios, y así, en la documentación que forma parte del expediente sometido a consulta se concreta, de forma exacta, el montante del gasto que se pretende satisfacer con la concesión del crédito extraordinario; se subraya la imposibilidad de demorar el mismo hasta el ejercicio siguiente por la imperante necesidad de actuaciones para la lucha frente a la indicada enfermedad animal, indicándose que dicho gasto carece de cobertura presupuestaria en el ejercicio de 2001; así como el recurso que deberá financiar este mayor gasto, que será el derivado de la recaudación obtenida por la liquidación de las tasas en materia de sanidad.

Finalmente, y por lo que respecta a la justificación de la necesidad del gasto, la exigencia de éste deriva de la gestión del Plan Coordinado de Actuación para la lucha contra la Encefalopatía Espongiforme Bovina, aprobado por el Gobierno y que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha llevará a cabo, en el marco del correspondiente convenio de colaboración con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

-Dictamen número 33/2001, de 1 de marzo, solicitado por la Consejera de Administraciones Públicas, sobre el anteproyecto de Ley de Creación del Colegio Oficial de Fisioterapeutas de Castilla-La Mancha.

El procedimiento de creación del Colegio se inició previa solicitud del Presidente de la Delegación en Castilla-La Mancha de la Asociación Española de Fisioterapeutas, petición que se fundamenta en la actual autonomía académica y profesional de la Fisioterapia, que deriva del Real Decreto 2965/80, de 12 de diciembre, sobre la integración en la Universidad de los estudios de Fisioterapia; en el definitivo deslinde que existe entre Enfermería y Fisioterapia en profesiones independientes, sujetos cada uno a su propia regulación, que comporta para los profesionales de la Fisioterapia la carencia de una Organización Colegial propia; y en la aplicación en nuestro Derecho de la Directiva del Consejo 89/48/CEE por la que se establece un sistema general de reconocimiento de títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años en los países comunitarios, la cual incluye la profesión de los Diplomados en Fisioterapia.

Respecto al contenido del anteproyecto, en el dictamen se hace objeto de consideración esencial dos cuestiones principales. En primer lugar se dispone en el artículo 2 que el colegio adquirirá personalidad jurídica y plena capacidad de obrar “a partir de la constitución de sus órganos de gobierno, de acuerdo con lo

previsto en sus Estatutos colegiales”. Al respecto advierte al Consejo que esta redacción se encuentra en contradicción con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, a tenor del cual “los Colegios Profesionales creados por Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha adquirirán personalidad jurídica desde la entrada en vigor de las normas que los haya creado”, si bien resulta claro que está al alcance del legislador modificar como se pretende con el texto objeto de dictamen, el aspecto concreto que establece el mencionado artículo 12. La cuestión estriba por tanto en dilucidar si a tenor de lo pretendido por el anteproyecto en el conjunto de su regulación puede resolverse tal contradicción.

El contenido de las Disposiciones Transitorias del anteproyecto evidencian la imposibilidad de que aun estando el Colegio dotado de personalidad jurídica, éste adquiera capacidad de obrar hasta tanto no se lleve a cabo lo previsto en aquéllas, es decir, hasta que se constituyan sus órganos de gobierno y se aprueben los correspondientes Estatutos. Admitiendo que este proceso es imprescindible para que el Colegio adquiera capacidad de obrar, el Consejo señala como solución para solventar la contradicción que se plantea en relación con el precepto general de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, la diferenciación entre el momento de adquisición de personalidad jurídica y el de capacidad de obrar del siguiente modo: el Colegio adquiriría personalidad jurídica desde que entra en vigor la Ley que lo crea, y la capacidad de obrar del mismo quedaría diferida al cumplimiento de lo establecido en las Disposiciones Transitorias del anteproyecto.

En segundo lugar el apartado 1 del artículo 3 establece como requisito obligatorio para ejercer la profesión de Fisioterapeuta, en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha, la previa incorporación al Colegio Profesional, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica a la que remite, en concreto el artículo 3, apartado 2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, según la redacción dada por la Ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo y de Colegios Profesionales.

El pasado año se promulgó el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, que otorgó una nueva redacción al citado artículo 3.2 de la Ley 2/1974, en el que se contempla la posibilidad de que el profesional interesado se incorpore a un único Colegio Territorial, que será el del domicilio profesional único o principal de aquél, para ejercer en todo el territorio del Estado, y sin que le pueda ser requerido por los demás colegios el abono de contraprestación algu-

na distinta de la que exijan a sus colegiados por la prestación de los servicios de los que sean beneficiarios y que sean diferentes de la cuota colegial.

La falta de mención en el precepto autonómico a lo dispuesto en el citado Real Decreto-Ley 6/2000, que reviste el carácter de legislación básica dictada por el Estado al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.13ª y 18ª de la Constitución, hace que esta observación se califique en el dictamen de esencial.

No obstante lo anterior, y en línea con lo ya señalado por el Consejo en anteriores dictámenes, se insiste que los problemas que se originan con las continuas remisiones a lo dispuesto en los preceptos básicos estatales, se evitarían con una remisión genérica a dicha legislación básica, y en cualquier caso resulta aconsejable que la remisión no se haga puramente a un número determinado de un precepto, sino que venga éste acompañado de una mención conceptual que facilite la comprensión del precepto en cuestión.

Con similar doctrina el Consejo Consultivo ha dictaminado en el año 2001 los Anteproyectos de Ley de Creación de los Colegios Profesionales de Logopedas de Castilla-La Mancha (Dictamen 61/2001, de 16 de mayo), de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias de Castilla-La Mancha (dictamen 107/2001, de 2 de octubre), y de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Castilla-La Mancha (dictamen 130/2001, de 27 de noviembre).

-Dictamen número 34/2001, de 2 de marzo, solicitado por el Consejero de Bienestar Social, sobre el anteproyecto de Ley de Prevención de Malos Tratos y de Protección a las Mujeres Maltratadas.

Según se señala en la Memoria justificativa que acompaña al anteproyecto, constituyen objetivos principales del mismo la sensibilización a la opinión pública sobre el fenómeno de los malos tratos a mujeres, la prevención de los mismos, la atención integral a las víctimas y la readaptación de los agresores. A fin de cumplir tales objetivos en el anteproyecto se prevén una serie de medidas destinadas tanto a lograr la sensibilización de la sociedad respecto al problema, como a prevenir el mismo con medidas de atención a las víctimas y a sus agresores.

Respecto al título competencial que habilita a la Comunidad Autónoma a dictar una norma como la que se pretende, se señala en el dictamen que el que actúa como sustantivo o principal, es el previsto en el artículo 31.1.20 del Estatuto de Autonomía, el cual asigna competencias exclusivas a la Junta de Comunidades

de Castilla-La Mancha en materia de “Asistencia social y servicios sociales. Promoción y ayuda a los menores, jóvenes, tercera edad, emigrantes minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación”. Pero también, dado que el anteproyecto prevé en su articulado un amplio abanico de actuaciones que abarcan materias tales como la investigación, educación, prevención, ayudas para el acceso a la vivienda, etc. y otras, orientadas todas ellas a garantizar la sensibilización, prevención y asistencia a mujeres víctimas de la violencia, podrían citarse otros títulos competenciales que asisten a la Junta de Comunidades para dictar la regulación proyectada. Sin perjuicio de ello, entiende el Consejo que el contenido de la regulación del anteproyecto se centra en el establecimiento de las normas que el legislador impone al ejecutivo para la realización de una política, que se pretende integral, de prevención de los malos tratos, y de protección y asistencia a las mujeres maltratadas, y la exigencia de que los resultados de dicha política y de la situación de los malos tratos en la Región, sea puesta en conocimiento de las propias Cortes Regionales. En tales términos los titulares competenciales implicados son el referido a la asistencia social (artículo 31.1.20 del Estatuto) y el establecido en el artículo 31.1.1^a, pues lo esencial en la norma proyectada es la regulación, en la materia específica a que la norma se contrae, de las relaciones entre las instituciones de autogobierno, y ello, sin perjuicio de entender que en el ejercicio de sus potestades la Comunidad Autónoma deba hacerlo atendiendo a los límites que las competencias estatales imponen.

De las distintas normas previstas en el anteproyecto, el expediente refleja el debate suscitado, ya desde el anuncio de la medida, por el contenido del apartado a) del artículo 11 del anteproyecto que establece que en el informe, al menos anual, que le Gobierno debe remitir a las Cortes de Castilla-La Mancha, se incluirán “Los procedimientos penales tramitados con reproducción de las sentencias firmes condenatorias sobre violencia doméstica, cuando se cuente con el consentimiento de la víctima o sus herederos”. Además de ciertas observaciones de técnica normativa que se efectúan sobre el precepto, el dictamen se centra en el análisis de las dudas que sobre su constitucionalidad se han efectuado a lo largo de la tramitación del anteproyecto.

Al respecto se advierte en primer término, que la última redacción del anteproyecto sustituye la mera reproducción del fallo de las sentencias condenatorias firmes por la reproducción de la totalidad de las sentencias. Esta modificación de las previsiones de los sucesivos borradores conlleva que no sólo el nombre

del condenado y la condena impuesta, sino el relato de hechos probados y el razonamiento jurídico que sustenta el fallo estarán a disposición de las Cortes de Castilla-La Mancha, lo que permite a éstas una mejor valoración, no sólo de las circunstancias en las que se produce la violencia doméstica y la eficacia de las normas dirigidas a reprimirla, sino también de la incidencia que la asistencia jurídica prestada puede tener en la protección a las mujeres víctimas de la violencia doméstica.

En el anteproyecto sometido a dictamen parece preverse la publicación de las sentencias firmes condenatorias dictadas en los procedimientos en los que haya sido parte la Administración Regional o en los que haya ofrecido asistencia jurídica gratuita, a través de los mecanismos previstos en los artículos 15 y 16 del mismo anteproyecto. Se trataría, de ser correcta esta interpretación, de dar cuenta a las Cortes de Castilla-La Mancha de lo que es actividad administrativa en materia de prevención de los malos tratos, y de protección a las víctimas de los mismos y la puesta en conocimiento al legislativo de las circunstancias que concurren en los casos de violencia doméstica en la región.

No se trata por consiguiente de regulación de la publicidad de las sentencias, sino de una medida que el propio legislador considera necesaria para conocer la situación real y atajar el problema de la violencia doméstica, que es un problema de relevancia pública, pues aunque se refieran a maltratos producidos en el ámbito privado tiene un interés público de la mayor relevancia. Utiliza pues el legislador regional, así lo pretende el anteproyecto, el carácter público de las sentencias penales, materia que no regula, para conocer el estado de la cuestión en el ámbito regional, la actividad de la administración y la eficacia de la intervención de la misma.

Entendida como dación de cuentas por el Gobierno de la actividad administrativa, en materia de malos tratos a mujeres, a las Cortes de Castilla-La Mancha, el informe anual a que se refiere el artículo del anteproyecto sometido a análisis no puede sufrir tacha de inconstitucionalidad, desde la perspectiva de una extralimitación competencial que supondría la regulación de las condiciones de publicidad de las sentencias penales, obligada por la Constitución y por normas internacionales, pero cuya regulación corresponde en exclusiva al Estado, pues no es este su objeto. No pretende la norma determinar, entre las varias formas posibles de publicidad de las sentencias que es constitucionalmente exigible, cual ha de ser aplicada y en consecuencia en nada afecta las previsiones que el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva ha estable-

cido en la Ley Orgánica del Poder Judicial o en la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Debe incardinarse más bien las previsiones contenidas en el precepto, en las competencias autonómicas en materia de organización y régimen de sus instituciones de autogobierno y asistencia social, materias en las que la Junta de Comunidades tiene asumidas competencias exclusivas, según ha quedado expresado en la anterior consideración (artículo 31.1. apartados 1º y 2º del Estatuto de Autonomía).

Junto a los problemas competenciales que puede plantear el precepto analizado, se plantea igualmente en el dictamen la posible lesión por el mismo de derechos constitucionales tales como el derecho al honor, a la intimidad y la propia imagen del condenado, de la víctima y sus herederos.

En primer lugar ha de afirmarse, como ha hecho el Tribunal Constitucional, que la publicidad dada a las sentencias condenatorias en ningún caso puede considerarse atentatoria al derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, puesto que es la conducta del sujeto la merecedora del reproche social y “ni la Constitución ni la Ley pueden garantizar al individuo contra el deshonor que nazca de sus propios actos” (STC 50/1983 de 14 de junio). Dada la finalidad del informe que puede deducirse del precepto, la hipotética ausencia de inmediatez entre la sentencia condenatoria y la publicidad que a la misma se da a través de dicho informe no puede considerarse que signifique un atentado al honor o intimidad del agresor. Siendo indiscutiblemente legítima la finalidad perseguida por el legislador y presupuesto el carácter público de las sentencias, la reiteración de su publicidad no lesiona derecho constitucional alguno del condenado.

Por otra parte el derecho al honor y a la intimidad de las víctimas y sus herederos aparecen como limitaciones que asume el anteproyecto. Siendo dudoso que el carácter público de las sentencias, en cuanto no se encuentren inmersas en alguno de los motivos que posibilitan a los jueces y tribunales a limitar su publicidad, no permitiera, con las finalidades ya señaladas, su reproducción en el informe a elevar a las Cortes de Castilla-La Mancha, es lo cierto que el proyecto sometido a dictamen contempla siempre que para las sentencias incluidas en el informe anual se requerirá el consentimiento de las víctimas y, es de suponer, cuando estas no puedan prestarlo el de sus “herederos”. Tal aceptación implica en definitiva, al menos en cuanto se refiere a las víctimas, también la eventual

aceptación del sacrificio de su derecho a la intimidad que pueda derivar de la publicidad inherente a la inclusión de la sentencia en el referido informe.

Y en cuanto a la posible afección al derecho de los menores, hijos del agresor y de la víctima o del alguno de ellos que pudieran aparecer en el texto de la sentencia, entiende el Consejo que es lo cierto que la publicidad inmediata que rodea, como resulta notorio, a cualquier acto de violencia doméstica no puede dejar de incidir, al menos en el círculo próximo al agresor y la víctima, en los menores, que aun no nombrados pueden ser en muchos casos fácilmente identificados. Se propone por ello que bien en la propia Ley, bien en las normas que se dicten en su desarrollo se estableciese con nitidez que el nombre de los menores debe ser siempre omitido en la reproducción de las sentencias, como medida, aun con conciencia de sus limitados efectos, de protección de los mismos.

Es objeto finalmente de análisis, la posibilidad de publicación de sentencias firmes cuando se haya producido la cancelación de los antecedentes penales del condenado por las mismas. Al respecto advierte el Consejo que la periodicidad, al menos anual, del informe hace difícil pensar en un supuesto en que la publicación resulte posterior a dicha cancelación, pero en todo caso resultaría conveniente, a fin de evitar situaciones en la que cancelados los antecedentes penales se dé publicidad a la sentencia condenatoria, establecer expresamente, como excepción, que en dichas sentencias no aparecerá reflejado el nombre del condenado. Es cierto que la cancelación de los antecedentes penales tiene exclusivos efectos jurídicos y no puede invocarse para forzar el olvido social del delito (como el indulto que extingue la responsabilidad penal no niega la existencia del hecho delictivo), pero es igualmente cierto que puede no ser congruente la publicación en documento oficial de sentencias condenatorias de las que no sólo ha sido cumplida la pena sino de las que no queda constancia en el Registro Oficial.

-Dictamen número 59/2001, de 26 de abril, solicitado por la Consejera de Administraciones Públicas, sobre el anteproyecto de Ley de Selección y Provisión de Puestos de Trabajo.

De los distintos aspectos que son objeto de regulación en el proyecto de Decreto, cabe resaltar los siguientes: se otorga preeminencia al sistema de oposición para el acceso a la función pública, en tanto que es el sistema de selección que mejor garantiza la adecuación entre el tipo de pruebas a superar y los puestos de trabajo a desempeñar; el sistema de concurso-oposición se establece como el más procedente cuando concorra la circunstancia de que un grupo de puestos

presente características especiales que aconsejen que en la selección de los aspirantes se tengan en cuenta otros aspectos que no se pueden acreditar mediante el sistema de oposición, estableciéndose el tope del 15 por 100 al valor que puede asignarse a la fase de concurso en el total del proceso selectivo; el sistema de concurso se utilizará exclusivamente para la selección de funcionarios interinos o personal laboral temporal y cuando concurren razones de urgencia; se prevé una Disposición Transitoria en la que con carácter excepcional, se eleva al 25 por 100 el valor que puede asignarse a la fase de concurso en los procesos selectivos derivados de la Oferta de Empleo Público de 1999 y para los que se convoquen inmediatamente después de dicha Oferta; el acceso por promoción interna tendrá lugar mediante el sistema de concurso-oposición, dado que en este caso los aspirantes ya han acreditado anteriormente la capacidad para el acceso a la función pública; y se reserva el procedimiento de libre designación para aquellos puestos de trabajo reservados a personal funcionario y de carácter directivo –entendiendo por tal su dependencia directa e inmediata de los titulares de los órganos directivos o de apoyo de la Administración Regional– así como a los puestos de trabajo que conforman las secretarías personales y los gabinetes de los miembros del gobierno y de los titulares de los órganos directivos y de apoyo.

El dictamen parte del estudio de los principios que constitucionales que han de inspirar el acceso a la función pública, igualdad, mérito y capacidad, de la competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma en cuestión, prevista en el artículo 39, apartado 3 de su Estatuto de Autonomía, y de la normativa básica que en cualquier caso habrá que respetar la norma autonómica y que aparece constituida por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y en el espacio no cubierto por ésta, el texto articulado de la ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, que dada su preconstitucionalidad ha obligado a una inferencia material de lo que en básico en su articulado.

Teniendo en cuenta el citado marco normativo, en el dictamen son objeto de estudio, entre otras cuestiones, dos preceptos en concreto, cuya literalidad se aparta de lo establecido en la legislación básica estatal.

La primera de dichas normas es la contenida en el artículo 9.4 del anteproyecto, en cuanto establece que “Los procesos selectivos para la promoción interna se realizarán mediante convocatorias independientes de las del sistema general de acceso libre...”. Por su parte el artículo 22.1 de la Ley 30/1984, en su párrafo segundo establece que las convocatorias de promoción interna “...

podrán llevarse a cabo en convocatorias independientes de las de ingreso cuando, por conveniencia de la planificación general de los recursos humanos, así lo autorice el Gobierno o el órgano competente de las demás Administraciones Públicas”.

Advierte el Consejo que esta última norma (adicionada por Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social) parece entrar en contradicción con la contenida en el anteproyecto en cuanto éste establece con carácter general el carácter independiente de los procesos selectivos de promoción interna y aquella la mera habilitación, dirigida a los órganos competentes de las Administraciones Públicas para que puedan autorizar una convocatoria independiente.

La norma estatal, calificada como básica por el artículo 1.3 de la citada Ley 30/1984, se encuadra en un artículo dedicado según su título al “Fomento de la Promoción interna” entendida según el apartado 1 del mismo, en su primer párrafo, como “el ascenso desde Cuerpos o Escalas de un grupo de titulación a otros del inmediato superior” por lo que la habilitación que la misma contiene debe entenderse como una medida de fomento de la posibilidad de acceso a cuerpos superiores. Por lo tanto lo que el legislador básico, en el citado párrafo 2º del artículo 22.1 ha establecido para todas las Administraciones Públicas es la posibilidad de que puedan realizar convocatorias independientes para la promoción interna, como un medio adecuado de realizar éstas, por los órganos competentes de cada Administración Pública, cuando se dé la circunstancia, apreciada por éstos, de que convenga a la planificación general de los recursos humanos.

En este sentido entiende el Consejo que la previsión contenida en el anteproyecto no vulneraría la legislación básica, en cuanto el legislador autonómico no sólo asume la posibilidad abierta por el legislador estatal, sino que extiende el carácter independiente de las convocatorias de promoción interna a todas ellas, privando de tal potestad al ejecutivo regional como consecuencia de su propia determinación.

Por otra parte debe tenerse en cuenta que en el expediente remitido al Consejo no aparece razón alguna que funde la limitación que la propia Administración se impone con respecto a las previsiones de la legislación básica, en cuanto privan al Consejo de Gobierno de la posibilidad de optar por el carácter conjunto e independiente de las convocatorias de promoción interna; y

también puede entenderse que implícitamente la Ley Estatal parte de la existencia de un sistema general de ingreso en la Función Pública y promoción interna a través de convocatorias conjuntas, al que se le ha añadido la posibilidad de convocatorias independientes para la promoción interna.

A tenor de estas últimas consideraciones, y dada la contradicción entre la literalidad del texto autonómico y lo establecido en el precepto básico citado, estima el Consejo prudente plantear la posibilidad de que se mantengan para el Ejecutivo regional las dos opciones que contempla la actual legislación básica.

El segundo precepto objeto de estudio es el artículo 12 del anteproyecto que establece en veinte días naturales el plazo para la presentación de solicitudes para los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, desde su convocatoria en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

Por su parte el artículo 20.1.c) de la Ley 30/1984 (en la redacción dada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, de Modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública), establece, con el carácter básico que determina el artículo 1.3 de la misma Ley, que la convocatoria concederá un plazo de quince días hábiles para la presentación de las solicitudes para participar en el procedimiento de provisión de puestos.

La evidente discrepancia entre los plazos señalados en uno y otro precepto, lleva al Consejo a considerar que la norma contenida en el Anteproyecto puede resultar inconstitucional por vulnerar la norma básica estatal pudiendo en todo caso considerarse básico lo que tiene la norma estatal de garantía de un plazo mínimo para la presentación de solicitudes en la medida que ello resulta necesario para asegurar el cumplimiento de los principios constitucionales en la materia.

Puesto que el plazo de veinte días naturales puede, en hipótesis, resultar más corto que el de quince días hábiles, y no existiendo razón alguna que funde la alteración del plazo entiende el Consejo necesaria la modificación del precepto, evitando con ello las dudas sobre su constitucionalidad.

-Dictamen número 74/2001, de 10 de julio, solicitado por la Consejera de Administraciones Públicas, sobre el anteproyecto de Ley de Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha.

Se sometió a la consideración del Consejo un anteproyecto de Ley por el que se creaba la figura del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha. La creación

de esta figura a nivel autonómico se justificó en el preámbulo del Anteproyecto haciendo referencia al incremento de la actividad administrativa de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha tras la asunción de nuevas competencias, a las nuevas necesidades que plantea la población respecto de la Administración, y a la necesidad de atender a ciertos grupos de la sociedad más desfavorecidos, y señaló a continuación que el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha surge con voluntad de atención globalizadora de las necesidades y demandas de los ciudadanos teniendo en cuenta que nuestra sociedad considera valores fundamentales y derechos elementales los que se derivan de la configuración del Estado del Bienestar, y muy particularmente, los que se corresponden con la Educación y la Salud.

Las consideraciones más destacadas que el Consejo realizó al texto del Anteproyecto fueron referentes al Preámbulo de la norma, a su articulado en general y al artículo 13.3 en particular, observación ésta última de carácter esencial.

En el Preámbulo de la norma remitida para dictamen se aludía, para justificar la creación del Defensor del Pueblo, al artículo 4 del Estatuto de Autonomía según el cual “corresponde a los poderes públicos regionales promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y ejecutivos”.

Entendió el Consejo, sin embargo, que no cabe catalogar tal precepto como atributivo de competencias, en sentido estricto, y que sería más adecuado utilizar, con este fin, el artículo 31.1.1ª del Estatuto que atribuye a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha competencia exclusiva en materia de “organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”. Debe tenerse presente, además, que de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, las instituciones de autogobierno son principalmente las que el Estatuto crea y que están constitucionalmente garantizadas, “pero no sólo ellas, pues la Comunidad Autónoma puede crear otras en la medida que lo juzgue necesario para su autogobierno” (STC 35/1982).

Respecto al articulado del anteproyecto se efectuó en primer término una observación de carácter general en cuanto a la técnica normativa utilizada consistente en reproducir prácticamente en su totalidad y a salvo de determinadas referencias en cuanto a la organización específica de la Comunidad Autónoma, tanto la estructura como el contenido de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril,

del Defensor del Pueblo. Este hecho, habitual en las leyes de otras Comunidades Autónomas que regulan instituciones similares, presenta ciertos riesgos que el propio Tribunal Constitucional se ha encargado de destacar, y que pueden dar lugar a una inconstitucionalidad, al menos formal, de la norma como ocurre cuando existe falta de competencia de la Comunidad Autónoma en la materia reproducida.

Además de tales riesgos se destacaron otros que presenta igualmente la reproducción de la normativa estatal, quizás de menor entidad, pero que pueden inducir a incorrecciones técnicas de la norma y con ello a la confusión a la hora de su correcta interpretación y aplicación; tal puede ser el caso de reproducción de preceptos estatales que en la norma autonómica pueden resultar reiterativos o de difícil encaje en la estructura de la norma, incoherencias en la sistemática de la norma autonómica al pretender seguir la de la norma estatal, o remisiones erróneas a preceptos por seguir un orden distinto del que contiene la norma estatal.

Finalmente, el apartado 3 del artículo 13 del anteproyecto disponía que los estados de alarma, de excepción o de sitio, no interrumpirían la actividad del Defensor del Pueblo, ni el derecho de los ciudadanos a acceder al mismo, precepto que suponía una reproducción, casi íntegra, de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 11 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril. En el presente caso tal reproducción era ilegítima por cuanto según establece el artículo 116, apartado 1 de la Constitución corresponde a la Ley Orgánica la regulación de los estados de alarma, de excepción y de sitio (llevada a cabo por Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio), así como las competencias y limitaciones correspondientes. En consecuencia, careciendo la Comunidad Autónoma de toda competencia para regular, como es el caso, uno de los efectos de la declaración de tales estados cual es la no interrupción de la actividad del Defensor del Pueblo, entendió el Consejo que debía suprimirse este apartado del anteproyecto.

El dictamen concluyó, como ya se ha indicado, señalándose como esencial la observación contenida en la Consideración IV, referida al artículo 13.3 del texto propuesto.

-Dictamen número 83/2001, de 26 de julio, solicitado por el Consejero de Sanidad, sobre Anteproyecto de Ley de los Servicios Oficiales Farmacéuticos de Castilla-la Mancha.

El aspecto más destacado de la regulación proyectada era lo concerniente al régimen de incompatibilidades del personal funcionario que integre los

Servicios Oficiales Farmacéuticos de Castilla-La Mancha. Respecto a ello, el Consejo recordó la doctrina del Tribunal Constitucional relativa al mencionado régimen de incompatibilidades, que ofrece la plena confirmación del carácter básico de los preceptos de la Ley 53/1984, 26 de diciembre, que han sido objeto de conflicto o recurso, y significa que cuando el legislador autonómico omite precisiones de la Ley estatal de carácter básico no vicia necesariamente de inconstitucionalidad a aquella Ley particular, pues “estas precisiones mantienen su plena vigencia con independencia de que sean recordadas o no por el legislador (autonómico) cuya referencia a ellas sólo este carácter de recordatorio puede revestir” –Sentencia del Tribunal Constitucional 73/1997, de 11 de abril, FJ 4–. Asimismo, el Consejo puso de manifiesto que el estrecho margen de actuación en el que han de moverse las Comunidades Autónomas cuando acometen medidas de regulación del régimen de incompatibilidades del personal a su servicio ha quedado definido de manera expresiva en la Sentencia 172/1996, de 31 de octubre; pues en dicho fallo, tras reiterar cuál ha de ser el genuino contenido de la legislación básica, como común denominador normativo de un sector determinado, señalando que ésta alcanza tanto la regulación del sistema de incompatibilidades y sus excepciones como la exigencia de los requisitos y condiciones directamente conectados con aquél o éstas, se declara que el legislador autonómico debe en este campo “respetar escrupulosamente las normas básicas dictadas por el Estado”, sin que ello signifique necesariamente “reverencia a lo literal”, pues también en el caso de las normas básicas ha de extraerse su sentido y alcance del contexto sistemático y de su finalidad. Así, “las Comunidades Autónomas pueden desarrollar la legislación básica en función de sus características y, entre ellas, la estructura de sus propias Administraciones y el diseño de la función pública que las sirvan, así como la materia o sector de la actividad administrativa donde se producen” –FJ 3–.

Continuó señalando el dictamen que el artículo 4.b) del anteproyecto examinado instauraba la incompatibilidad del personal funcionario adscrito a los Servicios Oficiales con la titularidad de una oficina de farmacia y con el ejercicio de cualquier función profesional en la misma. Esta previsión se relacionaba claramente en el conjunto de medidas de la Ley 53/1984 encaminadas a regular la posible compatibilización de actividades en los sectores público y privado, a las que dicha Ley dedica su capítulo IV –artículos 11 al 15–, y que presenta como principal objetivo impedir la realización simultánea de actividades en ambos órdenes cuando la estrecha relación existente entre éstas haga perceptible la aparición de conflictos de intereses o cuando la dedicación exigida por la presencia efectiva del interesado en determinados puestos de trabajo del sector pri-

vado desaconseje su contratación o nombramiento a tiempo completo en el sector público. Sin embargo, estas premisas generales trazadas en el articulado de la Ley encuentran una excepción en lo contemplado en su Disposición Transitoria Sexta que, atendiendo al régimen singular de prestación de servicios de los farmacéuticos titulares, derivado de las funciones atribuidas en el Reglamento del Personal de los Servicios Sanitarios Locales de 27 de noviembre de 1953 –artículos 39 y siguientes–, establece: “lo previsto en el artículo 12.2 de esta Ley no será de aplicación a los farmacéuticos titulares obligados a tener oficina de farmacia abierta en la propia localidad en que ejercen su función”.

Esta exposición podía llevar a considerar que *prima facie* la regulación pretendida sobre la imposición de incompatibilidad a los titulares de oficinas de farmacia contradecía uno de los preceptos de la Ley 53/1984 que goza de carácter básico, al definir un supuesto de incompatibilidad que la legislación básica estatal contempla precisamente como un caso de excepción a la regla general. No obstante, esta aparente confrontación inicial no se resistía a un estudio más meditado, pues la compatibilidad mencionada había sido anudada en el precepto estatal al mantenimiento de un derecho-deber –la posesión de una oficina de farmacia– que la Administración Regional evidentemente no recogía como uno de los requisitos necesarios para llevar a cabo los cometidos del personal de sus futuros Servicios Oficiales Farmacéuticos. Así, la incompatibilidad proclamada en el anteproyecto obviamente llevaba intrínseca la desaparición de toda posible obligación de mantener abierta oficina de farmacia en la localidad o circunscripción de destino; circunstancia ésta que provocó no poca litigiosidad en los últimos tiempos y que dio ocasión al Tribunal Supremo aun en fechas muy recientes –Sentencias de 9 de febrero de 2000, Ar. 1879; 25 de noviembre de 1998, Ar. 9469, o 29 de abril de 1998, Ar. 4056– a declarar la pervivencia de dicho derecho-deber a causa de la subsistencia de algunas de las funciones asignadas a los farmacéuticos titulares en el citado Reglamento de 27 de noviembre de 1953. Por ello, siendo concebible el supuesto de incompatibilidad examinado como una mera consecuencia de la extinción del citado deber de disposición de oficina de farmacia, este Consejo estimó aconsejable que el propio anteproyecto, como hacía el borrador de 6 de febrero de 2001 de lo que entonces era proyecto de Decreto, despejara cualquier duda al respecto incluyendo como premisa del examinado supuesto de incompatibilidad que el personal adscrito a los futuros servicios oficiales, que realizaría las funciones relacionadas en el artículo 2 del mismo cuerpo legal, no desempeñaría cometido alguno que lleve aparejada la obligación de mantener abierta oficina de farmacia en el distrito o circunscripción de destino, no siéndole de aplicación en ningún caso el supuesto de

excepción al régimen de incompatibilidades contemplado en la Disposición Transitoria Sexta de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre; precisión ésta que sin duda resultaría acorde con la evolución social operada sobre universalización de la asistencia sanitaria y con el ejercicio de las competencias detentadas por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, plasmadas de forma específica en la propia Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, artículos 55, 85.2, 41 y 42.

Menor dificultad ofrecía el estudio de la referida incompatibilidad respecto del personal no titular de oficina de farmacia que prestara servicios en la misma, que no quedaba habilitado por excepción alguna de la Ley 53/1984, y para quien la declaración expresa contenida en el anteproyecto no venía a significar sino la lógica y natural aplicación de las reglas de incompatibilidad previstas en los artículos 11 y 12.1 a) y 16.1 del referido texto legal, por la presumible confrontación de intereses que se produciría –al igual que en caso de los farmacéuticos titulares– por el ejercicio de las funciones públicas y privadas propias de ambas actividades, y por el plus de dedicación inherente a la percepción de los complementos salariales previstos en el estudio económico elaborado por el Secretario General Técnico de la Consejería de Sanidad, sobre estimaciones presupuestarias para el año 2001.

En definitiva, la regulación proyectada concerniente al régimen de incompatibilidades del personal adscrito a los servicios objeto de reestructuración, sin llegar a constituir literalmente un mero recordatorio de la normativa básica estatal en la materia, respetaba escrupulosamente el espíritu de la misma sin contradecir el régimen de incompatibilidades diseñado en aquélla, pues, como en el caso suscitado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 172/1996, de 31 de octubre, con ella pretendía darse respuesta a una necesidad específica ligada a las características de su propia organización.

Finalmente, la Disposición Adicional Cuarta del anteproyecto preveía, después de la celebración de un concurso de traslados para el personal de carrera, la convocatoria de un concurso-oposición libre “conforme a lo dispuesto en el punto 1 de la disposición transitoria 1ª de la Ley 3/1988, de 13 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”. La referida disposición transitoria, incorporada al texto de la Ley mediante la Ley 5/1989, de 29 de diciembre, señalaba que “los funcionarios que presten servicios en el ámbito de la Sanidad Local de Castilla-La Mancha a la entrada en vigor de esta Ley, podrán acceder a la condición de funcionarios de

carrera de las Escalas Superior y Técnica de la Sanitarios Locales de la Administración de la Junta de Comunidades, mediante la superación del concurso-oposición libre que se convoque por una sola vez, en el que se garantizarán los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. [...] En el concurso-oposición se valorarán los servicios prestados en calidad de funcionario interino o contratado en régimen de Derecho Administrativo en cualquiera de las Administraciones Públicas. Dicha valoración no podrá superar el 45 por 100 de la puntuación máxima alcanzable en la fase de oposición”.

Esta medida, específicamente orientada a la consolidación del empleo temporal y al eficaz aprovechamiento de los recursos humanos existentes, aun cuando excede los límites valorativos recientemente fijados en la Ley 7/2001, aprobada por la Cortes Regionales a 28 de junio, de Selección de Personal y Provisión de Puestos de Trabajo de la Administración Autonómica, encuentra válido respaldo en la doctrina del Tribunal Constitucional enunciada en la sentencia 12/1999, de 11 de febrero, en la que, afirmando que la búsqueda de la propia eficacia de la Administración constituye una finalidad constitucionalmente legítima, se avaló la celebración de un mero concurso libre como procedimiento de selección excepcional para resolver situaciones singulares derivadas de la modificación de los sistemas de organización administrativa, exigiendo como requisitos ineludibles que el aludido proceso selectivo tuviera lugar “por una sola vez” y se encontrara regulado por una norma de rango legal; condiciones ambas que ya atendía la propia Ley 3/1988 y quedan confirmadas por su inclusión en la que era objeto de dictamen.

El dictamen concluyó sin realizar ninguna observación de carácter esencial al texto del Anteproyecto, que fue elevado al Consejo de Gobierno para su aprobación como Proyecto de Ley.

-Dictamen número 91/2001, de 13 de septiembre, solicitado por la Consejera de Industria y Trabajo, sobre Anteproyecto de Ley de adecuación de procedimientos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En el Preámbulo de la norma se justificó la actuación por la necesidad de armonizar la normativa autonómica a las innovaciones operadas en materia procedimental como consecuencia de la promulgación de la Ley 4/1999, de 13 de enero, señalando que el objeto principal de la misma era “determinar los proce-

dimientos en los que se considera necesario mantener o establecer plazos de resolución y notificación superiores a seis meses, así como, determinar los supuestos en los que se considera necesario mantener o establecer el sentido desestimatorio del silencio”, y especificar en qué procedimientos se imponía la comparecencia de los ciudadanos ante la Administración de Castilla-La Mancha.

Este Consejo advirtió la falta de un precepto concreto en su parte dispositiva –que encontraría su adecuado acomodo como artículo 3–, que estableciera que los ciudadanos quedaban obligados a efectuar su comparecencia personal en las oficinas públicas de la Administración Regional en aquellos procedimientos en que así se determinaba en el Anexo I de la Ley; pues en caso contrario, dicha obligación de comparecencia sólo aparecería formulada en la parte expositiva de la norma, privada de los plenos efectos imperativos que comportaría su incorporación al articulado de la Ley.

Por su parte, la Disposición adicional, titulada “regularización de ficheros automatizados de datos de carácter personal”, pretendía la aprobación de un conjunto de cesiones de datos automatizados obrantes en soportes informáticos que eran especificados en el Anexo II del anteproyecto, si bien ni en el Preámbulo de la norma, ni en su título, ni en ninguno de los documentos incorporados al expediente durante el procedimiento de elaboración se incluía referencia alguna a tal determinación, ni se contenía justificación alguna sobre la necesidad de dicha medida o su integración en el proyecto de norma sometido a consulta. Esta plena ausencia de referencias al respecto dificultaba notablemente la valoración de la idoneidad de la medida, tanto en su aspecto sustantivo y como en cuanto a la coherencia de su incorporación a la disposición analizada. A tal efecto, si bien el tratamiento de los datos de carácter personal es materia que aparece tangencialmente regulada en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de la que traían causa el resto de determinaciones contempladas en la Ley, al regular en su artículo 37 el derecho de acceso a archivos y registros, entendió este Consejo que la regulación de dicha materia constituye un diferente bloque normativo que hundía sus raíces en las determinaciones del artículo 18, apartados 1 y 4 de la Constitución, y encontraba su regulación sustancial en la ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal, desarrollada parcialmente por el Real Decreto 1332/1994, de 20 de junio. Por ello, en aras de la necesaria unidad de materia que había de observarse al configurar el contenido de una norma para lograr la mayor seguridad jurídica de los destinatarios de la misma, se consideró inadecuada la introducción de dicho precepto en el texto sometido a consulta.

Asimismo, la Disposición final segunda del proyecto de norma, titulado “relación de procedimientos” establecía textualmente que “antes del 31 de julio del año 2002 se publicará el listado de procedimientos administrativos competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha no afectados por esta Ley, con referencia al sentido del silencio y al plazo de resolución y notificación”. Redacción, de corte tan impreciso, generaba algunas dudas interpretativas al órgano dictaminante, pues aún cuando parecía configurar una encomienda al Consejo de Gobierno sin señalar el instrumento jurídico a emplear, sometida a un determinado plazo, no se advertía la necesidad de que quedara constreñida a la mera publicación de los referidos procedimientos; habida cuenta de que existiendo ya un Decreto –el 182/1993, de 11 de noviembre– aprobado por el referido órgano de gobierno para la determinación de los plazos y efectos del silencio administrativo en un amplio conjunto de modalidades procesales, su mera publicidad ya había sido materializada por el propio Decreto respecto de aquellos procedimientos que no sufrirían modificación por acción de la futura Ley, de suerte que, si lo que se pretendía era despejar toda duda acerca de cuáles habrían de ser las determinaciones vigentes para cada procedimiento, lo más acorde con el principio de seguridad jurídica sería la elaboración de un solo catálogo de procedimientos, en el que se incluyeran tanto los contemplados en la futura Ley, como los ya plasmados en el Decreto que no experimentasen variación, así como aquellos otros que hubieran podido omitirse en el citado Decreto o surgir con posterioridad a su adopción y cuyas especificaciones estarían necesitadas no sólo de publicidad sino del correspondiente acuerdo de aprobación, indicando para todos ellos el plazo máximo de resolución y notificación, el carácter del silencio y la posible necesidad de la comparecencia de los ciudadanos.

Finalmente, el dictamen concluyó sin realizar ninguna observación de carácter esencial al texto del Anteproyecto de Ley sometido.

-Dictamen número 99/2001, de 24 de septiembre, solicitado por la Consejera de Administraciones Públicas, sobre Anteproyecto de Ley de Acceso de las Personas con Discapacidad a la Función Pública de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

La Exposición de Motivos del texto remitido invocaba el mandato del artículo 49 de la Constitución española, así como la Ley 13/1982, de 7 de abril de Integración Social de los Minusválidos, como fundamento de las medidas de discriminación positiva dirigidas a cumplir los mandatos establecidos en los artículos 9.2 y 14 de la Constitución, afirmándose en ella, así mismo, la competencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para adoptar la regulación

que el Anteproyecto propone, en ejercicio de las atribuidas por los artículos 31.1.1ª y 39. Tres del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

De entre las medidas de discriminación positiva en favor de los discapacitados contenidas en su articulado presentaban singular relevancia las contempladas en sus dos primeros artículos. Así, el artículo 1 establecía la reserva de al menos un 5 por ciento de las plazas que se convoquen en la Oferta de Empleo Público para ser cubiertas entre personas con minusvalía de grado igual o superior al 33 por 100, señalando además que la oferta de estas plazas se realizaría en turno independiente al que sólo podrían concurrir dichas personas, pudiendo acumularse en uno o varios cuerpos, escalas o en su caso especialidades o en una o varias categorías profesionales. En cuanto al artículo 2, éste habilitaba a la Administración Regional para la reserva en la Relación de Puestos de Trabajo del personal laboral de puestos asignados en exclusiva a personas con discapacidad originada por retraso mental de al menos un 25 por ciento, o con cualquier otro tipo de discapacidad de al menos un 50 por ciento, para ser cubiertas en oferta independiente y con pruebas dirigidas a acreditar que los aspirantes poseían las capacidades básicas que les permitían realizar las tareas o funciones propias de los puestos de trabajo. El Consejo realizó las observaciones que a continuación se describen.

De las dos normas fundamentales en que el Anteproyecto plasmaba la voluntad de posibilitar de modo efectivo el acceso al Empleo Público de los discapacitados, la contenida en el artículo 1 sólo difería de la enjuiciada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 269/1994, de 3 de octubre, en el establecimiento de un turno independiente para el proceso selectivo de dichas personas. Se movía pues en la línea de la recomendación realizada por el Defensor del Pueblo en su informe de 1987, reproducida en el de 1996. Teniendo en cuenta además que el apartado 3 de dicho artículo establecía la coincidencia en cuanto al sistema de acceso, pruebas, número de ejercicios y temario con los establecidos para el turno general de acceso libre y la posibilidad de acumular las plazas no cubiertas en el turno independiente a las convocadas para su cobertura por el sistema general de acceso libre, la norma cumplía los requisitos que la jurisprudencia constitucional exige para su legitimidad: no restringía la posibilidad de acceso por el turno libre, mas allá de lo que podía hacerlo la anterior reserva de un porcentaje de las plazas convocadas, e imponía a los opositores del turno de discapacitados la acreditación de su aptitud para el desempeño de dichas plazas, la acreditación del nivel mínimo exigible a los acogidos al cupo de reserva, sin concurrencia con los del turno libre, a que se refería el informe del Defensor del Pueblo.

La medida contemplada en el artículo 2 del Anteproyecto resultaba justificable desde la excepcionalidad del presupuesto de hecho del que se partía: se trata de determinar que puestos de la plantilla de personal laboral al servicio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha podían ser desempeñados por personas con tal alto grado de discapacidad psíquica o física que resultaría impensable su acceso al Empleo Público en procesos competitivos con las personas que carecían de dicha discapacidad, y ello aún cuando como establecía el apartado 2 del mismo artículo fueran capaces de acreditar que los aspirantes poseían la capacidad para realizar las tareas o funciones propias de los puestos de trabajo.

En el informe de 1996 del Defensor del Pueblo ya se advertía del obstáculo que supone para determinados aspirantes, entre los que señalaba aquellos cuya minusvalía derivaba de una deficiencia psíquica, superar determinadas pruebas, y proponía que se contemplase la adaptación de dichas pruebas a los distintos tipos de discapacidades.

El evidente cumplimiento del mandato constitucional del artículo 49, interpretado a la luz de los tratados internacionales suscritos por España, que la norma analizada pretendía, permitía afirmar que la norma proyectada encontró pleno amparo constitucional, en cuanto, como medida de discriminación positiva que pretendía hacer efectiva la igualdad de posibilidades de acceso al empleo público de las personas con discapacidad, pretendía tan sólo compensar la peor situación de partida en la que se encuentran a la hora de afrontar las correspondientes pruebas selectivas, manteniéndose dicha discriminación positiva en una relación de razonable proporcionalidad, tal y como exige el Tribunal Constitucional, por lo que no se vulneraban los principios de mérito y capacidad del artículo 103.3 de la Constitución.

Finalmente, el dictamen concluyó informando favorablemente el Anteproyecto de Ley sometido.

-Dictamen número 100/2001, de 24 de septiembre, solicitado por la Consejera de Economía y Hacienda, sobre Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2002.

Entre las modificaciones más importantes que tienen su reflejo en el anteproyecto de norma, destacaba sobre todas la utilización del euro como unidad de presupuestación exclusiva, en aplicación de las medidas de implantación de la

nueva unidad monetaria europea, al concluir el 1 de enero de 2002 el periodo transitorio de adaptación establecido al efecto.

No se realizó observación alguna de carácter esencial, pero las más significativas fueron las que afectaban a la Disposición Adicional Novena y a la Disposición Final Tercera. En efecto, mediante la Disposición Adicional Novena se preveía la modificación de la Disposición Adicional Décima de la Ley 9/1998, de 16 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 1999, con incidencia en el régimen de contratación de la empresa pública “Gestión de Infraestructuras de Castilla-La Mancha S.A.”. Esta alteración tendía sustancialmente, por lo señalado en su apartado 3, a desvincular a la referida entidad de las constricciones que en materia contractual le fueron impuestas a través de la citada Ley 9/1998, cuando dicha Disposición Adicional Décima, relativa a la suscripción de contratos para la ejecución de convenios o acuerdos concertados con la propia Administración Regional, sometía a la misma a las prescripciones de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, “en lo concerniente a la capacidad de las empresas, publicidad, procedimientos de licitación y formas de adjudicación”. Se tornaba con ello a un régimen de actuación más acorde con lo diseñado inicialmente en la Ley constitutiva de dicha empresa –la Ley 11/1997, de 17 de diciembre–, cuyo artículo 2.b) impone a la misma el mero respecto de los principios de publicidad y concurrencia y la tramitación de los expedientes de contratación conforme a la legislación vigente, al remitirse para la ejecución de los citados acuerdos o convenios al régimen contractual contemplado en la Disposición Adicional Sexta del nuevo texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, que determina que las sociedades mercantiles cuyo capital sea de mayoritaria participación pública “se ajustarán en su actividad contractual a los principios de publicidad y concurrencia, salvo que la naturaleza de la operación a realizar sea incompatible con estos principios”. De esta forma, el régimen contractual que se pretendía establecer con la disposición analizada se acomodaba plenamente a las determinaciones previstas en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas para entidades que, como la examinada, y según lo señalado por este Consejo en su dictamen 64/1999, de 21 de septiembre, poseen una naturaleza jurídica privada derivada de su personificación bajo la forma de sociedad mercantil.

Por su parte, la Disposición Final Tercera contenía una autorización al Consejo de Gobierno para proceder, en el plazo de un año, a la elaboración de un texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, al que se

incorporarían las disposiciones vigentes posteriores a la entrada en vigor de la Ley. Esta encomienda constituía una actuación verdaderamente novedosa en nuestra Comunidad Autónoma, pues representaba la primera habilitación legal conferida al Gobierno Autonómico para llevar a cabo una labor de refundición legislativa, de conformidad con lo señalado en los artículos 82 de la Constitución Española y 9.Dos.a) del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, y guardaba gran paralelismo con la génesis de la vigente Ley General Presupuestaria, aprobada como Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, previa autorización otorgada por las Cortes al Gobierno en la Disposición Final Tercera de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, y ampliada mediante ulterior habilitación conferida en la Disposición Final Primera de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988. Así mismo, en relación con el objeto de dicha disposición, este Consejo estimó de gran utilidad la medida proyectada, toda vez que las reiteradas modificaciones producidas en el texto primitivo de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, 6/1997, de 16 julio, en virtud de la Ley 2/2000, de 26 de mayo, de modificación parcial de aquélla; de la Disposición Adicional Undécima de la Ley 9/2000, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2001; así como la que incorpora en su Disposición Adicional Primera del anteproyecto sometido a consulta, hacían aconsejable, en aras del principio de seguridad jurídica, proceder a refundir en un solo cuerpo normativo el texto original de la referida Ley y las alteraciones sobrevenidas.

-Dictamen número 111/2001, de 10 de octubre, solicitado por el Consejero de Obras Públicas relativo a Anteproyecto de Ley de Protección Pública a la Vivienda de Castilla-La Mancha.

La finalidad de la Norma era, principalmente, según su Preámbulo, la de desarrollar un modelo de organización interna de las ciudades y pueblos de Castilla-La Mancha con barrios diversos socialmente, más solidarios y que ofrezcan una mayor calidad de vida. Para ello, se definía y regulaba el concepto de Vivienda con Protección Pública, disponiendo así de un instrumento importante con el que cubrir las necesidades de vivienda a bajo precio, necesidades que superan en ocasiones la posible oferta de Viviendas de Protección Oficial con una superficie útil máxima de 90 m².

El Consejo Consultivo recogió en su dictamen la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la configuración de la competencia autonómica en materia

de vivienda, y se realizaron algunas observaciones al texto del Anteproyecto que justificaron la recomendación final de reelaborar la norma antes de su elevación al Consejo de Gobierno.

Sobre la doctrina constitucional mencionada, el Consejo señaló que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 152/1988 admitió en su fundamento jurídico 3º la posibilidad de que el Estado pueda incidir sobre la competencia general de una Comunidad Autónoma en materia de vivienda mediante una regulación propia, siempre y cuando se ciña a aquellos extremos que puedan entenderse comprendidos en las bases y coordinación de la planificación económica (artículo 149.1.13ª Constitución Española). Asimismo, reconoce que el Estado no está legitimado para fomentar cualquier actividad en materia de vivienda, sino en tanto en cuanto las medidas de fomento se justifiquen por razón de sus atribuciones sobre las bases de la planificación y la coordinación de la actividad económica y sobre las bases de ordenación del crédito (artículo 149.1.11ª Constitución Española)”.

En cuanto a la configuración de la competencia autonómica, en materia de vivienda, el Tribunal Constitucional indica que la existencia de las competencias descritas que ostenta el Estado sobre la misma “no significa que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de vivienda hayan de quedar absolutamente desprovistas de cualquier atribución por lo que se refiere a las actuaciones protegibles en el sector... En función de aquellas competencias estatutarias, pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado con cargo a sus propios recursos”. Y además, “para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles que les corresponde, las Comunidades Autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política general propuestos.

Por último, la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 152/1988, de 20 de julio y STC 59/1995, de 17 de marzo) reconoce que el Estado, mediante la aportación de recursos presupuestarios propios, puede incidir en el subsector económico de la vivienda y más concretamente dentro del mismo en la actividad promocional, en virtud de las competencias que sobre las bases de ordenación del crédito y sobre las bases y coordinación de la planificación general de la activi-

dad económica le atribuye el artículo 149.1. apartados 11^a y 13^a de la CE. Sin embargo eso no significa que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de vivienda hayan de quedar absolutamente desprovistas de cualquier atribución por lo que se refiere a las actuaciones protegibles en el sector. El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, en su artículo 31.1.2^a atribuye a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha competencias exclusivas en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda. En virtud de estas competencias estatutarias la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha puede definir y llevar a cabo una política de vivienda propia con cargo a sus propios recursos. Esto es lo que pretendía la Junta de Comunidades con el anteproyecto que se remitió para dictamen.

Por lo que se refiere al examen del Texto presentado permitió constatar que el contenido normativo nuevo que se incorporaba al ordenamiento jurídico aplicable en materia de vivienda se movía dentro del marco competencial constitucional y estatutariamente establecido. Así, este nuevo contenido normativo pretendía:

- el establecimiento de una nueva tipología de viviendas con protección pública que comprende, las calificadas de Protección Oficial al amparo del Real Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre, denominadas 90CM, viviendas de 120 m², denominadas 120CM y viviendas de 135 m², denominadas 135CM.

- la promoción pública de viviendas de protección pública, bien directamente o mediante convenio con cualquier administración, con empresas mixtas y con otras entidades de carácter público.

Sin embargo, el anteproyecto se presentó con la forma de una pretendida regulación completa de la materia, lo que conllevaba numerosos problemas de técnica jurídica. En este caso, como ya señaló el Consejo Consultivo en otros supuestos, sin poner tacha de constitucionalidad, estatutariedad o de legalidad, se recomendó la reelaboración de la norma.

-Dictamen número 117/2001, de 30 de octubre, solicitado por la Consejera de Economía y Hacienda, sobre Anteproyecto de Ley de Creación del Instituto de Finanzas de Castilla-La Mancha.

En la Exposición de Motivos del Texto remitido se describía la complejidad económica y financiera en la que se está desarrollando y se desarrollarán las

competencias de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el consiguiente aumento de recursos y la creación de un sector público regional, señalando las necesidades que vendría a cubrir el Instituto de Finanzas.

El dictamen elaborado puso de manifiesto los requisitos de tramitación del Anteproyecto y la naturaleza de la Ley en tramitación.

Respecto al primer aspecto, se señaló que quedaba a criterio del órgano encargado de la elaboración, en la primera fase de ésta, y al del Consejo de Gobierno, una vez tomado en consideración el texto del Anteproyecto, la apreciación de qué antecedentes y trámites son precisos para su confección. Esta indeterminación se explica, como reiteradamente ha recordado este Consejo, “por la posterior tramitación que siguen, una vez aprobados como proyectos de Ley en los Parlamentos, de tal manera que es sólo en este ámbito en el que la ausencia de alguna actuación o antecedente necesario, adquiere relevancia a efectos de su aprobación” (Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986, de 29 de julio).

Asimismo, la norma proyectada era de carácter fundamentalmente organizativo, con lo cual los requisitos de tramitación exigidos eran exclusivamente aquellos que el Consejo de Gobierno pueda determinar. Lo que significaba que, tal y como señalaba el informe de la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda que consta en el expediente, no resultaba necesario en este supuesto el informe del Consejo Económico y Social, teniendo en cuenta que no se afectaba al ámbito económico o social de la Región, sino que tan sólo se trataba de crear un instrumento para el ejercicio de funciones de la competencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

En cuanto a naturaleza de la Ley en tramitación, se señaló que, en cuanto tenía por único objeto la creación de la referida empresa y la determinación de los aspectos básicos de funcionamiento, había de ser considerada como una Ley singular o de caso único, categoría que engloba una diversidad de normas de rango legal coincidentes en la falta de generalidad, abstracción y vocación de permanencia que caracteriza a las Leyes. Con el propósito de efectuar una más rigurosa exposición de las características identificadoras de tal categoría de Leyes, resultaba conveniente acudir a la definición formulada por el Tribunal Constitucional (Sentencia 166/1986, de 19 de diciembre) cuando alude a las mismas como “aquéllas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agotan su contenido y eficacia en la adopción de la medida tomada por

el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro”, afirmando además sobre ellas que “se configuran como ejercicio excepcional” de la potestad legislativa y que, por ello, deben ser utilizadas restrictivamente en aquellos supuestos en que sea preciso “arbitrar una solución adecuada a una situación singular”.

Así, dado el restrictivo uso propuesto por el Tribunal Constitucional en la Sentencia anteriormente aludida, resultó conveniente evaluar las razones de excepcionalidad que en el supuesto examinado imponían recurrir a la fórmula de la denominada Ley singular; toda vez que en nuestra Comunidad Autónoma otras Leyes (artículo 50 de la Ley 6/1985, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, y artículo 7.g) de la Ley 6/1997, de Hacienda de Castilla-La Mancha) contienen habilitaciones que facultan genéricamente al ejecutivo regional para la constitución de empresas públicas. Pues bien, tales razones parecían ser, en primer lugar, la inexistencia de una Ley que, como prevén los artículos 4 y 11.h) de la referida Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, regule con carácter general el régimen económico y financiero de las empresas que integran el sector público regional, motivo que justificaría que la definición de los rasgos específicos de tal índole aplicables a la futura entidad fueran incorporados a una norma legal que, simultáneamente, autorizase su constitución; en segundo lugar, la necesidad de satisfacer la exigencia legal impuesta por el artículo 91, apartado 1, de la Ley 6/1997, antes referida, para autorizar la concesión de avales por la Junta de Comunidades, actuación prevista específicamente en el artículo 9 del Anteproyecto objeto del dictamen; y, finalmente, la utilidad de dicha norma como medio de habilitación de los fondos precisos para la constitución de la empresa, pues, dado el principio de especialidad de los créditos consignados en la Ley de Presupuestos de cada ejercicio, la constitución de la empresa tras la entrada en vigor de dicha Ley anual, podría precisar una ulterior autorización presupuestaria en vía parlamentaria.

El dictamen concluyó ninguna observación de carácter esencial al texto del Anteproyecto dictaminado.

-Dictamen número 119/2001, de 6 de noviembre, solicitado por la Consejera de Industria y Trabajo, sobre Anteproyecto de Ley de Creación del Instituto de Promoción Exterior de Castilla-La Mancha.

La finalidad perseguida con la creación de este Instituto era fundamentalmente el apoyo y desarrollo económico de la Región en el terreno de la promoción de las exportaciones, al tiempo que serviría de impulso a la pequeña y mediana empresa regional en la actividad de los mercados internacionales.

Las cuestiones principales planteadas en el expediente estaban referidas a la competencia que en materia de sus instituciones de autogobierno ostenta la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha y a determinar si la actividad que realizaría el Instituto tendría carácter mercantil, requisito que determinaría el régimen jurídico de su actividad contractual.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, el Consejo señaló que tal y como se indicó en su anterior Dictamen 2/1999, de 12 de enero, al hablar de tales instituciones “se incluyen no sólo las ordenadas por sus propias normas, sino también las referidas a la ejecución de la legislación estatal”. Igualmente, y en ese mismo Dictamen, se recogió la doctrina del Tribunal Constitucional establecida en su Sentencia de 14 de junio de 1982, en la que se manifiesta que “las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de su autonomía, pueden orientar su acción de gobierno en función de una política propia sobre una materia, aunque en tal acción de gobierno no puedan hacer uso sino de aquellas competencias que específicamente les estén atribuidas. Dentro de ellas está, sin duda, la necesaria para fijar la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno. Estas instituciones son primordialmente las que el mismo Estatuto crea y que están, por ello constitucionalmente garantizadas, pero no sólo ellas, pues la Comunidad Autónoma puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario [...]. La organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno habrán de establecerse dentro de las normas de cada estatuto.”

Respecto a la segunda de las cuestiones planteadas, el interrogante fue despejado a la luz de la doctrina del Consejo de Estado recogida en su dictamen 2718-1/95, de 14 de diciembre, dictado en contestación a una consulta sobre si el Instituto Español de Comercio Exterior estaba incluido o no en el ámbito de aplicación de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas. El Instituto Español de Comercio Exterior fue creado por Real Decreto-Ley 6/1982, de 2 de abril, para la promoción comercial exterior y el fomento de la exportación, es decir, para realizar una actividad de fomento típicamente administrativa, al igual que el Instituto de Promoción Exterior de Castilla-La Mancha. Según el citado dictamen, “cualquiera que sea la calificación administrativa que merezca la actividad del Instituto, dentro del esquema clásico, lo que no puede negarse es que sirve intereses generales de política económica que trascienden de los del propio sector y contribuye a satisfacer necesidades que indudablemente tienen carácter mercantil. [...] Es cierto que una cosa es comerciar y otra fomentar el comercio; pero lo que la Ley 13/1995 exige, para excluirlas de su ámbito de aplicación, no es que las entidades públicas comercien sino que hayan sido creadas

para satisfacer necesidades de carácter mercantil, y sería un contrasentido afirmar que el Instituto Español de Comercio Exterior no sirve a necesidades de carácter comercial”. Concluyendo en Consejo de Estado que el ICEX no estaba incluido en el ámbito de aplicación subjetiva de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Finalmente, el dictamen no formuló consideración alguna de carácter esencial, informando favorablemente el Anteproyecto dictaminado.

-Dictamen número 124/2001, de 12 de noviembre, solicitado por la Consejera de Administraciones Públicas, sobre Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 3/1988, de 13 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Se sometió a la consideración del Consejo Consultivo el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 3/1988, de 13 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, cuyo objeto no era otro que facilitar las medidas necesarias, entre ellas la creación de Escalas, para posibilitar el proceso de funcionarización del personal laboral, previsto en la Disposición Transitoria Segunda de dicha Norma.

El dictamen recogió la doctrina general referida a la Función Pública autonómica, y en especial, la contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio, que, en cuanto a los conceptos que deben entenderse integrados en el contenido del régimen estatutario de los funcionarios públicos, manifestó que “es éste un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y *a priori*, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normativa relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas”.

En consonancia con tal contenido, el artículo 15 de la referida Ley 3/1988 preveía que los funcionarios de carrera de la Administración de la Junta se integraran en los Cuerpos y Escalas que por la aludida Norma eran creados, así como en aquéllos que en el futuro pudieran crearse. En su segundo párrafo disponía que “la creación, modificación o extinción de Cuerpos y Escalas se hará, en todo caso, por Ley”, reservando así al órgano legislativo regional la deci-

sión sobre el número, denominación y organización de los mencionados Cuerpos y Escalas.

Por su parte, la Disposición Transitoria Segunda de la aludida Norma, en su nueva redacción dada por Ley 1/1999, de 4 de marzo, contemplaba la posibilidad con que ha de contar el personal laboral fijo de la Administración Regional que desempeñe con carácter definitivo un puesto de trabajo que sea clasificado como propio de personal funcionario en las relaciones de puestos de trabajo, de acceder por una sola vez a la condición de funcionario en el Cuerpo en que se encuentre adscrito dicho puesto, siempre que posea la titulación necesaria y reúna los demás requisitos exigidos, mediante la superación del correspondiente proceso selectivo que se convoque para este personal de forma autónoma y específica.

La creación de dichas Escalas mediante la norma proyectada se configuraba como el instrumento necesario para hacer posible la integración del personal laboral en los cuerpos y puestos funcionariales, dado que permitiría conjugar la especialización que caracteriza los puestos de personal laboral, según las categorías y especialidades fijadas en el vigente Convenio Colectivo, con el sistema generalista que presenta el ámbito funcionarial, constituido por grandes grupos y muy pocas escalas específicas en cada uno de ellos, de modo que permitía una gran movilidad a los afectados adscritos a los mismos, a fin de asegurar, de esta forma, que no se viera mermada la eficacia del servicio público que se ha de prestar al ciudadano mediante el desempeño de las funciones que tienen encomendadas.

El dictamen finalizó informando favorablemente el Anteproyecto, sin realizar observaciones de carácter esencial.

2. Dictámenes sobre recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia

-Dictamen número 80/2000, de 19 de octubre, solicitado por la Consejera de Industria y Trabajo, sobre la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 7 del Real Decreto-Ley 7/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes en el Sector de las Telecomunicaciones.

La principal novedad del precepto que se cuestiona es que la prestación del servicio de inspección técnica de vehículos por particulares deja de realizarse en

régimen de concesión, aunque se mantiene su sometimiento a autorización administrativa. Además, dicha autorización deberá otorgarse, en todo caso, cuando se cumplan los requisitos técnicos que la norma dictada en aplicación del Real Decreto-Ley prevea, esto es, se trata de una autorización reglada, eliminando la discrecionalidad que el régimen concesional permitía a la Administración, en cuanto al establecimiento de estaciones de Inspección Técnica de Vehículos.

El estudio del precepto cuya constitucionalidad se cuestiona, se estructura en el dictamen en dos bloques; en el primero de ellos se examina si en el instrumento jurídico del cual forma parte, el Real Decreto-Ley 7/2000, de 23 de junio, concurren los requisitos exigidos por el artículo 86 de la Constitución, y en particular el relativo a la “extraordinaria y urgente necesidad”; y en el segundo se analiza la constitucionalidad de la regulación que establece el artículo cuestionado a fin de determinar si su contenido supone una invasión de las competencias que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha ostenta con carácter exclusivo en materia de industria en virtud de lo dispuesto en el artículo 31.1.26^a de su Estatuto de Autonomía.

Por lo que respecta a la primera de las cuestiones señaladas, y tras el estudio de la doctrina del Tribunal Constitucional en torno al presupuesto fáctico que legitima constitucionalmente la utilización de la figura del Real Decreto-Ley, esto es la existencia de una necesidad que, requiriendo el tratamiento a nivel de ley, revista el carácter de extraordinaria y urgente, se advierte en el dictamen que de la lectura de la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley cuestionado no se advierte justificación alguna de la regulación propuesta, y es esta misma ausencia de justificación, sin que se describa en modo alguno qué situación concreta se pretende abordar con tales medidas, la que impide constatar si concurre la “conexión de sentido o relación de adecuación” (STC 182/1997, de 28 de diciembre) entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el Real Decreto-Ley se adoptan.

Por lo que respecta al requisito de la urgencia, se advierte que el régimen de autorizaciones que contempla el apartado 2 del artículo 7 para acceder a la actividad de inspección de vehículos, no tiene eficacia inmediata desde la entrada en vigor del Real Decreto-Ley, sino que será necesario para ello que se acredite por parte del titular de la instalación que ésta reúne una serie de requisitos técnicos que habrán de establecerse reglamentariamente en el plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor de la norma. Es decir, se trata de un precepto que, por su contenido no modifica “de manera instantánea la situación jurídica existente”, sino que

difiere tal modificación a un futuro desarrollo reglamentario que habrá de llevarse a cabo, de acuerdo con el precepto legal en un plazo de cuatro meses, situación ésta que no permite apreciar la urgencia de la norma cuestionada.

No obstante, y por aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional recaída en situaciones semejantes a la que se acaba de describir, el hecho de que por el momento no se puedan otorgar las autorizaciones que contempla el citado artículo 7, podría calificarse como un supuesto de “imposibilidad técnica de aplicación inmediata” (STC 23/1993, de 21 de enero) de la norma en tanto que es necesario para ello la regulación por vía reglamentaria de los requisitos técnicos que han de reunir las instalaciones para las que se concederán tales autorizaciones.

En definitiva, concluye el dictamen que no existiendo el presupuesto habilitante del artículo 86.2 de la Constitución para la aprobación del Real Decreto-Ley 7/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes en el Sector de las Telecomunicaciones, debe considerarse inconstitucional el artículo 7 del mismo que regula la prestación de los servicios de Inspección Técnica de Vehículos, si bien y por lo que se refiere al requisito de la “urgencia”, un recurso de inconstitucionalidad en el que se adujese su ausencia, tendría pocas posibilidades de prosperar de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional.

En cuanto a la adecuación al orden constitucional de competencias del artículo 7 del Real Decreto-Ley, se analiza en el dictamen si los títulos competenciales invocados –artículo 149.1.3ª y 21ª de la Constitución–, permiten una intervención estatal en la materia.

Por lo que respecta al artículo 149.1.21ª, sólo tiene conexión con la materia regulada en el Real Decreto-Ley, la competencia exclusiva del Estado en materia de “tráfico y circulación de vehículos a motor”, y al respecto se alude en el dictamen a la doctrina del Tribunal Constitucional conforme a la cual en dicho ámbito material “no cabe encuadrar la regulación de los procesos de fabricación de esos elementos ni las actividades ejecutivas de verificación reglada del cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos”, y ello aun cuando estas actividades tengan cierta repercusión indirecta sobre el transporte, sobre la seguridad del tráfico e incluso sobre otras materias como la Protección Civil o la Seguridad Pública (STC 203/1991, de 26 de noviembre).

De acuerdo con dicha doctrina constitucional, entiende el Consejo que la

regulación del régimen jurídico y de las condiciones técnicas de las estaciones de Inspección Técnica de Vehículos sólo de manera muy mediata pueden tener alguna influencia sobre la seguridad del tráfico, por lo que difícilmente puede entenderse incluido en el título de competencia exclusiva del Estado las medidas contenidas en el Real Decreto-Ley sometido a examen. El Estado, por tanto, podrá imponer la exigencia, por motivos de seguridad vial, de revisiones periódicas, y las condiciones en que éstas deben desarrollarse, pero es competencia autonómica la determinación de la forma de prestar el servicio y las condiciones en que debe prestarse.

Por lo que respecta al otro título invocado –el artículo 149.1.13ª de la Constitución– y atendiendo igualmente a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional recaída en torno al citado título, concluye el dictamen señalando que dada la incidencia económica de la actividad en el conjunto de la actividad económica del país, resulta cuando menos desproporcionada la invocación a dicho precepto, so pena de considerar al mismo como atributivo de una competencia universal en materia económica del Estado, no pudiendo oponerse a ello el que la medida adoptada se enmarque en un conjunto de medidas liberalizadoras de la economía, pues ello significaría que toda medida, aún insignificante desde el punto de vista de la actividad económica podría ser adoptada, aún afectando a la distribución constitucional de competencias, si se acompaña de medidas que sí cumplen los presupuestos exigidos por el Tribunal Constitucional para encuadrarlas en las bases de la ordenación general de la economía. Resulta evidente por tanto, en el presente supuesto que la restricción de la competencia autonómica en materia de industria que supone la medida, al imponer un determinado régimen jurídico de prestación del servicio de Inspección Técnica de Vehículos, no es proporcional a la incidencia que la medida adoptada por el Estado tiene en la ordenación general de la economía.

En definitiva se concluye en el dictamen que no apreciándose que los títulos invocados habiliten al Estado para la adopción de las medidas sobre Inspección Técnica de Vehículos contenidas en el artículo 7 del Real Decreto-Ley 7/2000, de 23 de junio, deben reputarse contrarias al orden constitucional de competencias.

El presente dictamen contó con el voto particular discrepante del Consejero D. Ángel Ortega Benayas por entender que el artículo 7 del Real Decreto-Ley 7/2000, de 23 de junio, resulta conforme a la Constitución respetando el artícu-

lo 86.1 de la misma y el artículo 31.1.26^a del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha al haber sido dictada al amparo de las competencias que ostenta el Estado en virtud del artículo 149.1.13^a de la Constitución.

-Dictamen número 46/2001, de 19 de marzo, solicitado por el Consejero de Bienestar Social, sobre la posible inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Los concretos preceptos cuya constitucionalidad se cuestiona son los apartados 5, 6, 7 y 9 del artículo primero de la citada Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, y la principal novedad que plantea su regulación es que partiendo del reconocimiento de distintos derechos a los extranjeros, como son el de reunión y manifestación, asociación, educación y sindicación y huelga, se somete su ejercicio a la condición de que los extranjeros obtengan una “autorización de estancia o de residencia”, o bien en el caso del derecho de huelga, un permiso de trabajo.

Parte el dictamen del estudio del artículo 13.1 del Texto Constitucional y de la jurisprudencia recaída en torno al mismo, para llegar a la primera premisa de la que ha de partir el examen de constitucionalidad, y es que los derechos que son objeto de regulación forman parte de aquellos derechos y libertades que pertenecen a todos los extranjeros, si bien “en los términos que establezcan los tratados y la Ley”, por lo que la cuestión principal que se plantea en el citado examen es la de distinguir la delimitación legal del contenido posible de cada uno de los derechos, del establecimiento por Ley de un condicionamiento a su ejercicio que, en la práctica, incida de forma discriminatoria en el campo de la titularidad constitucionalmente establecida.

En cuanto al examen de la interpretación constitucional de los derechos y libertades públicas, advierte el Consejo que según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, la fuerza expansiva de tales derechos obliga a que las limitaciones que pueden experimentar hayan de ser interpretadas en todo caso de forma restrictiva, y no pueden llegar a limitarlos de manera que se desnaturalicen o se hicieran impracticables; pero además, y por aplicación del artículo 10.2 de la Constitución, la regulación de los denominados derechos de configuración legal habrá de respetar en todo caso los mandatos que dimanen de los tratados y acuerdos internacionales que sobre tales derechos hayan sido ratificados por España.

Se aborda por ello en el dictamen el tratamiento que se da a los derechos cuestionados en los Tratados Internacionales de mayor influencia en el ámbito, y en concreto el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950, la Declaración Universal de Derechos del Hombre, de 10 de diciembre de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 de diciembre de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de la misma fecha que el anterior, y la Convención sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, para concluir que todos los derechos que se contienen en dichas normas internacionales se reconocen a todas las personas que se encuentren en el territorio de cada Estado y estén sujetos a su jurisdicción, reconocimiento por tanto que no excluye a los extranjeros, ni a una parte de estos delimitada por una situación específica que los identifique.

Aplicando las determinaciones que se derivan de la Constitución y de los Tratados y Convenios Internacionales a las cuestiones que se plantean en la consulta, señala el Consejo que dadas las muy diversas circunstancias en las que pueden hallarse los titulares de estos derechos, no cabe descartar la posibilidad de que el ámbito y modo de su ejercicio pueda ser en parte distinto, respetando en todo caso el contenido esencial del derecho, y el contenido normado por el Derecho Internacional convencional, pero tal posibilidad tampoco conllevaría la de establecer una diferencia entre titulares que pueden ejercer el derecho y titulares que no pueden hacerlo porque se supedita el ejercicio a una condición que precisamente identifica a toda una categoría de titulares.

La Ley cuya constitucionalidad está en cuestión pretende inequívocamente que la titularidad de los derechos de Reunión, Asociación, en parte el de educación, y el de Sindicación, venga determinada por la autorización de estancia o residencia, y el de huelga por la autorización de trabajo. El tenor literal de tales preceptos rinde un tributo formal a la titularidad constitucional e internacionalmente establecida, pero a renglón seguido niega categóricamente toda posibilidad de ejercicio del derecho si no se logran o hasta que no se logren las correspondientes autorizaciones, por lo que no cabe otra interpretación de los preceptos cuestionados que la siguiente: niegan la titularidad del derecho a toda una categoría de titulares del mismo, mediante el arbitrio de impedirles radicalmente su ejercicio legal.

Advierte el Consejo además que tal resultado no halla amparo alguno en los Tratados y Convenios Internacionales citados anteriormente, y así los Gobiernos

signatarios del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales han reconocido a “toda persona dependiente de su jurisdicción” los derechos y libertades definidos en el Convenio. En consecuencia todas las personas que han ejercitado el derecho a salir de su propio país y que se han colocado bajo la jurisdicción de otro, son ante éste titulares indiscutibles de esos derechos.

Aun admitiendo la posibilidad que las restricciones del ejercicio de ciertos derechos puedan ser más amplias respecto a los extranjeros que no se encuentren legalmente en el país, éstas no significarían la negación de toda posibilidad de ejercicio, ni el sentido y la finalidad podrán ser sino los establecidos en los Convenios y Tratados Internacionales.

Desde esta perspectiva no se adivina cómo pueda convertirse la privación del ejercicio de los derechos de Reunión, Asociación, Sindicación y Huelga en una medida necesaria en una sociedad democrática para los fines que se enumeran en los artículos 11.2 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden público, la protección de la salud o de la moral pública, y la protección de los derechos y libertades ajenas; ni ello aparece justificado en modo alguno en la propia Exposición de Motivos de la Ley 8/2000, de 22 de diciembre. Precisamente en una sociedad democrática el ejercicio de esos derechos por los extranjeros que no se encuentran legalmente en el país puede operar positivamente en la dirección que marcan esos fines, sin obstaculizar –quizá precisamente todo lo contrario– el ejercicio de la indiscutible potestad del Estado para poner fin a esa situación de ilegalidad, bien otorgando, bien denegando, las correspondientes autorizaciones de residencia, estancia y trabajo, según lo que legalmente proceda.

En una sociedad democrática no se concibe el reconocimiento de la personalidad jurídica y su libre desarrollo sin el ejercicio de esos derechos positivos pueden orientarse precisamente a la defensa de los derechos que la ley reconoce incluso a quienes se encuentran ilegalmente en el país y también a lograr la legalización.

Concluye en definitiva el dictamen señalando que los apartados 5, 6, 7 y 9 del artículo primero de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social, son inconstitucionales por vulne-

rar lo dispuesto en los artículos 21, 22, 27 y 28 de la Constitución, respectivamente.

El presente dictamen contó con el voto particular discrepante del Consejero D. Ángel Ortega Benayas en el cual defendió que el artículo primero, apartados 5, 6, 7 y 9 de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, resulta conforme a la Constitución y respeta los artículos 21, 22, 27 y 28 de la misma, en primer lugar porque los preceptos cuestionados regulan derechos y libertades públicos que pertenecen a la persona no en cuanto tal persona sino en su condición de ciudadano, admitiendo dichos derechos diferencias de trato entre españoles y extranjeros, si bien dichas diferencias deben respetar lo establecido en los tratados y en las leyes; y en segundo lugar porque las diferencias introducidas por tales preceptos además de respetar los Tratados y Normas internacionales de aplicación, se han realizado en el ejercicio legítimo por parte del Estado Español de su política de inmigración y obedecen a una finalidad legítima propia de una sociedad democrática y de su bienestar económico y social.

-Dictamen 64/2001, de 22 de mayo, solicitado por el Consejero de Agricultura y Medio Ambiente, relativo a requerimiento de derogación o inaplicación de normativa formulado al Consejo de Ministros, previo al posible planteamiento de un conflicto positivo de competencias ante el Tribunal Constitucional, concerniente a la vulneración del orden constitucional de competencias en que pueden incurrir diversos incisos y preceptos del Real Decreto 117/2001, de 9 de febrero (BOE de 10 de febrero), por el que se establece la normativa básica de fomento de las inversiones para la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios, silvícolas y de la alimentación.

La cuestión planteada trajo su causa en la apreciación por parte del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de que determinados preceptos del Real Decreto 117/2001, de 9 de febrero citado invadían competencias exclusivas sobre agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, atribuidas a la Comunidad Autónoma por el artículo 31.1.6º de su Estatuto de Autonomía, significando, asimismo, que “la jurisprudencia constitucional precisa que la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la economía no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general”.

El dictamen concluyó apreciando que la mencionada normativa estatal vul-

neraba la competencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha atribuida por los artículos 31.1.6º y 39.3 del Estatuto Autonómico, exponiendo que “el establecimiento de las prioridades a las que deben destinarse los fondos con los que el Estado decida apoyar la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios, silvícolas y alimentarios supone que éste no se limita a fijar los sectores o subsectores de la actividad económica en la que ha decidido intervenir por razones de interés general, sino que impone determinados criterios al ejercicio de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, porque como ha declarado el Tribunal Constitucional “cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma, el Estado puede, desde luego decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas...” (STC 13/1992 Fundamento Jurídico 8)”.

Asimismo, se continuó significando que “teniendo en cuenta que los Reglamentos Comunitarios ya han fijado los objetivos y finalidades de las ayudas a la transformación y comercialización de productos agrícolas, aún cuando el Estado decida cofinanciar dichas ayudas, no puede, ni tan siquiera en relación a sus propias consignaciones presupuestarias, establecer las prioridades del apartado 2 del artículo 6 de la norma cuestionada, que declara prioritarias en todo el territorio nacional las inversiones que en el mismo se detallan.

No parece amparable en el título competencial invocado por el Estado el establecimiento de las prioridades que contienen el art. 6 de la norma cuestionada, pues de otra manera debería aceptarse que la capacidad estatal para establecer las “bases y coordinación de la planificación de la actividad económica” supone la posibilidad de cualquier intervención con incidencia económica, cualquiera que sea su significación en la actividad económica general.

Las propias previsiones contenidas en la Orden FOCAL 2000 sobre formulación de criterios de selección y priorización de las solicitudes y modulación de las ayudas –apartado 1.7 del Programa 3 del Anexo, relativo a industrias y mercados agroalimentarios– comportan que el otorgamiento de las subvenciones

deba producirse en el curso de un procedimiento de concurrencia competitiva, en el que las partes dispongan de idéntico plazo, hecho público, para formular sus solicitudes en condiciones de igualdad y que el análisis y evaluación de los proyectos de inversión presentados se haga de modo simultáneo para valorar comparativamente las iniciativas planteadas y distribuir los créditos disponibles de forma equitativa, atendiendo a los criterios expuestos, en consonancia con el referido principio de concurrencia. Sin embargo, ello no entraña necesariamente, por sí, que la selección y modulación de las ayudas deba efectuarse en un único procedimiento anual, ya que igualmente sería observado dicho principio si los créditos disponibles fueran fraccionados dentro del ejercicio en períodos de inferior duración, efectuando varias convocatorias que ofrecerían a los eventuales beneficiarios una mayor flexibilidad en el impulso de sus iniciativas -al no ser subvencionables las inversiones emprendidas antes de solicitar la ayuda-, o si se celebraran ulteriores convocatorias con créditos no comprometidos en las pretéritas por la insuficiencia de peticiones; ni, menos aún, que esa única convocatoria deba efectuarse con una fecha límite para la presentación de solicitudes, circunscrita al primer semestre del año, toda vez que la autoridad de gestión del programa de ayudas podría igualmente establecer un plazo de presentación de solicitudes más amplio, con término posterior al 30 de junio de cada año y, no obstante, operando con mayor agilidad, lograr que la resolución del procedimiento se produjera en un plazo más breve, que diera satisfacción a las eventuales exigencias planteadas por la Administración del Estado en ejercicio de sus pretendidas funciones de coordinación.

El apartado 2 del citado artículo 8 es objeto de disconformidad en cuanto impone la obligación de publicar la resolución de concesión de ayudas que dicte cada Comunidad Autónoma y establece un plazo para ello -seis meses- computado a partir de la fecha de la convocatoria, que indirectamente incide sobre el propio plazo de resolución.

Concebida como sistema de notificación, imponer forzosamente la publicación de la resolución a través de una norma que no es la reguladora del propio procedimiento, constituye igualmente una injerencia de carácter procedimental que atenta contra la competencia autonómica ya antes aludida en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de organización propia -artículo 31.1.28^a del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha- y que tampoco parece venir justificada en virtud de las facultades de coordinación en materia de planificación de la actividad económica que se invocan como título habilitante del Real Decreto; ya que esa determinación, como el señalamiento de un

determinado espacio de tiempo para su práctica, con repercusión sobre el propio plazo de resolución, constituye una precisión genuinamente procedimental desprovista de justificación plausible, pues los efectos de dicha medida –la publicación de la resolución– pueden ser logrados en orden a la eficacia de los acuerdos recaídos, proporcionando aún mayor seguridad jurídica, mediante la remisión de notificaciones individuales a los beneficiarios de las ayudas y demás interesados.

El artículo 81.7 de la Ley General Presupuestaria contiene previsiones específicas sobre la forma de dar publicidad a las subvenciones reguladas por el mismo, ordenando su publicación trimestral con indicación de la identidad del beneficiario, las cantidades concedidas y los fines perseguidos con las medidas. También el artículo 73 de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha se ocupa del aludido trámite estableciendo en su apartado 1: “será requisito obligatorio e inexcusable que toda norma reguladora de subvenciones indique expresamente la forma y los plazos en los que se dará publicidad de las ayudas concedidas”. Este precepto, inequívocamente aplicable a la modalidad de ayudas cofinanciadas por la Unión Europea y el Estado –ex artículo 69.2 de la citada Ley– no encuentra su reflejo en la Orden de 8 de junio de 2000 (FOCAL 2000), reguladora de la línea de ayudas a las que ahora se refiere el Real Decreto 117/2001, por lo que, aun cuando las disposiciones objetadas constituyen igualmente determinaciones de acusada índole procedimental, que no parecen encuadrables dentro del ámbito de actuación estatal derivado de sus atribuciones de coordinación de la actividad económica, invocado como título competencial habilitante, y no merecen la consideración de “principios”, por su propia concreción y especificidad, al carecer la referida Orden de previsión alguna respecto a la forma de dar publicidad a las ayudas concedidas, cabría considerar que el precepto estatal impugnado sería de aplicación supletoria, conforme a lo significado por el Tribunal Constitucional en su sentencia nº 79/1992, de 28 de mayo, FJ 3, en relación con normas del Estado sobre regulación y concesión de subvenciones del FEOGA, pues cabe entender que “las disposiciones del Estado que establezcan reglas destinadas a permitir la ejecución de Reglamentos Comunitarios [en este caso, el (CE) 1159/2000, de 30 de mayo, sobre actividades de información y publicidad en relación con las intervenciones de los Fondos Estructurales] en España y que no puedan considerarse normas básicas o de coordinación, tienen carácter supletorio de las que puedan dictar las Comunidades Autónomas para los mismos fines en el ámbito de sus competencias”. Desde esta segunda perspectiva la norma resulta innecesaria y, siendo de carácter procedimental, formalmente invade la competencia de la Comunidad Autónoma para regular sus procedimientos administrativos especiales.

El apartado 4 del referido artículo 8, al que se censura su dificultosa inteligibilidad, parece pretender que la resolución única que dicte cada Comunidad Autónoma como colofón al procedimiento de gestión de subvenciones no podrá conceder ayudas que superen en su conjunto, respecto a la aportación estatal, la cantidad aprobada para cada Comunidad Autónoma en las Conferencias Sectoriales de Agricultura y Desarrollo Rural. El controvertido precepto presenta rasgos principales que permiten considerarlo como una singular regla de gestión presupuestaria establecida por el Estado y sólo aplicable a las aportaciones estatales de las ayudas objeto de regulación y que, como tal, parece encajar válidamente en el ámbito de competencia estatal configurado en el artículo 149.1.14ª, –Hacienda General y Deuda del Estado– no citado como título habilitante en el Real Decreto 117/2001; sin perjuicio de que simultáneamente pueda concebirse como una medida de coordinación orientada a garantizar que la financiación estatal alcance un análogo grado de eficacia en todas las Comunidades Autónomas, al ser gestionada presupuestariamente bajo unos mismos parámetros básicos.

La determinación precisa e inequívoca de las aportaciones de cada una de las entidades cofinanciantes reviste en el procedimiento analizado un carácter primordial y aparece íntimamente ligado al propio acto de concesión de las subvenciones, resultando tales datos de participación elementos básicos del acuerdo finalizador del procedimiento de concurrencia -en cuanto instrumento jurídico de otorgamiento de una pluralidad de ayudas que individualmente consideradas deberán respetar las limitaciones cuantitativas establecidas por las entidades cofinanciantes-, y sin los cuales no parece viable que cada copartícipe de las medidas de fomento pueda comprobar siquiera si han sido observados los condicionamientos estipulados en tal sentido. Sin embargo, es lo cierto que la medida contenida en el precepto impone una determinada forma a la decisión administrativa que debe adoptar la Comunidad Autónoma, que trasciende a las exigencias de la Ley 30/92, del 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin que sea amparada por ninguna otra norma de rango legal. En tal sentido la norma cuestionada vulneraría el orden constitucional de competencias al invadir la propia de la Comunidad Autónoma establecida en el art. 39.3 de su Estatuto de Autonomía”.

El dictamen fue objeto de voto particular realizado por el Consejero D. Angel Ortega Benayas, quien subrayando su respeto a la posición mayoritaria sostenida por el resto de los Consejeros, consideró que el Real Decreto 117/2001, de 9

de febrero, por el que se establece la normativa básica de fomento de las inversiones para la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios, silvícolas y de la alimentación, resultan conformes a la Constitución al haber sido dictados al amparo del artículo 149.1.13ª de la misma.

-Dictamen 32/2001, de 1 de marzo, dictado en relación a la posible inconstitucionalidad de los artículos 79 a 86 de la Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001

Para finalizar con la exposición de la doctrina establecida por el Consejo consultivo en relación al planteamiento de cuestiones de conflictos de competencia y recursos de inconstitucionalidad frente a disposiciones estatales, es preciso mencionar brevemente la recogida en el dictamen 32/2001, de 1 de marzo, dictado en relación a la posible inconstitucionalidad de los artículos 79 a 86 de la Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001. En dicho dictamen se continúa la línea mantenida en otros anteriores, relacionados igualmente con el sistema de financiación autonómica, estimando procedente la interposición del recurso de inconstitucionalidad frente a los artículos relacionados, por coherencia y continuidad con los recursos que anteriormente fueron interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.