

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

(De 1 de octubre de 1998 a 30 de septiembre de 1999)

*Almudena Carrasco Redondo,  
José Angel Caamiña García  
y Milagros Ortega Muñoz*  
*Letrados del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha*

**SUMARIO**

- I.- Dictámenes sobre anteproyectos de ley*
- II.- Dictámenes sobre recursos de inconstitucionalidad*

*Al igual que se hizo en el año anterior, se da cuenta en el presente trabajo de los dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha 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 notable incremento de anteproyectos de Ley sometidos a dictamen (en torno a un 40 por ciento respecto de los emitidos el pasado año). En primer lugar se realizará un resumen de la materia concreta sobre la que versan para posteriormente aludir a los aspectos principales de la doctrina del Consejo contenida en los mismos.*

### *I. Dictámenes sobre anteproyectos de Ley*

#### **- Dictamen número 83/1998, de 20 de octubre, solicitado por el Consejero de Educación y Cultura, sobre el anteproyecto de Ley del Consejo Escolar de Castilla-La Mancha.**

Es objeto del anteproyecto la regulación del Consejo Escolar de Castilla-La Mancha, órgano consultivo y de asesoramiento del Gobierno Regional, así como de participación de la sociedad castellano-manchega en la programación general de la enseñanza en los niveles anteriores a la Universidad, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

La creación de dicho órgano consultivo tiene su fundamento último en lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución que, al determinar el contenido del derecho a la educación, señala correlativamente a su reconocimiento y como presupuesto para hacerlo efectivo, la obligación de los poderes públicos de realizar una programación general de la enseñanza con participación efectiva de todos los sectores implicados. De las Leyes Orgánicas que el Estado ha dictado en desarrollo del referido precepto constitucional, es en el Título Segundo de la Ley 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, donde se concreta la forma en que ha de hacerse efectiva por los poderes públicos, tanto estatales como autonómicos, dicha participación. Particularmente, en su artículo 29 se establece la necesidad de institucionalizar la misma mediante la creación de órganos colegiados, uno de carácter estatal y otros de ámbito autonómico e incluso de áreas territoriales más reducidas.

Se contempla de este modo, la existencia del Consejo Escolar del Estado como órgano consultivo en materia educativa y foro en cuyo seno quedan representados los diferentes sectores sociales implicados en esta materia, estableciendo en el artículo 34 la existencia de un órgano de este tipo en cada Comunidad Autónoma para su respectivo ámbito territorial, cuya composición y funciones serán regulados por una Ley de la Asamblea Regional correspondiente, sin otro condicionante que el de garantizar en todo caso, a efectos de programación de la enseñanza, la adecuada participación de los sectores afectados.

El Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha acomete esta iniciativa legislativa, desde la perspectiva del artículo 37.1 del Estatuto de Autonomía, que dispone que la Comunidad Autónoma tiene competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado primero del artículo 81 de la misma,

lo desarrollen y sin perjuicio de las facultades que atribuye el número 30 apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.

De esta forma, en la determinación del alcance de la competencia autonómica en la materia ha de tenerse en cuenta la circunstancia de encontrarse el derecho a la educación catalogado como fundamental por la Sección Primera del Capítulo II del Título I de la Constitución, lo que implica, tanto la reserva de su desarrollo a la Ley Orgánica según lo dispuesto en el artículo 81.1, como la incidencia de la competencia que el artículo 149.1.1ª atribuye igualmente al Estado para “regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”.

El contenido del anteproyecto presentado se muestra, a juicio del Consejo Consultivo, respetuoso con la normativa estatal de la que constituye desarrollo legislativo, sin que por dicho órgano se formularan observaciones al texto que pudieran revestir el carácter de esenciales, precisando únicamente determinados extremos de orden menor que afectaban a concretos aspectos del documento final.

No obstante, se estima conveniente hacer mención a la observación realizada acerca de la incidencia que, respecto a la plenitud del ejercicio de la competencia autonómica, pudiera haber tenido la circunstancia de no haberse producido hasta el momento en que el Gobierno regional remitió el texto del anteproyecto, los trasposos de servicios desde el Estado a la Comunidad Autónoma en materia de enseñanza no universitaria.

Se recuerda al respecto lo reiteradamente manifestado por el Tribunal Constitucional en numerosas Sentencias (entre otras, 76/1983, de 5 de agosto; 87/1983, de 27 de octubre; 88/1983, de 27 de octubre; 103/1989, de 8 de junio; 147/1991, de 4 de julio; 220/1992, de 11 de diciembre; 278/1993, de 23 de septiembre y 161/1996, de 17 de octubre) en referencia a que la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas se produce “*ope legis* con la sola mención estatutaria” de manera que “los decretos, lejos de atribuir competencias, no operan en puridad sino como un mecanismo de traspaso de los servicios y de los medios personales y materiales precisos para el pleno ejercicio de competencias estatutariamente transferidas” (Sentencia 109/1998, de 21 de mayo). Lo que tampoco supone, como mantiene la Sentencia 25/1983, de 7 de abril, que el ejercicio de estas competencias estatutariamente asumidas quede subordinado a la efectividad de los trasposos, pues “la atribución de competencias por el Estatuto implica su ejercicio inmediato si para ello no se requieren medios per-

sonales o materiales”, de manera que “sólo cuando el traspaso de servicios es necesario e imprescindible, se convierte en condición del pleno ejercicio de competencia, caso en que es lícito que el Estado las ejerza mientras los servicios no están transferidos”.

Tratándose el anteproyecto de un órgano autonómico de nueva creación al que no parece que vayan a afectarle las futuras transferencias de medios personales y materiales, no existe inconveniente, y así lo manifiesta el Consejo, en admitir la posibilidad de que la Comunidad Autónoma ejerza en este campo su competencia legislativa sin esperar a esos traspasos.

**- Dictamen número 84/1998, de 20 de octubre, solicitado por el Consejero de Administraciones Públicas, sobre el anteproyecto de Ley dirigido a la modificación de determinados aspectos de la Ley 3/1988, de 13 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de Castilla-La Mancha.**

El anteproyecto de Ley objeto de dictamen pretende llevar a cabo diversas alteraciones en el texto de la Ley 3/1988, de 20 de octubre, de Ordenación de la Función Pública de Castilla-La Mancha, mediante la introducción de modificaciones o adiciones en algunos de sus preceptos y la creación de nuevas disposiciones que se agregarían a las Disposiciones Adicionales ya existentes, elevando a diez el número de éstas. De las reformas emprendidas presentan una singular importancia las encaminadas a efectuar alteraciones en la regulación de las titulaciones exigidas para el ingreso en los distintos Cuerpos, que afectan especialmente al Ejecutivo, Auxiliar y Subalterno; la dirigida a la creación de nuevas escalas en los ámbitos de trabajo relacionadas con el funcionamiento de Archivos, Bibliotecas y Museos y los Sistemas y Tecnologías de la Información; y la tendente a establecer medidas de racionalización del sistema de empleo público consistentes en la regulación del acceso a la condición de funcionario de los contratados laborales fijos que estuviesen desempeñando funciones de índole administrativa. Algunas de estas iniciativas son objeto de consideraciones de carácter esencial por parte del Consejo.

En relación con la propuesta de regulación de titulaciones para el encuadramiento de los empleados públicos en los distintos cuerpos funcionariales, la hasta ahora contenida en el artículo 16 de la Ley 3/1988, de 13 de diciembre se correspondía con la establecida en el artículo 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, precepto éste que posee carácter básico de conformidad con lo establecido en el artículo 1.3 de la misma Ley, y que, por lo tanto, ha de ser respetado en las distintas regulaciones que

sobre dicha materia establezcan las Comunidades Autónomas de acuerdo con su competencia. Este precepto no ha sido objeto de modificación hasta la fecha, en el sentido de adecuarlo a las nuevas titulaciones que se establecen en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre; sin embargo, habiéndose establecido tales equivalencias en la Disposición Adicional Cuarta de dicha Ley, habrá que estar a las mismas a la hora de delimitar en qué grupos de titulación deberán incluirse los distintos Cuerpos, Escalas, Clases y Categorías de funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas.

Dado que, en varios casos, las titulaciones referidas en la modificación que el anteproyecto pretende del artículo 16 de la Ley 3/1988, de 13 de diciembre, no se corresponden con las establecidas por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley Orgánica 1/1990, ya aludida –así, en lo concerniente a algunas titulaciones previstas para el ingreso en los grupos C y D–, deberá procederse a una adecuación de las mismas a las reguladas por esta Ley; dado que, de otra forma, podría incurrirse en una vulneración de la legislación básica dictada en la materia por el Estado al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.18ª. de la Constitución.

De otro lado, respecto al sistema diseñado para posibilitar una racionalización del sistema de empleo público, a través de un proceso de funcionarización de los empleados labores que vengán prestando funciones de naturaleza administrativa, consistente, para quienes hubieran adquirido la condición de contratado laboral fijo en virtud de oposición o concurso-oposición, en la mera superación de un curso selectivo, de al menos cuarenta horas, que versará “sobre materias relacionadas con el funcionamiento y la organización de la Administración”, cabe manifestar que con ello no parece que se garantice el respeto a los principios constitucionales de mérito y capacidad en el acceso a la función pública; pues la omisión de un proceso selectivo previo consistente en un concurso, oposición o concurso-oposición para el acceso a la función pública infringe lo establecido en el artículo 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, aplicable también al personal laboral de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, habida cuenta de su carácter básico. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha resaltado en la Sentencia 151/1992, de 21 de octubre, el carácter excepcional y necesitado de una interpretación restrictiva que merecen las derogaciones del referido artículo 19.1, y en la Sentencia 302/1993, de 21 de octubre, señala que el mandato de integración automática en la función pública, “sin efectuar pruebas objetivas de reclutamiento, aunque fueran específicas o de turno restringido” supone una vulneración del artículo 19.1 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, norma general y de carácter básico.

El Consejo entiende que la mera superación de un curso de formación como medio de acceder a la función pública tampoco constituye garantía suficiente de la aptitud y conocimientos del aspirante para desempeñar el puesto en cuestión, máxime si tenemos en cuenta su genérico contenido, que, en modo alguno, puede asegurar que quien lo supere estará en posesión de conocimientos adecuados e idóneos para acceder al Cuerpo al que figure adscrito el correspondiente puesto. A estos efectos ha de tenerse presente que el citado artículo 19. 1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, establece en su párrafo segundo la necesidad de que cualquier procedimiento de selección cuide especialmente “la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar...”. Este apartado está aludiendo a un principio de razonabilidad entre los conocimientos exigidos para poder superar el proceso selectivo y las funciones propias del puesto o cargo a desempeñar, principio que, al igual que los restantes enumerados en dicho artículo 19, tiene carácter básico y resultaría igualmente quebrantado, posibilitándose con ello el acceso a la función pública mediante la superación de un curso cuyo contenido no guarde una relación directa con los conocimientos y aptitudes específicos del Cuerpo al que se vaya a acceder.

Finalmente, tampoco cabe afirmar que la previa superación de otras pruebas selectivas para obtener la condición de laboral fijo justifique una diferencia de trato en el proceso de funcionarización, dado que ambas relaciones de empleo, laboral y funcionarial, son de distinta naturaleza y no pueden ser equiparadas respecto a la generación de derechos y obligaciones en la relación jurídica que crean entre empleado y Administración. Así mismo, hay que considerar la posibilidad de que los conocimientos que se exigieron a dicho personal para acceder a la condición de empleado laboral fijo, difieran sensiblemente de las funciones que realmente estén desempeñando en el puesto que ocupen en la actualidad.

**- Dictamen número 1/1999, de 12 de enero, solicitado por el Consejero de Agricultura y Medio Ambiente, sobre el anteproyecto de Ley de Conservación de la Naturaleza y Evaluación del Impacto Ambiental.**

Según se expresa en el Preámbulo que acompaña al anteproyecto, los objetivos del mismo se agrupan en torno a dos grandes bloques de materias: la conservación de la naturaleza y la evaluación del impacto ambiental, bloques que conviene regular conjuntamente por cuanto cuando “se consiga la plena implantación de la Red Natura 2000 en Castilla-La Mancha, la mayor parte de las evaluaciones ambientales se van a corresponder con actividades que afecten a ZEPAs y ZECs”. Entre los objetivos más relevantes que se propone la norma para la conservación de la naturaleza, se resalta el desarrollo de la normativa básica

en lo que se refiere a procedimientos relacionados con Planes de Ordenación de Recursos Naturales, Planes Rectores de Uso y Gestión de Espacios Naturales Protegidos, catalogación de especies amenazadas y planes de conservación de éstas, así como establecer normas adicionales de protección en relación a nuevas categorías de espacios naturales protegidos, mecanismos de protección de especies autóctonas, elementos geomorfológicos y hábitats vegetales singulares. Asimismo, en esta materia, pretende el Anteproyecto establecer fórmulas de coordinación entre la administración medioambiental y las administraciones hidráulica, de obras públicas, minas, industria, agricultura, montes, caza y turismo, a fin de que en los expedientes administrativos de la competencia de éstas se tenga en cuenta las necesidades de protección de la naturaleza. Respecto a la evaluación del impacto ambiental, se destaca la necesidad de establecer una intervención a través de este instrumento más amplia a la prevista en la normativa básica del Estado, en atención a la peculiar coyuntura medioambiental de la Región.

El examen del anteproyecto se inicia con un resumen de la principal doctrina del Tribunal Constitucional en torno al sistema de distribución de competencias que la Constitución y los Estatutos de Autonomía han establecido en materia de “medio ambiente” y de aquellos títulos competenciales conexos con esta materia (SSTC 64/1982, 77/1984, 103/1989, 149/1991, de 22 de junio de 1995, entre otras), para posteriormente hacer objeto de examen, por una parte, determinados preceptos del mismo en los cuales se observan colisiones bien con la legislación estatal de carácter básico o bien con la dictada por el Estado en el ejercicio de competencias exclusivas, y por otra, determinados extremos de técnica legislativa.

Por lo que se refiere al examen de los preceptos del anteproyecto son objeto de consideración esencial, entre otros, los siguientes:

- En el artículo 4.3 se establece el régimen de indemnización de las limitaciones de derechos derivadas de la aplicación de la Ley, reduciéndolas a las privaciones singulares “de usos o actividades tradicionales y consolidados” que vinieran realizándose “de forma notoria y consolidada”. Dados los términos en que se haya redactado el anteproyecto, supone la inclusión de limitaciones difícilmente justificables siendo así que toda privación singular, efectiva y evaluable económicamente debería, de aceptarse tal principio, ser indemnizada, sea de un uso o actividad tradicional o de cualquier otro uso.

- La totalidad del artículo 6, “Normas adicionales de protección de los ecosistemas acuáticos”, pretende establecer una regulación acorde con la Sentencia

del Tribunal Constitucional de 22 de enero de 1998, recaída en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial de Castilla-La Mancha. En este esfuerzo de adecuación plantea problemas la redacción del apartado 1, por cuanto en su párrafo segundo parece atribuir a la Consejería la determinación del caudal ecológico de las nuevas concesiones, cuando en la interpretación de la distribución de competencias derivada de la concurrencia de títulos competenciales en la materia, la determinación de los caudales ecológicos corresponde al organismo de cuenca, según tiene declarado el Tribunal Constitucional (Sentencias 243/1993, 15/1998 y 110/1998). Por su parte, el apartado 3 de este mismo precepto, puede estimarse contrario a las previsiones de la Ley de Aguas, al incluir ciertas condiciones en que las autorizaciones a otorgar por el organismo de cuenca son posibles, y en especial cuando impone que dichas autorizaciones sean “excepcionales y motivadas para la realización de actuaciones necesarias y no habituales”.

- El apartado 2 del artículo 11 excede de la competencia de la Comunidad Autónoma al condicionar el reconocimiento de la responsabilidad a cuestiones tales como que “la explotación se haya venido realizando de forma correcta con anterioridad al momento de producirse el daño”, por cuanto corresponde en exclusiva al Estado la regulación del instituto de la responsabilidad patrimonial, no pudiendo las Comunidades Autónomas establecer condiciones distintas de las determinadas por el Estado para asumir la responsabilidad que derive de sus actos.

- Respecto al artículo 30, apartado 2, no resulta posible a la Comunidad Autónoma establecer la aplicación, incluso de carácter supletorio, de sus normas propias a los Parques Nacionales, cuya regulación, por la propia condición de éstos corresponde a su Ley de creación y a la Ley Básica del Estado en la materia, sin perjuicio que sobre dichos espacios serán de aplicación –directa que no supletoria– las normas de la Comunidad Autónoma, que, derivadas de sus títulos competenciales propios, no sean desplazadas por las que regulen el Parque Nacional.

- El artículo 69.3 trae causa del apartado 1 del artículo 28 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, que excepciona de las prohibiciones del apartado del artículo 26 de la misma Ley los supuestos de regulación específica en la legislación de montes, caza o pesca continental, para las especies no catalogadas. Sin embargo, el citado apartado 3 incluye, entre las especies a las que se puede aplicar la excepción, a las catalogadas, vulnerando la Ley básica al no distinguir, como hace ésta, entre las especies catalogadas y las demás de la flora y fauna silvestre.



- El artículo 70 establece, con copia casi absoluta del artículo 28.2 de la citada Ley 4/1989, los supuestos en que, previa autorización administrativa, pueden excepcionarse las prohibiciones contenidas en el artículo 69 del anteproyecto. Sin embargo, los apartados a) y b) contienen modificaciones sobre el texto de la Ley básica que pueden resultar contrarias a ésta. Así el apartado a) permite excepcionar las prohibiciones “por razones imperativas y de interés público de primer orden, incluidas las de carácter socioeconómico y consecuencias beneficiosas de carácter primordial para el medio ambiente”, texto éste que proviene del apartado c) del artículo 13 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres, en la redacción dada por el Real Decreto 1193/1998, de 12 de junio, que, según establece en su exposición de motivos, transponía al ordenamiento interno la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres.

Es lo cierto que aun cuando dicho Real Decreto se dicte con la finalidad de transponer derecho comunitario y en ejercicio de la competencia estatal de legislación básica sobre protección del medio ambiente, según establece su Disposición Adicional primera, en ningún caso su rango permite la modificación de las previsiones contenidas en la Ley 4/1989. Por ello no pudiendo entenderse modificada la Ley básica, el anteproyecto que se somete a dictamen no puede, al menos para las especies catalogadas, establecer supuestos de excepción a las prohibiciones que la Ley básica contiene, que no hayan sido previstas por ésta, por cuanto la posibilidad que alcanza a la Comunidad Autónoma es fijar normas adicionales de protección y en ningún caso le está permitido reducir los niveles de protección de las normas básicas, que en la materia ostentan el carácter de mínimos.

Estas mismas razones resultan de aplicación a lo dispuesto en la letra b) del mismo artículo 70, por cuanto el apartado 2.b) del artículo 28 de la Ley básica solo permite excepcionar las prohibiciones cuando de “su aplicación derivaran efectos perjudiciales para especies protegidas”, mientras que el anteproyecto, en concordancia con el apartado a) del artículo 13 del Real Decreto 1997/1995, permite la excepción en supuestos en que la aplicación de la prohibición produzca efectos “perjudiciales para las especies de flora y fauna silvestres o los hábitats naturales”, supuesto mas amplio y por ello menos protector que el establecido en la Ley básica.

- En los artículos 135, 137 y 152, que regulan la tipificación de las infracciones y sanciones así como su régimen de prescripción, el anteproyecto, ante la

evidente contradicción entre la legislación básica en materia de medio ambiente, y la básica sobre los principios del procedimiento sancionador, opta por seguir ésta última, sin que se encuentre en el expediente justificación de la opción elegida. En la medida en que las infracciones contenidas en el artículo 135 del anteproyecto supongan desarrollo de las establecidas en el artículo 39 de la Ley 4/1989, vulneran este precepto básico, excepto que se entendiera que dicho precepto ha sido derogado por la posterior Ley 30/1992. A este respecto estima el Consejo que la contradicción debe salvarse a favor de la norma especial, la Ley 4/1989, no sólo porque cualquier otra solución haría a ésta inaplicable, sino por la naturaleza de la Ley 30/1992, que no vincula al legislador estatal futuro y no establece expresamente la modificación de las normas legales que se opongan a la misma.

- El apartado 3 del artículo 141 establece un supuesto de expropiación-sanción, que entra dentro del alcance de la competencia autonómica en la materia. Sin embargo no le resulta posible al legislador autonómico establecer el régimen de la determinación del justiprecio y del pago, pues ambas cuestiones forman parte de la regulación del instituto de la expropiación, competencia exclusiva del Estado *ex* artículo 149.1.18ª de la Constitución.

- El Anejo 3 del anteproyecto recoge en buena medida las actividades cuyos proyectos deben ser sometidos a evaluación de impacto ambiental, estableciendo umbrales a partir de los cuales se someterán a dicha evaluación tal y como permite el artículo 4.2 de la Directiva 85/337/CEE en la redacción dada por la Directiva 97/11/CEE. Sin embargo, tal Anejo 3 no incluye la totalidad de los supuestos recogidos en los Anexos de las Directivas comunitarias incumpliendo así la obligación de transposición establecida en ésta, obligación que debe ser cumplida en todo caso antes del 14 de mayo de 1999.

Por lo que se refiere a la técnica legislativa, la observación principal del dictamen se centra en la conveniencia de dividir el anteproyecto en dos distintos que contemplen separadamente los aspectos de la conservación de la naturaleza y del impacto ambiental, en atención a los siguientes argumentos:

- El texto sometido a dictamen no puede considerarse una Ley General en materia de medio ambiente, por cuanto en esencia, se limita a la protección del territorio y de la flora y fauna silvestre que en aquél se desenvuelve, y a la regulación de un instrumento de especial importancia como medida preventiva en la protección del medio ambiente: la evaluación del impacto ambiental. En este sentido se advierte que la técnica de evaluación de impacto ambiental tiene por

objeto no sólo examinar los efectos sobre la naturaleza de determinados proyectos de obras e instalaciones, sino también sobre “la población humana, (...) el aire, el clima, el paisaje...” (artículo 6 del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, de ejecución del Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación del Impacto Ambiental) que exceden de la regulación que hace el anteproyecto de la conservación de la naturaleza, asimismo, y por la amplitud de esta técnica protectora, los proyectos sometidos a evaluación no son sólo los que afecten a espacios especialmente protegidos, sino los que se desarrollen en cualquier parte del suelo del territorio a que afecte la norma, siempre que puedan tener una repercusión negativa sobre los factores ambientales a proteger. Por tanto, vincular ambas cuestiones (la protección ambiental del territorio y la evaluación de impacto ambiental) puede incluso inducir al error de considerar que la técnica de evaluación de impacto ambiental está sólo al servicio de la conservación de la flora y fauna silvestre y de los espacios especialmente protegidos.

- Por otra parte la evaluación de impacto ambiental, como técnica general de protección preventiva del medio ambiente, reúne singularidad material suficiente como para constituirse, por sí misma, en objeto de una Ley especial, separada de normas que establecen mecanismos de protección sólo de un sector de la realidad física que constituye el medio ambiente natural.

- La ya de por sí compleja regulación de la materia medioambiental, por su propio carácter de materia “transversal” (en la terminología del Tribunal Constitucional), en la que confluyen diversidad de títulos competenciales, de regulaciones sobre sectores materiales distintos, con pluralidad de fuentes generadoras de derecho aplicable a la materia, y con constante apelación a otras áreas de conocimiento, ajenas al derecho, y en consecuencia a la necesidad del uso de un lenguaje altamente tecnificado, impone al redactor de las normas un esfuerzo de simplificación, de claridad en las mismas, que las haga asequibles a cualquier operador jurídico, en condiciones tales que le permita la certeza en cuanto al derecho aplicable y en cuanto al significado del mismo.

**- Dictamen 2/1999, de 12 de enero, solicitado por el Consejero de Agricultura y Medio Ambiente, sobre anteproyecto de Ley de creación del Instituto de la Vid y del Vino de Castilla-La Mancha.**

Se prevé en el anteproyecto sometido al dictamen del Consejo Consultivo, la creación de un organismo autónomo denominado “Instituto de la Vid y del Vino de Castilla-La Mancha”, el cual quedará adscrito a la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, teniendo como finalidad el desarrollo del sector vitivinícola

mediante el impulso de la aplicación de nuevas tecnologías, la investigación y la experimentación, dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma, así como la coordinación y colaboración con el sector público y privado relacionados con la viticultura y la promoción y comercialización de los productos vitivinícolas.

La creación del referido organismo autónomo se enmarca dentro del ámbito competencial esbozado en el artículo 31.1.1<sup>a</sup>. del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha que atribuye a la Junta de Comunidades competencia exclusiva en cuanto a la organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno.

En el dictamen emitido a la vista del anteproyecto enviado no se señalan observaciones esenciales, si bien se ponen de manifiesto dos cuestiones que conviene reseñar. Una primera viene derivada de la entrada en vigor de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que ha derogado expresamente la Ley de 26 de diciembre de 1958, sobre Régimen de las Entidades Estatales Autónomas, estableciendo un nuevo régimen jurídico sobre los organismos autónomos del Estado, que a partir de su entrada en vigor vienen a enmarcarse en la categoría de los que, con carácter general, se denominan Organismos Públicos.

Se plantea de este modo si, dado que no existe normativa autonómica propia que contemple la regulación de tales entidades, resultarían de aplicación los preceptos recogidos en el Título III del mencionado texto legal, tal como ha venido afirmando a lo largo del expediente la Consejería proponente, contrariamente a lo manifestado por otros órganos en el trámite previo de audiencia para la elaboración de la disposición.

En primer término, hay que aclarar que la citada regulación carece de carácter básico, en tanto se trata de una norma cuyo objeto es precisamente la organización y funcionamiento de la Administración del Estado, mostrando la propia norma claridad al respecto ya que no sólo no califica de básico ninguno de sus preceptos, sino que manifiesta en su Exposición de Motivos que viene a precisar, exclusivamente para el ámbito de la Administración del Estado y sus Organismos Públicos, algunas cuestiones que la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común no había podido resolver por sus limitaciones propias, señalando a su vez que el carácter de norma básica de la Ley citada en cuanto al régimen jurídico de las Administraciones Públicas y su objetivo de fijar un procedimiento común, conforme a los mandatos del artículo 149.1.18<sup>a</sup>. de la Constitución, obligaba a que

muchos aspectos de su regulación debieran ser precisados normativamente para cada Administración Pública, atendiendo a sus peculiaridades organizativas y funcionales.

Por otro lado, del hecho de que no exista en la Comunidad Autónoma una norma que regule de manera específica el régimen de los organismos autónomos, no puede colegirse en modo alguno la aplicación supletoria del Derecho estatal. La cláusula de supletoriedad a que se refiere el artículo 149.3 de la Constitución trata de que en un Estado donde conviven determinados ordenamientos jurídicos (central y autonómicos) la plenitud del ordenamiento jurídico general no padezca a causa de las lagunas que pudiera provocar la falta de ejercicio de sus competencias por parte de las Comunidades Autónomas.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha manifestado en su Sentencia 118/1996, de 27 de junio, que, una vez que el aplicador del Derecho, utilizando los medios usuales de interpretación, haya identificado una laguna en el ordenamiento autonómico deberá acometerla acudiendo a las normas pertinentes dictadas por el Estado en ejercicio de sus competencias. No obstante destaca que la cláusula de supletoriedad no permite que el Derecho estatal colme sin más la falta de regulación autonómica en una determinada materia, siendo el supuesto de aplicación no la ausencia de regulación, sino una laguna detectada como tal por el aplicador del derecho.

En el supuesto sometido a examen existe un vacío normativo, por lo que el aplicador del derecho no precisa invocar la Ley estatal para crear un organismo autónomo pues, como se ha señalado anteriormente, cuenta con título suficiente para ello en virtud de su Estatuto de Autonomía. Es por ello que puede optar el órgano competente por esta regulación si lo estima conveniente en tanto no exista normativa propia en la materia, y esto en base a la competencia exclusiva de autoorganización que le otorga el Estatuto de Autonomía.

Una segunda cuestión que se plantea a la vista del anteproyecto es la posibilidad jurídica de integrar en el Instituto, tal como dispone su artículo 1.1, los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen de Vinos como órganos desconcentrados del mismo.

La normativa rectora de los Consejos Reguladores viene recogida en la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, del Estatuto del Vino, la Viña y los Alcoholes, definiéndose en concreto en el artículo 99.2 como “entidades públicas que sujetan su actividad al Derecho privado, con la autonomía necesaria para el cumpli-

miento de sus fines. Gozarán de personalidad jurídica independiente de la del Estado y plena capacidad para el desarrollo de sus fines, pudiendo realizar toda clase de actos de gestión y disposición con las limitaciones establecidas en la presente Ley; no estarán sujetos a la Ley de Entidades Estatales Autónomas ni a la de Contratos del Estado. Su gestión en régimen de empresa mercantil se ajustará a las normas de Derecho privado y a los buenos usos mercantiles”.

La referida disposición legal creaba, asimismo, en el artículo 98 el Instituto Nacional de Denominaciones de Origen, un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura, en cuya estructura se integraban como órganos desconcentrados los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen, tal como determina el artículo 101.

Asumida por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en virtud de la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva en materia de denominaciones de origen y otras indicaciones de procedencia relativas a productos de la Región, en colaboración con el Estado (artículo 31.1.7ª), nada obsta para que, paralelamente a lo establecido en la esfera estatal, defina dichos Consejos Reguladores en idéntica situación de desconcentración en relación al organismo autónomo regional.

De esta forma los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen de Vinos de la Comunidad Autónoma continuarán desempeñando las funciones encomendadas por la legislación en vigor, relacionándose con la Administración a través del Instituto de la Vid y del Vino de Castilla-La Mancha, sin variar el régimen de competencias que tienen atribuidas.

**- Dictamen número 11/1999, de 23 de febrero, solicitado por el Consejero de Agricultura y Medio Ambiente sobre el anteproyecto de Ley de Conservación de la Naturaleza.**

El anteproyecto que se somete a dictamen es el resultado de adaptar el de Conservación de la Naturaleza y Evaluación del Impacto Ambiental, a las observaciones que sobre éste formuló el Consejo en su dictamen 1/1999, de 12 de enero.

Del examen del anteproyecto se comprueba que el mismo incorpora la totalidad de las observaciones esenciales formuladas por el Consejo y, en gran medida las referidas a la técnica normativa aplicada en la redacción de la forma, sin que se modifiquen de modo apreciable las opciones políticas y jurídicas que el anterior proyecto contenía. Partiendo de esta premisa el contenido del ante-

proyecto que ahora se somete a dictamen no es objeto de ninguna consideración de carácter esencial, limitándose el Consejo a señalar algunas cuestiones conceptuales o de sistemática que pudieran verse mejoradas.

Ente dichas observaciones puede señalarse la referida al artículo 54 del anteproyecto que regula un complejo sistema de evaluación de actividades en las zonas sensibles, según el cual, la actividad en cuestión queda sujeta en principio a un informe de la Consejería –órgano ambiental– quien podrá determinar, en el plazo de dos meses: bien que la actividad en cuestión no puede ser realizada, informe que en tal caso será vinculante para el órgano sustantivo que habrá de denegar la autorización, bien que puede realizarse sin más, o que puede realizarse bajo determinadas condiciones, también vinculantes para el órgano sustantivo, sin posibilidad de discrepar, o bien, finalmente, que la actividad ha de someterse a evaluación de impacto ambiental, para lo cual habrán de seguirse los trámites pertinentes.

De ello se desprende que, a pesar de que el informe en cuestión pueda remitir al régimen de evaluación de impacto ambiental, se trata en realidad de un informe distinto añadido a los distintos regímenes de Evaluación de Impacto Ambiental, para el que se otorga un plazo de dos meses. Plazo que, dado su carácter añadido en ciertos casos a los que precise el régimen de Evaluación de Impacto Ambiental, y a los propios del procedimiento de autorización, dificultará notablemente el cumplimiento del plazo máximo para resolver los expedientes administrativos (seis meses) que establece ahora el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, tras la modificación operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

**- Dictamen número 12/1999, de 23 de febrero, solicitado por el Consejero de Administraciones Públicas, sobre el anteproyecto de Ley del Juego de Castilla-La Mancha.**

Con el texto sometido a dictamen, según la relación de principios inspiradores contenidos en su Exposición de Motivos, se pretende permitir el pacífico desarrollo de la actividad del juego en la Comunidad Autónoma, garantizando la seguridad jurídica de las personas que en ella intervienen, procurando la erradicación de los juegos clandestinos y dotando de una adecuada regulación del sector como parte integrante de la oferta turística y de ocio de la Región. Asimismo, la antigüedad de la normativa estatal, todavía aplicable en amplios aspectos de la materia, justificaba la oportunidad y conveniencia de acometer tal iniciativa legislativa, ante la necesidad de proporcionar a la Comunidad Autónoma un marco legislativo propio que permita un ulterior desarrollo reglamentario.

Para la delimitación inicial del marco competencial aplicable a la materia objeto de regulación debe partirse de una formulación general, en virtud de la cual cabe afirmar que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha posee actualmente competencia exclusiva en materia de Casinos, Juegos y Apuestas, con excepción de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, extendiéndose esta competencia tanto al ejercicio de la actividad legislativa como a su ejecución. Ello supone que en nuestra Región la única legislación aplicable en materia de juego será la dictada en su ámbito territorial, conservando la normativa estatal vigente en la materia el carácter supletorio señalado en el artículo 149. 3 de la Constitución.

Sin embargo, en el modelo político español contamos con numerosos ejemplos de competencias exclusivas asumidas por Comunidades Autónomas cuyo ejercicio se ve limitado o condicionado por la conexión que la propia materia tiene con otras de competencia estatal o con principios y derechos proclamados constitucionalmente de necesaria observación. Así, respecto del asunto objeto de análisis, resulta especialmente importante la coordinación del ejercicio de la aludida competencia con el adecuado respecto de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles, (artículo 149. 1ª de la Constitución Española), del ejercicio de la libertad de empresa (artículo 38 CE), de la competencia exclusiva estatal en materia de legislación mercantil (artículo 149.1.6ª de la CE), de las bases del procedimiento administrativo común (artículo 149.1. 18ª de la CE), del principio de libertad de circulación de bienes y personas por el territorio español (artículo 139.2. de la CE) y de la competencia exclusiva estatal en materia de planificación de la actividad económica general (artículo 131.1 y 149.1.13ª de la CE).

El texto sometido a dictamen es objeto de varias consideraciones que presentan carácter esencial respecto de dos cuestiones contempladas en el articulado del anteproyecto.

De un lado, el artículo 14, apartado 3, del anteproyecto, al regular la explotación de máquinas de juego en establecimientos hoteleros, dispone que “La normativa que regule la instalación de máquinas de juego en los establecimientos de hostelería podrá determinar la imposibilidad de instalar y explotar en un mismo establecimiento máquinas de juego pertenecientes a distintas empresas operadoras”. Entiende este Consejo que dicho precepto, que posterga para un posterior desarrollo la posibilidad de introducir una restricción a la facultad de contratación de los titulares de dichos establecimientos con diversos operadores de máquinas de juego, constituye una injerencia en el ámbito de decisión del



titular del establecimiento, incompatible con el ejercicio de la libertad de empresa consagrada en el artículo 38 de la Constitución. Tratando de identificar los elementos que habitualmente se entienden como configuradores del contenido esencial del derecho a la libertad de empresa, habría que referirse, cuando menos, al mismo derecho de propiedad, al derecho al beneficio empresarial, a la libertad de contratación y organización de la empresa y de los procesos productivos, a la libertad de asociación empresarial, a la misma libertad de ejercicio o no de actividades empresariales emprendidas o por emprender y, en definitiva, a todos aquellos elementos y facultades suficientes para regular su propia oferta mercantil; atendiendo a que “...toda restricción a esa libertad empresarial constitucionalmente protegida e impulsada, ha de estar fundamentada en causas concretas y ciertas, especificadas con la adecuada prolijidad, que pongan de manifiesto con suficiente evidencia, al menos, el riesgo de conculcación de los intereses sociales protegidos” (Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril de 1990).

Asimismo, según lo indicado en la sentencia número 37/1981, de 16 de noviembre, del supremo interprete constitucional: “la interpretación del artículo 53 de la Constitución [...] obliga a entender que, si bien la regulación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del Título I de la Constitución...”, –entre los que se encuentra el artículo 38–, “... requiere siempre una norma de rango legal, esta norma sólo ha de emanar precisamente de las Cortes cuando afecta a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales...”. Por ello, “cuando una norma de una Comunidad Autónoma anule la libertad de opción de una parte contratante, permitiendo que la autoridad administrativa le imponga la contratación forzosa con otra, afecta las condiciones básicas del ejercicio de la actividad de aquella, colocándola en una situación sustancialmente distinta de la que tendría si la llevara a cabo en cualquier otra parte de España”.

De otra parte, el artículo 31. b) del texto sometido a dictamen tipifica como infracción muy grave “la fabricación, importación, exportación, comercialización y distribución de material de juego careciendo de las preceptivas autorizaciones administrativas”. Pues bien, aprecia este Consejo que entre las conductas sancionables en vía administrativa recogidas en dicho precepto figura la actividad de exportación que afecta a una de las competencias atribuidas en exclusividad al Estado en el artículo 149.1.10ª, que proclama la competencia del Estado en materia de comercio exterior.

La posible intromisión de las Comunidades Autónomas en el área de competencias mencionado ha dado lugar a la interposición de diversos conflictos competenciales, motivadores de varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional, de cuyo contenido se desprende nítidamente que el comercio exterior es una de las competencias reservadas por la Constitución íntegra y exclusivamente al Estado, por lo cual, no cabe que en ella ninguna Comunidad pueda asumir competencias ni siquiera de ejecución (STC 1/1982, de 28 de enero). Asimismo, dicho órgano constitucional ha declarado que la materia de comercio exterior, reservada de manera íntegra y exclusiva al Estado, incluye las medidas de control e inspección. Por consiguiente, no pudiendo corresponder a la Comunidad Autónoma competencia alguna en materia de exportación, resulta inadecuado e incongruente que se tipifique como infracción y se prevea la aplicación de sanciones por las actividades de exportación de material de juego cuando se carezca de las preceptivas autorizaciones.

**- Dictamen número 13/1999, de 23 de febrero, solicitado por el Consejero de Agricultura y Medio ambiente sobre el Anteproyecto de Ley de Evaluación de Impacto Ambiental.**

Al igual que el Anteproyecto dictaminado el 23 de febrero de 1999, el que ahora se somete a dictamen es el resultado de adaptar el de Conservación de la Naturaleza y Evaluación del Impacto Ambiental, a las observaciones y sugerencias que sobre éste formuló el Consejo en su dictamen 1/1999, de 12 de enero.

Del examen del contenido del anteproyecto, se comprueba que el mismo incorpora la totalidad de las observaciones esenciales formuladas respecto del anterior anteproyecto, no obstante el Consejo estima no ajustados a la normativa básica y comunitaria de aplicación los siguientes artículos del Anteproyecto:

- Los artículos 7.f) y 8 no exigen obligatoriamente, dentro del contenido del Estudio de Impacto Ambiental, las alternativas a ofrecer por el promotor del proyecto, sino sólo “cuando el fin del proyecto y las circunstancias lo permitan”, mientras que el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, sin hacer referencia a estos presupuestos, establece las “posibles alternativas existentes a las condiciones inicialmente previstas del proyecto” (artículo 2.1.c), como contenido del estudio a presentar por el promotor. Estima por ello el Consejo, que al menos para las actividades que deben ser objeto de evaluación de impacto ambiental por imperativo de la normativa básica o comunitaria, las alternativas al proyecto propuesto por el promotor deben ser un contenido necesario del estudio de impacto ambiental y no eventual en función del “fin del proyecto y las circunstancias”.

- El artículo 13.3 permite continuar el procedimiento de autorización de la actividad sin emitir previamente la declaración de impacto ambiental, una vez que hayan transcurrido los plazos previstos en el mismo artículo para formular esta declaración. Al respecto señala el Consejo que aun cuando pudiera eventualmente aceptarse la posibilidad de aplicar el silencio positivo al trámite de declaración por el órgano ambiental del impacto producido por los proyectos sometidos a su consideración, debe reconocerse que tal posibilidad resulta difícilmente compatible con la lógica del sistema establecido, tanto en las directivas comunitarias como en las normas estatales que transponen, con carácter básico, la legislación europea, a tenor de las cuales, lo que parece exigido en todo caso es un pronunciamiento del órgano medioambiental sobre la viabilidad del proyecto y la alternativa más correcta, desde la perspectiva de protección de los recursos naturales y, en su caso, las medidas correctoras y de vigilancia medioambiental a que el proyecto debe someterse.

Estima el Consejo por ello, que si bien pudiera eventualmente obviarse, como tal trámite el de formular la declaración, lo que resulta obligado, en compensación con la carencia de información que esto implica, es establecer la obligatoriedad para el órgano sustantivo de publicar en igual forma a la declaración de impacto, el contenido de las condiciones medioambientales en las que se aprueba el proyecto, sean éstas sólo las contenidas en el estudio presentado por el promotor, o cualquier otra que pudiera imponerse.

**- Dictamen número 15/1999, de 2 de marzo, solicitado por el Consejero de Administraciones Públicas, sobre el Anteproyecto de Ley de Creación de la Empresa Pública “Agencia de Gestión de la Energía de Castilla-La Mancha” (AGECAM).**

El Anteproyecto de Ley de creación de la empresa pública “Agencia de Gestión de la Energía de Castilla-La Mancha” pretende la creación de una empresa pública, con capital inicialmente mayoritario de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, bajo la forma de Sociedad Anónima, y regida por normas de derecho privado y las de derecho público que fueren de aplicación. Su objeto social se define como “el impulso y la realización de las iniciativas y de los programas de actividades para la investigación, el estudio y el apoyo de las actuaciones tecnológicas energéticas, con la inclusión de las renovables, como, asimismo, la mejora del ahorro y de la eficiencia energética, el fomento del uso racional de la energía integrando la protección del medio ambiente y la óptima gestión de los recursos energéticos en los distintos sectores económicos de Castilla-La Mancha, sirviendo, así, de soporte para el impulso y la ejecución de la política energética de la Región. Se añade, asi-

mismo, como finalidad de la empresa la realización de consultorías energéticas, promoción, difusión y participación en inversiones en proyectos y gestión de subvenciones”.

El objeto del texto legal cuya tramitación parlamentaria se pretende es permitir al Gobierno Regional la realización de una actividad concreta, la constitución de una empresa, estableciendo al tiempo las líneas maestras que habrá de observar en su realización. Por tal causa, debe encasillarse, dentro de la más genérica categoría de las Leyes singulares, en el grupo de las denominadas Leyes de autorización o aprobación, que “no suponen ningún atentado al Estado de Derecho, pues no son en el fondo más que instrucciones o directrices que un órgano del Estado, al que se atribuye la supremacía, dirige a las autoridades o funcionarios, determinando la forma en que han de regir el aparato del Gobierno y administrar los medios que se ponen a su disposición” (Ariño Ortiz). Las razones de excepcionalidad que en el supuesto examinado imponen recurrir a la fórmula de la denominada Ley singular resultan diversas; en primer lugar, la inexistencia de una Ley que, como prevén los artículos 4 y 11. h) de la Ley 6/1997, de 10 de julio, de Hacienda de Castilla-La Mancha, regule con carácter general el régimen económico y financiero de las empresas que integran el sector público regional; en segundo lugar, la necesidad de satisfacer la exigencia legal impuesta por el artículo 91. 1. de la referida Ley para autorizar la concesión de avales por la Junta de Comunidades –prevista concretamente en el artículo 7 del anteproyecto–; y, finalmente, la utilidad de dicha norma como medio de habilitación de los fondos precisos para la constitución de la empresa, dado el principio de especialidad de los créditos consignados en la Ley de Presupuestos de cada ejercicio.

Respecto a una de las finalidades específicas atribuidas a la entidad mercantil que surja de la citada ley en su artículo 3, párrafo 2º: la gestión de subvenciones, debe tener en cuenta lo ya manifestado por este Consejo en su dictamen 69/1997, de 4 de noviembre, en el que se indicaba que el objeto societario no podrá permitir a la entidad mercantil la realización de funciones netamente administrativas, pensadas y creadas para ser ejercitadas con arreglo a las normas del derecho administrativo, sin que dicho ejercicio pueda representar en modo alguno atribución de las potestades públicas precisas para ello. Por tanto, dentro del cúmulo de actuaciones encuadrables en el genérico cometido de gestionar subvenciones, se deberían diferenciar aquéllas cuyo ejercicio viene marcado por la aplicación de normas de derecho administrativo, definidoras de las potestades de dicha índole, de aquellas otras en que lo determinante sea el desempeño de servicios de carácter comercial, industrial, financiero o análogo y el sometido-

miento a la legislación mercantil; de forma tal que, en los supuestos en que la decisión a adoptar venga precedida de la observación de un procedimiento reglado, basado en normas de derecho administrativo, y esté sujeta a condiciones o requisitos estipulados en normas de dicha naturaleza, su adopción merecerá la consideración de acto administrativo, impropio del ámbito de competencias de una sociedad mercantil.

El análisis del Consejo Consultivo incide especialmente en la conexión del apartado c) del artículo 4 del anteproyecto, relativo a las decisiones sobre transmisión, aumento o disminución de capital de la nueva empresa, con lo determinado en el artículo 55 de la Ley 6/1985, de 13 de noviembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que aborda la regulación de la materia con carácter general, estableciendo el procedimiento de enajenación ordinario –mediante acuerdo del Consejo de Gobierno– para transmisiones inferiores al 10 por 100 del capital social, el límite temporal vinculado a dicho porcentaje –en un año–, el procedimiento extraordinario previsto para actos de disposición por encima del referido importe o que impliquen la pérdida de la condición de socio mayoritario –que exigirían autorización legal expresa–, y un procedimiento excepcional que permitiría transmisiones de cuantía reducida –inferior al 2 por 100 y 1.000.000 de pesetas– con la mera autorización del Consejero de Economía y Hacienda.

En relación con la reserva de Ley establecida en el citado precepto, el Consejo considera que cabría interpretar que la futura Ley comporta en sí una autorización para que el Consejo de Gobierno acuerde transmisiones de capital por encima de los porcentajes indicados respecto de la Sociedad que se cree, incluso cuando, como consecuencia de la misma, se pierda la condición de socio mayoritario; en segundo lugar, podría entenderse que se pretende facultar al Consejo de Gobierno para adoptar dentro de un mismo año acuerdos de transmisión de acciones que supongan en conjunto el traspaso de más de un 10 por 100 de la participación ostentada, ya que ningún límite de tal índole se establece; y, finalmente, parece evidente que el texto comentado se propone evitar la aplicación del supuesto excepcional regulado en el apartado 4 del referido artículo 55, eliminando así la posibilidad de que las transmisiones tengan lugar por mero acuerdo del Consejero de Economía y Hacienda. Dadas estas incertidumbres y las de índole procesal asociadas a las mismas, se sugiere que tras el análisis de la problemática planteada y, atendiendo a los efectos que se pretendan conseguir, se formule una nueva redacción del apartado c) del citado artículo 4º que permita despejar las incógnitas planteadas.

**- Dictamen número 16/1999, de 2 de marzo, solicitado por el Consejero de Administraciones Públicas, sobre el anteproyecto de Ley de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha.**

Comienza el dictamen emitido haciendo referencia al marco diseñado por el artículo 36 de la Constitución que establece que la Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas, determinando que la estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos. No se refiere, sin embargo, el texto constitucional a la naturaleza jurídica de los Colegios, ni incluye expresamente la ley reguladora del ejercicio de las profesiones tituladas dentro de las competencias exclusivas reservadas al Estado en el artículo 149, haciéndose preciso, por tanto, indagar en los límites de la referida competencia, máxime cuando algunas Comunidades Autónomas (Cataluña, País Vasco, Andalucía y Comunidad Valenciana) la habían recogido en sus Estatutos de manera exclusiva.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 20/1988, de 18 de febrero, parte del planteamiento de que el artículo 36 de la Constitución no puede ser entendido como norma atributiva de competencia legislativa al Estado, pues el sentido de este precepto constitucional no es otro que el de singularizar a los Colegios Profesionales como entes distintos de las asociaciones que, al amparo del artículo 22, puedan libremente crearse. Ahora bien, que el artículo 36 no reconozca directamente al Estado competencia normativa para fijar el régimen jurídico de los Colegios no significa que aquél carezca de todo título habilitante para intervenir en la materia, ni tampoco que el nivel o grado de competencia estatal sea sólo el que resulte de los propios términos de cada uno de los Estatutos de Autonomía.

La calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como *lex superior* de todo el ordenamiento, la cual no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida *ratione materiae*, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia.

Los Colegios Profesionales son corporaciones sectoriales que se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, pero que

también atienden a finalidades de interés público, en razón de las cuales se configuran legalmente como personas jurídico-públicas o corporaciones de Derecho público cuyo origen, organización y funciones no dependen sólo de la voluntad de los asociados, sino también, y en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislador, el cual, por lo general, les atribuye el ejercicio de funciones propias de las Administraciones territoriales o permite a estas últimas recabar la colaboración de aquéllas mediante delegaciones expresas de competencias administrativas, lo que las sitúa bajo la dependencia o tutela de las citadas Administraciones titulares de las funciones o competencias ejercidas por ellas.

La dimensión pública de los entes colegiales los equipara a las Administraciones Públicas de carácter territorial, si bien tal equiparación queda limitada sólo a los aspectos organizativos y competenciales en los que se concreta y singulariza la dimensión pública de aquéllos. Por ello, la Ley a que se refiere el artículo 36 de la Constitución ha de ser estatal, fundándose tal habilitación en lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª. de la Constitución que establece la competencia exclusiva del Estado en cuanto a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Corresponde pues al Estado en virtud de este precepto, fijar los principios y reglas básicos a que han de ajustar su organización y competencias las corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales.

Tales fundamentos fueron manifestados por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 89/1989, de 11 de mayo, en la que se afirma la naturaleza mixta de estos entes, dado que partiendo de una base asociativa nacida de la actividad profesional titulada, se constituyen como asociaciones que cumplen a la vez fines públicos y privados, pero integrados siempre en la categoría de corporación. Tales corporaciones tienden esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión se ajuste a las normas o reglas que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio. Los Colegios Profesionales, por su naturaleza jurídica, fines y su constitucionalmente permitida regulación por Ley, no son subsumibles en el sistema general de las asociaciones a que se refiere el artículo 22 de la Constitución, cumpliendo fines específicos determinados por la profesión titulada de indudable interés público.

A la vista de lo expuesto, puede señalarse, por un lado, que la Ley a que se refiere el artículo 36 de la Constitución es indudablemente una Ley estatal en cuanto a la fijación de criterios básicos de organización y competencia y por otro, que el título habilitante para el ejercicio de competencias por parte del Estado sobre el régimen jurídico de los Colegios Profesionales, se encuentra

recogido en el artículo 148.1.18ª. de la Constitución, puesto que el reconocimiento de dichos entes como corporaciones de Derecho público les lleva a participar de la naturaleza de Administraciones Públicas, sobre cuyo régimen jurídico tiene conferida el Estado la competencia exclusiva para establecer las bases, según el último precepto constitucional mencionado.

La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ha asumido, en virtud de lo dispuesto en el artículo 32.5 del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, dentro del marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, en materia de corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos y profesionales, así como en el ejercicio de profesiones tituladas.

Pese a lo dispuesto en el mencionado precepto estatutario podría pensarse que no estando incluida la competencia sobre Colegios Profesionales en el artículo 148 de la Constitución, el cual contiene el listado de las que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas, sólo podría ejercerse ésta en el marco del artículo 149.1.18ª. una vez operada la ampliación competencial por la vía del artículo 148.2 o mediante las leyes previstas en el artículo 150. No obstante, el hecho de que la propia Constitución haya configurado el Estatuto como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, en la que, entre otras cuestiones, debe figurar la relación de competencias que asume, contradice este planteamiento, debiendo afirmar que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha tiene competencia para dictar la legislación de desarrollo, en el marco de las bases estatales contenidas en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, modificada por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre y en la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en la materia, así como la potestad ejecutiva en dicho ámbito.

Del estudio del anteproyecto se deriva la conformidad general del mismo con el citado bloque de la constitucionalidad, con las salvedades que a continuación se exponen:

a).- Se recoge en el texto examinado la posibilidad de constituir un Colegio Profesional en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, por segregación de otro de ámbito superior, mediante Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha. Como tuvo ocasión de señalar el Consejo de Estado en su dictamen de 5 de diciembre de 1990 (expediente 55.106), a propósito de la constitución del Colegio de Ingenieros Técnicos Facultativos y Peritos de Minas, que supo-



nía la modificación del ámbito territorial del Colegio de Almadén y su segregación del territorio del Colegio que incluía el de las Comunidades de Madrid y Murcia, debe ser acordada la fusión, absorción o segregación por el Gobierno Central, “en el supuesto en que los Colegios afectados estén incluidos en el ámbito territorial de distintas Comunidades Autónomas”.

Así lo entiende el Estado, en práctica que resulta ya habitual, y aún cuando en puridad pueda discutirse el desapoderamiento que ello significa del ejercicio de competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas, sin otro título que la preexistencia de una situación en la que los Colegios exceden su ámbito territorial, es lo cierto que se trata de operaciones que afectan a entes cuyo ámbito excede al de la Comunidad Autónoma que las ejecuta.

Aceptado tal posicionamiento, el precepto contenido en el anteproyecto deviene inconstitucional, por exceder de la competencia de la Junta de Comunidades e invadir las que son propias del Estado.

b).- Se prevé asimismo, la legitimación de los Colegios Profesionales para ser parte en cuantos litigios afecten a los intereses profesionales, transcribiendo literalmente uno de los preceptos contenidos en la Ley estatal 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales.

Resulta evidente que en la determinación de la legitimación procesal carece de competencias la Comunidad Autónoma, al atribuir el artículo 149.1.6ª. competencia exclusiva al Estado en materia de legislación procesal, sin perjuicio de las especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del Derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas. No tratándose de peculiaridad alguna exigida por el derecho propio, no resulta posible a la Comunidad Autónoma reconocer una específica legitimación a los Colegios Profesionales, incurriendo en inconstitucionalidad, por incompetencia material, la norma que reproduce la citada por el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva, como ha advertido el Tribunal Constitucional, entre otras, en sus Sentencias 10/1982, de 23 de marzo, 62/1991, de 22 de marzo y 162/1996, de 17 de octubre.

**- Dictamen número 17/1999, de 2 de marzo, solicitado por el consejero de Administraciones Públicas, sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha.**

El Anteproyecto de Ley objeto de dictamen pretende la sustitución de la Ley 2/1992, aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha a 10 de diciembre,

sobre Ordenación y Disciplina en materia turística, norma que tenía como contenido sustancial dar cobertura legal a las infracciones y sanciones que las distintas reglamentaciones de la actividad turística habían establecido; pero el texto analizado se marca, según su Exposición de Motivos y artículo 1, un objetivo más amplio, centrado en la ordenación de la oferta turística, la promoción y el fomento del turismo y la disciplina turística. No obstante, pese a dedicar artículos a cada una de estas áreas de la actividad administrativa, puede afirmarse que su principal misión seguirá siendo la disciplina de la actividad turística.

Señalada en términos generales la corrección del anteproyecto remitido para dictamen, el Consejo efectúa diversas consideraciones relativas a la posible contravención de exigencias derivadas de lo establecido en la Constitución y el Estatuto de Autonomía, que merecen la calificación de esenciales.

Así, en primer término, se aprecia que el artículo destinado a la determinación de los supuestos objeto de autorización (artículo 9º) no contiene realmente una ordenación de los casos en que la actividad turística debe ser autorizada, sino un conjunto desordenado de previsiones que presuponen una previa regulación reglamentaria que ya ha sujetado a autorización distintos aspectos de la actividad empresarial turística. Estima el Consejo a este respecto que es la Ley la que debe proceder a determinar qué actividades privadas están sujetas a limitación administrativa en su ejercicio y no, como hace el anteproyecto, permitir sin ninguna indicación o cortapisa, que sea el reglamento quien decida estas cuestiones. Ello se infiere de la Sentencia del Tribunal Constitucional 83/1984, de 24 de julio, en la que se afirma “Lo anterior no significa que las regulaciones limitativas queden entregadas al arbitrio de los reglamentos, pues el principio general de libertad que la Constitución consagra (artículo 1. 1) autoriza a los ciudadanos a llevar a cabo todas aquellas actividades que la Ley no prohíba o cuyo ejercicio no subordine a requisitos o condiciones determinadas, y el principio de legalidad (artículos 9. 3 y 103. 1) impide que la Administración dicte normas sin la suficiente habilitación legal...”.

El artículo 11 del Anteproyecto permitiría a la Consejería dispensar de las exigencias requeridas para la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos, atendiendo a las circunstancias particulares concurrentes –para facilitar el ejercicio de la actividad–, sin otro requisito que un informe técnico. El Consejo entiende que tal discrecionalidad supone para la Administración la posibilidad de derogar mediante actos singulares las exigencias establecidas con carácter general para permitir el ejercicio de la actividad turística por las empre-

sas; lo que se muestra contrario al principio de objetividad que, según el artículo 103 de la Constitución, debe regir el actuar de la Administración.

Los artículos 12 y 38 del texto remitido para dictamen imponen la preceptividad de la inscripción en un Registro administrativo, como requisito para la efectividad de autorizaciones o habilitaciones administrativas conferidas previamente. Con base en la doctrina del Tribunal Constitucional enunciada en las sentencias de 22 de julio de 1.986 (STC 88/1986) y 8 de julio de 1993 (STC 225/1993), el Consejo estima que en las actividades sometidas a autorización o habilitación su obtención es la que determinará la adecuación de la pretendida actividad a las exigencias legales o reglamentarias que la ordenen; de suerte que la posterior inscripción del empresario o profesional nada añade a la comprobación que se ha realizado para el otorgamiento de la autorización y, en tal sentido, los efectos validatorios de aquélla parecen desproporcionados a los fines de publicidad y control que con la ulterior inscripción se buscan.

En los artículos 40 y 42 del anteproyecto, se definen determinados tipos de asociaciones para la defensa de los intereses turísticos o desarrollo del turismo, estableciéndose que su inscripción en un registro administrativo –de la competencia de la Administración turística– será obligatoria para ejercer su representatividad. Tal imposición, formulada en esos términos, contraviene el contenido esencial del derecho de asociación definido en el artículo 22 de la Constitución que determina la inscripción de la asociación en un registro público a los solos efectos de su publicidad.

El artículo 69. 4. del texto dictaminado establece la preferencia de los procedimientos sancionadores instados por los órganos comunitarios respecto de los instruidos por la Administración Autónoma cuando sean consecuencia de los mismos hechos, disponiéndose que si como consecuencia de los mismos se hubiera impuesto ya una sanción, la Administración Regional deberá tenerla en cuenta a la hora de “graduar” la que, en su caso proceda imponer. A tal respecto, el Consejo considera, conforme a la definición administrativa del principio *non bis in idem* (formulado en el artículo 133 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), que cuando sea apreciable la triple identidad –de sujeto, hecho y fundamento– en la conducta motivadora de procedimiento disciplinario, la Administración deberá abstenerse de imponer una nueva sanción, y no, como permite el anteproyecto, “graduar la sanción”.

El artículo 83.3 del anteproyecto dispone que “no prescribirán las infracciones en las que la conducta tipificada implique una obligación de carácter per-

manente para el titular”. Estima el Consejo que dicha previsión parece contraría al principio de seguridad jurídica –que exige que todas las infracciones, tanto administrativas como penales, tengan señalado un plazo de prescripción–; pues refiriéndose el texto transcrito a las denominadas infracciones permanentes, que plantean el problema no de su falta de prescripción, sino el de la fijación del momento que marque el inicio del cómputo del citado plazo (ya que en ellas la situación antijurídica tipificada se mantiene hasta que el infractor cambia su conducta), si alguna previsión pretendiera el Anteproyecto sobre su prescripción debería referirse al momento inicial del cómputo de la misma y no a la negación de su posibilidad.

La regla establecida en la Disposición Transitoria Primera del Anteproyecto, sobre aplicabilidad de la nueva Ley a las sanciones administrativas cometidas con anterioridad a su entrada en vigor es incompleta y no satisface plenamente la regla de la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras consagrada en el artículo 9. 3 de la Constitución. Dicho precepto contempla sólo la aplicación de la normativa anterior a los expedientes sancionadores que se encuentren iniciados en el momento de su entrada en vigor, salvo que la nueva Ley resultase más favorable para el presunto infractor; pero no prevé qué tratamiento dispensar a aquellas infracciones que se cometan bajo la vigencia de la anterior Ley y cuyos expedientes sancionadores aún no hayan sido incoados, situación ésta que demanda la misma solución que la prevenida para los ya iniciados.

**- Dictamen número 30/1999, de 8 de abril, solicitado por el Consejero de Agricultura y Medio Ambiente, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se crea la Indicación Geográfica “Vinos de la Tierra de Castilla”.**

Según se expresa en la Memoria que acompaña al anteproyecto, la creación de tal indicación geográfica obedece a tres razones principales: en primer lugar por la imposibilidad de emplear el nombre completo de la región para un vino de la tierra al constituir “La Mancha” una denominación de origen y prohibir el Reglamento Comunitario 2392/89 toda alusión al nombre de una denominación de origen; en segundo lugar porque en la actualidad no se está utilizando el término de Castilla para un vino de la tierra y cualquier otro nombre que no fuera el de la región podría ser recurrido si algún particular lo detentara; y en tercer lugar porque Castilla es uno de los nombres más conocidos en el extranjero lo cual facilita su presentación en el mercado internacional hacia el que va destinado.

Por lo que se refiere al estudio del anteproyecto, se aborda en primer término la competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en la materia, competencia que el artículo 31.1.7<sup>a</sup> de su Estatuto de Autonomía califi-

ca de exclusiva en lo relativo a “Denominaciones de origen y otras indicaciones de procedencia relativas a productos de la región, en colaboración con el Estado”. Advierte el Consejo, no obstante, que el régimen jurídico de las “indicaciones geográficas de procedencia”, difiere del establecido para las denominaciones de origen, por cuanto mientras que en éstas se exige la ratificación del Estado para su plena vigencia, en aquéllas no existe norma que imponga igual forma de colaboración, ni ninguna otra, para la fijación de las indicaciones geográficas de procedencia, ni el Estado ha pretendido, para ninguna de las aprobadas, su ratificación. Cabe por tanto apreciar la exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma para establecer la indicación geográfica de procedencia de sus propios vinos, que no requiere especial concurrencia de las competencias estatales, y de igual modo nada puede reprocharse al rango elegido para la norma, puesto que no existiendo en nuestro derecho una reserva de reglamento, la elección de la Ley como rango de la norma por la que se aprueba la indicación geográfica de procedencia, resulta ser una decisión de mera conveniencia, indiscutible, en cuanto el titular de la potestad legislativa decide ejercer ésta y convertir en decisión del legislativo, lo que de modo igualmente legítimo, hubiera podido ser norma reglamentaria.

Advierte el Consejo a continuación que la potestad de las Cortes Regionales ejerciendo su potestad exclusiva para establecer indicaciones geográficas se encuentra condicionada por los límites que impone la normativa comunitaria, y así el artículo 72.2 del Reglamento (CEE) 822/87, del Consejo, de 16 de marzo de 1987, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola, permite que los Estados miembros establezcan una indicación geográfica para designar un vino de mesa siempre que cumplan dos condiciones: a) que se obtenga íntegramente de determinadas variedades de vid, expresamente designadas, y b) que proceda exclusivamente de un territorio claramente delimitado cuyo nombre lleva. Teniendo en cuenta esta doble limitación estima el Consejo que el anteproyecto sometido a dictamen se adecúa a tales exigencias, y así la determinación del ámbito de la identificación geográfica con la unidad político-administrativa que constituye Castilla-La Mancha, permite afirmar la clara determinación del territorio, que impone la normativa comunitaria. Podría a efectos dialécticos cuestionarse si la norma comunitaria impone que la indicación geográfica lleve el nombre de la propia zona, con un sentido estricto, que implique la identidad del nombre de la identificación geográfica, con la denominación administrativa o histórica de la región de procedencia, pero estima el Consejo que ni la mera literalidad del precepto comunitario, ni su finalidad, ni en fin la práctica común en la materia, abonan la idea de una exigencia de identidad entre la denominación geográfica o histórica del territorio del que proceden los vinos y el

nombre de la identificación de procedencia de éstos. Así el único sentido que debe atribuirse al inciso final “cuyo nombre lleva”, del precepto comunitario es el estricto que deriva de su naturaleza gramatical. “Cuyo” es pronombre relativo que tiene por antecedente el sustantivo “territorio”. Ello significa que ha de utilizarse un nombre atinente o relacionado con el territorio delimitado. Desde otra interpretación a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha le resultaría imposible la creación de una indicación de procedencia, por cuanto, conteniendo su nombre mención a “La Mancha”, nombre de una denominación de origen, no resultaría posible una indicación regional de procedencia que acogiese a los vinos de la región “cuyo nombre lleva”. “Vino de la Tierra de Castilla” constituye así una primera identificación de carácter orientador y no confusionador, aunque pudiera no ser suficiente para las demandas de información de un consumidor más exigente que, conociendo la anchura de las tierras de Castilla, quiera conocer otros datos (de procedencia, de variedades, etc.) y a la satisfacción de esta demanda atiende la regulación sobre etiquetado que se contiene en el artículo 5 del anteproyecto.

Por su parte, el artículo 40 del Reglamento (CEE) nº 2392/89, en la redacción dada por el Reglamento 3879/1991, de 16 de diciembre, establece que “El nombre geográfico que designe una región determinada debe ser suficientemente preciso y estar notoriamente relacionado con la zona de producción para que, habida cuenta de las situaciones existentes, puedan evitarse las confusiones”. Sobre esta limitación señala el Consejo que entenderla como obstáculo a la aceptación de la denominación prevista en el anteproyecto equivale a negar que “Castilla” es un nombre preciso, aunque se refiera a una realidad histórica, institucional y geográfica compleja; lo que la norma impone sustancialmente, es la relación entre la denominación y el nombre geográfico, indiscutible en el presente supuesto, y pretende salvaguardar la finalidad de todo el complejo de reglas que establecen, y protegen, las indicaciones geográficas, como es la protección del consumidor evitando que éste pueda ser confundido. En definitiva, concluye el Consejo que no existe imprecisión en la denominación adoptada por cuanto es indiscutible que los vinos producidos en Castilla-La Mancha pueden, legítimamente considerarse como “castellanos”.

Una vez afirmada la conformidad con los Reglamentos comunitarios de la denominación elegida, advierte a continuación el Consejo los problemas que plantea su uso habida cuenta de que resulta compartida, parcialmente, con la Comunidad Autónoma de Castilla y León, lo cual podría suponer que el ejercicio legítimo de la competencia de Castilla-La Mancha pudiera incidir en el ejercicio por aquella Comunidad Autónoma de iguales competencias. A estos efec-

tos se recuerda que ya frente a la Orden la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente publicada en el *Diario Oficial de Castilla-La Mancha* de 27 de noviembre de 1998, que estableció igual denominación para los “Vinos de la Tierra”, antecedente inmediato del Anteproyecto sometido a dictamen, se interpusieron recursos por la Comunidad Autónoma de Castilla y León y otras entidades y empresas de aquella región. Sin embargo estima el Consejo que la iniciativa legislativa que se somete a dictamen no excede de la competencia autonómica en la materia ni menoscaba las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de acuerdo con los siguientes razonamientos:

- De la evidencia de que Castilla-La Mancha y Castilla y León comparten de modo parcial su denominación, como resultado de la común historia de ambas, no puede derivarse que el uso del común “Castilla” se haga imposible precisamente para ambas Comunidades. Si para las dos resulta legítimo el uso del nombre “Castilla”, nada puede reprocharse a su uso por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, de resultar ilegítimo para ambas, además de paradójico, ninguna competencia de la de Castilla y León pudiera verse vulnerada, pues tampoco esta Comunidad Autónoma tendría competencias para su uso.

- Tampoco puede afirmarse que la “lealtad constitucional”, entendida como el ejercicio de las competencias de cada ente territorial de forma que tenga en cuenta las competencias de los demás, se vea vulnerada, por cuanto, la aprobación de la indicación de procedencia contenida en el anteproyecto en nada obsta al ejercicio de las competencias de Castilla y León en la misma materia. Que tratándose el toponímico “Castilla” de un patrimonio común pueda resultar conveniente la coordinación entre ambas Comunidades Autónomas, para su uso, no puede suponer que, en su ausencia, Castilla-La Mancha se vea privada de la potestad del ejercicio de una competencia estatutariamente asumida o imposibilitada para utilizar una denominación que le es propia.

- El posible efecto extraterritorial, que de modo mediato, pudiera provocar la norma proyectada, no resulta contrario al orden constitucional de competencias, por cuanto la territorialidad de las normas regionales no es incompatible con que sus efectos derivados trasciendan los límites de las Comunidades Autónomas ya que como ha señalado el Tribunal Constitucional desde la Sentencia de 16 de noviembre de 1981 “esta limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le está vedado por ello a los órganos de la Comunidad Autónoma, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional; la unidad política, jurídica, económica y social de España

impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales, equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente de toda capacidad de actuación”.

El presente dictamen contó con el voto particular discrepante del Consejero D. Ángel Ortega Benayas que entendió que la Indicación Geográfica “Vinos de la Tierra de Castilla”, en su actual redacción, podría invadir el ámbito competencial propio de otras Comunidades Autónomas e infringir el artículo 72.2 del Reglamento (CEE) 822/87 del Consejo, de 16 de marzo de 1987, y el 40 del Reglamento (CEE) 2392/89, según la modificación efectuada por el Reglamento 3897/1991, de 16 de diciembre.

**- Dictamen número 66/1999, de 21 de septiembre, solicitado por el Consejero de Administraciones Públicas, sobre el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2000.**

El anteproyecto sometido a dictamen incorpora, aparte del contenido propio de este tipo de leyes (previsión de ingresos y gastos), la regulación de otras cuestiones relacionadas con aquél, entre las cuales y como novedades respecto del ejercicio anterior pueden señalarse las siguientes: inclusión de las dotaciones correspondientes a los presupuestos de las empresas públicas de la Comunidad Autónoma creadas por Ley 11/1997, de 17 de diciembre y por Ley 7/1999, de 15 de abril, y del Organismo Autónomo Instituto de la Vid y el Vino de Castilla-La Mancha (artículos 1 al 4); los dos nuevos supuestos de generación de crédito derivados del exceso de recaudación que se obtenga por el producto de las multas impuestas por incumplimientos de la legislación en materia de salud y prevención de riesgos laborales, y de la legislación en materia de patrimonio histórico (artículo 8); y las modificaciones introducidas respecto al régimen presupuestario de la Sindicatura de Cuentas y del Consejo Económico y Social, al quedar integrada su gestión presupuestaria y contable dentro del ámbito de la Administración General de la Junta de Comunidades (artículos 15 y 16).

Se inicia el examen del anteproyecto recordando la doctrina del Tribunal Constitucional en torno a las limitaciones del contenido propio de las Leyes de Presupuestos, limitaciones que según la reciente STC 174/1998, de 23 de julio, son igualmente aplicables a los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, habida cuenta de que las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, esto es, las previsiones de los Estatutos de Autonomía y el artículo 21 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, guardan una identi-



dad sustancial con el artículo 134.2 de la Constitución, por lo que cabe inferir “un principio general de que el contenido de la Ley de Presupuestos autonómica se adecúe a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y de gastos o con los criterios de política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto”.

De acuerdo con dichas limitaciones el Consejo estima que el contenido necesario del anteproyecto se adecúa al ordenamiento jurídico e igual juicio puede hacerse respecto del denominado “contenido eventual”, dado que las materias reguladas cumplen las condiciones que para la validez de tal inclusión ha establecido la doctrina del Tribunal Constitucional.

## ***II. Dictámenes sobre recursos de inconstitucionalidad***

### **- Dictamen 20/1999, de 16 de marzo, sobre la inconstitucionalidad de los artículos 82 a 89 de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999.**

Examina el Consejo Consultivo el contenido de los preceptos citados y analiza en concreto, si han sufrido alteración las circunstancias o condiciones apreciadas en anteriores pronunciamientos de este órgano sobre la materia, concretamente los dictámenes nº 13/1997, de 10 de marzo, sobre posible inconstitucionalidad del modelo de financiación aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, dictamen en el que se analiza también su limitado reflejo legal hasta entonces producido, nº 49/1997, de 14 de julio, relativo a la procedencia de interponer recurso de ese tipo contra el Real Decreto-Ley 7/1997, de 14 de abril, por el que se aprueban los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2000 y se distribuye entre ellas el crédito consignado en la Sección 32 de los Presupuestos Generales del Estado para 1997 relacionado en el artículo 82 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre reguladora de los mismos y nº 16/1998, de 24 de febrero, sobre inconstitucionalidad de los artículos 83, 84 y 85 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998.

Todos los preceptos sobre los que se circunscribe el dictamen integran el Capítulo II relativo a las “Comunidades Autónomas”, del Título VII, de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999 denominado “de los Entes Territoriales”; concretamente los artículos 82 a 87, tienen como objeto principal

la regulación de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado, de acuerdo con el “Modelo para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001” aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996, constituyendo así un desarrollo parcial de aquél.

En los artículos 82 y 83 se fijan los porcentajes definitivos de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001, aplicables a 1 de enero de 1997, el primero, y a 1 de enero de 1998, el segundo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y en el modelo para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para dicho quinquenio, aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 23 de septiembre de 1996, diferenciando la participación en los ingresos territoriales del Estado por el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas y en los ingresos generales del Estado. Tales preceptos suponen desarrollo complementario y sucesivo de las bases o criterios preestablecidos en el acuerdo primero del Acuerdo de 23 de septiembre de 1996 referido (*BOE* de 22 de abril de 1997 que lo publica, cumplimentando resolución de 26 de marzo de 1997, de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales) y de su plasmación legal contenida hasta ahora en el artículo 83 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, artículo 1 del Real Decreto-Ley 7/1997, de 14 de abril y 83 y 84 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre.

El artículo 84 fija los porcentajes definitivos de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001, aplicables a 1 de enero de 1999, con la misma diferenciación anterior. Esta norma se encuentra en circunstancias análogas y dentro de parámetros similares a los indicados para las dos anteriores.

Los artículos 85 y 86 describen la financiación provisional durante 1999, por participación en los ingresos del Estado, diferenciando entre las Comunidades Autónomas cuyas respectivas Comisiones Mixtas han adoptado el sistema de financiación para el quinquenio de referencia, contempladas en el primero y aquellas otras que no han adoptado acuerdo sobre el mismo, referidas en el segundo.

El artículo 87 se refiere a la liquidación definitiva de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado de ejercicios anteriores, disponiendo la habilitación de un crédito a tal fin. El mencionado precepto supo-

ne asimismo, la aplicación y continuación de las previsiones de los artículos 87 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre y 84 de la Ley 65/1997 de igual fecha.

Los preceptos citados, según se ha indicado anteriormente, regulan uno de los elementos que conforman el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas derivado de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de septiembre de 1996 y, en concreto, “el mecanismo de cierre del Modelo” constituido, tal como se expresa en dichos Acuerdos, por la Participación en los Ingresos del Estado. Reitera el Consejo lo expresado en su dictamen número 13 de 10 de marzo de 1997, en el sentido de que el nuevo sistema de financiación difícilmente cumple con las exigencias constitucionales, por cuanto reduce los mecanismos de solidaridad activos al Fondo de Compensación Interterritorial y residualmente al efecto redistribuidor de la participación en los Ingresos del Estado, pudiendo producir una acentuación de los desequilibrios interterritoriales sin establecer mecanismos de corrección a los mismos. A esta conclusión se llegaba tras considerar que, si bien el Modelo introduce en el cálculo inicial de los recursos a percibir por las Comunidades Autónomas elementos redistribuidores, al ponderar las variables redistributivas previstas en el artículo 13 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas para obtener el porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas, la evolución de los recursos a lo largo del quinquenio, que no afectará por igual a todas ellas, dada la distinta importancia en cada una de los diferentes elementos del sistema, así como “la falta de referencias empíricas sobre las previsiones de comportamientos de los nuevos mecanismos” –según reconocen los propios Acuerdos–, y particularmente, de la tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, podrá desvirtuar esa redistribución que inicialmente se había pretendido, por lo que los elementos de solidaridad del sistema anterior desaparecen en el reforzamiento del principio de autonomía que el nuevo sistema pretende.

El artículo 88 contempla la regulación aplicable a las transferencias a las Comunidades Autónomas correspondientes al coste de nuevos servicios, determinando que en el supuesto de efectuarse a partir del 1 de enero de 1999 nuevas transferencias de servicios a éstas, los créditos correspondientes a su coste efectivo se situarán en la Sección 32, Programa 911-A, “transferencias a Comunidades Autónomas por coste de los servicios asumidos”, en conceptos distintos de los correspondientes a los créditos de la participación en los ingresos del Estado.

Detalla, asimismo, dicho precepto el contenido que han de presentar los Reales Decretos que aprueben las nuevas transferencias de servicios, los cuales

habrán de contemplar la fecha en que la Comunidad Autónoma debe asumir efectivamente la gestión del servicio transferido, la financiación anual, en pesetas del ejercicio 1999, desglosada en los diferentes capítulos de gastos que comprenda, la financiación que corresponda desde la fecha de asunción efectiva de la gestión del servicio desglosada en los distintos conceptos que integre y la valoración definitiva, en pesetas del año base, correspondiente al coste efectivo anual del mismo, a efectos de posterior consolidación para futuros ejercicios económicos.

Este precepto se corresponde, respectivamente, con los artículos 87 de las Leyes 12/1996 y 65/1997, ambas de 30 de diciembre, sin perjuicio de la diferencia lógica sobre el ejercicio económico a que cada uno se contrae.

Analizando su contenido no resulta ser desarrollo normativo del sistema de financiación acordado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para el quinquenio 1997-2001, tantas veces referido y no aceptado por nuestra Comunidad Autónoma, sino más bien una previsión presupuestaria para que el coste del traspaso de nuevos servicios que puedan efectuarse durante la correspondiente anualidad no incida sobre los créditos destinados a la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado.

Por último, el artículo 89 regula la aplicación del Fondo de Garantía del mismo sistema de financiación. Esta figura recogida ya en el modelo de financiación aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 23 de septiembre de 1996, se plasma ahora legalmente dando cumplimiento a las previsiones contenidas en dicho acuerdo inicial, si bien incluyendo las modificaciones puntuales introducidas mediante nuevo acuerdo adoptado por el citado órgano en sesión de 27 de marzo de 1998, que supone, en síntesis:

- La supresión de la garantía de crecimiento mínimo de la financiación de cada Comunidad Autónoma del 90% del incremento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas estatal.

- La introducción de variaciones en cuanto a la liquidación, dado que si la diferencia obtenida entre lo que supone la aplicación del índice de crecimiento del Producto Interior Bruto nominal a la financiación del año base y lo efectivamente recaudado es positiva, representa para cada Comunidad Autónoma un saldo acreedor que le será abonado por el Estado y si es negativa no producirá efecto.

Al contemplarse esa figura como un mecanismo de cierre del sistema y como uno de los mecanismos de solidaridad del mismo, los elementos que lo componen pretenden fundamentalmente garantizar niveles de crecimiento en la financiación homogéneos y un resultado final igualmente homogéneo en la financiación por habitante, pero por ello mismo no operan como mecanismo de solidaridad, entendida como redistribución de riqueza de las regiones más ricas a las menos desarrolladas, de forma que si eventualmente puede tener tal efecto es igualmente posible que produzca el efecto contrario.

Lo realmente establecido es una garantía de crecimiento mínimo de la financiación de cada Comunidad Autónoma por los mecanismos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas cedido, un incremento de recursos para cada Comunidad Autónoma no inferior al porcentaje de la media y una garantía de financiación por habitante establecida en un porcentaje sobre la media.

El nuevo modelo pierde toda referencia a los elementos redistributivos que estaban en su inicio, por lo que los elementos de solidaridad del sistema anterior desaparecen en el reforzamiento del principio de autonomía que el nuevo sistema pretende.

El Fondo de Garantía sólo asegura un mínimo porcentual en la evolución de los recursos y una homogeneidad de su desarrollo entre todas las Comunidades Autónomas, pero no que cada una de ellas, con independencia de la capacidad de pago de su territorio, obtenga recursos suficientes con los que financiar los servicios públicos que tiene atribuidos. En el actual sistema no parece visible la garantía de cumplimiento del principio de solidaridad, el cual impone una amortiguación de las desigualdades y una garantía de los niveles mínimos de las condiciones materiales de vida, por lo que un sistema que acentúe tales desequilibrios o no garantice de modo suficiente los mínimos sería contrario al referido principio.

En definitiva, siguiendo la línea manifestada por el Consejo Consultivo en dictámenes anteriores, se afirma que concurren en los preceptos sometidos a consulta las mismas circunstancias y elementos que se tuvieron en cuenta en el examen del Modelo de Financiación en su conjunto, contemplado en el dictamen 13/1997, de 10 de marzo, en un concreto elemento del mismo representado por la participación en los ingresos del Estado, examinado en el dictamen 49/1997, de 14 de julio y en los preceptos incluidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998, analizados en el dictamen 16/1998, de 24 de febrero.

Dichos elementos determinaron, entre otros, la interposición por parte del Consejo de Gobierno autonómico, de varios recursos de inconstitucionalidad contra los artículos 82, 83 y 84 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, los artículos 1 y 4 del Real Decreto-Ley 7/1997, de 14 de abril, y los artículos 83, 84 y 85 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, normas éstas cuyo contenido ha sido incorporado básicamente a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999, por lo que, en consonancia con dichas actuaciones, resulta procedente la impugnación de los preceptos que ahora se cuestionan.

Se dictamina, por tanto, por coherencia y continuidad con los recursos anteriores interpuestos por el Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha, la procedencia de interponer recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 82 a 89, excluyendo el 88, de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999.