

Año 2024

Nº 25

CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA • UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

Anuario



C y **Parlamento**
Constitución

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

ACTIVITY OF THE CONSULTATIVE COUNCIL OF CASTILLA-LA MANCHA IN
CONSTITUTIONAL AND BY-LAW MATTERS.

M.^a Joaquina Guerrero Sanz
Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha
mjguerrero@jccm.es

Cómo citar/Citation

Guerrero Sanz, J., “Actividad del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en materia constitucional y estatutaria”, en *Parlamento y Constitución. Anuario*. Cortes de Castilla-La Mancha - UCLM, nº 25, 2024.

Recibido: 25-02-2024

Aceptado: 31-03-2024

Resumen: Como cada año, el presente trabajo se dirige a describir la labor del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha referida al ejercicio de competencias constitucionales y estatutarias atribuidas por el artículo la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, que regula dicho órgano y el Gobierno de nuestra comunidad autónoma. Dicha labor, en el año 2023, y de modo singular, se ha visto reducida a la emisión de tan solo dos dictámenes sobre anteproyectos de ley. En uno de ellos el Consejo realizó consideraciones de carácter esencial, referida a la materia que nos ocupa, y que conviene recordar como doctrina más significativa.

El esquema que se sigue se estructura en tres apartados, referidos a la finalidad del anteproyecto, consideraciones fundamentales emitidas por el Consejo y, en su caso, nivel de atención que dichas observaciones hayan tenido en el texto normativo aprobado por las Cortes de Castilla-La Mancha.

Abstract: As every year, this work is aimed at describing the work of the Consultative Council of Castilla-La Mancha regarding the exercise of constitutional and statutory powers attributed by article Law 11/2003, of September 25, which regulates said body and the Government of our autonomous community. This work, in the year 2023, and in a singular way, has been reduced to the issuance of only two opinions on draft laws. In one of them the Council made considerations of an essential nature, referring to the matter at hand, and which should be remembered as the most significant doctrine.

The scheme that is followed is structured in three sections, referring to the purpose of the draft, fundamental considerations issued by the Council and, where appropriate, the level of attention that these observations have had in the

regulatory text approved by the Cortes of Castilla-La Mancha.

Palabras clave: Banco de Tierras Disponibles, registro administrativo, seguridad jurídica, deslegalización, reserva de ley, remisión normativa, suelo agrario trámite de audiencia, contratación pública, principio de concurrencia, principio de igualdad, principio de no discriminación, contrato de suministros, adquisiciones de proximidad.

Keywords: Available Land Bank, administrative registry, legal certainty, delegalization, reservation of law, regulatory referral, agricultural land hearing procedure, public procurement, principle of competition, principle of equality, principle of non-discrimination, supply contract, proximity acquisitions.

En el año 2023 la labor del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, referida al ejercicio de competencias constitucionales y estatutarias -atribuidas por la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, que regula dicho órgano y el Gobierno de nuestra comunidad autónoma-, se ha concretado en la emisión de dos dictámenes sobre anteproyectos de ley, asuntos que el Gobierno de la región ha sometido a la consideración de este órgano consultivo antes de su aprobación por las Cortes Regionales.

Como viene siendo habitual, en la exposición que se realizará se recogerán las consideraciones de carácter esencial que se efectuaron en uno de aquellos dictámenes, y que conviene recordar como doctrina más significativa referida a la materia que nos ocupa.

El esquema que se seguirá se estructurará en tres apartados claramente diferenciados, referidos a la finalidad del anteproyecto, consideraciones fundamentales emitidas por el Consejo y, en su caso, el nivel de atención que dichas observaciones hayan tenido en el texto normativo aprobado por las Cortes de Castilla-La Mancha.

Procede, pues, adentrarse en la exposición descrita.

Dictamen número 28/2023, de 26 de enero, solicitado por la Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural, sobre el Anteproyecto de Ley de Agricultura Familiar y de Acceso a la Tierra en Castilla-La Mancha.

La memoria elaborada por el Viceconsejero de Medio Rural en fecha 24 de marzo de 2022 analizaba la oportunidad de la propuesta, señalando que tenía por objetivos principales establecer el marco jurídico regulador de las actuaciones de la Administración regional para el fomento y desarrollo de la agricultura familiar, así como medidas adicionales que permitieran consolidar y fijar la población en las zonas rurales, completando la regulación nacional, en aquellas cuestiones cuya competencia recae sobre la Comunidad Autónoma. Se incluía, asimismo, un análisis de las posibles alternativas, señalando como más adecuada la que se propone, a fin de asegurar una aplicación uniforme y eficaz en dicho ámbito.

Tras el estudio pormenorizado del texto legal proyectado, el Consejo realizó al mismo las siguientes observaciones de carácter esencial:

1. Creación y características del Banco de Tierras Disponibles.

El artículo 4.b) del texto proyectado definía el “*Banco de Tierras Disponibles de Castilla-La Mancha*” como el “*registro administrativo de carácter público*”

gestionado por la Consejería, que pretende constituirse en un instrumento que facilite la puesta en contacto entre la oferta y la demanda de parcelas agrarias, cultivadas o cultivables, ubicadas en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, para el aprovechamiento de las mismas por persona física o jurídica en las condiciones establecidas por la normativa”.

Con posterioridad esta definición se acortaba en el artículo 20 eliminando el último inciso, pero manteniendo su naturaleza de registro administrativo.

Tras determinar en el artículo 21 las finalidades perseguidas por dicho instrumento y en el artículo 22 el contenido del mismo -que incluye parcelas tanto de titularidad de la Administración, como de particulares que hayan solicitado su acceso a aquel-, contemplaba en el artículo 23 el *“Alcance de la inscripción”* en dicho instrumento.

En el apartado 1 de este último precepto se expresaba que los datos del Banco de Tierras Disponibles tenían *“carácter informativo”*, por lo que *“no constituyen o generan derechos relacionados con la titularidad o propiedad o cualesquiera otros derechos de las parcelas, ni tampoco para la delimitación de linderos legalmente reconocidos y otras propiedades del terreno que resulten competencia de otros registros”*. Expresaba, a continuación, el apartado 2, en consonancia con su carácter de registro público con función informativa, que el tratamiento y acceso a los datos y su publicidad se regiría por lo dispuesto en la legislación de protección de datos de carácter personal y en las normas de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Con posterioridad, el apartado 3 remitía al desarrollo reglamentario la determinación de los datos que contuviera el citado Banco de Tierras, las condiciones y requisitos para la incorporación de las parcelas agrarias al mismo, sus efectos, las causas y el procedimiento para la *“resolución de las cesiones”*, el procedimiento de consulta de los datos y el *“régimen de prioridades en la celebración de contratos”*.

Por su parte, el artículo 24 regulador del *“Destino de las parcelas del Banco de Tierras Disponibles”*, establecía que las mismas se destinarían a cualquiera de las finalidades previstas en el artículo 21, *“pudiendo realizarse la adjudicación en propiedad o en régimen de concesión administrativa, o formalizarse contratos territoriales como instrumentos de gestión de espacios productivos, conforme al Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural”*. Añadía, además, en el apartado segundo, el régimen de preferencia para los supuestos de concurrencia de solicitudes sobre una misma parcela.

La regulación expuesta, según se ha descrito, considera el Consejo que *“presenta contradicciones insalvables de las que deriva gran incertidumbre, pues pese a constituir el Banco de Tierras Disponibles como mero registro administrativo con carácter informativo, apunta de modo ligado al mismo y sin más precisión, posibles efectos afectantes a la realización de negocios jurídicos y, por ende, a la titularidad de las parcelas, que exceden del ámbito de mero instrumento registral y publicitario señalado inicialmente. Estos eventuales efectos hacen duditable, asimismo, el régimen de transmisión que en este sentido resultaría aplicable a los terrenos inscritos cuando son de titularidad privada o pública -las parcelas pueden tener ambos orígenes-, el órgano competente para la adopción de los respectivos acuerdos y su adaptación -en el ámbito competencial y procedimental- a la Ley 9/2020, de 6 de noviembre, de Patrimonio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. En definitiva, si el Banco de Tierras es un mero registro con funciones informativas, resulta contradictorio con tal naturaleza que gestione adjudicaciones; y si tal actuación no le correspondiera a dicho instrumento, debería referirse en la norma legal el órgano a quien se encomienda y el modo en que coordinará su actuación con dicho registro.*

Tales imprecisiones no resultan conciliables con el principio de seguridad jurídica garantizado en el artículo 9.3 de la Constitución, por lo que deben ser eliminadas del anteproyecto, introduciendo las previsiones necesarias en orden a la definición coherente del instrumento administrativo que se crea, a la función que ha de desarrollar, el ámbito al que se ciñe su actuación, los efectos derivados del acceso al mismo y el modo en que habrán de articularse, dejando claro el régimen competencial que resulte aplicable”.

2. Alcance de la inscripción en el Banco de Tierras Disponibles.

El apartado 3 del precitado artículo 23 recogía una amplia habilitación a la norma reglamentaria, señalando que *“Reglamentariamente se determinarán los datos que contendrá el Banco de Tierras Disponibles de Castilla-La Mancha, así como las condiciones y requisitos para la incorporación de las parcelas agrarias al Banco de Tierras Disponibles, sus efectos, las causas y el procedimiento para la resolución de las cesiones, el procedimiento de consulta de los datos incorporados a dicho Registro y el régimen de prioridades en la celebración de los contratos”.*

Entendía el órgano consultivo que *“algunas de tales previsiones -en concreto, los efectos de la incorporación al Banco de Tierras Disponibles, las causas y el*

procedimiento para la resolución de cesiones y el régimen de prioridad en la celebración de contratos- podrían resultar, por la amplitud e indeterminación con que son aludidos, afectantes a los derechos de los particulares y eventualmente limitadoras de los mismos, en concreto del derecho de propiedad, aspecto este que excede del ámbito propio de la potestad reglamentaria, lo que podría suponer una deslegalización de una materia que constituye un aspecto sometido a reserva material de ley según dispone el artículo 33.2 de la Constitución.

Este Consejo ha afirmado -dictamen 246/2007, de 27 de diciembre- que la deslegalización de materias reservadas a la ley es de por sí una técnica excepcional que debe utilizarse con extrema cautela, imponiendo condiciones o modalidades que impidan la deslegalización en blanco.

A este respecto, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 83/1984, de 24 de julio, afirma que “Este principio de reserva de ley entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal ha de ser preservado. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador”.

El mismo Tribunal, en Sentencia 37/1987, de 26 de marzo, refiriéndose al derecho de propiedad, afirma que “el art. 33.2 de la propia Constitución flexibiliza la reserva de Ley en lo que concierne a la delimitación del contenido de la propiedad privada en virtud de su función social, que debe ciertamente regularse por la Ley, pero también por la Administración «de acuerdo con las Leyes» cuando éstas recaben la colaboración reglamentaria de aquélla. Prohibe esta concreta reserva de Ley toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o extra legem, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos, remisión inexcusable, por lo demás, cuando, como es el caso arquetípico de la propiedad inmobiliaria, las características naturales del bien objeto de dominio y su propia localización lo hacen susceptible de diferentes utilidades sociales, que pueden y deben traducirse en restricciones y deberes diferenciados para los propietarios que, co-

mo regla general, sólo por vía reglamentaria pueden establecerse”.

En atención a lo expuesto y dada la imprecisión de que adolece el apartado que se comenta, se considera imprescindible que se clarifique en el mismo el alcance de las previsiones señaladas, a fin de constatar si afectan o no a limitaciones de derechos. Si finalmente así fuera, solo sería válida la remisión al reglamento en la medida en que dichas limitaciones fueran establecidas expresamente a lo largo del articulado de la Ley.

Si bien es posible la colaboración reglamentaria en el establecimiento de limitaciones al derecho de propiedad de las fincas agrarias teniendo como fundamento la función social que éstas cumplen, dichas restricciones no podrían realizarse de forma tan imprecisa como aparece en el precepto examinado, porque ello supondría una vulneración del principio de reserva de ley establecido en el artículo 33 de la Constitución.

Además de la imposibilidad de regulación reglamentaria de la materia y necesidad de regulación legal, se debe advertir del riesgo de inmiscuirse en materia de exclusiva competencia estatal”.

3. Procedimiento para la declaración de suelo agrario infrautilizado.-

El artículo 27 del Anteproyecto diseñaba un procedimiento especial con dicha finalidad de declarar suelo agrario infrautilizado, describiendo a lo largo de sus diferentes apartados los trámites que conforman el mismo.

En el dictamen se señalaba *“por su entidad y trascendencia invalidatoria, que se ha obviado toda referencia al trámite de audiencia previsto en el artículo 82.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

Aun cuando podría aducirse que tal precepto resulta de aplicación por su carácter básico, es lo cierto que su omisión en el artículo del anteproyecto regulador del procedimiento especial citado introduce un margen de inseguridad jurídica que no resulta admisible, máxime cuando se trata de un trámite esencial cuya ausencia es susceptible de viciar de nulidad todo lo actuado.

Por ello, se estima necesario la introducción de un apartado específico en el que se recoja la obligatoriedad de otorgar trámite de audiencia a los interesados una vez instruido el procedimiento y previamente a la formulación de la propuesta de resolución, en el que se ponga de manifiesto a aquellos todo el expediente y

se les otorgue un plazo no inferior a diez días ni superior a quince para que puedan formular cuantas alegaciones consideren convenientes a su derecho y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes”.

4. Priorización en contratos de suministros.

Establecía el apartado 1 del artículo 31 que *“En los pliegos de prescripciones técnicas definidores de suministros además de lo dispuesto en el artículo 21.2 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, los órganos del sector público regional velarán por la incorporación también de requisitos y características que propicien las adquisiciones de proximidad y la utilización de productos provenientes de explotaciones reconocidas como Explotación Familiar Agraria, en especial de aquellas que, estén registradas como explotaciones con venta directa de productos ligados a la actividad agraria”.* Añadía en el apartado 2 que *“Asimismo los órganos del sector público regional, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 21.3 y 4 de la Ley 2/2021, fomentarán la utilización como criterio de invitación o de adjudicación de productos provenientes de explotaciones reconocidas como Explotación Familiar Agraria en las contrataciones menores o de suministro o de comedores de centros educativos, sanitarios o asistenciales, en especial de aquellas que, además, estén registradas como explotaciones con venta directa de productos ligados a la actividad agraria”.*

El Consejo Consultivo fundamentó al respecto de dicha regulación que *“El Gabinete Jurídico ha objetado este precepto en lo que respecta a los últimos incisos de ambos apartados -en concreto, a la alusión a la utilización de productos provenientes de explotaciones reconocidas como Explotación Familiar Agraria-, pues pueden suponer “la introducción en la licitación de un criterio de arraigo territorial, [y] serían incompatibles con los principios de igualdad de trato, no discriminación y libre concurrencia que consagra la Ley de Contratos del Sector Público en sus artículos 1 y 132 con carácter formal y materialmente básico”.*

Ante tal objeción, la Secretaria General de la Consejería ha manifestado en informe final, en relación al precepto, que “se ha matizado su redacción acogiendo la que figura en el artículo 21.2 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, en su redacción dada por la modificación introducida por la disposición final cuarta de la Ley 7/2022, de 29 de

julio, de Medidas para la Agilización Administrativa de los Proyectos de Energías Renovables en Castilla-La Mancha, a causa de las discrepancias de carácter competencial por parte de la Administración General del Estado y que han sido resueltas a través del mecanismo de la Comisión Bilateral de Cooperación, previsto en el artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, dando lugar a la referida modificación que ha sido admitida por el Estado”.

La redacción original del citado artículo 21.2 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, expresaba que “Los órganos del sector público regional, en el marco de la normativa vigente en materia de contratación pública, velarán por la incorporación en los pliegos de prescripciones técnicas, definidores de las obras, servicios y suministros que precisen para el ejercicio de sus competencias, de requisitos y características específicas sociales y medioambientales que redunden en la mejora del medio rural, propiciando las adquisiciones de proximidad, la utilización de productos locales, ecológicos, frescos y de temporada, así como productos amparados por figuras de calidad diferenciada regional, propiciando igualmente la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, la gestión forestal sostenible, las energías renovables y el ahorro energético”.

El Estado mostró diversas discrepancias de carácter competencial en relación al contenido de dicho precepto, acordando la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en relación al mismo, que “Respecto al artículo 21.2, ambas partes acuerdan que el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha promoverá la correspondiente modificación legislativa para suprimir del precepto las expresiones «adquisiciones de proximidad» y «productos locales»”. Tal acuerdo se hizo público mediante resolución de 2 de febrero de 2022 de la Secretaría General de Coordinación Territorial, publicada en el Boletín Oficial del Estado n.º 45 de 22 de febrero siguiente; y por resolución de 8 de febrero de 2022 de la Viceconsejería de Relaciones Institucionales, publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 36 del mismo 22 de febrero.

Para dar cumplimiento a lo acordado en dicha Comisión, en la disposición final cuarta de la Ley 7/2022, de 29 de julio, de Medidas para la Agilización Administrativa de los Proyectos de Energías Renovables en Castilla-La Mancha, se otorgó nueva redacción al artículo 21.2 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, en el siguiente sentido: “Con respeto de los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación, los órganos de contratación del sector público regional valorarán la posibilidad de integrar en los pliegos de condiciones de los contratos que se propongan licitar, criterios sociales y medioambientales que faciliten el acceso en condiciones de igualdad a las empresas ubicadas en las zonas escasamen-

te pobladas o en riesgo de despoblación, propiciando la adquisición de productos de proximidad, frescos y de temporada, productos ecológicos y acogidos a regímenes de calidad, así como la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero, la gestión forestal sostenible, el uso de energías renovables y el ahorro energético”.

El precepto del anteproyecto que se examina no ha acogido -como inciertamente afirma la Consejería- la posición acordada por la Comisión Bilateral en relación al artículo 21.2 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, pues vuelve a insistir en la alusión a las “adquisiciones de proximidad”, y ello pese a haberse acordado en el seno de dicho órgano, de modo expreso, la supresión de la mención a tal categoría. Una mera remisión inicial a la nueva redacción del citado artículo 21.2, no salva esta distorsión que, en cualquier caso, y para la prosperabilidad de la futura ley, deberá ser subsanada.

De este modo, se considera necesario que se elimine del texto del precepto la referencia explícita a “adquisiciones de proximidad” que fue anteriormente vetada por el Estado.

Asimismo, y para evitar cualquier eventual interferencia en el respeto a los principios de igualdad, transparencia y libre competencia en la contratación previstos en el artículo 132 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 -precepto de carácter básico-, estima este Consejo que al igual que se hiciera en la nueva redacción del artículo 21.2 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, debería depurarse el artículo, haciendo mención expresa al respeto a los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación, sustituyendo además el verbo “velará” -que también fue modificado a raíz de la intervención de la Comisión Bilateral- por “valorará la posibilidad” u otro similar, e introduciendo las salvedades oportunas en relación a las explotaciones familiares agrarias y su registro, a fin de evitar la eventual restricción de la concurrencia que pudiera conllevar su alusión en las licitaciones”.

Las observaciones esenciales formuladas en el dictamen fueron recogidas en el texto aprobado en Cortes mediante la Ley 9/2023, de 3 de abril, de Agricultura Familiar y de Acceso a la Tierra en Castilla-La Mancha, publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha número 73, de 17 de abril de 2023.

Finalmente, durante el año 2023, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha emitió en materia de carácter constitucional y estatutario el Dictamen

239/2023, de 27 de septiembre, solicitado por la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital sobre el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2023.