

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

ACTIVITY OF THE CASTILLA-LA MANCHA ADVISORY COUNCIL ON THE MATTER  
CONSTITUTIONAL AND STATUTORY (2019).

**M<sup>a</sup> Joaquina Guerrero Sanz**  
*Letrada del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha*

Recibido: 04-05-2020

Aceptado: 30-05-2020

En el año 2019, 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 nueve 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 conviene recordar como doctrina más significativa referida a la materia que nos ocupa.

El esquema que se seguirá en cada uno de los apartados del presente trabajo se estructurará, a su vez, en tres bien diferenciados, referidos a la finalidad del anteproyecto, consideraciones fundamentales emitidas por el Consejo y 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.

### *Dictámenes sobre Anteproyectos de Ley.*

#### **Dictamen número 35/2019, de 30 de enero, solicitado por la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, sobre el Anteproyecto de Ley de Evaluación Ambiental Castilla-La Mancha.**

La memoria justificativa de la norma fue suscrita por el titular de la Viceconsejería de Medio Ambiente, exponiendo en la misma las razones que justifican el impulso de la iniciativa legislativa emprendida, asociadas principalmente a la necesidad de adaptación de la normativa autonómica preexistente -contenida en la Ley 4/2007, de 8 de marzo-, a las nuevas Directivas Comunitarias aprobadas o modificadas con posterioridad, así como a la regulación legal básica aprobada en el año 2013, afectada primero por la Sentencia del Tribunal Constitucional 53/2017, de 11 de mayo, y modificada por medio de la reciente Ley 9/2018, de 5 de diciembre.

El dictamen realizó la amplia consideración de carácter esencial que se pasa a exponer.

Se incidía en la reproducción masiva de la normativa básica estatal aplicable en la materia, contenida en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, “con el fin de ofrecer a los operadores jurídicos un texto único e integrador que proporcione una respuesta regulatoria completa a la materia medioambiental objeto de tratamiento, a pesar de las objeciones que con frecuencia suele suscitar el uso de dicha técnica normativa.

*Esta práctica de la reiteración de normas estatales, básicas o no, ha venido siendo cuestionada por el Consejo en numerosas ocasiones -por ejemplo, en los dictámenes 168/2014, de 21 de mayo, o 333/2018, de 3 de octubre-, por el margen de inseguridad jurídica y error que introduce, incrementado cuando se incurre en transcripciones parciales de la norma. Para analizar la problemática que conlleva la utilización de dicha técnica normativa, conviene traer a colación la doctrina del Tribunal Constitucional contenida, entre otras, en la Sentencia 341/2005, de 21 de diciembre, con cita de la más relevante jurisprudencia anterior -Sentencias 162/1996, de 17 de octubre, o 150/1998, de 2 de julio-, y de la cual se hacen eco otros pronunciamientos más cercanos en el tiempo, como son los de las Sentencias 18/2011, de 3 de marzo; 137/2012, de 19 de junio; 201/2013, de 5 de diciembre; o 54/2018, de 24 de mayo.*

*En concreto, el Alto Tribunal señala en la citada sentencia 341/2005, de 21 de diciembre: “[...] La doctrina constitucional relevante para la resolución de este segundo motivo de impugnación [...] se halla sintetizada en la STC 162/1996, de 17 de octubre (F.3); síntesis que posteriormente se reproduce en la STC 150/1998, de 2 de julio (F.4). De acuerdo con dicha doctrina, “cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes (SSTC 341/1993 y 164/1995), pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por Ley de preceptos constitucionales (STC 76/1983, F.23), en otros casos en los que Leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982 entre otras muchas) o, incluso, cuando por Ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una Ley Orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía”. [ ] Este riesgo adquiere una especial intensidad cuando concurre el vicio de incompetencia material de la Comunidad Autónoma, “porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Co-*

*munidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (F.8) y más recientemente recogido en las SSTC 62/1991 [F.4, apartado b)] y 147/1993 (F.4) como antes citamos, la simple reproducción por la legislación autonómica además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas” (ibidem). Aunque también hemos precisado que “esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas... por el legislador autonómico (leges repetitae) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico” (STC 47/2004, de 29 de marzo, F.8)”.*

*Partiendo de ese planteamiento, el Alto Tribunal matiza su pronunciamiento distinguiendo dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas, a los que asocia diferentes consecuencias: “[...] El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal (salvo supuestos excepcionales como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo), en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto”.*

*En suma, en el supuesto de operatividad de competencias compartidas según el esquema bases-desarrollo, circunstancia que se da en el presente caso, solo podrá hablarse de dicha inconstitucionalidad cuando el uso de dicha técnica reproductiva conlleve infracción de la seguridad jurídica. En tal sentido, cabe remitirse a lo señalado en el dictamen de este Consejo 258/2016, de 19 de julio, relativo a un Anteproyecto de Ley de transparencia, donde se significaba que este tipo de infracción “se produciría, en palabras de López Guerra, si la norma autonómica indujera a confusión, en el sentido de postular aparentemente que las bases estatales no fueran aplicables” (Luis López Guerra, “La técnica legislativa ante la jurisdicción constitucional”, en La técnica legislativa a debate), co-*

*mo podría ser el caso de reproducciones parciales, o con añadidos u omisiones. En general, como alternativa a la reproducción se ha postulado doctrinalmente la remisión, o la indicación expresa de que un artículo es repetición de otra ley (Piedad García-Escudero Márquez, “Manual de técnica legislativa”) si bien esta última opción solo resulta aplicable, como más adelante se dirá, al caso de competencias compartidas”.*

Partiendo de los criterios jurisprudenciales y doctrinales previamente expuestos, se abordaron cuestiones concretas planteadas por el texto legal proyectado, ante su falta de fidelidad al contenido de la normativa básica estatal objeto de reproducción, cuyo rasgo distintivo común era su apartamiento *“de las determinaciones estatales aprobadas con tal carácter y, con ello, una dudosa observancia de los criterios hermenéuticos de constitucionalidad anteriormente señalados, por eventual afectación del principio de seguridad jurídica”.*

Dichas observaciones se concretaron respecto al artículo 4 (Definiciones); Artículo 56 (Autorización del proyecto y publicidad); Artículo 57 (Modificación del informe de impacto ambiental); y Artículos 28, 48 y 55, relativos a la vigencia y prórroga de las evaluaciones ambientales estratégicas y de las evaluaciones de impacto ambiental (ordinaria o simplificada).

Respecto a estos tres últimos preceptos, en el dictamen se fundamentó que el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *“establece en su párrafo segundo que “El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público”, añadiendo, como novedad no contemplada en la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que también tendrá efectos desestimatorios el silencio en aquellos procedimientos que “impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente”. Sobre esta innovación normativa explica el Consejo de Estado en su dictamen 275/2015, de 29 de abril, que en materia de silencio administrativo la regulación proyectada -finalmente aprobada en la Ley 39/2015, de 1 octubre-, mantiene “lo esencial de la regulación vigente del sentido del silencio en los procedimientos administrativos iniciados a solicitud del interesado con la única salvedad de extender el sentido negativo del silencio a aquellos procedimientos cuya estimación “implique el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente” (en línea con la jurisprudencia de la Unión Europea, así Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de junio de 2001, asunto C-230/00) [...]”.*

Asimismo, continuaba indicando que *“el análisis de los tres procedimientos de prórroga de vigencia concebidos para las declaraciones ambientales estratégicas, declaraciones de impacto ambiental e informes de impacto ambiental emitidos por el órgano ambiental competente, parten de una premisa capital: que todos esos instrumentos tuitivos de control ambiental deben tener un plazo de vigencia determinado, dentro del cual ha de procederse a la aprobación del plan o programa promovido o al inicio de la ejecución del proyecto o actividad concernidos por el proceso de evaluación de impacto ambiental, permitiéndose, no obstante, que, antes de agotarse los plazos conferidos normativamente -dos o cuatro años- el promotor pueda solicitar una prórroga de su vigencia. Tanto en la regulación legal proyectada, como en la legislación básica de referencia, se ha insertado en tales procedimientos un trámite de consulta a las Administraciones públicas afectadas por razón de la materia, quienes deberán emitir informe en relación con la pretensión de prórroga suscitada. Es evidente, por tanto, que el sistema de vigencia de tales declaraciones e informes ambientales se asienta en el paradigma de su validez temporal, para un periodo inicial de tiempo en el que operaría una presunción de mantenimiento de las condiciones ponderadas al tiempo de su emisión, así como que, transcurrido ese plazo, han de reevaluarse sus efectos medioambientales, con atención, obviamente, de las indicaciones formuladas por parte del conjunto de Administraciones involucradas. De tal manera, resulta deducible que la obtención de una prórroga de vigencia mediante la mera aplicación de la figura del silencio administrativo positivo, para las declaraciones o informes ambientales referidos, puede conllevar que el interesado obtenga dicha prolongación de vigencia eludiendo los controles previstos normativamente y adquiriendo con ello facultades que conlleven el “ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente”.*

*Debe entenderse, por tanto, a juicio de este Consejo, que la contradicción detectable entre las normas básicas estatales de referencia y las soluciones desestimatorias analizadas acogidas en los artículos 28, 48 y 55 del Anteproyecto de Ley, debe resolverse en favor de estas últimas, en el entendimiento de que la alteración producida en la normativa estatal reguladora del procedimiento administrativo común -artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre- ha provocado, de forma sobrevenida, una antinomia legal, por su falta de conformidad con las previsiones de signo contrario acogidas en los artículos 27.5 y 47.9 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre -sorprendentemente, ignoradas en la reciente reforma producida mediante la Ley 9/2018, de 5 de diciembre-. Tal conflicto normativo debe solventarse dando prevalencia al principio de cronología o temporalidad, que no es otro que el exteriorizado en la disposición derogatoria única, apartado primero, de la referida ley 39/2015, de 1 de octubre, donde se señala:*

*“Quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley”.*

*Por las razones apuntadas con anterioridad, en relación con el sentido de los supuestos de silencio administrativo previstos en los tres artículos mencionados, cabe concluir que resulta procedente el señalamiento de su carácter denegatorio, a pesar de entrar en contradicción con las previsiones de la tan citada Ley 21/2013, de 9 de diciembre”.*

Las observaciones esenciales efectuadas en el dictamen fueron recogidas en el texto definitivo finalmente aprobado, Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha, que fue publicada en el D.O.C.M. Núm. 30 de 13 de febrero de 2020.

**Dictamen número 46/2019, de 6 de febrero, solicitado por la Consejería encargada del Plan de Coordinación de Garantías Ciudadanas, sobre el Anteproyecto de Ley de Garantía de Ingresos y Garantías Ciudadanas de Castilla-La Mancha.**

La memoria inicial del Anteproyecto fue suscrita por la Consejera Encargada de la Coordinación del Plan de Garantías Ciudadanas, expresando en la misma la necesidad de la norma afirmando que *“el número de hogares con bajos ingresos en Castilla-La Mancha es de 131.000, lo que representa el 16,7% del total de hogares y el 15,4% de la población de la región. [...] En el caso de hogares cuyo sustentador principal es el hombre, el porcentaje de hogares con bajos ingresos desciende al 12,7%, mientras, en el caso de hogares que tienen como sustentador principal una mujer, el porcentaje de hogares con bajos ingresos aumenta al 24,5%”*. Destacaba como grupos de especial vulnerabilidad los hogares que cuentan con menores y los monoparentales, señalando que casi un 40% de hogares de la región afirman tener dificultades para llegar a fin de mes y que la carencia material severa se sitúa en el 7,8% tanto sobre el número de hogares como sobre el total de la población.

A la vista de tales datos señalaba como finalidad de la norma *“solucionar las carencias descritas y exigir a la Administración regional que facilite los recursos necesarios con el fin de proporcionar un nivel de vida mínimo adecuado para el disfrute de los derechos ciudadanos”*. Especificaba como objetivos *“El reconocimiento, como derecho subjetivo, a una prestación económica para cubrir las necesidades básicas de la unidad de convivencia que carezca de recursos. [] La aplica-*

*M<sup>o</sup> Joaquina Guerrero Sanz*

*ción de un modelo de intervención integral a las personas en su entorno habitual, que garantice la adaptación de las intervenciones a las necesidades de la persona o de la unidad de convivencia, proporcionándole un itinerario de atención propio. [] El reconocimiento a personas en situación de carencia o insuficiencia de recursos de unas acciones de acceso priorizado a unas garantías ciudadanas complementarias para el acceso a los servicios de empleo, formación, educación, vivienda y a los derechos sociales en igualdad de oportunidades”.*

También se incluían como novedades del texto normativo proyectado “*que englobe todas aquellas intervenciones públicas destinadas a proporcionar de forma integral un mínimo vital a los hogares y particulares en situación de vulnerabilidad social sin que exista una contrapartida recíproca por parte de los beneficiarios, que facilite el disfrute de sus derechos ciudadanos*”; el ámbito subjetivo que alcanzaría a “*las personas y unidades de convivencia que residan de manera efectiva y continuada en cualquier municipio de Castilla-La Mancha, y que se encuentren en situación de carencia o insuficiencia de recursos para cubrir sus necesidades básicas*”; y el contenido de la norma, que describía.

El Consejo efectuó varias consideraciones de carácter esencial, al afectar a distintos aspectos o preceptos que presentaban indeterminaciones y vacíos no conciliables con el principio de seguridad jurídica garantizado en el artículo 9.3 de la Constitución, o determinar contravenciones de preceptos de legislación básica.

Los indicados reparos se agruparon en varios apartados, con el siguiente contenido:

*“1.- Relación del sistema de garantías previsto con el sistema de servicios sociales de la Comunidad Autónoma.*

*Es objeto de la norma que se propone el establecimiento de un “sistema de garantías ciudadanas” entendido como un conjunto de derechos destinados a cubrir necesidades básicas de las personas en situaciones de carencia o insuficiencia de recursos económicos, reforzando su inclusión social y económica. Tales derechos se traducen en una serie de prestaciones*

*-económicas y de tipo complementario afectantes a educación, vivienda, transporte público, otras prestaciones económicas y técnicas e inclusión socio-laboral activa- que se garantizan a las personas que cumplan los requisitos establecidos.*

*En la memoria inicial que acompaña al Anteproyecto se concretan como principales objetivos de la norma que se propone: “El reconocimiento, como derecho subjetivo, a una prestación económica para cubrir las necesidades básicas de la unidad de convivencia que carezca de recursos. [] La aplicación de un modelo de intervención integral a las personas en su entorno habitual, que garantice la adaptación de las intervenciones a las necesidades de la persona o de la unidad de convivencia, proporcionándole un itinerario de atención propio. [] El reconocimiento a personas en situación de carencia o insuficiencia de recursos de unas acciones de acceso priorizado a unas garantías ciudadanas complementarias para el acceso a los servicios de empleo, formación, educación, vivienda y a los derechos sociales en igualdad de oportunidades”.*

*Se pretende establecer, por tanto, medidas de carácter eminentemente social que garanticen a los ciudadanos en situación de carencia de medios de vida los recursos básicos y necesarios para desenvolverse. La normación de tales medidas incide sustancialmente -como ya se ha indicado en la consideración previa- en el ámbito competencial contemplado en el artículo 31.1. 20ª del Estatuto de Autonomía, que recoge la competencia exclusiva de la Junta de Comunidades en materia de asistencia social y servicios sociales.*

*Dentro de dicho ámbito competencial constituye el referente normativo esencial en la Comunidad Autónoma la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, que previó entre sus objetivos garantizar el derecho universal a la protección social como derecho de la ciudadanía en el marco del Sistema Público de Servicios Sociales, ordenando y estructurando el mismo, así como determinando el acceso y asegurando la atención social a través de prestaciones garantizadas del sistema, definiendo los criterios y fijando los estándares de calidad en la prestación de servicios sociales. Tras definir los derechos y deberes de los usuarios y profesionales de los servicios sociales, determinaba los dos niveles de atención del sistema -Atención Primaria y Atención Especializada- concretando sus funciones, centros y equipamientos, y previendo la coordinación de ambos ámbitos a través de una única historia social para cada usuario y un plan de atención social que contemplara individualmente y de modo integral a cada persona, recogiendo en el mismo su valoración social personal y asignándole un profesional de referencia.*

*Dicha norma configuró, por ende, todo el engranaje de los servicios sociales existentes en la Comunidad Autónoma, y unificó en un único procedimiento el modo de acceder a las diversas prestaciones incluidas en el sistema, articulando la actuación coordinada y unidireccional de las distintas administraciones en este campo.*

*Las citadas prestaciones fueron definidas por la propia ley, distinguiendo entre técnicas, económicas y tecnológicas, configurando un mínimo que resultaba garantizado, y declarando expresamente en su artículo 34.3 que “Las prestaciones garantizadas en los términos establecidos en la presente ley serán exigibles como derecho subjetivo ante la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, sin perjuicio de la responsabilidad en que pueden incurrir las entidades responsables de la gestión de dicha prestación”.*

*Pese a la vocación de generalidad de esta norma en lo que se refiere a servicios sociales y los evidentes puntos de conexión entre su ordenación y la pretendida con la iniciativa que se examina, esta última ha obviado la determinación del modo en que se coordinarán ambas regulaciones -ni siquiera la cita en la Exposición de Motivos-, y ello pese a afirmar en su apartado III que “cumple con los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.*

*Este precepto establece en su apartado 4 que “A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico [...] para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”.*

*En relación al significado y la trascendencia del principio de seguridad jurídica, conviene señalar que el Tribunal Constitucional ha manifestado en la Sentencia 150/1990, 4 de octubre -RTC 1990\150- que “Cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que de su articulado resulten. Sólo si, en el contexto ordinamental en que se inserta y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generan en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica”.*

*En la Sentencia 234/2012, de 13 de diciembre -RTC 2012\234-, incidía dicho Tribunal en que “hemos afirmado recientemente en la STC 136/2011, de*

*13 de septiembre, F. 9, sistematizando nuestra doctrina anterior respecto del principio de seguridad jurídica consagrado constitucionalmente en el art. 9.3 CE, dicho principio «ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero (RTC 1986,15), F.1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho ( STC 36/1991, de 14 de febrero (RTC 1991,36), F.5), o como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo (RTC 1990,46, F.4)». Exigencias, todas ellas, consustanciales al Estado de Derecho y que, por lo mismo, han de ser escrupulosamente respetadas por las actuaciones de los poderes públicos, incluido el propio legislador. Es más, sin seguridad jurídica no hay Estado de Derecho digno de ese nombre. Es la razonable previsión de las consecuencias jurídicas de las conductas, de acuerdo con el ordenamiento y su aplicación por los Tribunales, la que permite a los ciudadanos gozar de una tranquila convivencia y garantiza la paz social y el desarrollo económico. «De tal modo, que si en el Ordenamiento jurídico en que se insertan las normas, teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, F. 8; 142/1993, de 22 de abril, F. 4; 212/1996, de 19 de diciembre, F. 15; 104/2000, de 13 de abril, F. 7; 96/2002, de 25 de abril, F. 5; y 248/2007, de 13 de diciembre, F. 5)» [ ] La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas”.*

*Esta doctrina se ha reiterado en posteriores sentencias 84/2015, de 30 de abril -RTC 2015\84-; 270/2015, de 17 de diciembre -RTC 2015\270-; o 19/2016, de 4 de febrero -RTC 2016\19-.*

*Examinada la regulación planteada desde la perspectiva de la doctrina constitucional expuesta, considera este Consejo que la misma no reviste la certeza necesaria para dotar de seguridad jurídica a los destinatarios y aplicadores de la futura norma, pues plantea el sistema de garantías ciudadanas que contempla sin armonizarlo con el sistema de servicios sociales diseñado por la Ley 14/2010, de 16 de diciembre.*

*La Exposición de Motivos expresa que el Plan Integral de Garantías Ciudadanas, en el que se funda la iniciativa, “viene a complementar la protección social del Sistema Público de Servicios Sociales”; mas la nueva regulación planteada no deja claro el modo en que se articulará dicho complemento, ni cómo se producirá el acoplamiento del nuevo sistema en el ya vigente.*

*Esta incertidumbre se hace patente en los preceptos de la norma propuesta que se citan a continuación:*

*- Así, en primer término, cabe destacar que en el artículo 20.1 del Anteproyecto se consigna como prestación esencial la denominada “renta garantizada”, que se define como “prestación de naturaleza económica y percepción periódica, destinada a unidades de convivencia que no dispongan de los ingresos que les garanticen un mínimo vital para la cobertura de sus necesidades básicas, haciendo así efectivo el derecho a unos ingresos garantizados”; añadiendo su apartado 2 que “La prestación de renta garantizada es un derecho subjetivo en los términos establecidos en la presente ley”.*

*En la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, se incluye en el grupo de las prestaciones económicas en el artículo 38.1.a) la denominada “renta básica”, que conceptúa el precepto como “Prestación de carácter periódico destinada a hacer efectivo el derecho a la protección social en situación de necesidad social y carencia de recursos económicos, posibilitando a las personas la cobertura de sus necesidades básicas y proporcionándoles los medios necesarios para el ejercicio efectivo del derecho a la participación e integración en la comunidad”. Añadía el epígrafe señalado en un segundo inciso que “Esta prestación está garantizada a las personas en situación de exclusión social para facilitar su proceso de inclusión e integración social, cuando así se haya propuesto por el profesional de referencia, previa, en su caso, valoración conjunta con el equipo de profesionales en el marco de la prestación de prevención y atención integral ante situaciones de exclusión social, y de acuerdo a las condiciones que se establezcan reglamentariamente”. En estos términos y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34.3 antes citado, se configuraba como derecho subjetivo.*

*La aprobación del Anteproyecto en los términos en que se ha planteado conllevaría la pervivencia de ambas figuras -no se pretende por el Anteproyecto la derogación de los preceptos que regulan la renta básica-, introduciendo gran incertidumbre en relación a las posibles diferencias que pudieran existir entre ellas, las especialidades en el procedimiento de reconocimiento de las mismas o la posibilidad de que ambas puedan ser materializadas indistintamente.*

*Tal situación no ha resultado clarificada en el expediente por la pretendida justificación introducida por la autoridad impulsora de la iniciativa en la memoria intermedia, en la que se pronunciaba por el mantenimiento de ambas figuras. Indicaba, en primer término, que la Ley de Servicios Sociales prevé la creación de nuevas prestaciones mediante ley; señalando, en segundo lugar, que desde la promulgación de aquella no se ha dictado norma alguna que regule una prestación económica como derecho subjetivo de renta básica. Afirmaba, por ello, que el Anteproyecto cumple el mandato legal contenido en dicha ley y que la propia Ley de Presupuestos para 2018 contempla en su disposición final cuarta –si bien la misma afecta a varios preceptos relativos al Decreto 179/2002, de 17 de diciembre, de desarrollo del ingreso mínimo de solidaridad, en concreto a su renovación y prórroga y a su cuantía*

*máxima-. De modo aparentemente inconexo concluía manifestando que “La denominación “Renta básica” que figura en el artículo 38.1.a) de la Ley de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, conforme a su naturaleza y a los requisitos descritos en dicho apartado, hoy día debe denominarse “Prestación de renta garantizada”, en identidad de criterio con lo que regula el Anteproyecto de Ley”; añadiendo que “la promulgación de la nueva Ley, no impone derogar un precepto que no ha sido desarrollado”.*

*Si, según parece, la renta básica viene a ser sustituida por la renta garantizada prevista en la nueva norma -aspecto que parece desprenderse de dicha conclusión, si bien no puede apreciar con seguridad este Consejo pues no llega a esclarecerse con certeza en el expediente, dado el impreciso razonamiento señalado-, carece de sentido el mantenimiento de la primera en la Ley de Servicios Sociales -aun cuando no haya sido desarrollada reglamentariamente-, pues solo contribuirá a generar dudas sobre las prestaciones existentes, cuya materialización paralela, por ende, puede ser solicitada por los interesados.*

*- El artículo 28 del Anteproyecto prevé que en supuestos de urgencia social -concepto que ya venía contemplado en el artículo 21 de la Ley de Servicios Sociales- se pueda acceder a la renta garantizada aun no cumpliendo alguno de sus requisitos y requiriendo la intervención de los profesionales del Sistema de Servicios Sociales. Tal situación resulta confusa pues no solo no se especifican los requisitos que pueden ser incumplidos -cuáles o cuántos-, sino que además no se concreta el modo en que entroncará con este último sistema.*

*- El artículo 40 del Anteproyecto prevé que “Las personas destinatarias del derecho tendrán acceso al sistema de prestaciones técnicas, integradas por ac-*

*tuaciones directas de atención a la persona, familia o unidad de convivencia, y realizadas por equipos profesionales, para ofrecer asesoramiento, información o intermediación, en las materias reguladas en la presente ley”. Tales funciones parece que se entrecruzan con las previstas en los artículos 15 y 19 de la Ley de Servicios Sociales, concernientes, respectivamente, a las funciones de los Servicios Sociales de Atención Primaria y Especializada.*

*- La garantía de inclusión sociolaboral activa que se contempla en el artículo 41 y siguientes del texto que se examina podría entenderse relacionada con la prestación técnica recogida en el artículo 36.g) de la Ley de Servicios Sociales, relativa a “Prevención y atención integral ante situaciones de exclusión social”.*

*- En el artículo 42 del Anteproyecto se han definido novedosamente las situaciones de “dificultad social”, si bien previendo que para determinar tal situación se apliquen las herramientas de diagnóstico que se elaboren y se utilicen por el Sistema de Servicios Sociales, aunque sin articular el entronque de tal actuación en el cauce en que se desenvuelve dicho sistema. Esta observación ha de hacerse extensiva al artículo 45.2 afectante a prestaciones o servicios y programas orientados a la inclusión social.*

*- El artículo 43 de la iniciativa prevé la existencia de planes de atención para la inclusión activa, cuya elaboración y contenido encomienda a un equipo interdisciplinar en materia de empleo y servicios sociales, haciendo entrar en juego nuevamente -aunque de modo genérico y sin articulación adecuada- al sistema regulado en la Ley 14/2010, de 16 de diciembre.*

*- La disposición adicional primera contempla la obligación del Consejo de Gobierno de aprobar planes estratégicos de inclusión social y laboral, lo cual tiene evidente relación con las previsiones de los artículos 44 y 45 de la Ley de Servicios Sociales, relativos al Plan Estratégico de Servicios Sociales y a los Planes Específicos.*

*Las incertidumbres que suscitan los preceptos aludidos se consideran vulneradoras del principio de seguridad jurídica, pues impedirán conocer con la necesaria certeza, tanto a los operadores jurídicos como a los ciudadanos, el alcance de la norma propuesta y el modo en el que habrán de conciliarse ambos ámbitos normativos.*

*No objeta este Consejo la posibilidad de que la Comunidad Autónoma regule mediante ley el sistema de garantías pretendido, sino las incertidumbres y os-*

*curidades que derivan del texto planteado. Por ello, considera que será necesario replantear la relación de las medidas plasmadas en el Anteproyecto con las contempladas en la norma reguladora de servicios sociales actualmente vigente, coordinando ambas regulaciones y evitando las distorsiones que de la coexistencia de las mismas pudieran derivarse.*

*Dicha coordinación pasaría, o bien por la inserción de las nuevas medidas en el citado sistema de servicios sociales, articulando en él de modo preciso las prestaciones planteadas -aun con sus propias especialidades conceptuales o procedimentales-; o bien por justificar debidamente en la norma propuesta la entidad propia y separada del nuevo sistema de garantías previsto. Esta última opción supondría determinar con precisión en su parte expositiva los límites que configuran el ámbito de regulación pretendido con la nueva iniciativa, los aspectos en los que se relaciona con el sistema previsto en la Ley de Servicios Sociales, la distinción rigurosa de las prestaciones que ambos comprenden -sustancialmente la renta garantizada y la renta básica-, determinando los efectos que su aprobación producirá sobre las que ya se encuentran vigentes por imperativo de aquella, y la significación del modo en que eventualmente la aplicación de la nueva norma requerirá del funcionamiento de la estructura del sistema de servicios sociales para su desenvolvimiento. Asimismo, habrá de contemplar paralelamente en el articulado las prescripciones que sean precisas derivadas de dicha interconexión entre ambos ámbitos y de los efectos que sobre la regulación ya en vigor pudiera producir la aplicación de la nueva norma legal.*

*2.- Título III. Procedimiento. - El procedimiento diseñado en los artículos 46 a 52 presenta imprecisiones y aspectos abstrusos que, asimismo, conculcan el principio de seguridad jurídica, vulnerando además en varios de sus apartados preceptos básicos recogidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, razones por las que deberían ser eliminados de la ley.*

*Una primera cuestión ha de referirse a la propia finalidad del procedimiento diseñado en el Anteproyecto, la cual resulta confusa.*

*Señala la Exposición de Motivos de la norma en el apartado IV en relación a este Título que “La Ley integra, en un único procedimiento, todas las actuaciones para el reconocimiento de las prestaciones contempladas en el nuevo sistema de garantías ciudadanas, lo que incrementa la seguridad jurídica de las personas interesadas. Cabe destacar la implantación de un Registro de Garantías Ciudadanas, que generaliza el uso de medios electrónicos”.*

*A la vista de lo indicado puede entenderse -lo cual resulta del todo lógico- que la finalidad del procedimiento que se regula sea el reconocimiento o concesión de las diferentes prestaciones establecidas en la ley, en definitiva, el reconocimiento de las garantías ciudadanas en ella previstas. Así se expresa con total claridad en los artículos 47.1 y 2, 51 y 52, -y parece inferirse también del artículo 5-*

*Sin embargo, tal finalidad resulta desdibujada cuando a continuación en el propio artículo 47.1 en su segundo inciso y en preceptos posteriores*

*-artículos 48.2; 49.1, 3 y 4; y artículo 50.1- se concreta el objeto del procedimiento en la inscripción en el Registro de Garantías Ciudadanas que se crea.*

*Aun cuando podría interpretarse que la resolución de inscripción en dicho registro será la que comprenda las prestaciones que se reconocen, es lo cierto que dicho reconocimiento tiene entidad como acto independiente -de hecho, ante una eventual denegación o estimación parcial, lo que se recurrirá no será la falta de inscripción sino la no concesión de las prestaciones solicitadas-, siendo la inscripción la consecuencia del mismo.*

*Considera, de este modo, el Consejo que resultaría necesario y clarificador distinguir ambos aspectos, plasmando que el procedimiento que se tramita tendrá por finalidad el reconocimiento de las garantías o prestaciones contempladas por la ley y que el mismo deberá culminar con una resolución en la que se concedan o denieguen aquellas, procediendo la inscripción en el registro en el primero de los casos.*

*Esta conclusión no emepece la pretensión del artículo 46 del Anteproyecto de que sea la propia plataforma del registro desde la que se efectúen las actuaciones necesarias de comprobación y verificación de información aportada por el solicitante, o que sirva como instrumento de intermediación de datos entre los diferentes departamentos de la Administración que se vean concernidos por las diferentes solicitudes según las prestaciones requeridas por cada interesado.*

*Un segundo aspecto atañe a la resolución del procedimiento prevista en el artículo 49. El apartado 1 dispone que “La Dirección Provincial competente en materia de garantías ciudadanas elaborará una propuesta de resolución para la inscripción en el registro, que incluirá las prestaciones a las que tendrá derecho la persona solicitante, o en su caso la denegación, en un plazo máximo de tres meses a partir de la fecha de presentación de la solicitud correspondiente. Transcurrido el plazo sin que hubiera recaído resolución expresa, se en-*

*tenderá desestimada la inscripción en el registro”. Añade en el apartado 3 que “En el supuesto de que la persona solicitante no esté de acuerdo con la propuesta de resolución de inscripción en el registro se le concederá un plazo de diez días hábiles para formular alegaciones debiendo aportar la documentación que estime conveniente para justificar el cambio de la información que figura en los registros de las administraciones públicas”. Finalmente, el apartado 4 expresa que “Una vez comprobada la nueva documentación aportada, o si no se hubiese manifestado discrepancia sobre la propuesta de resolución de inscripción en el Registro de Garantías Ciudadanas determinando los derechos reconocidos por parte de la persona titular de la Dirección Provincial competente en la materia, se emitirá resolución definitiva de inscripción, en su caso, en el registro, en el plazo de un mes”.*

*De tal dicción no se desprende con claridad que se contemple y exija en la norma la obligación de otorgar un trámite de audiencia a los interesados, según garantiza con carácter básico el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, o el modo en que dicho trámite haya de articularse. Aun cuando podría entenderse que tal garantía se cubrirá con el traslado a la parte de la propuesta de resolución formulada -requisito que supondría una particularidad propia del presente procedimiento-, es lo cierto que la concesión del trámite para formular alegaciones aparece vinculada en el Anteproyecto al hecho de que la parte solicitante no esté de acuerdo con el contenido de dicha propuesta, situación, por otro lado, que la Administración no puede presuponer a priori en todos los casos sin riesgo de que resulten cercenados los derechos del interesado.*

*Se considera, por tanto, que debería expresar el precepto de modo preciso y contundente que, concluida la fase instructora, se sustanciará el preceptivo trámite de audiencia a los interesados con los requisitos previstos en el citado precepto básico. En dicho trámite habrá de ponerse el expediente de manifiesto a los solicitantes, de modo que nada obsta a que se prevea la inclusión en el mismo de modo obligado de un informe del órgano competente -de finalidad similar a la otorgada a la propuesta de resolución que prevé el artículo que se comenta- en el que se recojan las prestaciones a que tendrá derecho el solicitante o en su caso los motivos que fundamentan la denegación de su solicitud.*

*Continuando el examen de dicho artículo 49 no pueden dejar de mencionarse las disfunciones que devienen del hecho de que no se haya fijado con precisión un plazo para dictar y notificar la resolución del procedimiento, y de que no se hayan articulado adecuadamente la operatividad del silencio administrativo.*

*Ciertamente, en el apartado 1 transcrito se fija un plazo de tres meses a partir de la fecha de presentación de la solicitud para elaborar una propuesta de resolución, señalando con posterioridad el apartado 4 que tras la comprobación de la nueva documentación aportada tras conocer la propuesta de resolución -actuación para la que no establece plazo alguno- o si no se hubiese manifestado discrepancia con la misma, se emitirá resolución definitiva en el plazo de un mes. Aun cuando tales plazos podrían entenderse acumulativos, la indeterminación del tiempo intermedio destinado tanto a la notificación de la propuesta de resolución a la parte, como a la comprobación por la Administración de las alegaciones y documentación aportada por aquella, impide concretar un plazo final definitivo para notificar la resolución expresa del procedimiento al interesado.*

*Se considera, por ello, que dicho plazo de notificación de la resolución expresa del procedimiento deberá fijarse con absoluta precisión, a fin de dar cumplimiento a la exigencia prevista en el artículo 21.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, mencionada.*

*Será al mencionado plazo final del procedimiento al que, de acuerdo con el artículo 24.1 de la citada norma básica procedimental, deba vincularse el sentido desestimatorio del silencio, aspecto que el Anteproyecto en el último inciso del apartado 1 parece configurar de modo incorrecto ligándolo al transcurso del plazo fijado para dictar la propuesta de resolución.*

*En suma, recapitulando las observaciones efectuadas en relación al procedimiento, debería concretarse y homogeneizarse la finalidad del mismo -reconocimiento de las diferentes prestaciones-, contemplando la inscripción como consecuencia de la concesión acordada; debería arbitrarse claramente un trámite de audiencia para los interesados; y fijarse con precisión el plazo máximo para notificar la resolución expresa del procedimiento, aparejando al transcurso del mismo los efectos desestimatorios de un eventual silencio administrativo”.*

A la fecha de conclusión del presente trabajo, el Anteproyecto de Ley descrito no había sido objeto de aprobación por las Cortes Regionales.

**Dictamen 75/2019, de 20 de febrero, solicitado por la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, sobre Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Castilla-La Mancha.**

La memoria inicial del Anteproyecto, suscrita por el Viceconsejero de Medio

Ambiente, expresaba que la *“justificación del proyecto de Ley de Economía Circular de Castilla-La Mancha está en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones, de 2 de diciembre de 2015, titulada “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular”*.

Con fundamento en ello, señalaba como finalidad de la norma buscar *“la adaptación y modernización del sistema productivo de la economía castellano-manchega a las directrices de la lucha contra el cambio climático y el uso eficiente de los recursos, [...] fomentar el impulso a la competitividad y a la protección de las empresas contra la escasez de recursos, la creación de nuevas oportunidades empresariales basadas en la innovación, el ahorro, la eficiencia energética y el uso de energías renovables, favoreciendo la creación de puestos de trabajo, y facilitar por tanto, la integración y cohesión social, en el marco de los compromisos mundiales de la UE establecidos en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 de las Naciones Unidas”*. Identificaba como objetivo principal de la norma proyectada el de *“conseguir el máximo valor y uso de todos los recursos, productos y residuos, fomentando la gestión racional y sostenible de los mismos, promoviendo su reducción, reciclaje, reutilización y valorización, el ahorro energético y reduciendo las emisiones de gases contaminantes y de efecto invernadero”*. Para la consecución de tal objetivo, indicaba ser *“imprescindible abarcar la totalidad del ciclo de vida del producto, desde la producción hasta el consumo, pasando por la gestión de residuos y el mercado de materias primas secundarias”*.

Asimismo, contenía una exposición de 16 objetivos (además del principal), 3 principios en los que se basa la economía circular y la definición del concepto, así como la cita de la normativa existente en la materia.

Seguidamente, se refería a la competencia de la Comunidad Autónoma para *“afrontar la regulación de la legislación básica, así como para establecer normas adicionales de protección ambiental, [...] el desarrollo legislativo y la ejecución en la protección del medio ambiente y de los ecosistemas, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca”*.

En último término, efectuaba un análisis sobre la financiación para la implementación de la norma, indicando que *“cuenta con financiación propia regional [...] independientemente del apoyo que pudiera recibirse de la Unión Europea a través de los fondos estructurales u otros fondos europeos para la investigación e innovación, la gestión de residuos y las inversiones en la economía circular”*.

El Consejo Consultivo, en su dictamen, realizó una única observación de carácter esencial al texto del Anteproyecto, que afectaba a la disposición final segunda, titulada “*Tributo depósito en vertedero*”. Establecía ésta que “*en el plazo de un año de la entrada en vigor de esta ley, la Consejería con competencias en materia tributaria regulará el tributo por el que se grave el depósito de residuos industriales peligrosos, residuos industriales no peligrosos y residuos de construcción y demolición en vertedero, así como la reinversión de su recaudación en mejorar la gestión de los residuos y en llevar a cabo actuaciones contempladas en la planificación de gestión de residuos de Castilla-La Mancha conforme a los postulados de la economía circular*”.

Se entendía en el dictamen que “*la disposición contiene un mandato dirigido a la Consejería con competencias en materia tributaria, para que en plazo de un año desde la entrada en vigor de la norma proyectada regule un específico tributo que grave el depósito en vertedero de determinado tipo de residuos. Vaya por delante que dicho tributo no existe actualmente en nuestro ordenamiento autonómico, por lo que deberá ser creado, y en este sentido debe entenderse el mandato de la disposición final segunda.*

*Pues bien, según el artículo 49.a) del Estatuto de Autonomía, “Se regulan necesariamente, mediante ley de las Cortes de Castilla-La Mancha, las siguientes materias: [] a) El establecimiento, la modificación y supresión de los propios impuestos, tasas y contribuciones especiales y las exenciones o bonificaciones que les afecten”; en línea con lo dispuesto por el artículo 9.2.c) del propio Estatuto de Autonomía, al establecer las competencias de las Cortes de Castilla-La Mancha: “2. Compete a las Cortes de Castilla-La Mancha: [...] c) Establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución, el presente Estatuto y las correspondientes leyes del Estado”.*

*Ambos preceptos vienen por tanto a establecer el principio de reserva de ley, el cual postula la existencia de materias que sólo pueden regularse por ley, en este caso, la creación o establecimiento de tributos.*

*El principio de reserva de ley es además una exigencia constitucional, impuesta por el artículo 133.1 y 2 de la Constitución Española (CE) (“1. La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante Ley. [] 2. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes”), que debe ponerse en relación con el principio de legalidad tributaria del artículo 31.3 de la CE (“Sólo podrán establecerse prestaciones personales o pa-*

*trimoniales de carácter público con arreglo a la ley”).*

*Una aplicación conjunta de los anteriores artículos permite afirmar que cualquier tributo, sea estatal o autonómico, debe ser creado por una ley, en la que se establezca no sólo la regulación ex novo de aquel, sino también la de sus elementos esenciales (hecho imponible, sujeto pasivo), sin perjuicio de su posterior desarrollo reglamentario.*

*Poniendo en relación las disposiciones constitucionales y estatutarias trascritas con el artículo 9.2.a) del Estatuto de Autonomía que atribuye a las Cortes de Castilla-La Mancha la competencia para ejercer la potestad legislativa de la región, se desprende que los tributos sólo pueden ser creados mediante ley aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha, careciendo los Consejeros de competencia para ello, los cuales solo pueden adoptar decisiones bajo la forma de órdenes (artículo 37.1.e) de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha).*

*En razón de lo hasta aquí expuesto, ha de concluirse que el titular de la Consejería competente en materia tributaria carece de competencia para regular un tributo que no se encuentra creado, como también carece de competencia para crear el tributo al que se refiere la disposición final segunda del Anteproyecto de Ley (que grave el depósito de residuos en vertedero), pues, por razón de su cargo, sólo puede dictar órdenes, cuando para el establecimiento de los tributos se requiere ley aprobada por las Cortes, por virtud del principio de reserva de ley impuesto por la Constitución Española y por el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. De esta manera, la disposición final segunda examinada, al encomendar a la Consejería competente en materia tributaria la regulación del tributo que grave el depósito en vertedero de determinados tipos de residuos, incurrir en vulneración del principio de reserva de ley, por infracción de lo dispuesto en los artículos 31.3 y 133.1 y 2 de la CE, y en los artículos 9.2.c) y 49.a), en relación con el artículo 9.2.a) del Estatuto de Autonomía. Por todo ello, deberá suprimirse o, en su caso, modificarse la redacción de la disposición final segunda en los términos expuestos en esta consideración, a fin de cumplir los principios de reserva de ley y de legalidad tributaria, y respetar los mandatos constitucional y estatutario”.*

El texto legislativo definitivamente aprobado en Cortes se ajustó a la observación esencial formulada en el dictamen, siendo publicado en D.O.C.M. Nº 244 de 12 de diciembre de 2019, como Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha.

**Dictamen 107/2019, de 20 de marzo, solicitado por la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, sobre Anteproyecto de Ley por el que se regula el Estatuto de las Mujeres Rurales de Castilla-La Mancha.**

El Director General de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural suscribió la memoria de impacto normativo del Anteproyecto de Ley. En ella se decía que la finalidad de la norma era avanzar en el fortalecimiento de la igualdad efectiva de mujeres y hombres en el medio rural de Castilla-La Mancha como eje fundamental para conseguir un desarrollo sostenible y frenar el problema del despoblamiento de las zonas rurales de la Región, siendo preciso para ello mejorar la situación laboral de las mujeres, fomentar su presencia y participación en la toma de decisiones, así como visibilizar su trabajo, promoviendo su reconocimiento profesional y el acceso a los derechos derivados de la titularidad de las explotaciones agrarias. Añadía que, aunque dichos objetivos podrían procurarse con las medidas alternativas que exponía, dada la gravedad de la situación y la alta demanda social que existía, se consideraba que el instrumento normativo más adecuado era la aprobación de una ley que estableciera los mínimos a conseguir en esta materia.

Las principales novedades de la norma que se pretendía aprobar eran la definición de las áreas estratégicas en las que se deberían incluir las medidas para conseguir la igualdad de oportunidades en el medio rural, así como el compromiso de capacitación y formación de igualdad de trato tanto para el funcionario implicado en estas labores de coordinación como en el medio rural, avanzando en este sentido en lo ya previsto en el artículo 24 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha, como en el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y en la Resolución de 4 de abril de 2017 del Parlamento Europeo sobre las mujeres y su papel en las zonas rurales.

El texto del dictamen contenía una consideración esencial al Anteproyecto sometido a su consideración, expresada de la siguiente manera:

*“Artículo 3. Definiciones. - “b) Actividad agraria: De conformidad con el artículo 2.1 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias es el conjunto de trabajos que se requiere para la obtención de productos agrícolas, ganaderas y forestales”.*

*Este Consejo, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, ha efectuado*

*en numerosas ocasiones advertencia sobre los riesgos que tiene la reproducción de las normas básicas en la legislación autonómica, por la posible inconstitucionalidad sobrevenida de los preceptos autonómicos en el supuesto de que se produzcan alteraciones en la normativa básica. No obstante, también ha dicho que en ocasiones dicha reproducción puede resultar conveniente si con ello se dota al texto legal de una mayor inteligibilidad. Ahora bien, el respecto a la normativa básica exige que la reproducción autonómica de dicha normativa sea íntegra, ya que como ha dicho el Tribunal Constitucional, la inconstitucionalidad de la norma autonómica puede darse tanto por alteración de la norma básica como por la omisión de parte de ella que conduzca a un resultado que no resulta compatible con dicha normativa, entre otras, sentencias del Tribunal Constitucional 29/1986, de 20 de febrero (RTC 1986,29) y 40/1988, de 19 de febrero (RTC 1988,40), pues como remarcó en su posterior sentencia 172/1996, de 31 de octubre (RTC 1996,172), “omitir puede ser en ocasiones tanto como contradecir” sin que como dijo en la sentencia 222/2006 de 6 de julio (RTC 2006,222) “el silencio sobre una condición básica por parte del legislador autonómico pueda calificarse de inocuo, indiferente o neutro”.*

*En relación a la definición de “actividad agraria”, el Gabinete Jurídico, haciendo referencia a la doctrina del Tribunal Constitucional, ya recomendó que en lugar de reproducir la definición que con el carácter de norma básica se encuentra incluida en el artículo 2.1 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, se efectuase una remisión a dicho precepto. A la vista de dicha observación, el redactor del último proyecto optó por mantener la definición que se contenía en el borrador del Anteproyecto de Ley, incluyendo con carácter previo la referencia a dicho artículo.*

*Sin embargo, el citado artículo 2.1 no sólo dice lo que se reproduce en la definición de la actividad agraria, sino que contiene un segundo párrafo con el siguiente tenor “Asimismo, a efectos de esta Ley y de las disposiciones correspondientes al encuadramiento en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, se considerará como actividad agraria la venta directa por parte de agricultoras o agricultores de la producción propia sin transformación o la primera transformación de los mismos, cuyo producto final esté incluido en el anexo I del artículo 38 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, dentro de los elementos que integren la explotación, en mercados municipales o en lugares que no sean establecimientos comerciales permanentes, considerándose también actividad agraria toda aquella que implique la gestión o la dirección y gerencia de la explotación”. Es de-*

*cir, la actividad agraria no se limita exclusivamente a lo que el artículo 2.1 indica en el primer párrafo, sino que contiene otro ampliando dicho concepto, el cual no se encuentra reproducido en el texto del Anteproyecto de Ley que se examina, por lo que se produce un supuesto de inconstitucionalidad por omisión al haber silenciado la reproducción del segundo párrafo del artículo 2.1 de la Ley 19/1995, de 4 de julio”.*

El reparo descrito fue aceptado en el texto definitivo de la Ley 6/2019, de 25 de noviembre, del Estatuto de las Mujeres Rurales de Castilla-La Mancha, aprobado en Cortes y publicado en el D.O.C.M. Núm. 235 de 28 de noviembre de 2019.

### **Dictamen 162/2019, de 30 de abril, solicitado por la Vicepresidencia Segunda, sobre Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha.**

El Director de la Oficina de Transparencia y Buen Gobierno suscribió memoria justificativa de la norma, en la que estimaba que hasta ahora las vías de la participación de la ciudadanía “*se han reducido a la creación de consejos, comisiones o comités de carácter sectorial, que responden a un modelo de participación orgánica, integrados en la estructura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*”. Consideraba que tal sistema resultaba insuficiente a la luz del moderno concepto de participación.

Añadía que la norma proyectada pretendía la inclusión de todos los actores sociales al objeto de lograr su acercamiento a las instituciones y de ese modo favorecer la información y la participación en las decisiones importantes que afectarían a su futuro.

Explicaba que el Anteproyecto “*opta, en primer lugar, por separar la participación de la transparencia, ya que el margen competencial normativo de las Comunidades Autónomas es distinto (en materia de transparencia existe legislación básica estatal); en segundo lugar, se aborda en un solo cuerpo normativo tanto la participación ciudadana como la institucional, al ser distintas modalidades en las que se manifiesta aquella*”.

Por otra parte, describía que el modelo elegido no se limitaba a un mecanismo de consulta dirigido por y desde la Administración, sino también contemplaba iniciativas de los ciudadanos como la formulación de propuestas y la contribución de estos al seguimiento y a la evaluación de las políticas públicas.

Igualmente, daba cabida a la participación institucional específica de los agentes económicos y sociales más representativos.

En cuanto a los impactos normativos, sostenía que el Anteproyecto respetaba escrupulosamente el marco de las competencias estatales y que tampoco suponía derogación formal de ninguna norma autonómica en concreto, si bien la disposición adicional primera preveía una evaluación de los órganos colegiados de participación ya existentes para sugerir las modificaciones necesarias.

En relación con el ámbito de aplicación, la memoria explica que el Anteproyecto se circunscribe al ámbito autonómico para *“no distorsionar en exceso el ámbito de la autonomía local”*.

Finalmente se pronunciaba sobre el impacto económico que derivaría de la aplicación de la norma proyectada, afirmando que no implicaría incremento del gasto público y que la mayor parte de las medidas previstas se asumirían con los medios personales y materiales ya existentes.

El dictamen emitido por el Consejo realizó una única consideración de carácter esencial referida al artículo 25 del texto proyectado, referido al *“Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha”*, al conculcar normativa básica.

El precepto disponía la creación de un nuevo órgano colegiado conformado por representantes de la Administración regional y de las organizaciones empresariales y sindicales que tuvieran la consideración de más representativas.

El Consejo reiteró la observación realizada por el Gabinete Jurídico de la Junta *“sobre la duplicidad que supone respecto del existente Consejo de Relaciones Laborales de Castilla-La Mancha, regulado en la Ley 9/2002, de 6 de junio de Creación del Consejo de Relaciones Laborales de Castilla-La Mancha, fundada en “la necesidad de establecer cauces institucionales de encuentro y participación de los agentes sociales entre si y de éstos con el Gobierno de Castilla-La Mancha” y configurado “como órgano consultivo de la Administración autonómica” con la finalidad de fomentar el “diálogo social en Castilla-La Mancha”*.

Si bien el órgano proponente de la norma ha justificado su creación en base a que el nuevo órgano tiene un carácter mucho más amplio, no puede obviarse que en ambos casos los órganos colegiados se encuentran adscritos a la misma Consejería y que los sujetos que los integran son los mismos. Además, las funciones que se asignan al de nueva creación no dejan de comprender las del órgano

ya existente, produciéndose de ese modo la duplicidad vetada por el artículo 5.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que determina que “No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos. A este objeto, la creación de un nuevo órgano sólo tendrá lugar previa comprobación de que no existe otro en la misma Administración Pública que desarrolle igual función sobre el mismo territorio y población”.

*El precepto propuesto no define con claridad un ámbito de actuación preciso, en el apartado a) se refiere a las “materias de su competencia”, sin concretar cuáles son estas, siendo obvio que las competencias propias de los sindicatos de trabajadores y de las organizaciones empresariales se centran en primer lugar en el ámbito laboral, pues el artículo 7 de la Constitución les encomienda la contribución “a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios”.*

El reparo esencial descrito fue acogido por la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha, aprobada en Cortes, publicada asimismo en el D.O.C.M. Núm. 253, de 26 de diciembre de 2019.

**Dictamen 163/2019, de 30 de abril, solicitado por la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, sobre Anteproyecto de Ley de Fomento y Coordinación del Sistema de Investigación, Desarrollo e Innovación de Castilla-La Mancha.**

La memoria inicial del Anteproyecto fue suscrita por el Director General de Universidades, Investigación e Innovación. En la misma se analizaba la necesidad y oportunidad de la norma y sus antecedentes normativos tanto a nivel estatal como autonómico, señalándose que con el objeto de fomentar, coordinar y dar estabilidad presupuestaria al sistema castellano-mancheño de ciencia, tecnología e innovación, la ley seguía tres grandes líneas de actuación: “[...] 1) *La implantación de un sistema de planificación, seguimiento y evaluación conjunta que defina las líneas prioritarias de actuación en convergencia con los documentos estratégicos europeos y nacionales y que programe la utilización de forma estable, periódica y previsible, de los recursos disponibles de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha para la I+D+i.* 2) *La creación de la estructura institucional de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha encargada de la planificación en materia de investigación científica y técnica, desarrollo tecnológico e innovación, en base a objetivos previamente definidos.* [ ] 3) *El establecimiento*

*de una serie de medidas sistemáticas dirigidas a promocionar e incentivar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación”.*

Se analizaban a continuación los impactos de la norma desde el punto de vista normativo y económico, señalando respecto de este último que con el Anteproyecto se pondrían en marcha dos nuevas iniciativas: el Consejo Asesor de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación en Castilla-La Mancha y la Agencia de I+D+i de Castilla-La Mancha, continuándose con la Comisión Regional de Ciencia y Tecnología y el Plan Regional de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación. Seguidamente se analizaba la incidencia económica en el gasto de los diferentes títulos en los que se estructuraba la norma, así como en los ingresos.

Por último y en cuanto a otros posibles impactos se analizaba el de género, señalando que se esperaba un impacto positivo en el aumento de la presencia de mujeres en el sector; el referido a la integración de personas con discapacidad; y el de reducción de cargas administrativas, simplificación y centralización de procesos.

Las observaciones de carácter esencial realizadas en el dictamen al texto sometido a su consideración fueron las siguientes:

1. Artículo 23. Marco regulador. - En el apartado 3 del artículo se preveía la remisión a un futuro decreto la regulación de “[...] *la carrera investigadora y las figuras contractuales de investigadores indefinidos para que desarrollen su actividad en nuestra región* [...]”.

Se indicaba en el dictamen que “*La Ley 14/2011, de 1 de junio, regula en sus artículos 12 y 13, preceptos que ostentan el carácter de legislación exclusiva dictada por el Estado en ejercicio de lo establecido en el artículo 149.1.15ª de la Constitución, las disposiciones generales de aplicación al personal investigador señalando en su artículo 13.2 que este puede “[...] estar vinculado con la Universidad Pública u Organismo para el que preste servicios mediante una relación sujeta al derecho administrativo o al derecho laboral, y podrá ser funcionario de carrera, funcionario interino o personal laboral fijo o temporal, de acuerdo con el artículo 8 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público”, (actualmente artículo 8 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público).*

*Asimismo, el artículo 13.4 establece el régimen de fuentes aplicable al personal investigador de carácter laboral disponiendo que se regirá “[...] por lo dis-*

*puesto en esta ley, en el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, (actualmente Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre) y sus normas de desarrollo, y en las normas convencionales. Asimismo, se regirá por los preceptos de la Ley 7/2007, de 22 de abril, que le sean de aplicación”.*

*En consonancia con ello la Ley, en sus artículos 14 al 19, establece las disposiciones generales aplicables a todo el personal investigador de su ámbito de actuación y en los artículos 20 al 23 se refiere, específicamente, al personal investigador que desarrolla su labor vinculado con una relación de carácter laboral, estableciendo las modalidades contractuales (artículo 20), y a continuación la regulación de cada una de ellas: contrato predoctoral (artículo 21), contrato de acceso al Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (artículo 22) y contrato de investigador distinguido (artículo 23); regulación toda ella dictada por el Estado en virtud de la competencia exclusiva sobre legislación laboral contemplada en el artículo 149.1.7<sup>a</sup> de la Constitución, según se señala en la disposición final novena, apartado 3 de la Ley.*

*A la vista de este marco normativo que se acaba de resumir es objetable el precepto que se analiza por cuanto refiriéndose el precitado apartado 3 a “La carrera investigadora y las figuras contractuales de investigadores indefinidos”, pretende hacer objeto de regulación por vía reglamentaria materia que es de competencia exclusiva del legislador estatal según se acaba de exponer, y que ya ha sido objeto de regulación pues el citado artículo 20 establece precisamente las modalidades contractuales de trabajo específicas del personal investigador, previendo además en su apartado 2 que el personal investigador podrá ser contratado a través de dichas modalidades por “Los Organismos Públicos de Investigación de la Administración General del Estado y los Organismos de investigación de otras Administraciones Públicas”, así como por “Las Universidades Públicas, únicamente cuando sean receptoras de fondos cuyo destino incluya la contratación de personal investigador o para el desarrollo de sus programas propios de I+D+i”.*

*Es cierto que el mismo apartado 2 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, prevé que su aplicación ha de entenderse sin perjuicio de que “[...] corresponde a las Comunidades Autónomas que hayan asumido estatutariamente la competencia exclusiva para la regulación de sus propios centros y estructuras de investigación la definición y regulación del régimen de contratación de personal investigador de sus propios centros y estructuras de investigación, en el marco de la legislación laboral vigente”; mas este no es el caso de la Comunidad Autónoma de*

*Castilla-La Mancha entre cuyas competencias reconocidas estatuariamente relacionadas con la investigación no se encuentra la referida a la regulación de sus propios centros y estructuras de investigación.*

*En suma, debiera eliminarse del texto del Anteproyecto el apartado analizado pues de mantenerse podría suponer una extralimitación competencial por constituir materia cuya regulación está reservada al Estado en virtud de la competencia exclusiva sobre la legislación laboral, correspondiendo a la Comunidad Autónoma únicamente la función ejecutiva de la misma, ex artículo 33.11 del Estatuto de Autonomía”.*

2. Artículo 35. Incentivación de la explotación de los resultados de I+D+i.- Se contemplaba en este artículo la posibilidad de que el personal perteneciente o que desempeñara su actividad en los centros e instalaciones dependientes del sector público autonómico percibiera una incentivación especial cuando como consecuencia de la realización de actividades de I+D+i, hubiera obtenido un resultado protegido mediante un derecho de propiedad industrial cuya explotación por medio de la concesión de licencias reportara ingresos al titular. Posibilidad que, según prevenía el apartado 5 del mismo artículo, “[...] se reconocerá sólo en la medida que su beneficiario tenga la consideración de personal laboral de la Junta de Comunidades de Castilla-la Mancha, o, según proceda, de los centros dependientes del Sector Público Autonómico, mientras permanezca en dicha situación”.

El Consejo fundamentó que “la participación en los beneficios que obtengan las entidades para las que presta servicio el personal investigador; se halla reconocido como derecho del mismo en el artículo 14 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, en cuyo apartado 1.i) -artículo que, conforme ya se ha señalado, ha sido dictado por el Estado en ejercicio de la competencia exclusiva reconocida en el artículo 149. 1.15ª de la Constitución- lo recoge en los siguientes términos para todo el personal investigador con independencia de su condición de funcionario o de personal laboral: “A participar en los beneficios que obtengan las entidades para las que prestan servicios, como consecuencia de la eventual explotación de los resultados de la actividad de investigación, desarrollo o innovación en que haya participado. Dicha participación no tendrá en ningún caso la consideración de retribución o salario para el personal investigador”.

*A la vista de ello dos objeciones cabe plantear al apartado 5 del artículo objeto de estudio:*

*- La primera, que habiendo sido reconocido a todo el personal investigador*

*el derecho a participar en los beneficios que obtengan las entidades para las que prestan servicios, no puede la Comunidad Autónoma, por carecer de competencia para ello, limitar su aplicación al personal laboral de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. En este caso la aplicación al personal funcionario investigador del derecho reconocido en el artículo 14.1.i) de la Ley 14/2011, de 1 de junio, habría de entenderse como legislación especial frente a la de carácter general contenida en el artículo 22.5 del Estatuto Básico del Empleado Público, que prohíbe la percepción de ingresos atípicos por los funcionarios, y también respecto de lo prevenido en el artículo 52 de la Ley 7/2017, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2018, que contempla idéntica prohibición.*

*- La segunda que, en todo caso y sin perjuicio de lo anterior, el derecho de incentiación que se reconoce en el artículo 14.5 del Anteproyecto a todo el “personal laboral de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”, ha de circunscribirse, por imponerlo así la precitada legislación estatal, al personal laboral que tenga la condición de investigador”.*

A la fecha de finalización del presente trabajo, no consta que el Anteproyecto fuera objeto de aprobación por las Cortes Regionales.

**Dictamen 351/2019, de 25 de septiembre, solicitado por la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2020.**

La Memoria del texto proyectado fue suscrita por el Director General de Presupuestos, haciendo alusión en la misma al marco normativo de los presupuestos generales de la Junta de Comunidades, al procedimiento de elaboración de la norma y al contenido del Anteproyecto, recogiendo las principales innovaciones que contempla en relación con la Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el ejercicio 2018 vigente. Dicho documento concluía señalando que el contenido del Anteproyecto respetaba los límites materiales establecidos por el Tribunal Constitucional, incluyendo las normas directamente relacionadas con la ejecución de los gastos e ingresos públicos que permitían el cumplimiento de los criterios de política económica definidos por el Consejo de Gobierno, incidiendo en que desde el punto de vista formal el procedimiento se venía llevando a cabo conforme a la legalidad vigente.

En el dictamen emitido por el Consejo Consultivo, se incluyó una observación de carácter esencial respecto a la Disposición Adicional Decimosexta del Anteproyecto, bajo el título de “reserva de contratos a centros especiales de empleo y empresas de inserción”. Se expresa al respecto que *“el apartado 1 de este artículo dispone que los órganos de contratación de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos deben reservar la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos de servicios, suministros y gestión de servicios públicos, o de determinados lotes de los mismos, a centros especiales de empleo y a empresas de inserción reguladas en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, que cumplan con los requisitos establecidos en dicha normativa, o bien reservar la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, “a condición de que al menos el 30 por ciento de los empleados de los centros especiales de empleo, de las empresas de inserción o de los programas sean trabajadores con discapacidad o en riesgo de exclusión social”*”.

*El contenido de tal disposición ha de ponerse en inmediata conexión con lo señalado en la disposición adicional cuarta 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, que regula la figura de los contratos reservados, apartado primero, en el que se establece que: “Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a empresas de inserción reguladas, respectivamente, en el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobada mediante Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, que cumplan con los requisitos establecidos en dicha normativa para tener esta consideración, o un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, a condición de que el porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social de los Centros Especiales de Empleo, de las empresas de inserción o de los programas sea el previsto en su normativa de referencia y, en todo caso, al menos del 30 por 100”*.

*Esta disposición adicional cuarta en virtud de lo indicado en la disposición final primera, apartado 3, de la citada Ley 9/2017, de 8 de noviembre, constituye*

*“legislación básica dictada al amparo del artículo 149.1. 18º de la Constitución en materia de legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y, en consecuencia, son de aplicación general a todas las Administraciones Públicas y organismos y entidades dependientes de ellas”.*

*La normativa de referencia respecto a los centros especiales de empleo está conformada por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, cuyo artículo 43, apartado segundo, prevé respecto a la plantilla que han de tener los centros especiales de empleo que “[...] estará constituida por el mayor número de personas trabajadoras con discapacidad que permita la naturaleza del proceso productivo y, en todo caso, por el 70 por 100 de aquélla. A estos efectos no se contemplará el personal sin discapacidad dedicado a la prestación de servicios de ajuste personal y social”. Este porcentaje ha de cumplirse también por los centros especiales de empleo de iniciativa social para que tengan esta consideración según lo establecido en el apartado cuarto de este mismo artículo.*

*Este Real Decreto conforme señala la disposición final primera se dicta “al amparo de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al artículo 149.1. 1.ª de la Constitución”.*

*Por su parte, la propia normativa autonómica sobre discapacidad, la Ley 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha, dispone en el artículo 52, relativo a la reserva de contratos a centros especiales de empleo que “La Administración Autonómica y sus organismos autónomos reservarán la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos de servicios, suministros y gestión de servicios públicos a centros especiales de empleo, cuando al menos el 70 por 100 de los trabajadores afectados sean personas con discapacidad que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales. En todo caso, será necesario que los contratos reservados se adecúen al objeto social y a las peculiaridades de estas entidades”.*

*Respecto de las empresas de inserción, su regulación se encuentra en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, cuyo artículo 5 apartado c) establece como requisito de composición laboral de personas con riesgo de exclusión lo siguiente:*

*“Mantener en cómputo anual, desde su calificación, un porcentaje de trabajadores en proceso de inserción, cualquiera que sea la modalidad de contratación, de al menos el treinta por ciento durante los primeros tres años de actividad y de al menos el cincuenta por ciento del total de la plantilla a partir del cuarto año, no pudiendo ser el número de aquellos inferiores a dos”.*

*Esta Ley fue dictada “al amparo de la competencia exclusiva del Estado, atribuida por el artículo 149.1. 7.ª de la Constitución, en materias de legislación laboral, y sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla en materia de Asistencia Social” según establece su disposición final quinta.*

*El contraste de lo dispuesto en las citadas normativas con la regulación proyectada revela que ésta no se adecúa ni a lo dispuesto por el legislador básico en el Ley 9/2017, de 8 de noviembre, ni al Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, ni a la Ley 44/2007, de 13 de diciembre. Así respecto a los centros especiales de empleo, por un lado, la disposición adicional cuarta de la citada LCSP prevé la reserva de contratos para los centros especiales de empleo de “iniciativa social”, requisito que ha sido omitido en la disposición del Anteproyecto que se analiza; y, por otro, la normativa de referencia, el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, exige que el número de empleados con discapacidad o en situación de exclusión social con que han de contar los Centros Especiales de Empleo sea “en todo caso, del 70 por ciento”. Por tanto, el porcentaje de “al menos el 30 por ciento” que se prevé en esta disposición no se ajusta a lo dispuesto en la citada normativa.*

*En cuanto a las empresas de inserción el citado porcentaje de “al menos el 30 por ciento” de trabajadores con discapacidad que también deben cumplir estas empresas, según dispone su normativa reguladora sólo opera para los tres primeros años de actividad exigiéndose a partir del cuarto año el 50 por ciento, siempre que el número de trabajadores no sea inferior a dos. De esta forma, la exigencia de un 30 por ciento referido a empresas de inserción que se establece no siempre será acorde con la normativa específica.*

*En consecuencia, procede que se modifique la regulación prevista en esta disposición a fin de adaptar su contenido a lo establecido en la normativa básica estatal. Para ello se sugiere que en la regulación del porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social con que han de contar estos centros, empresas y programas se haga una referencia “al previsto en su normativa de referencia y, en todo caso, al menos del 30 por 100”.*

El texto definitivo del dictamen fue objeto de Voto Particular por el Ilmo. Sr. Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha D. Antonio Conde Bajén.

La Ley 10/2019, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2020, aprobada en Cortes, adaptó su texto a la observación descrita, siendo aquélla objeto de publicación en el D.O.C.M. Núm. 254, de 27 de diciembre de 2019.

**Dictamen 418/2019, de 30 de octubre, solicitado por la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre Anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas y Tributarias de Acompañamiento a la Ley de Presupuestos Generales de Castilla-La Mancha para 2020.**

Como consecuencia del contenido del Anteproyecto, que recoge medidas de índole administrativa o tributaria de dispar materia y alcance, se elaboraron las siguientes cinco memorias justificativas:

a) Memoria redactada por la Secretaria General de la Consejería de Bienestar Social, en la que se proponía la modificación del artículo 80 de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, a fin de propiciar la creación de un Observatorio de Servicios Sociales y Dependencia, como organismo diferenciado del Instituto Regional de Investigación y Formación en Servicios Sociales.

El citado documento contenía el tenor de la reforma legal planteada, seguida de un breve análisis de sus diversos impactos en materia de simplificación administrativa, competencia en el mercado, unidad de mercado, impacto de género e impacto en la infancia, adolescencia y familia.

b) Memoria suscrita por la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego, en la que se explicaban las propuestas de modificación legal promovidas desde dicho órgano gestor, referidas al ámbito tributario y que afectarían a varios artículos de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha, con incidencia en los impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), Sucesiones y Donaciones (ISD), Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) y en los tributos sobre el juego, así como a la Ley 2/2013, de 25 de abril, del Juego y las Apuestas de Castilla-La Mancha.

La memoria incluía un breve análisis final sobre los efectos pretendidos por la reforma y los consiguientes impactos evaluables en materia económica, de cargas administrativas, competencia en el mercado, impacto de género e impacto en la infancia, adolescencia y familia. Por último, dicho documento expresaba sobre las repercusiones presupuestarias de las medidas tributarias promovidas: *“En relación a lo establecido en el artículo 23.1 de la Ley 7/2017, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2018 -prorrogados conforme con las condiciones específicas establecidas en el Decreto 95/2018, de 18 de diciembre-, todo proyecto de disposición de carácter general que implique gastos o minoración de ingresos en ejercicios presupuestarios futuros, requerirá con carácter previo, el informe favorable de la Dirección General competente en materia de presupuestos. Sin embargo, las modificaciones propuestas, por la naturaleza de su contenido, no implican gasto o minoración de los ingresos públicos, no siendo necesario el informe antedicho”*.

c) Memoria redactada por la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía, en la que se explicaba la necesidad de acometer algunas modificaciones en la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha, con el fin de adecuar su contenido a innovaciones producidas en los últimos años en la normativa comunitaria y estatal en materia de empresas de intermediación turística.

El documento también trataba brevemente sobre la limitada trascendencia de las reformas proyectadas, atendiendo a sus posibles impactos económico y presupuestario, de género y sobre la competencia y competitividad de las empresas.

d) Memoria de la Consejería de Igualdad y Portavocía, en la que se describían varias propuestas de modificación legislativa con incidencia sobre la estructura, adscripción y organización del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha, regulado por la Ley 22/2002, de 21 de noviembre, creadora del mismo, así como sobre el artículo 34 de la Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha, relativo a la prohibición de obtener ayudas públicas en caso de incurrir en prácticas laborales discriminatorias.

También en ese documento se hacía una breve exposición sobre la repercusión de las reformas proyectadas, atendiendo a sus posibles impactos económico, de género, sobre cargas administrativas o la competencia y competitividad de las empresas.

e) Memoria redactada por el Secretario General del Servicio de Salud de Cas-

tilla-La Mancha (SESCAM), en la que se hacía una exposición sobre los cambios legislativos que se consideraba preciso incluir en la ley de medidas de acompañamiento en proceso de tramitación, con repercusión en las siguientes disposiciones legales del sector sanitario: Ley 5/2010, de 24 de junio, sobre derechos y deberes en materia de salud de Castilla-La Mancha; Ley 1/2012, de 21 de febrero, de Medidas Complementarias para la aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales; Ley 6/2010, de 24 de junio, de creación de las categorías de personal estatutario de inspección y evaluación de servicios sanitarios y prestaciones. Asimismo, se proponía la inserción de otras dos disposiciones adicionales relativas a la dispensa del cumplimiento del requisito de nacionalidad para el personal estatutario de las categorías profesionales de licenciado sanitario y a la posible supresión del ejercicio práctico en las pruebas selectivas de acceso a las categorías de facultativo especialista de área.

La objeción de carácter esencial que realiza el dictamen al Anteproyecto viene referida al artículo 3 del texto proyectado, sobre *“Modificación de la Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha”*.

Explica el Consejo que *“este artículo acoge una modificación del artículo 33 de dicha norma legal, que afecta al primer párrafo de su apartado 1, adoptando la siguiente redacción:*

*“Artículo 33. Inspección. [] 1. El personal que lleve a cabo funciones de inspección tendrá la consideración de agente de la autoridad y, en el ejercicio de sus funciones de inspección, la consideración de autoridad a los efectos de su protección penal. Dicho personal estará sometido a las leyes y autorizado para: [] a) Entrar libremente [...]”*

*La comparación del referido precepto con la versión actualmente vigente denota que pretende añadirse el párrafo que ha sido subrayado, alusivo a la protección penal del personal que realice las referidas funciones de inspección.*

*Ya el Gabinete Jurídico en su informe de 27 de septiembre hace una observación sobre la inocuidad de esta reforma, recordando que la protección penal de los agentes de la autoridad es materia propia del Código Penal, siendo intrascendentes a tales efectos las declaraciones que puedan insertarse en legislaciones sectoriales, ya que lo relevante es el tipo de funciones realizadas por el colectivo de empleados objeto de regulación y la interpretación que se efectúe por los jueces del orden jurisdiccional penal. Ciertamente, esta observación ya desvela la problemática subyacente en el precepto analizado, la cual ha sido objeto*

*de un reciente análisis en la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 50/2018, de 10 de mayo, motivada por una cuestión de inconstitucionalidad planteada frente a determinaciones de una norma legal del Parlamento de Cataluña que se adentraban de forma improcedente en el ámbito de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación penal -artículo 19.1.6ª de la Constitución-. Así, habrá de tenerse en cuenta la doctrina establecida al efecto por el máximo intérprete de la Constitución para ponderar la viabilidad del precepto analizado.*

*Pues bien, en la referida Sentencia n.º 50/2018 se establece para fundamentar la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos autonómicos cuestionados en sede judicial: “[...] más allá de que en el marco de sus competencias estatutarias la Ley 4/2006 atribuya la condición de agente de la autoridad, a quienes ejerzan determinadas funciones públicas, el núcleo del debate reside en que el precepto cuestionado, al establecer “si procede” la existencia de responsabilidad por las conductas a las que alude la norma cuando recaen sobre empleados del titular de la infraestructura y de las empresas ferroviarias, vulnera el artículo 149.1.6 CE. [ ] En suma, el problema planteado no es que la norma autonómica contenga directamente, como afirma el órgano judicial, un tipo penal. Se trata de una norma autonómica de otra naturaleza dirigida a regular un determinado sector material, el transporte de personas por ferrocarril, en el que la Comunidad Autónoma ostenta competencias conforme a su Estatuto de Autonomía. Pero cuando esta legislación administrativa sectorial concurre a la definición de la figura de agente de la autoridad, no se limita a su propio ámbito material de competencias sobre transporte de personas por ferrocarril. Por el contrario, lo que hace es poner en relación la atribución de la condición de agente de la autoridad con el carácter de tales agentes así definidos como sujeto pasivo de determinadas conductas que el legislador estatal, único competente para ello, ha tipificado como delictivas (arts. 550 y 556 del Código penal). En este caso, el elemento del tipo que el legislador administrativo establece no es la conducta propiamente dicha sino el sujeto pasivo de la misma. El precepto dispone, así, que las conductas expresamente contempladas en los artículos 550 y 556 sean consideradas en todo caso punibles cuando se realizan contra uno de los empleados del servicio de ferrocarriles a los que atribuye, a efectos administrativos, el carácter de agentes de la autoridad. Con ello, el ámbito de aplicación del precepto penal queda directamente ampliado, sin que medie interpretación judicial alguna tendente a determinar cuál ha sido la voluntad del legislador penal al utilizar el concepto de “agente de la autoridad”. La consecuencia es que el juez ya no puede interpretar tal concepto, que es autónomo, al no existir reenvío normativo, según las pautas exegéticas comunes pues tropieza con un mandato normativo expreso, situado extramuros de la norma penal, manda-*

to que le obliga a considerar ope legis que esos empleados de ferrocarriles son sujetos pasivos del delito, esto es, que están comprendidos en los artículos 550 y 556 del Código penal como sujetos pasivos de la conducta punible. No se trata de que el juez no pueda llegar a esa misma conclusión, interpretando el concepto autónomo de agente de la autoridad de un modo determinado, sirviéndose incluso, para ello, de la normativa extrapenal que pueda entender relevante a estos efectos. Se trata, antes bien, de que la normativa autonómica -por carecer de competencia constitucional para determinar cualquier elemento del tipo penal, incluido el sujeto pasivo del mismo- no puede imponer, como mandato, esa concreta subsunción en el tipo. Así, el hecho de que, como ya se ha señalado, el de agente de la autoridad no sea un concepto definido de forma precisa a efectos penales no implica que, a dichos efectos, pueda el legislador autonómico asumir esa tarea, dada su notoria falta de competencia en la materia. [] No se trata, de que el precepto atribuya la condición de agente de la autoridad a determinadas personas en atención a la función que cumplen en el ejercicio de la competencia autonómica, del servicio de transporte de personas por ferrocarril. Es que, al atribuir tal condición a los empleados del titular de la infraestructura y de las empresas ferroviarias “a los efectos de la exigencia, si procede de la responsabilidad correspondiente a quienes ofrezcan resistencia o cometan atentado o desacato, de obra o de palabra, contra ellos”, el precepto cuestionado no se atiende a esa finalidad y supera el límite que supone el respeto a las exclusivas competencias estatales, de modo que el legislador sectorial autonómico se autoerige en legislador penal. [] Ese efecto se produce al hacer referencia explícita tanto a determinadas conductas identificadas indudablemente con tipos penales (resistencia, atentado o desacato, de obra o de palabra), como al determinar específicamente que la atribución de la condición de agente de la autoridad se hace a los expresos efectos de poder exigir responsabilidad por conductas que son indudablemente punibles, conforme a la legislación penal. De esta manera se tipifica de manera efectiva y concreta el supuesto de responsabilidad penal en la que pudieran incurrir quienes lleven a cabo determinadas conductas ilícitas contra los sujetos a los que se refiere el precepto autonómico. El artículo 38.4 de la Ley 4/2006 no sólo contiene la “advertencia”, sino que hace mención expresa a determinados tipos penales en los que potencialmente pueden incurrir quienes ofrezcan “resistencia o cometan atentado o desacato, de obra o de palabra” a los “empleados del titular de la infraestructura y de las empresas ferroviarias”. La norma autonómica atribuye así el carácter de potencial sujeto pasivo de esos delitos a los empleados del titular de la infraestructura y de las empresas ferroviarias en el ejercicio de sus funciones. Con ello, en cuanto que determina que ciertas personas pueden ser sujetos pasivos de algunos tipos penales, se adentra en un ámbito que la Constitución reserva en exclusiva al Estado.

*Remite a la tipificación de las conductas de la norma penal e incide de ese modo en el establecimiento de las consecuencias punitivas correspondientes, materias propias de lo penal, conforme a las SSTC 142/1988, FJ 7, y 162/1996, FJ 4. No se limita a aludir a la potencial exigencia genérica de responsabilidad penal en la que se pudiera incurrir, sino que se concreta respecto de unos concretos ilícitos penales, lo que supone que el Parlamento de Cataluña al prever ciertos delitos en particular, como consecuencia de determinadas conductas de las que pudieran ser objeto los sujetos pasivos previstos en el artículo 38.4 de la Ley 4/2006, se ha arrogado una facultad que es competencia exclusiva del Estado de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.6 CE”.*

*A tenor de la doctrina enunciada en dicha Sentencia, aunque en el precepto analizado no se haga referencia explícita a concretos tipos delictivos cometidos contra autoridades, la genérica alusión a “los efectos de su protección penal” contenida en la norma autonómica proyectada presenta el aspecto de estar definiendo el elemento subjetivo de los tipos penales asociados a la circunstancia de que la víctima goce de esa condición de autoridad, configurados -principalmente- en los artículos 550 y 556 del Código Penal, cuanto tal definición en el ámbito penal ha sido ya fijada por el legislador estatal a través del artículo 24.1 de dicho Código Penal y ha de ser interpretada conforme a la jurisprudencia de ese orden jurisdiccional.*

*En consecuencia, se propone la supresión de la modificación proyectada”.*

El texto definitivo aprobado por las Cortes Regionales, mediante Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha – publicada en el D.O.C.M. Núm. 254 de 27 de diciembre de 2019- se adaptó a la observación esencial formulada en el dictamen.

Finalmente, durante el año 2019, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha emitió en materia de carácter constitucional y estatutario el dictamen 251/2019, de 26 de junio, solicitado por la Consejería de Bienestar Social, sobre el Anteproyecto de Ley del Tercer Sector Social de Castilla-La Mancha.

## **RESUMEN**

El presente trabajo se ocupa de 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 se ha concretado, en el año 2019, en la emisión de nueve dictámenes sobre anteproyectos de ley. En ocho de ellos el Consejo realizó consideraciones de carácter esencial que conviene recordar como doctrina más significativa, referida a la materia que nos ocupa.

El esquema que se sigue en cada uno de los apartados del presente trabajo se estructura, a su vez, en tres bien diferenciados, 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.

## **PALABRAS CLAVE**

Reproducción de normativa básica, legislación básica, silencio administrativo, procedimiento administrativo, procedimiento sancionador, procedimiento de adjudicación, órganos colegiados, inspección, tipo penal, técnica legislativa, seguridad jurídica, medio ambiente, grupo de especial vulnerabilidad, renta garantizada, renta básica, economía circular, competencia tributaria, tributos, mujeres rurales, actividad agraria, investigación, innovación, personal investigados, presupuestos generales, ley de acompañamiento, centro especial de empleo, empresa de inserción.