

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

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

Recibido: 01-06-2019

Aceptado: 30-06-2019

En el año 2018, 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 cinco 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 201/2018, de 13 de junio, solicitado por la Vicepresidencia Primera, sobre el anteproyecto de Ley para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha**

La memoria justificativa de la norma fue suscrita por la Directora del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha, expresando la necesidad de revisar y actualizar la regulación contenida en la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas, fundada en los *“avances legislativos en la definición conceptual y terminológica de la violencia de género, así como en la promulgación de propuestas y recomendaciones en los distintos ámbitos de actuación para la prevención y erradicación de esta violencia”*.

Se añadía que la norma futura *“pretende ampliar la protección a todos los escenarios y manifestaciones de la violencia de género y cubrir las lagunas detectadas, cumpliendo los mandatos de las normas emanadas en el marco estatal, europeo e internacional”*.

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

El artículo 34 del anteproyecto establecía en su apartado 1 la prohibición de contratar con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para las empresas “*sancionadas por resolución administrativa firme o condenadas por sentencia judicial firme por llevar a cabo prácticas laborales discriminatorias*”. Igualmente, se hacía extensiva la prohibición para ser receptor de subvenciones y de ayudas públicas.

El Consejo entendió que se trataba de una prohibición que afectaba a dos ámbitos diferenciados, el de la contratación del sector público y el de las subvenciones públicas, “*sobre los que existe normativa estatal básica a cuya observancia queda sometida la capacidad normativa de la Comunidad Autónoma. Dicha normativa está actualmente constituida, principalmente, por 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 (en adelante, LCSP), y la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones*”.

En lo que se refiere al ámbito de la contratación del sector público, el dictamen continuaba indicando que “*la referida LCSP dispone en su artículo 71 las prohibiciones de contratar con las entidades previstas en el artículo 3 de la Ley (entre las que se encuentran las administraciones de las Comunidades Autónomas). Entre las prohibiciones figuran las personas en quienes concurra el haber sido condenada mediante sentencia firme por delitos contra los derechos de los trabajadores (el artículo 314 contempla entre ellos los que produzcan una “grave discriminación en el empleo, público o privado, contra alguna persona por razón de [...] su sexo”) y también contra las que hayan sido sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia de “integración laboral y de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad o de extranjería, de conformidad con lo establecido en la normativa vigente [...]”. Y que “tales prohibiciones de contratar tienen el carácter de legislación básica estatal, según dispone la Disposición Final primera de la LCSP, que relaciona los títulos competenciales que justifican la intervención estatal en materia de contratación pública. De esta manera a las Comunidades Autónomas que así lo hayan recogido en sus respectivos Estatutos únicamente les está permitido el desarrollo y ejecución de esa legislación básica estatal*”.

El órgano consultivo puso de manifiesto que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias Sentencias sobre el alcance de la legislación básica materia

de contratación, refiriéndose, por todas ellas, a la Sentencia 331/1993, de 12 de noviembre (RTC 1993/331), donde el Tribunal estableció como doctrina que: “[...] *La normativa básica en materia de contratación tiene principalmente por objeto proporcionar garantías de publicidad, libre concurrencia igualdad y seguridad jurídica que aseguren a todos los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones Públicas. Los preceptos que tiendan directamente a dotar de efectividad práctica a estos principios deben de ser considerados como normas básicas. Mientras que no lo serán aquellas otras prescripciones de detalle o de procedimiento que sin merma de la eficacia de tales principios básicos pudieran ser sustituidas por otras regulaciones complementarias o de detalle, elaboradas por las Comunidades Autónomas con competencia para ello. [...]*”.

Así mismo se citaron las sentencias del Tribunal Constitucional 84/2015, de 30 de abril (RTC 2015/84), y 237/2015, de 19 de noviembre (RTC 2015/237), afirmando ésta última que: “[...] *dos elementos, subjetivo –quién contrata– y objetivo –lo que se contrata–, sirven para determinar qué reglas del texto refundido de la Ley de contratos del sector público resultan de aplicación al contrato de gestión de servicio público, es decir, tanto las que regulan los actos de preparación y adjudicación, como las que disciplinan los derechos y deberes de las partes en el mismo. Las primeras garantizan, tal y como señala el art. 1 del Real Decreto Legislativo 3/2011, que la contratación se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y aseguran, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa. En definitiva, estas reglas pueden considerarse materialmente básicas, pues constituyen el mínimo común uniforme que permite garantizar, de un lado, la igualdad de los licitadores y su tratamiento común ante las Administraciones [SSTC 141/1993, de 22 de abril, FFJJ 5 y 6 b); 56/2014, de 10 de abril, FJ 3] y, de otro, la eficiente utilización de los fondos públicos. [FJ 5 a)]*”.

Continúa el Consejo resaltando que “*este carácter de competencia básica del Estado se justifica, además, en el cumplimiento del derecho europeo que, en este asunto de exclusiones, impone una uniformidad de la solución jurídica. La Directiva 2014/24/UE regula esta materia en el artículo 57, recogiendo un listado bajo el término «motivos de exclusión» estando estos incluidos en el artículo 71 de la LCSP cuya aprobación tuvo por objeto, entre otros, la trasposición de di-*

*cha Directiva. [ ] Por tanto, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha carece de competencia para ampliar la lista de prohibiciones de contratar enumeradas en el artículo 71 de la LCSP, estando sus competencias circunscritas en este ámbito a regular el procedimiento de declaración de prohibición de contratar para adecuarlo a su normativa propia”.*

Respecto al ámbito de las subvenciones públicas, al ser su regulación distinta, no se produjo objeción alguna a la prohibición que se pretendía introducir. A tal efecto, se señaló que *“si bien la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, ha establecido igualmente, en su artículo 13, unos requisitos de carácter básico para obtener la condición de beneficiario o de entidad colaboradora, contiene, a diferencia de la normativa de contratación un apartado, el h), que prevé la posibilidad de que otras normas con rango de ley establezcan este tipo de prohibiciones, al establecer que no podrán obtener tal condición de beneficiario de subvención (o entidad colaboradora) quienes se encuentren en la siguiente circunstancia: “Haber sido sancionado mediante resolución firme con la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones conforme a ésta u otras leyes que así lo establezcan”. [ ] Así, la norma básica admite la posibilidad de que otras leyes establezcan nuevas prohibiciones, posibilidad que, para el ámbito de la igualdad de hombres y mujeres, ya han ejercido otras Comunidades autónomas en sus leyes como por ejemplo las de Canarias (artículo 14.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, de Igualdad) o Cataluña (artículo 11 de la Ley 17/2015, de 21 de julio, de Igualdad de Mujeres y Hombres de Cataluña)”.*

Merece también ser destacada y recordada la doctrina sobre técnica legislativa contenida en el dictamen, que, aun cuando no se pronunció respecto a observación que se calificara como esencial, si resulta de interés en la materia de la que aquí se trata.

Así, considera el órgano consultivo que *“la técnica legislativa a la que responde el anteproyecto es el de una norma transversal, al objeto de potenciar un determinado objetivo que, en este caso, es el de la erradicación de la violencia hacia las mujeres y la protección a las mismas. A tal efecto introduce una serie de previsiones que afectan a otros ámbitos competenciales de la Comunidad Autónoma como lo son la educación, los medios de comunicación, el empleo público, los menores, vivienda, etc.*

Como ya ha señalado este Consejo en dictámenes anteriores, (por ejemplo dictamen 240/2011, de 19 de octubre), *“la técnica de leyes “transversales”, cada vez más frecuente, ofrece ventajas para proporcionar mayor coherencia a deter-*

*minadas políticas públicas que se quieren potenciar de un modo especial, concentrando medios y recursos establecidos y regulados en distintos ámbitos de la producción normativa".*

*Sin embargo tampoco se oculta que este tipo de leyes a veces pueden presentar ciertos inconvenientes que dan lugar a problemas de seguridad jurídica por la dificultad de articular políticas transversales y políticas sectoriales, y llevar a cabo una adecuada inserción de las normas transversales en las especiales afectadas por las primeras.*

*Esta problemática ya fue puesta de manifiesto por el Consejo de Estado en su dictamen 806/2003, de 22 de junio, emitido con ocasión del anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre Hombres y Mujeres, al afirmar que "resulta necesario que el "legislador transversal" (o el órgano que impulse el proyecto normativo correspondiente) tome conciencia de que la priorización de su propio objetivo, natural y lógica en el seno de la propia ley transversal, puede no serlo siempre en la ley sectorial que tal vez debe atender, de forma equilibrada, a distintos objetivos o valores que han de articularse adecuadamente [...] En definitiva, el objetivo perseguido por la ley transversal puede ser potenciado con el mayor vigor en el articulado de la propia ley transversal, pero no debe ignorar la existencia de otros fines igualmente legítimos en las leyes sectoriales, a fin de evitar que la sobrevaloración del ahora perseguido redunde en perjuicio de otros fines, igualmente legítimos, ponderados por el legislador sectorial".*

*Este Consejo considera oportuno introducir una reflexión sobre sus ventajas e inconvenientes a fin de tratar de minimizar estos últimos, preservando las ventajas que tiene esta forma de abordar determinadas materias, de modo que las relaciones entre la norma transversal y las normas sectoriales afectadas sean lo más armónicas posibles, y sin merma de la seguridad jurídica y de las posibilidades de conocimiento por parte de sus potenciales destinatarios.*

*A la consecución de tal objetivo puede a veces convenir que las modificaciones directas de leyes sectoriales se incorporen al texto, a través de disposiciones adicionales modificativas de las Leyes correspondientes, cuando sea posible, y con la incorporación de una referencia a las propias normas sectoriales que, sin ser modificadas directamente, sí resultan afectadas por la nueva normativa. Sobre alguna de estas cuestiones se volverá a hacer una referencia expresa más adelante.*

*Examinado desde esta perspectiva conviene destacar que el anteproyecto incluye numerosos preceptos que implican mandatos a la Junta, al Gobierno y a la*

*Administración autonómica o a los poderes públicos en general, que son reproducción de otros ya vigentes derivados tanto de la normativa estatal básica como de la autonómica. Sería conveniente por razones de seguridad jurídica que tales preceptos incluyeran referencia a la norma o normas que ya regulan la materia, tratando asimismo de articular de la manera más armónica posible la regulación sectorial ya existente con la contenida en la futura disposición.*

*A modo de ejemplo cabe señalar que la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha contiene previsiones en materia de educación, vivienda, salud y medios de comunicación que incluyen medidas para combatir situaciones de violencia de género, como puede apreciarse en los artículos 23, 32, 33, 46 o 54. Estos preceptos no han sido tenidos en cuenta en la elaboración del anteproyecto a los efectos de armonizar ambas normas con la finalidad de evitar reiteraciones o la falta de coordinación entre sus contenidos, aspectos estos que se hubieran debido analizar bajo los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en especial el de la coherencia con el resto del ordenamiento a fin de generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión”.*

También se realiza una exposición carácter general sobre la problemática frecuentemente planteada por la reproducción de normas básicas estatales o dictadas por el Estado en ejercicio de sus competencias exclusivas. A tal efecto, el Consejo se remite al contenido del dictamen 23/2015, de 28 de enero, en el que se señalaba que: “Esta es una cuestión que ya ha sido abordada en numerosas ocasiones por este Consejo, con motivo del examen de proyectos legales o reglamentarios de disposiciones autonómicas incardinables en dichos ámbitos competenciales compartidos o transversalmente vinculados con competencias exclusivas del Estado. Así, como ejemplo cercano de repaso de la doctrina enunciada por el Tribunal Constitucional sobre la problemática generada por la repetición indiscriminada o aparentemente aleatoria de preceptos legales estatales en normas autonómicas, viene al caso lo expuesto en el reciente dictamen 168/2014, de 21 de mayo, donde este Consejo se inclinó por dotar de esencialidad a algunos reparos asociados a problemas de inseguridad jurídica derivados de este tipo de reproducciones, exponiéndose al efecto: [ ] “En aras a analizar los citados problemas de seguridad jurídica y, por consiguiente, de constitucionalidad, debe traerse a colación la doctrina del Tribunal Constitucional contenida entre otras en la Sentencia 314/2005, de 21 de diciembre, con cita de la más relevante jurisprudencia anterior mantenida en Sentencias tales como la 162/1996, de 17 de octubre, o 150/1998, de 2 de julio, y de la cual se hacen eco pronunciamientos

más recientes como los de las Sentencias 18/2011, de 3 de marzo, 137/2012, de 19 de junio y 201/2013, de 5 de diciembre. [ ] En concreto señala el Alto Tribunal en el referido pronunciamiento lo siguiente: « [ ... ] 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 Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su 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 esta doctrina jurisprudencial, el Tribunal a continuación matiza su pronunciamiento al caso distinguiendo dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas de las cuales se derivan distintas 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, la inconstitucionalidad se producirá siempre en el caso de repetición de leyes estatales aprobadas en ámbitos de competencia exclusiva del Estado; en cambio, en el caso de las competencias compartidas según el esquema bases-desarrollo, solo podrá hablarse de dicha inconstitucionalidad en los casos en que esta técnica conlleve infracción de la seguridad jurídica. Y esta 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*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 303), como 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 (véase López Guerra, *op. cit.*, pág. 303), o la indicación expresa de que un artículo es repetición de otra ley (Piedad García-Escudero Márquez, “Manual de técnica legislativa”, Civitas, Madrid, 2011, p. 235), si bien esta última opción solo resulta aplicable, como más adelante se dirá, al caso de competencias compartidas”.*

La disposición finalmente aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha fue la Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género, que atendió la recomendación de carácter esencial efectuada en el dictamen.

**Dictamen número 321/2018, de 27 de septiembre, solicitado por la Consejería de Bienestar Social, sobre el anteproyecto de Ley de Acceso al Entorno de las Personas con Discapacidad Acompañadas de Perros de Asistencia**

La memoria de impacto normativo, elaborada por la Secretaria General de la Consejería de Bienestar Social, exponía las razones que justificaban el impulso de la iniciativa legislativa emprendida, asociada a la necesidad de dotar a la Región de una regulación legal más amplia y específica que abordase la casuísti-

ca inherente al derecho de acceso al entorno por parte de personas discapacitadas que precisasen para ello del acompañamiento de un perro de asistencia, ámbito este en el que debían modificarse preceptos legales precedentes y donde se estimaba necesario implantar un régimen sancionador propio que requeriría de la aprobación de una norma con rango de ley.

También hacía una enumeración descriptiva del panorama normativo existente en otras Comunidades Autónomas, en doce de las cuales ya existen normas legales que versan sobre la misma materia objeto de regulación, pasando a analizar los diversos y eventuales impactos sectoriales generados por la iniciativa en sus aspectos económico y presupuestario –ninguno, hasta la aprobación de su normativa de desarrollo reglamentario–, sobre la competencia en el mercado –ninguno–, la unidad de mercado –ninguno–, por razón de género –positivo y no discriminatorio–, sobre la infancia y la adolescencia –ninguno– y la familia–ninguno–. En cuanto a su impacto sobre la simplificación administrativa, su incidencia también quedaría diferida y por concretar hasta verificarse el desarrollo reglamentario de los procedimientos previstos en la ley. Por último, se alude al obvio impacto positivo de la norma en relación con el tratamiento de las situaciones de discapacidad.

El Consejo efectuó varias consideraciones de carácter esencial al texto del Anteproyecto, relativas todas ellas al régimen sancionador contenido en el Capítulo V del mismo (artículos 23 al 30).

En general la problemática puesta de manifiesto en el dictamen venía referida a *“su falta de sintonía con las determinaciones del régimen sancionador configurado en el Título III del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, aprobatorio del citado TRLGDPD, norma legal dictada por el Estado en uso de su “competencia exclusiva [...] 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”, y cuyas previsiones han de ser atendidas, como tales, en cualquier regulación que aborde, como el anteproyecto de Ley analizado, aspectos incardinables dentro de la normación del principio de accesibilidad universal de las personas discapacitadas y el ejercicio de los derechos consiguientes. [ ] De hecho, la aplicabilidad de las medidas de índole sancionadora previstas en dicho Título III del TRLGDPD se explica expresamente en la exposición de motivos de la Ley 49/2007, de 26 de diciembre –una de las tres refundidas por el citado Real Decreto Legislativo–, instauradora del régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibi-*

lidad universal de las personas con discapacidad, donde se razonaba al efecto: “En el ejercicio de esta competencia, la presente Ley articula precisamente ese equilibrio que exige el Texto Constitucional, conciliando el margen de regulación del Estado con los espacios competenciales previstos para las Comunidades Autónomas. Un equilibrio que necesariamente debe estar reforzado en el ámbito administrativo sancionador, materia de esta Ley, pues el propio Tribunal Constitucional ha declarado que «las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (artículo 25.1 CE, básicamente), y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (artículo 149.1.1ª)». De esta manera, con la presente Ley se trazan las condiciones básicas que orientan la tarea normativa del legislador autonómico, respetando los ámbitos de decisión propia que constitucionalmente le corresponden, asegurando la existencia de un cuadro normativo mínimo y común para todo el territorio”. [ ] En sintonía con dicha explicación, el Título III del citado TRLGDPD, incluye un Capítulo I donde se establece el “régimen común de infracciones y sanciones” en materia de “igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad”, determinando al efecto su artículo 78: “Ámbito. [ ] El régimen de infracciones y sanciones que se establece en este título será común en todo el territorio del Estado y será objeto de tipificación por el legislador autonómico, sin perjuicio de aquellas otras infracciones y sanciones que pueda establecer en el ejercicio de sus competencias. [ ] Las comunidades autónomas establecerán un régimen de infracciones que garantice la plena protección de las personas con discapacidad, ajustándose a lo dispuesto en esta ley”. La necesidad de respetar esas determinaciones, en los términos concretos establecidos en los siguientes artículos del referido Capítulo I –del 79 al 93–, se advierte por vía ejemplificadora al examinar el tratamiento dado a la cuestión en el Título VI –“Régimen Sancionador”– de la ya citada Ley 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con discapacidad en Castilla-La Mancha, cuyo artículo 84.1 hace una primera remisión en bloque a las previsiones de dicho Capítulo I del Título III del citado TRLGDPD”.

En atención a todo lo previamente expuesto, el Consejo estimó que el contenido de los tres artículos que a continuación se describen deberían “modificarse a fin de procurar su plena adecuación a las previsiones conformadoras del régimen sancionador común establecido por medio del tan citado Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre”.

Así, en primer lugar, el artículo 26, referido a sanciones, establecía en su apartado 1, epígrafe a), los límites máximo y mínimo de las sanciones pecuniarias imponibles por razón de la comisión de infracciones leves, fijando como cuantía mínima la cifra de 150 euros. Sin embargo, recuerda el Consejo, *“en el artículo 83.1 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, se aborda esa misma cuestión situando en 301 euros el importe mínimo de las sanciones impuestas por infracciones leves. Se aprecia, de tal modo, que la suma mínima contemplada en el anteproyecto de ley no se acomoda a las previsiones del régimen común establecido por la normativa básica estatal de referencia”*.

En segundo término, el artículo 27, sobre graduación de las sanciones, en su apartado 1 enumeraba diversas circunstancias susceptibles de ser tomadas en consideración en orden a la graduación de las sanciones que se impusieran a los sujetos infractores, en términos que resultarían básicamente compatibles con las previsiones del artículo 29.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público. Sin embargo, en el dictamen se pone de manifiesto que *“también aquí se obvia la incidencia de las imposiciones dimanantes de la operatividad del régimen sancionador común instaurado en el TRLGDPD, cuyo artículo 84.1 incluye un listado de circunstancias a ponderar en dicho proceso de graduación, algunas de las cuales se han eludido en el texto legal analizado. [ ] En particular, este Consejo echa en falta la mención a los criterios de graduación recogidos en los epígrafes c), e), f), g) y j) de dicho artículo y apartado, alusivos a los factores de “fraude o connivencia”, “cifra de negocios o ingresos de la empresa o entidad”, “número de personas afectadas”, “permanencia o transitoriedad de las repercusiones de la infracción” y “el beneficio económico que se hubiera generado para la persona autora de la infracción”*.

Por último, respecto al artículo 30, sobre prescripción de infracciones y sanciones expresó el Consejo que *“su comparación con los preceptos afines incluidos en los artículos 82 y 87 del referido TRLGDPD pone de manifiesto que los plazos contemplados a ambos efectos en los apartados 1 y 3 del citado artículo 30, fijados en 3 años, dos años y un año, no coinciden con los establecidos por el legislador estatal para el régimen sancionador común configurado en la materia: cinco años, cuatro años y un año. [ ] Asimismo, el apartado 3 debería ofrecer una redacción de mayor precisión conceptual sobre la cuestión que pretende regularse –la prescripción de las sanciones–, haciendo una alusión más atinada y rigurosa a “la facultad de la Administración autonómica para ejecutar las sanciones impuestas por la comisión de infracciones” muy graves, graves o leves y sus correspondientes plazos de ejercicio; o bien adoptando una redacción similar a la del apartado 1, en la*

*que podría señalarse, simplemente, que “las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los [cinco] años, las impuestas por faltas graves a los [cuatro] años y las impuestas por faltas leves al año” –véase, como ejemplo, el artículo 30.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre–”.*

El Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 27 de diciembre de 2018 publicó la Ley 5/2018, de 21 de diciembre, de acceso al entorno de las personas con discapacidad acompañadas de perros, cuyo texto atendía las observaciones esenciales formuladas por el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

**Dictamen 333/2018, de 3 de octubre, solicitado por la Consejería de Sanidad, por el que se regulan los Derechos de las Personas Consumidoras de Castilla-La Mancha**

La memoria sobre el anteproyecto de Ley fue suscrita por el Director General de Salud Pública y Consumo, y como objetivos de la norma se señalaban, entre otros, revisar el texto vigente, esto es, la Ley 11/2005, de 15 de diciembre, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha; adaptar la intervención administrativa en materia de consumo a los nuevos retos que plantea la sociedad actual; promover un enfoque socio-ambiental orientado a la protección de los intereses colectivos; facilitar un contexto de mercado en libre competencia basado en la simetría informativa y la transparencia, así como en la confianza y la reputación; articular un procedimiento sancionador propio en materia de consumo; y potenciar la participación ciudadana en el ámbito de la colaboración público-privada. En cuanto a su conveniencia e incidencia se significaba el tiempo transcurrido desde la aprobación de la normativa vigente y la necesidad de aprobar una ley que atendiera a la nueva realidad social y a la ampliación del acervo jurídico en la materia tanto a nivel estatal como comunitario.

El Consejo Consultivo, en su dictamen, efectuó diversas observaciones de carácter esencial al texto del Anteproyecto, agrupadas en dos apartados, y que se pasan a describir.

1. Un primer bloque de observaciones se refiere a aquéllas cuya esencialidad deriva de la incorrecta técnica normativa empleada, al reproducir preceptos de las leyes estatales que configuran el marco normativo en el que se ha de desenvolver el anteproyecto.

Recuerda el órgano consultivo que *“ésta técnica de la reiteración de normas*

*estatales ha venido siendo cuestionada por el Consejo –por todos, dictamen número 168/2014, de 21 de mayo– por el margen de inseguridad jurídica y error que introduce, incrementado cuando se transcribe parcialmente la norma.*

*En aras a analizar la problemática que conlleva la utilización de dicha técnica normativa, y conforme ya se expusiera en el precitado dictamen, debe traerse 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 mantenida en Sentencias tales como la 62/1996, de 17 de octubre o 150/1998, de 2 de julio, y de la cual se hacen eco pronunciamientos más recientes como los de las Sentencias 18/2011, de 3 de marzo, 137/2012, de 19 de junio y 201/2013, de 5 de diciembre, o la 54/2018, de 24 de mayo.*

*En concreto señala el Alto Tribunal en la referida sentencia 341/2005 lo siguiente: “[...] 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 (RTC 1996,162) (F.3); síntesis que posteriormente se reproduce en la STC 150/1998, de 2 de julio (RTC 1998,150) (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 [RTC 1993,341] y 164/1995 [RTC 1995,164]), 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 [RTC 1983,76], F.23), en otros casos en los que Leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 [RTC 1981,40] y 26/1982 [RTC 1982,2], 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 Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983 [RTC 1983,35]). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (RTC 1982,10) (F.8) y más recientemente recogido en las SSTC 62/1991 (RTC*

1991,62) [F.4, apartado b)] y 147/1993 (RTC 1993,147) (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 [RTC 2004,47], F.8)”.

Partiendo de esta doctrina jurisprudencial, el Tribunal a continuación matiza su pronunciamiento al caso distinguiendo dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas de las cuales se derivan distintas 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, la inconstitucionalidad se producirá siempre en el caso de repetición de leyes estatales aprobadas en ámbitos de competencia exclusiva del Estado; en cambio, en el caso de las competencias compartidas según el esquema bases-desarrollo, solo podrá hablarse de dicha inconstitucionalidad en los casos en que esta técnica conlleve infracción de la seguridad jurídica.

A la anterior doctrina se refiere también la reciente Sentencia 54/2018, de 24 de mayo –a la que se ha aludido en consideración previa–, y en la que fue objeto de examen la citada técnica legislativa con motivo de la misma materia que ahora ocupa al anteproyecto de Ley objeto de dictamen y su posible colisión con títulos de competencia exclusiva estatal, como son los previstos en el artículo 149.1.6ª

y 8<sup>a</sup> de la Constitución. En ella se expresa lo siguiente: “[...] Como señalara la STC 88/1986, de 1 de julio (RTC 1986,88), FJ 5, la estructura autonómica del Estado ha reservado, con alguna salvedad cualificada, el Derecho privado a la potestad central del Estado. De lo que esencialmente se trata, continúa señalando la citada Sentencia, es de verificar que a través de las normas autonómicas (en este caso, de protección de consumidores y usuarios) «no se produzca un novum en el contenido contractual, o en otros términos, de que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas». Así lo reiteró la STC 264/1993, de 22 de julio (RTC 1993,264), que añade que, «aun cuando las normas autonómicas persigan, mediante el reforzamiento de las obligaciones del vendedor, la protección del consumidor y usuario, la determinación del contenido de los contratos y de las acciones por incumplimiento, saneamiento o resolución se inserta dentro de la competencia estatal exclusiva atribuida por los artículos 149.1.6 y 8 CE (RCL 1978,2836)» (FJ 5; citada en la STC 157/2004, de 21 de septiembre (RTC 2004,157), FJ 11). [] Si fuera este el caso, bastará con apreciar que la normativa impugnada se ha adentrado a regular ámbitos reservados a la competencia exclusiva del Estado por el artículo 149.1.6 y 8 CE (RCL 1978,2836) para concluir en su inconstitucionalidad. «En el ámbito de una competencia exclusiva del Estado, resulta asimismo relevante la doctrina constitucional sobre la llamada *lex repetita*. Según la STC 5/2015 (RTC 2015,5), FJ 5, ‘las Comunidades Autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales, operación que quedaría vedada por la doctrina sobre la *lex repetita* sistematizada por la STC 341/2005, de 21 de diciembre (RTC 2005,341), FJ 9, y cuyo origen último está en la STC 10/1982, de 23 de marzo (RTC 1982,10), FJ 8, según la cual la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la Comunidad Autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que –lo que no es el caso– la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto (STC 47/2004, de 25 de marzo (RTC 2004,47), FJ 8)» (STC 8/2016, de 21 de enero (RTC 2016,8), FJ 3). [] Salvo esta última excepción, al legislador autonómico le está vedado reproducir la legislación estatal que responde a sus competencias exclusivas. Y, con mayor razón, le está vedado parafrasear, completar, alterar, desarrollar, o de cualquiera otra manera directa o indirecta incidir en la regulación de materias que no forman parte de su acervo competencial”.

En atención a la citada doctrina del Tribunal Constitucional y a los límites de la potestad legislativa autonómica en la materia, en el dictamen se formularon, con carácter esencial, observaciones a los siguientes preceptos contenidos en el Anteproyecto:



- El artículo 8, sobre irrenunciabilidad de los derechos, reproducía casi literalmente lo dispuesto en el artículo 10 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre (TRLGDCU), dictado por el Estado con carácter de legislación exclusiva en virtud de lo señalado en el artículo 149.1.8ª de la Constitución, conforme indica la disposición final primera del mismo, el cual prevé que *“La renuncia previa a los derechos que esta Norma reconoce a los consumidores y usuarios es nula, siendo, asimismo, nulos los actos realizados en fraude de ley de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Código Civil”*.

El Consejo considera que *“es cierto que el precepto objeto de análisis efectúa una remisión expresa a lo dispuesto en el artículo 6 del Código Civil, lo que deja claro en el texto del anteproyecto que se trata de una reiteración de norma eminentemente de competencia estatal, si bien los genéricos términos en los que se halla redactada con alusión a “los derechos que son reconocidos a las personas consumidoras por la normativa correspondiente”, sin explicitar siquiera los que son objeto de regulación por la ley autonómica, otorgan al precepto un alcance que excede de la competencia autonómica en materia de defensa del consumidor y usuario, lo que hace objetable su regulación”*.

- En cuanto al artículo 10, sobre el deber de información a las personas consumidoras sobre los riesgos de los bienes y servicios, en el dictamen se recuerda que *dicho deber se encuentra regulado en el TRLGDCU en su artículo 12, precepto que ostenta el carácter de norma básica estatal al haber sido dictado todo el Capítulo III del Título I, del Libro I en el que se integra, en virtud de las competencias reconocidas al legislador estatal en el artículo 149.1.1ª, 13ª y 16ª de la Constitución, según señala la disposición final primera, apartado 2 de la citada Ley”*.

Se considera así que *“el artículo del anteproyecto viene a desarrollar la citada norma básica estatal por cuanto en sus diferentes apartados completa y detalla el alcance de ésta con especificación de determinadas condiciones y requisitos en lo que atañe a determinados productos que incluyan sustancias peligrosas o vayan destinadas al cuidado personal –apartados 2 al 5– por lo que nada cabe objetar respecto a su regulación. No es posible, sin embargo, decir lo mismo respecto de su apartado 1 por cuanto al referirse al deber de información general de los riesgos y productos que incumbe a las empresas, omite que hayan de ser tenidas en cuenta las “características” de los bienes y servicios a las que sí se refiere expresamente la norma básica estatal. Ello redundaría, en definitiva, en una merma respecto del objeto de la información a la que tienen derecho*

*las personas consumidoras. [ ] Procede, en consecuencia, que la redacción del apartado 1 del artículo 10 del anteproyecto se adecúe a lo previsto por el legislador básico estatal”.*

- Respecto al artículo 16, el Consejo señaló que *“la regulación de la seguridad general de los productos se ha llevado a cabo por el Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, norma básica dictada por el Estado al amparo del artículo 149.1.16<sup>a</sup> de la Constitución, que le atribuye competencia exclusiva en materia de bases y coordinación general de la sanidad. En concreto el artículo 3, regulador de la evaluación de la seguridad de un producto, explicita en su apartado 5 tres presupuestos en los cuales un producto ha de presumirse que es inseguro, recogiendo como primero de ellos que “a) El producto o las instalaciones donde se elabore carezcan de las autorizaciones u otros controles administrativos preventivos necesarios establecidos con la finalidad directa de proteger la salud y seguridad de los consumidores y usuarios. En particular, cuando estando obligado a ello, el producto haya sido puesto en el mercado sin la correspondiente «declaración CE de conformidad», el «mercado CE» o cualquier otra marca de seguridad obligatoria”.*

Se fundamenta a continuación que el apartado 2 de dicho artículo 16 *“regula tales presupuestos si bien en el subapartado a) se ha omitido el primer inciso del precepto estatal que se acaba de reproducir –el referido a que los productos o las instalaciones donde éstos se elaboren carezcan de las autorizaciones administrativas necesarias–, omisión que supone una restricción a efectos de poder presumir cuándo un producto es inseguro respecto de lo dispuesto con carácter general por el legislador básico estatal.*

*Es cierto que el artículo 18, regulador de las “Actividades carentes de autorización, declaración responsable o comunicación”, se refiere, aunque no en idénticos términos, al requisito exigido por la norma reglamentaria estatal cuando expresa que son productos y bienes inseguros los derivados de toda actividad productiva, de distribución y comercialización “carentes de las autorizaciones generales y específicas preceptivas”, mas en él se sigue omitiendo la referencia a “los controles administrativos preventivos necesarios establecidos con la finalidad directa de proteger la salud y seguridad de los consumidores y usuarios” que contiene la norma reglamentaria estatal, y aun cuando la declaración responsable o comunicación pudieran incardinarse dentro de tales controles administrativos previos, es lo cierto que los términos empleados en aquella pueden resultar comprensivos de otros controles administrativos previos también necesarios.*

*En definitiva, razones de seguridad jurídica hacen necesario que el precepto objeto de estudio respete en su literalidad de forma íntegra lo previsto en la norma reglamentaria básica estatal a efectos de presumir cuando un producto es inseguro”.*

- En el apartado 3 del artículo 19 se preveían las obligaciones que incumben a las empresas productoras, recogiendo en el subapartado c) la de indicar los datos de identificación de la empresa y referencia del productor y del lote de fabricación, explicitando que los datos relacionados con dicho lote “[...] *deberán conservarse por la empresa productora, para cualquier producto, durante tres años. En los productos con fecha de caducidad o consumo preferente este plazo podrá reducirse a seis meses a partir del final de esa fecha*”.

Expuso el Consejo que “*el precepto que se acaba de reproducir es trasunto del artículo 4, apartado 2.c) del citado Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, norma que ostenta el carácter de básica al haber sido dictada por el Estado al amparo del artículo 149.1.16ª de la Constitución, si bien en este último se indica que dichos datos “[...] deberán conservarse por el productor, para cualquier producto, durante tres años. En los productos con fecha de caducidad o consumo preferente, este plazo podrá reducirse al de un año a partir del final de esa fecha*”.

*La rebaja de un año a seis meses que recoge el precepto autonómico supone una minoración en el nivel de exigencia a los productores en lo que concierne a la obligación de conservación de datos relacionados con el lote de fabricación que se impone a aquéllos por la norma básica y, en consecuencia, una merma en la garantía de seguridad general de los productos. Debe, en consecuencia, respetarse por el precepto autonómico el plazo que prevé la norma reglamentaria básica”.*

- El apartado 4 del artículo 36 regulaba los datos que habrían de incluirse en la información que las empresas debían de poner a disposición de las personas consumidoras a efectos de que éstas pudieran presentar quejas y reclamaciones o solicitar información sobre los bienes o servicios ofertados, apreciándose nuevamente por el Consejo una reproducción parcial de lo dispuesto en la norma básica, en concreto en el artículo 21, apartado 3 del TRLGDCU, al haberse omitido su último inciso conforme al cual “*Los empresarios comunicarán además su dirección legal si esa no coincidiera con la habitual para la correspondencia*”.

En el dictamen se estima que “*por cuanto la omisión detectada en la norma autonómica respecto de la básica estatal pudiera obstaculizar el derecho que asiste a los consumidores de interponer quejas y reclamaciones o solicitar determinada*

*información sobre los bienes y servicios ofertados o contratados en el supuesto de que la dirección legal del empresario no coincidiera con la postal habitual para la correspondencia, debe concluirse que su redacción actual vulnera la legislación básica, por lo que debe ser completado en el sentido indicado”.*

- El apartado 2 del artículo 41 preveía los requisitos que habría de reunir la información que figurara en los envases, embalajes y etiquetas de los productos, efectuando a continuación una enumeración de los aspectos relacionados con las características de los bienes entre los que se incluye “*a) La naturaleza, finalidad, denominación usual y comercial si la tuvieses, y la identificación del proveedor”.*

El Consejo expresa que “*tales requisitos se encuentran regulados con carácter de norma básica en el artículo 18, apartado 2 del TRLGDCU, si bien en su subapartado a) se alude al “Nombre y dirección completa del productor”.* En consecuencia la norma autonómica, si bien puede añadir como requisito ad extra el de la identificación del proveedor –como así lo ha hecho también respecto de otros como el del origen del bien, su medida o peso–, lo que no puede es prescindir en su regulación del requisito exigido por la legislación básica estatal referido a la identificación del productor y su dirección completa.

*Procede, en consecuencia, completar el apartado objeto de estudio en el sentido que se acaba de indicar”.*

- El artículo 76 establecía una serie de requisitos que habrían de incluirse en la información que acompañara a toda propuesta de contratación a distancia y fuera del establecimiento mercantil, requisitos que consideraba el Consejo que habrían de considerarse adicionales, “*aun cuando en el artículo no se dice expresamente, a los ya recogidos en el artículo anterior para todas las modalidades especiales de relaciones de consumo”.*

Se expone en el dictamen que “*tales requisitos se encuentran regulados en el artículo 97 del TRLGDCU, precepto dictado por el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de legislación mercantil, procesal y civil conforme al artículo 149.1.6<sup>a</sup> y 8<sup>a</sup> de la Constitución, si bien cotejada la regulación de éste y la de los artículos 75 y 76 del anteproyecto, se observa que hay requisitos establecidos en la norma estatal que no se recogen en el anteproyecto autonómico, en concreto nos estamos refiriendo a los previstos en las letras h) –lengua en las que podrá formalizarse el contrato–, j) –asunción del coste de devolución de los bienes en caso de desistimiento–, o) –la existencia de códigos de conducta y la forma de conseguir ejemplares–, o s) –la funcionalidad*

*de los contenidos digitales cuando proceda–. E incluso se regula alguno de ellos que se aparta de lo previsto por el legislador estatal como es el caso de la letra d) del artículo 76 que recoge “El coste del uso de la técnica de comunicación a distancia, si este es superior a las tarifas básicas del servicio”, en tanto que la letra f) del citado artículo 97, se refiere a “El coste de la utilización de la técnica de comunicación a distancia para la celebración del contrato, en caso de que dicho coste se calcule sobre una base diferente de la tarifa básica”.*

*Conviene traer a colación a propósito de la regulación examinada lo expresado en la tan citada Sentencia del Tribunal Constitucional 54/2018, de 24 de mayo, conforme a la cual “[...] La competencia autonómica en materia de defensa de los consumidores y usuarios comprende la de establecer y regular los datos informativos que deban contener las ofertas de venta siempre, claro está, que se refieran a derechos que vengán reconocidos en normas aprobadas por el legislador competente, esto es, el estatal. Desde esta perspectiva, solo cabría entender que el precepto resulta constitucional si, desde la perspectiva informativa que hemos considerado constitucionalmente admisible, hiciera una reproducción o reiteración fiel de la norma estatal [...]” (Fundamento jurídico 9.a).*

*En consecuencia y dado que la regulación que ofrece el artículo objeto de estudio se separa de la dictada por el legislador estatal al amparo de competencias exclusivas ha de proponerse, o bien su supresión, o bien su ajuste de forma íntegra a la redacción que ofrece el citado artículo del TRLGDCU, con remisión expresa a la legislación estatal de referencia”.*

- Por lo que se refiere a las infracciones leves, graves y muy graves recogidas en los artículos 125, 126 y 127 del Anteproyecto, el Consejo señala que “*el artículo 49 del TRLGDCU plasma un elenco de infracciones en materia de defensa de consumidores y usuarios que, al presentar carácter básico de acuerdo con lo indicado en la disposición final primera apartado 2, supone un mínimo común para todo el territorio. El epígrafe n) del apartado 1 abre la vía a la tipificación de infracciones por las Comunidades Autónomas al recoger como infracción en términos genéricos “El incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidas en esta norma o disposiciones que la desarrollen, en los términos previstos en la legislación autonómica que resulte de aplicación”.* Tal posibilidad regulatoria, no obstante, habrá de respetar en cualquier caso el mínimo común fijado en el precepto básico.

*Contrastando la dicción de los artículos 125, 126 y 127 del anteproyecto – referentes, respectivamente, a infracciones leves, graves y muy graves– con el*

*citado precepto estatal, no resulta tarea fácil apreciar que se haya respetado en los mismos la regulación dictada con carácter básico.*

*Así, en unos casos se hace alusión a algunos de los tipos recogidos en el precepto estatal pero sin ceñirse en su totalidad al mismo, lo que atenta contra la seguridad jurídica al desconocerse si en tal opción reside la pretensión de no aplicación de todo el precepto. De esta circunstancia son mero ejemplo la infracción calificada como leve en el artículo 125.11 relativa a “El incumplimiento de las disposiciones que regulen el marcado, etiquetado y envasado de productos, así como la publicidad sobre bienes y servicios, que no tengan en carácter de graves o muy graves”, mientras el artículo 49.1.f) básico establece “El incumplimiento de las normas relativas a registro, normalización o tipificación, etiquetado, envasado y publicidad de bienes y servicios”; la contemplada como grave en el artículo 126.2 concerniente a “El incumplimiento de las disposiciones sobre salud o seguridad en cuanto afecten o puedan suponer un riesgo para las personas consumidoras”, mientras el artículo 49.1.b) básico prevé “Las acciones u omisiones que produzcan riesgos o daños efectivos para la salud o seguridad de los consumidores y usuarios, ya sea de forma consciente o deliberada, ya por abandono de la diligencia y precauciones exigibles en la actividad, servicio o instalación de que se trate”; o la prevista en el artículo 126.9 sobre “El fraude en la prestación de toda clase de servicios, de forma que se incumplan las condiciones, calidad, cantidad, intensidad o naturaleza de los mismos, conforme a la categoría con que estos se ofrezcan o correspondan a su naturaleza”, cuando el artículo 49.1.d) básico establece “La alteración, adulteración o fraude en bienes o servicios susceptibles de consumo por adición o sustracción de cualquier sustancia o elemento, alteración de su composición o calidad, incumplimiento de las condiciones que correspondan a su naturaleza o la garantía, arreglo o reparación de productos de naturaleza duradera y en general cualquier situación que induzca a engaño o confusión o que impida reconocer la verdadera naturaleza del bien o servicio”-.*

*En otros supuestos no se logra advertir que se haya incluido en el listado de infracciones autonómico que se ha elaborado la recogida con carácter básico en la norma estatal –este es el caso de la infracción tipificada en el artículo 49.1.c) relativa a “El incumplimiento o transgresión de los requisitos previos que concretamente formulen las autoridades competentes para situaciones específicas, al objeto de evitar contaminaciones, circunstancias o conductas nocivas de otro tipo que puedan resultar gravemente perjudiciales para la salud pública”; o la prevista en el epígrafe o) relativa a “La obstrucción o negativa a suministrar las condiciones generales de la contratación que establece el artículo 81.1 de esta Ley”-.*

*Ante tales disfunciones se hace imprescindible una revisión del listado de infracciones incorporado a los preceptos que se comentan, de modo que se asegure que en los mismos se incluyen las recogidas en la norma básica y que se respeta el ámbito y alcance previsto en la misma”.*

- El artículo 128 recogía una serie de circunstancias que llevarían a calificar como “*muy graves*” las infracciones “*graves*” en que concurren. Por su parte, el apartado 7 establecía que “*el incumplimiento del régimen establecido para los contratos celebrados fuera de los establecimientos mercantiles, los de contratación a distancia, contratación telefónica o de contratación con medios de la sociedad de la información, se clasificarán como infracciones muy graves cuando el volumen de negocio o facturación realizada a que se refiere la infracción sea superior a 601.000 €*”.

En el dictamen se puso de manifiesto que “*el artículo 50 del TRLGDCU, precepto de carácter básico de acuerdo con la disposición final primera apartado 2, dispone que las infracciones tipificadas en el apartado 2 del artículo 49 – incumplimiento del régimen establecido en materia de contratos celebrados fuera de establecimientos mercantiles e incumplimiento de obligaciones que impone la regulación de contratos celebrados a distancia– se considerarán como infracciones muy graves cuando “exista reincidencia o el volumen de la facturación realizada a que se refiere la infracción sea superior a 601.012,10 euros”.*

*La omisión en el precepto autonómico de la “reincidencia” prevista en la norma básica vulnera el principio de seguridad jurídica, en cuanto podría entenderse que limita los supuestos en que dichas infracciones han de ser consideradas muy graves. Se considera, por ello, que debería incluirse la mención a tal circunstancia en el precepto que es objeto de comentario.*

*Asimismo, la cantidad prevista en el precepto debería adaptarse a la fijada en la norma básica”.*

- El apartado 3.a) del artículo 130 recogía otras medidas sancionadoras, separándose del artículo 52.a) del TRLGDCU de carácter básico al excluir algunos de sus términos, lo que, según estima el Consejo, “*restringe las posibilidades sancionatorias de la Administración y, por ende, limita la cobertura del bien jurídico protegido*”. Se continúa indicando que “*en tal sentido se prevé en el anteproyecto, por un lado, la posibilidad de que como sanción accesoria se acuerde “el decomiso de la mercancía adulterada, falsificada, fraudulenta o no identificada, o que pueda suponer un riesgo para la persona consumidora”, omitiendo la que se encuentre*

*“deteriorada”. Por otro, dispone que serán de cuenta del infractor los gastos que originen las operaciones de “intervención, depósito, comiso y destrucción de la mercancía”, omitiendo “las derivadas del transporte, [y] distribución” que contempla el precepto básico mencionado. Tales omisiones deberían ser subsanadas incorporando la norma básica en toda su extensión.*

*En el epígrafe b) alude el artículo 130.3 a la publicidad de las sanciones impuestas, siempre que concurra alguna de las circunstancias de riesgo para la salud, seguridad “o intereses económicos de las personas consumidoras”, reincidencia en infracciones análogas o acreditada intencionalidad. El artículo 52 del TRLGDCU citado prevé en su epígrafe b) los supuestos en que se efectuará la publicidad de las sanciones impuestas “siempre que concurra riesgo para la salud o seguridad de los consumidores y usuarios, reincidencia en infracciones de naturaleza análoga o acreditada intencionalidad en la infracción”. El inciso introducido por la norma autonómica alusivo a los “intereses económicos de las personas consumidoras” constituye un concepto jurídico indeterminado que introduce un gran margen de inseguridad jurídica –resulta del todo incierto quién ha de apreciar su concurrencia y con qué límites–, por lo que debería ser eliminado del anteproyecto”.*

- El apartado 1 del artículo 149 ordenaba que si no hubiese recaído resolución en el procedimiento sancionador transcurrido un plazo de nueve meses desde la iniciación del mismo, teniendo en cuenta las posibles interrupciones de su cómputo por causa imputable a la parte interesada o por suspensión, *“se iniciará el cómputo del plazo de caducidad establecido en la ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas”.*

Se estima en el dictamen que *“conforme a lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en los procedimientos iniciados de oficio el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración de la obligación de resolver, añadiendo en su epígrafe b) que “En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de actuaciones con los efectos previstos en el artículo 95”.*

*La redacción empleada en el apartado objeto de comentario genera una enorme inseguridad jurídica, pues parece que pretende iniciar el cómputo de un*



*nuevo plazo para declarar la caducidad, si bien dicha circunstancia concurrirá conforme al precepto básico cuando transcurra el plazo del procedimiento –en este caso fijado en nueve meses– sin que haya recaído ni se haya notificado la resolución expresa del mismo. Procede, por ello, su modificación y adaptación a la citada normativa.*

Por su parte, el apartado 2 de este mismo precepto calificaba como casos de suspensión del plazo de caducidad *“La práctica de pruebas, la solicitud de informes o la realización de análisis”*. Entiende el Consejo que *“tales supuestos deben adecuarse a los requisitos establecidos con carácter básico por el artículo 22.1 de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, que en el epígrafe d) recoge el supuesto de que “se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En el caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento”*; y en el epígrafe e) *contempla el supuesto de que “deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimentes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente”*. *Ha de remitirse, por tanto, la regulación pretendida a lo dispuesto en el citado precepto básico”*.

2. El segundo grupo de observaciones esenciales realizadas por el Consejo Consultivo viene referido al incumplimiento, por exceso, del marco competencial asumido por la Comunidad Autónoma. Los preceptos del anteproyecto a los que afectan dichas observaciones son los que a continuación se relacionan.

- El apartado 6 del artículo 114 preveía que *“para que una reclamación pueda interponerse por vía arbitral deberá acreditarse haber intentado una mediación entre las partes con carácter previo a la solicitud de admisión por la Junta Arbitral de Consumo”*. El órgano consultivo entiende que el precepto *“pretende recoger, de este modo, la norma autonómica la exigencia de un requisito específico y previo para poder acceder al arbitraje de consumo”*.

De este modo, el dictamen recoge que *“el Sistema Arbitral de Consumo se regula en el artículo 57 y siguientes del TRLGDCU como sistema extrajudicial de resolución de conflictos entre los consumidores y usuarios y los empresarios, en el que “sin formalidades especiales” y con carácter vinculante y ejecutivo para ambas partes se resuelven las reclamaciones que los consumidores hayan presentado. El apartado 2 del mencionado artículo 57 dispone que la organización,*

*gestión y administración de dicho sistema y el procedimiento de resolución de conflictos se establecerá reglamentariamente por el Gobierno. La citada regulación ha sido dictada en virtud del artículo 149.1.6<sup>a</sup> de la Constitución que otorga al Estado competencias exclusivas en materia de legislación procesal, según expresa la disposición final primera apartado 3 de la norma. Resulta patente, por ende, que la regulación de aspectos procedimentales en la materia excede de la competencia que ostenta la Comunidad Autónoma.*

*Pero es que, además, no puede obviarse que en base a la competencia citada el Gobierno aprobó el Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, que regula el Sistema Arbitral de Consumo. En esta norma se diseña el procedimiento arbitral en los artículos 33 y siguientes, el cual comienza con una solicitud de arbitraje que podrá ser inadmitida si no cuenta con los requisitos que señala, entre los cuales no se halla la acreditación de haber intentado una mediación previa. En consonancia con ello en el artículo 37.3 se expresa que en el supuesto de que no se aprecien causas de inadmisión, “En la resolución que acuerde el inicio del procedimiento arbitral constará expresamente la admisión de la solicitud de arbitraje, la invitación a las partes para alcanzar un acuerdo a través de la mediación previa en los supuestos en que proceda y el traslado al reclamado de la solicitud de arbitraje para que, en el plazo de 15 días, formule las alegaciones que estime oportunas para hacer valer su derecho”. Se configura así la mediación como trámite a cumplimentar una vez admitida la solicitud de arbitraje.*

*Por su parte, el artículo 38 establece que “1. Cuando no existan causas de inadmisión de la solicitud de arbitraje se intentará mediar para que las partes alcancen un acuerdo que ponga fin al conflicto, salvo oposición expresa de cualquiera de las partes o cuando conste que la mediación ha sido intentada sin efecto. [] 2. La mediación se regirá por la legislación sobre la materia que resulte de aplicación, correspondiendo, no obstante, al secretario de la Junta Arbitral de Consumo dejar constancia en el procedimiento arbitral de la fecha de inicio y fin de la mediación, así como del resultado de ésta. [] 3. En todo caso, quien actúe como mediador en el procedimiento arbitral está sujeto en su actuación a los mismos requisitos de independencia, imparcialidad y confidencialidad exigidos a los árbitros”.*

*Se contempla, de este modo, por el Estado en ejercicio de sus competencias exclusivas, la invitación a la mediación como trámite inserto en el procedimiento arbitral ya iniciado, por lo que la pretensión del legislador autonómico de que dicha mediación se configure como requisito de admisión de la solicitud de arbitraje no solo excede del ámbito competencial que le concierne, sino que además contradice la regulación del Estado en este ámbito. A la vista de tales conclusio-*

*nes se considera que el apartado citado debería ser eliminado del anteproyecto”.*

- El artículo 139 determinaba los distintos responsables de las infracciones tipificadas en la ley señalando a los autores de las mismas, a los profesionales que hayan cooperado a la comisión de la infracción, al personal de gestoría o dirección de empresas cuando su conducta haya sido necesaria en la comisión de la infracción o a quienes en beneficio propio hubieran colaborado adquiriendo u ofertando productos ilegales.

Continuaba señalando el precepto, en su apartado 3, los supuestos en que una infracción sea imputada a una persona jurídica, la posibilidad de considerar responsables a las personas físicas que integren los organismos rectores o de dirección o administración, así como el personal técnico responsable de la elaboración y control; en el apartado 5, que en el supuesto de infracciones cometidas por personas jurídicas que se extinguieran o se encontrasen en situación concursal antes de ser sancionadas la responsabilidad administrativa debería exigirse también a las personas físicas que componen sus órganos de dirección o administración en el momento de la comisión de la infracción; y en el apartado 6, que las responsabilidades pecuniarias por las sanciones impuestas antes de la extinción de la personalidad jurídica, si no fueran satisfechas en la liquidación, se transmitían a socios o partícipes en el capital, quienes deberían responder mancomunadamente y hasta el límite del valor de la cuota de liquidación que se les hubiera adjudicado.

El órgano consultivo entendió que *“la regulación recogida en los aludidos apartados presenta un claro carácter mercantil, el cual excede de la competencia de la Comunidad Autónoma al incurrir en el ámbito de competencia exclusiva del Estado conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.6ª de la Constitución. Se considera, por ende, que deben ser suprimidos del texto del anteproyecto”.*

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

Finalmente, durante el año 2018, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha emitió en materia de carácter constitucional y estatutario el dictamen 378/2018, de 31 de octubre, solicitado por la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, sobre el anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley/1/2001, de 5 de abril por la que se crea y regula el Consejo de Formación Profesional de Castilla-La Mancha; y el dictamen 431/2018, de 28 de noviembre, solicitado por la Consejería de Educación, Cultura de Deportes, sobre Anteproyecto de Ley de Academias 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 54 de 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 2018, en la emisión de cinco dictámenes sobre anteproyectos de ley. En tres 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.

## **ABSTRACT**

The present work deals with describing the work of the Consultative Council of Castilla-La Mancha referred to the exercise of constitutional and statutory powers attributed by the article Law 11/2003, of September 25, which regulates said body and the Government of Our autonomous community. This work has been concretized, in 2018, in the issuance of five opinions on preliminary bills. In three of them, the Council made considerations of an essential nature that should be remembered as a more significant doctrine, referring to the matter at hand.

The scheme that is followed in each of the sections of the present work is structured, in turn, into three well differentiated, referring to the purpose of the draft, fundamental considerations issued by the Council and, where appropriate, level of attention that said observations have had in the normative text approved by the Courts of Castilla-La Mancha.

## **PALABRAS CLAVE**

Procedimiento sancionador, técnica normativa, reproducción de normativa estatal, normativa básica, ámbito competencial, violencia de género, contratación pública, prohibición de contratar, ley transversal, competencia exclusiva, disca-

pacidad, accesibilidad, infracciones y sanciones, derechos de los consumidores y usuarios, protección al consumidor, procedimiento administrativo, caducidad.

## **KEYWORDS**

Sanctioning procedure, regulatory technique, reproduction of state regulations, basic regulations, jurisdiction, gender violence, public procurement, prohibition of hiring, transversal law, exclusive competence, disability, accessibility, infractions and penalties, rights of consumers and users, protection to the consumer, administrative procedure, expiration.