

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

Joaquina Guerrero Sanz

*Letrada del Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

Un año más, este trabajo pretende recoger la doctrina más relevante establecida en los dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, emitidos en ejercicio de sus 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. Cabe destacar en este periodo, por la especial trascendencia de las materias sobre las que versan, los dictámenes aprobados en relación con los anteproyectos de Ley de Calidad Agroalimentaria de Castilla-La Mancha, de Medios Audiovisuales de Castilla-La Mancha, y de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.

En este periodo, el Consejo no se ha pronunciado sobre ningún recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consejo de Gobierno de nuestra Comunidad, lo que constituye una excepción a lo que viene ocurriendo en años anteriores.

Siguiendo el modelo de las exposiciones realizadas en otras ocasiones, se incluye en primer lugar un resumen de la materia concreta sobre la que versan los distintos dictámenes, para después aludir a los aspectos principales de la doctrina del Consejo contenida en los mismos, si bien se ha considerado conveniente no reproducir la doctrina de aquellos dictámenes cuyas consideraciones no ofrecen novedad o particularidad alguna respecto a las consideraciones formuladas en otros a los que sí se alude o se ha aludido en años anteriores. No obstante, al final de la exposición se citan esos otros dictámenes cuya doctrina no se reproduce, recaídos igualmente en materia legislativa.

Dictámenes sobre anteproyectos de Ley

- Dictamen número 16/2007, de 9 de enero, solicitado por el Consejero de Industria y Tecnología, sobre el anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley de Medios Audiovisuales de Castilla-La Mancha.

En la Memoria que se acompañaba al anteproyecto de Ley sometido a dictamen se señalaban como objetivos de la norma los siguientes: elevar al rango adecuado la regulación en nuestra región del ejercicio del derecho a informar y a recibir información veraz por estos medios; establecer el organismo regulador y las reglas que ha de aplicar; adaptar nuestro ordenamiento a la regulación básica estatal, que establezca un régimen sancionador; y, por último, una regulación adecuada del régimen de las concesiones o autorizaciones.

Tres fueron las observaciones de carácter esencial que se efectuaron al texto de la norma sometida a dictamen.

La primera de ellas se refirió al régimen sancionador aplicable a las actividades de difusión audiovisual sujetas al ámbito de aplicación del anteproyecto, recogido en su Título V. Los artículos 68, 69, 70 y 71 tipificaban las conductas constitutivas de infracciones como muy graves, graves o leves, y el artículo 72 determinaba las correspondientes sanciones.

El dictamen emitido ponía de manifiesto que *“El repaso de la normativa básica estatal [...] hace posible advertir que existen normas de carácter sancionador en las disposiciones relativas a la regulación de la televisión privada –artículos 24 y 25 de Ley 10/1988, de 3 de mayo, aplicable a la televisión de ámbito autonómico por virtud de lo previsto en el artículo 4. 2 del Real Decreto 945/2005, de 29 de julio–, de la televisión local por ondas terrestres –artículos 16 y 17 de la Ley 41/1995, de 22 de diciembre– y de las obligaciones y prohibiciones aplicables a todo tipo de radiodifusión televisiva en materia de producción europea propia, restricciones a la publicidad y televenta, protección de los menores e información a los usuarios sobre la programación –artículos 19 y 20 de la Ley 25/1994, de 12 de julio–. Asimismo, existe un precepto de carácter sancionador aislado que afecta transversalmente a todos los medios de radiodifusión y televisión por ondas terrestres, que se halla localizado en el todavía vigente artículo 25.1 de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones 31/1987, de 18 de diciembre, en el que se establece –versión actual, extraída de la Ley 10/2005, de 14 de junio– que el incumplimiento del requisito de obtener la previa concesión administrativa para la prestación de dichos servicios públicos “se tipifica como infracción muy grave y dará lugar a la aplicación del oportuno régimen sancionador, pudiendo adoptarse como medida de carácter provisional el cierre de la actividad. Esta infracción implicará una multa económica entre 6.000 y 1.000.000 de euros [...]” De otro lado, las vicisitudes acaecidas en la evolución de la regulación estatal sobre telecomunicaciones y medios de difusión audiovisual –en concreto, el singular tratamiento dado a la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, que hoy está derogada íntegramente, salvo unos pocos preceptos que vienen siendo objeto de continua modificación–, permiten llegar a la conclusión de que en la actualidad no existe normativa básica estatal que contenga un régimen sancionador específico aplicable a los ámbitos de la radiodifusión sonora de frecuencia modulada y de la radio y televisión por*

able, en donde la regulación autonómica, por tanto, no se hallaría constreñida por la observancia de lo determinado en la legislación estatal.

El panorama descrito con anterioridad ya deja entrever la dificultad que conlleva cualquier tentativa autonómica de instaurar un régimen sancionador común aplicable a todas las diferentes áreas de regulación indicada –que refunda el establecido por el Estado a través de diversas normas básicas y el previsto por la Comunidad Autónoma– y, si bien la problemática relativa a la adecuada tipificación de infracciones podría quedar solventada con un minucioso seguimiento y reproducción de cada uno de los tipos de infracción y particularidades configurados por la normativa básica estatal, lograr una homogeneidad en la tabla de sanciones constituye empresa aún más difícil, toda vez que los cuadros de sanciones económicas establecidos en cada una de las leyes estatales precitadas recogen diferentes tramos de cuantías que no coinciden, en ningún caso, con las determinaciones acogidas en el artículo 72.1 del anteproyecto.

La cuestión suscitada ha sido tratada en varias ocasiones por la jurisprudencia constitucional, incluso dentro del ámbito de los medios audiovisuales y las telecomunicaciones abordado por la tan citada Ley 31/1987, de Ordenación de las Telecomunicaciones –véase, FJ 8 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 168/1993, de 27 de mayo–, pudiendo hacerse alusión, para recoger doctrina más reciente, a lo señalado en la Sentencia 157/2004, de 21 de septiembre, en cuyo fundamento jurídico 15 se manifiesta: “Para abordar el enjuiciamiento del art. 72.1 tenemos que partir de nuestra doctrina sobre la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, respecto de la cual hemos señalado en el fundamento jurídico 8 de la STC 124/2003, de 19 de junio (RTC 2003, 124), que: «debe señalarse ante todo su carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas, como hemos declarado en diversas resoluciones (SSTC 48/1988, de 22 de marzo , F. 25; 227/1988, de 29 de noviembre , F. 29; 96/1996, de 30 de mayo, F. 7). De ahí que las Comunidades Autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1 CE; SSTC 87/1985, de 16 de julio, F. 8; 196/1996, de 28 de noviembre, F. 3). La regula-

ción de las infracciones y sanciones que las Comunidades Autónomas lleven a cabo estará pues limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal (RTC 227/1988, de 29 de noviembre , F. 29) y, en todo caso, habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE; de igual modo el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al "administrativo común", cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE), sin que ello implique que toda regulación del Derecho administrativo sancionador, por el hecho de afectar al ámbito de los derechos fundamentales, sea competencia exclusiva del Estado (STC 87/1985, de 16 de julio, F. 8)".

La doctrina anterior no es óbice para que en determinados casos en que las Comunidades Autónomas han dictado normas de índole sancionadora con incidencia sobre disposiciones de igual carácter aprobadas por el Estado con el rango de normativa básica, se haya admitido que está al alcance de aquéllas la introducción de diversas modulaciones en materia de tipificación de infracciones o de determinación de sanciones, siempre que dicho apartamiento de la regulación básica discurra dentro de ciertos límites.

En tal sentido cabe hacer referencia a la Sentencia del Tribunal Constitucional 87/1985, de 16 de julio, en la que se significa: "Sin duda que la norma sancionadora autonómica habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE, de modo que no podrá introducir tipos ni prever sanciones que difieran, sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normación válida para todo el territorio. Y también es cierto que el procedimiento sancionador habrá de atenerse al «administrativo común», cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE). Pero, dentro de estos límites y condiciones, las normas autonómicas podrán desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, llegando a modular tipos y sanciones –en el marco ya señalado–, porque esta posibilidad es inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad, que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales. Por lo que aquí importa, y ya que lo impugnado es la modificación en las sanciones, puede decirse que la norma autonómica no infringirá lo dispuesto en el art. 149.1.1 si se limita a sancionar, aunque de distinto modo, una conducta también considerada ilícita en el ordenamiento general y si tal sanción se proyecta sobre un bien (el reconocido en el art. 38 CE, en este caso) que no es distinto del también afectado por el derecho sancionador estatal, sin llegar a afectar a otros derechos constitucionalmente reconocidos."

En esta misma línea argumental abunda lo señalado en la posterior Sentencia 96/1996, de 30 de mayo, FJ 5, en el que el alto Tribunal señala: “El Gobierno Vasco entiende que, al salvar en el plano legislativo «la posibilidad de tipificación por las Comunidades Autónomas, como muy graves, graves o leves, de otras infracciones de sus propias normas en materia de ordenación y disciplina», la Ley implica que el régimen sancionador establecido por la normativa estatal queda agotado, sin que la legislación vasca pueda llevar a cabo un desarrollo normativo de las propias normas básicas estatales. [] La alegación no puede ser aceptada. El inciso final del art. 42.1 LDIEC se limita a reconocer que las Comunidades Autónomas con competencia legislativa en materia de Cajas de Ahorro y Cooperativas de crédito pueden tipificar infracciones distintas a las enumeradas en la Ley estatal, como garantía del cumplimiento de sus propias normas de ordenación y disciplina. Este reconocimiento no afecta a la cuestión, bien distinta, de si las Comunidades Autónomas han de atenerse a la literalidad de las infracciones y sanciones establecidas por la misma Ley 26/1988, o pueden modularlas, según las exigencias de prudencia u oportunidad presentes en los distintos ámbitos territoriales, y con respeto a las exigencias de reserva de ley y de claridad normativa que emanan del art. 25 CE, y de la prohibición de divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio que se asienta en el art. 149.1.1 CE (SSTC 87/1985, fundamento jurídico 8º y 48/1988, fundamento jurídico 25). Por lo que la impugnación debe ser desestimada.”

A raíz de dicha doctrina, puede alcanzarse la conclusión de que la capacidad de configuración de un régimen sancionador por el legislador autonómico con incidencia sobre ámbitos sustantivos concretos donde también opere y tenga incidencia un régimen sancionador estatal dotado de la condición de normativa de carácter básico, debe tener como límite que los criterios de tipificación utilizados por la legislación autonómica no puedan suponer que determinadas conductas constitutivas de infracción según la regulación estatal dejen de ser conceptuadas como tales, que reciban una calificación de distinta gravedad infundada o generadora de divergencias irracionales y desproporcionadas, o que puedan dar lugar a la imposición de sanciones que, apartándose de las previsiones establecidas al efecto por la normativa básica estatal, no queden amparadas por las posibilidades de modulación ineludiblemente asociadas a las exigencias de prudencia o de oportunidad, que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales. Ello, por

supuesto, sin perjuicio de que el legislador autonómico pueda agregar nuevos tipos de infracción tendentes a la punición de incumplimientos de obligaciones impuestas únicamente por la regulación autonómica o a ocupar ámbitos sustantivos sancionadores donde no exista regulación básica estatal.

Partiendo de esta máxima, el cotejo minucioso de los listados de infracciones tipificados en la legislación básica estatal previamente identificada permite detectar, cuando menos, algún supuesto en el que la comisión de determinados hechos dentro de algún ámbito audiovisual concreto puede dar lugar a medidas sancionadoras claramente diferentes de las que corresponderían dentro de los márgenes impuestos por dicha regulación estatal.”

Después de citar determinados supuestos en los que se producían contravenciones de la normativa básica estatal en la materia, el Consejo concluyó que *“estando al alcance del legislador autonómico hacer uso de las posibilidades de modulación admitidas por la citada doctrina del Tribunal Constitucional, la introducción de modificaciones que supongan una alteración significativa de los tipos infractores o de los cuadros de sanciones configurados en la legislación básica estatal, sin visible sujeción a las pautas establecidas por la doctrina del Tribunal Constitucional, constituye una práctica normativa de considerable riesgo, a ponderar caso por caso, cuyo uso infundado puede poner en compromiso la constitucionalidad de la regulación proyectada.”*

La segunda de las observaciones de carácter esencial realizadas en el dictamen, relacionada igualmente con la discrepancia tipológica cuestionada en el reparo anterior, se ocupaba de los artículos 69.1. j) (que prevenía que constituye falta muy grave *“la comisión, en el plazo de un año, de dos o más infracciones graves cuando así se haya establecido por resoluciones firmes”*) y 70.1.e) (según el cual será infracción grave *“la comisión, en el plazo de un año, de dos o más infracciones leves cuando así se haya establecido por resoluciones firmes”*), que definían dos tipos de infracciones vinculados a la repetición de conductas en la comisión de infracciones.

El Consejo consideró que *“el anteproyecto de Ley tampoco ha realizado una transcripción literal de los tipos infractores análogos radicados el artículo 24, apartados 2.g) y 3.g) de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, y 20.2, párrafo tercero, de la Ley 25/1994, de 12 de julio, en donde la conducta punible se define como*

la comisión de una infracción muy grave o grave, cuando se hubiere sido sancionado en el plazo de un año por dos o más infracciones de menor, igual o superior gravedad –según los casos–, redacciones que no merecerían el reproche de inconstitucionalidad que se formula a continuación respecto de lo previsto en el anteproyecto de Ley.

Para ello, basta traer a colación lo dicho en la Sentencia del Tribunal Constitucional 188/2005, de 7 de julio, en el que se analizaba la viabilidad de un precepto de similar contenido al de los dos aquí examinados, en la que se declaraba: “4.- [...] el precepto cuestionado pretende castigar hechos realizados por un mismo sujeto ya sancionados previamente, o, en otros términos más directos, concurre en él el elemento relativo a la identidad de hechos exigido para la aplicación del principio non bis in ídem. Y es que, en efecto, el tipo impugnado no sanciona una acción o unas acciones nuevas de un mismo infractor –realmente no se requiere un nuevo comportamiento ilícito de uno de los sujetos sometidos al ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 2/1986 (RCL 1986, 788)–, sino que se persigue sancionar, siguiendo un procedimiento disciplinario específico, hechos anteriores que tienen la particularidad de haber sido castigados previamente por la Administración con la imposición de tres sanciones disciplinarias graves tras la conclusión de los correspondientes procedimientos sancionadores.”; concluyendo su fundamento jurídico 6: “En definitiva, el art. 27.3.j) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo (RCL 1986, 788), de fuerzas y cuerpos de seguridad, al tipificar como falta disciplinaria muy grave el «[H]aber sido sancionado por la comisión de tres o más faltas graves en el período de un año», resulta contrario a la garantía que representa el principio non bis in ídem en su vertiente material o sustantiva, en la medida en que mediante dicho precepto se posibilita la duplicidad en el castigo a un determinado sujeto mediante la imposición de una doble sanción disciplinaria por la realización de unos mismos hechos, teniendo dichas sanciones un mismo fundamento. Y, dado que para la imposición de la sanción por la infracción muy grave tipificada en el precepto cuestionado es necesario seguir un nuevo procedimiento disciplinario distinto a los cumplimentados para la imposición de cada una de las tres (o más) sanciones por la comisión de las tres (o más) faltas graves que integran el tipo cuestionado, existiendo entre ellas, tal y como ya hemos visto, una triple identidad de sujeto, hechos y fundamento, la aplicación de dicho precepto implicaría también una lesión del principio non bis in ídem, pero esta vez desde la perspectiva formal, procesal o, si se quiere más correctamen-

te, procedimental.”

Señalado lo anterior, debe significarse que los tipos infractores configurados en los dos preceptos del anteproyecto mencionados -artículos 69.1.j) y 70.1.e), incurrirán igualmente en la vulneración del principio de “non bis in ídem” reprobada por el Tribunal Constitucional, pues las conductas que se pretenden castigar con los mismos no derivan de actos nuevos que deban ser objeto de corrección, sino de la mera comisión de dos previas infracciones ya sancionadas por resolución firme.”

Por último, y como tercera observación de carácter esencial, en relación a la instauración de la tasa que era objeto de regulación en el Título VI del anteproyecto, se consideró ineludible *“introducir una referencia a la misma en el título de la Ley, no sólo por la trascendencia que dicha normativa presenta dentro de su articulado, sino porque la alusión a tal regulación tributaria en el título de la disposición constituye una exigencia que viene impuesta por lo señalado en el artículo 9.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en el que se establece que “las leyes y los reglamentos que contengan normas tributarias deberán mencionarlo expresamente en su título y en la rúbrica de los artículos correspondientes”.*

El anteproyecto presentado por el Gobierno, que fue finalmente aprobado por Ley 10/2007, de 29 de marzo, de Medios Audiovisuales de Castilla-La Mancha, adaptó el texto a las dos primeras consideraciones esenciales descritas, y no atendió a la última de las observaciones efectuadas respecto al título de norma.

- Dictamen número 17/2007, de 31 de enero, solicitado por el Consejero de Agricultura, sobre el anteproyecto de Ley de Calidad Agroalimentaria de Castilla-La Mancha.

Los objetivos de este Anteproyecto de Ley consistían en definir las figuras de calidad en que pueden ampararse los operadores de productos agroalimentarios de calidad diferenciada, siendo estas figuras de calidad el instrumento necesario para fomentar, potenciar y garantizar los productos agroalimentarios de calidad diferenciada; regular el marco de los órganos de gestión y entidades de control de los productos agroalimentarios de calidad diferenciada; asegurar la protección de los derechos y legítimos intereses de los productores agrarios, de los operadores económicos, de los profesionales del sector agroalimentario y de los consumidores finales; establecer las obligaciones de los operadores económicos

y de los profesionales del sector agroalimentario y regular la inspección, el control y el régimen sancionador en materia de calidad y conformidad agroalimentaria; y por último, contribuir a la promoción de los productos de calidad diferenciada en el mercado interno e internacional, y preservar y revalorizar el patrimonio de los productos agroalimentarios de calidad diferenciada de Castilla-La Mancha.

Varios fueron los preceptos del proyecto sometido a dictamen a los que el Consejo formuló reparos de carácter esencial, por considerar que su contenido normativo pudiera ser contrario a la Constitución, a la legislación europea o a las normas básicas estatales.

En primer lugar, el artículo 8.1 de la norma configuraba los nombres geográficos protegidos y las denominaciones geográficas como bienes de titularidad pública, añadiendo que no podían ser objeto de apropiación individual, venta, enajenación o gravamen.

El Consejo hacía referencia a la consagración de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre bienes de dominio público y sobre denominaciones de origen, recogiendo que *“esta influencia jurisprudencial se pone de manifiesto a partir de las Sentencias del Tribunal Constitucional 77/1984, de 30 de julio, 227/1988, de 29 de noviembre, 227/1988, de 29 de noviembre, 103/1989, de 8 de junio, y 149/1991, de 4 de julio. En efecto, la Sentencia 227/1988 declaró que la incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico "iure privato". () En dicho sentido, la Sentencia 149/1992, de 4 de julio, reiterando lo proclamado en las Sentencias 77/1984, de 30 de julio y 227/1988, de 29 de noviembre, advierte que la titularidad del dominio público no es en sí misma un criterio de delimitación competencial y, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno ni la sustrae de las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad. () Por su parte, la Sentencia 211/1990, de 20 de diciembre, del Tribunal Constitucional advirtió que, a diferencia de la propiedad industrial, que presuppone un derecho individualizado de utilización exclusiva, la denominación de*

origen se caracteriza por no ser "apropiable", objeto de propiedad individualizada o colectiva. La existencia de un concepto y una regulación autónoma de la denominación de origen, diferente de la propiedad industrial, encuentra también reflejo en el plano internacional. En suma, la denominación de origen es un atributo que refleja la vinculación existente entre un lugar y un producto, cuya característica de calidad se conecta al medio geográfico en que se produce. Se trata de una figura que no puede definirse por la materia a la que se aplica, de modo que tanto la experiencia española como la de otros países conocen denominaciones de origen de productos tradicionales vinculados al lugar geográfico no alimenticios o agrícolas, por ejemplo, cerámica, paños, tapices, bordados, mármoles, etc."

En atención a la doctrina indicada, si bien se consideraba correcto desde el plano constitucional y comunitario dotar a las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas protegidas de la categoría de bien demanial de titularidad pública, se formuló reparo esencial al inciso quedan protegidos ante *"usos diferentes a los regulados en la presente Ley"*.

La redacción examinada contravenía el artículo 13 del Reglamento 510/2006 que sólo otorgaba protección de Denominación de Origen Protegida (DOP) o Indicación Geográfica Protegida (IGP) frente a los productos que sean *"comparables"* a los registrados pero no *"frente a usos diferentes a los regulados en la presente Ley"*, que *"es dicción que parece que abarca todos los usos, en general, cuestión que además de contravenir el ordenamiento comunitario al respecto puede confundir y hacer pensar que el hecho de que por ejemplo se pueda registrar el mazapán de Toledo, este registro impida que un coche pueda llamarse también "Toledo". De manera que la adecuación a la normativa comunitaria implicaría una redacción que concretara que la protección se otorga frente a "otros productos de la misma o similar naturaleza distintos de los amparados"*.

Por su parte, el artículo 11, titulado *"Procedimiento de reconocimiento de las denominaciones de origen protegidas y las indicaciones geográficas protegidas"*, en su apartado 3 recogía una habilitación reglamentaria, si bien nuestra Comunidad Autónoma carecía de título competencial para establecer *"el procedimiento de inscripción en el registro de la Comunidad Europea de denominaciones de origen protegidas o de indicaciones geográficas protegidas y en su caso el procedimiento de modificación"*, que era una competencia ejecutiva que

detentaba en exclusiva la Comisión Europea y que ya había desarrollado mediante la publicación del Reglamento (CE) n° 1898/2006 de la Comisión, de 14 de diciembre, que establecía las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 510/2006, del Consejo de 20 de marzo, sobre la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios. En consecuencia, señalaba el dictamen que *“si atendemos a la redacción actual de este precepto que remite a un desarrollo reglamentario, sin ninguna matización, el procedimiento de inscripción en el Registro de las Comunidades Europeas contravendría lo establecido en los reglamentos comunitarios precitados.”*

Asimismo, el artículo 33.7, que recogía el concepto de órgano de gestión, contenía una disposición que resultaba una intromisión en un organismo que se rige íntegramente por las normas del Derecho Civil, cuando señalaba que reglamentariamente se debían establecer las mayorías cualificadas necesarias para la adopción de acuerdos y decisiones por el órgano de gestión, y ello porque *“muchos de sus acuerdos y decisiones pueden no guardar relación directa con la normativa que se regula en el anteproyecto de Ley, por lo que la habilitación reglamentaria contenida en dicho apartado debe limitarse a aquello que pueda tener una trascendencia en el ámbito material objeto de regulación por la Ley.”*

Seguidamente, el artículo 63, que tipificaba las infracciones graves, en sus apartados 4 y 7 se utilizaban términos jurídicos indeterminados tales como *“inmediatamente”* y *“adecuados”*. El Consejo consideró en su dictamen que *“si la utilización de conceptos jurídicos indeterminados es criticable en la redacción de las normas en general, en materia de régimen sancionador dichos términos deben considerarse proscritos si su concreción no es factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia que permitan prever con suficiente seguridad la naturaleza y características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada. Como dijo el Tribunal Constitucional en su Sentencia 26/1994, de 27 de enero (RTC 1994,26), el principio de seguridad jurídica que rige en el derecho administrativo sancionador “supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (“lex previa”) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (“lex certa”) aquellas conductas, y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción”, lo que hace recaer sobre el legislador el*

deber de configurar las leyes sancionadoras con el máximo esfuerzo para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito proscrito y prever las consecuencias de sus acciones, lo que supone, según dijo el Tribunal Constitucional en la Sentencia 100/2003, de 2 de junio (RTC 2003,100), que “esta garantía conlleva la inadmisibilidad de formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y del juzgador”.

Por todo ello, se entendió que en el punto 4 de este artículo debía sustituirse el término “*inmediatamente*” por otra expresión que determinase el momento desde el que la no comunicación de las materias o elementos que no cumplieran la legislación en materia de calidad y conformidad se consideraba como infracción. Y en el mismo sentido, debía delimitarse qué se entiende por “*procedimientos de trazabilidad adecuados*”, bien mediante una determinación de los mismos o bien mediante algún tipo de referencia que permitiera prever cuando dichos procedimientos no eran los adecuados.

El artículo 67, apartado c), por su parte, utilizaba la reincidencia como elemento de tipicidad y de graduación de las sanciones. La consideración del concepto de reincidencia, aunque sin denominarlo así expresamente, se usaba como elemento de tipicidad en el artículo 63.28 para calificar como grave la comisión de una infracción leve, cuando se hubiera sido sancionado por resolución firme por otra infracción leve cometida en los tres años anteriores, al igual que se hacía en el artículo 65.9 para calificar como muy grave una infracción cuando se hubiera sido sancionado por resolución firme por otra infracción grave cometida en los tres años anteriores. En cambio, en el artículo 67 se consideraba la reincidencia como un criterio de graduación de las sanciones para las faltas muy graves.

El Consejo consideró que “*la opción seguida en la redacción del anteproyecto de Ley en esta cuestión, se encuentra dentro del marco predeterminado en los artículos 129 y 131 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, conforme ya se ha dicho por este Consejo Consultivo en otros dictámenes, entre ellos, el 59/2002. Sin embargo, habiéndose optado por este sistema mixto en la consideración de la reincidencia, su concreta plasmación debe ajustarse a los términos contemplados en el artículo 131 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en la que se dice que en la imposición de las sanciones se debe-*

rá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar: “c) la reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así se haya declarado por resolución firme”. Consiguientemente, el plazo de tres años que se establece en la letra c) del artículo 67 para la consideración de la reincidencia no se adecua a lo establecido en el artículo 131.3.c), que al tener el carácter de norma básica vincula a todas las Administraciones Públicas, por lo que debe ser modificado en ese sentido.”

Por último, la Disposición Final Tercera, además de facultar al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley, habilitación innecesaria dado que en el artículo 13 Uno del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha ya le atribuía la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que consisten precisamente en desarrollar y ejecutar las leyes, contenía una amplia habilitación al Consejero competente en materia de agricultura para el desarrollo reglamentario de la Ley. El dictamen consideró que *“teniendo en cuenta la habilitación conferida en esta disposición adicional, más la que de forma directa se efectúa en el artículo 32.3 del anteproyecto, resulta que al titular de la Consejería competente en materia de agricultura se le confiere potestad reglamentaria para desarrollar aspectos de la Ley que en algunos casos afectan a derechos o intereses de los ciudadanos (sirvan de ejemplo las tramitaciones contenidas en los artículos 17.3, 20.3, 23.3, 32.3,). Se considera, por ello, necesario revisar las habilitaciones en su globalidad porque de otra forma alguno de los reglamentos que apruebe el Consejero podrían incurrir en nulidad.”*

El anteproyecto sometido a dictamen del Consejo Consultivo fue aprobado mediante Ley 7/2007, de 15 de marzo, de Calidad Agroalimentaria de Castilla-La Mancha, atendiendo en el texto definitivamente aprobado a los reparos esenciales puestos de manifiesto.

- Dictamen número 18/2007, de 31 de enero, solicitado por el Consejero de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, sobre el anteproyecto de Ley de creación del organismo autónomo Espacios Naturales de Castilla-La Mancha.

La finalidad principal de la norma sometida a la consideración del Consejo

Consultivo se justificaba en que la creación del Organismo Autónomo Espacios Naturales de Castilla-La Mancha, además de dar respuesta a las diversas cuestiones declaradas inconstitucionales en virtud de la Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre, sería el encargado de gestionar la Red Regional de Áreas Protegidas y de los Recursos Naturales. Por otro lado, se modificaban una serie de aspectos puntuales de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza, con el fin de subsanar ciertas deficiencias referidas a la transposición de las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE, y solucionar algunas dificultades que se habían suscitado en la aplicación del mecanismo de protección recogido en el artículo 6 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecían medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres; y atender a los modificaciones introducidas por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, en relación con el establecimiento de medidas compensatorias para proyectos del Estado en la Red Natura 2000.

El dictamen emitido sobre el citado anteproyecto introdujo una consideración, con carácter general, sobre el veloz crecimiento de la Administración Institucional en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Así, conforme ya tuvo ocasión de señalar el Consejo en sus dictámenes 93/2006 de 14 de junio y 223/2007, de 13 de diciembre, *“el relativamente reciente surgimiento de la llamada Administración institucional de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y su veloz crecimiento unido a la carencia de una norma legal autonómica que establezca las causas que puedan dar lugar a la creación de nuevos entes públicos y determine la naturaleza jurídica que deben tener cada uno de ellos dentro de las diversas categorías que existen en el mundo del derecho, regulando al mismo tiempo sus caracteres, directrices comunes de su organización, régimen jurídico y su integración y relaciones con la Administración general autonómica –al modo en que se efectúa en el Título III de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que sólo resulta de aplicación a los organismos públicos creados por ésta–, recomiendan “la observación de criterios de prudencia y racionalidad en el empleo de dichas fórmulas organizativas, considerando que la constitución de tal clase de entes ha de venir justificada, en cada caso, por beneficios tangibles ligados a mejoras en los sistemas de gestión*

de los servicios y a la mayor eficacia de las estructuras organizativas. Así, la justificación de estos extremos reviste una importancia primordial en la motivación de las iniciativas de esta índole, demandando su adecuado tratamiento en las Exposiciones de Motivos de las disposiciones tendentes a su creación.”

Continuó el dictamen indicando que *“en el presente caso, la creación del nuevo ente tiene su principal justificación en la necesidad de asumir por parte de la Comunidad Autónoma la gestión de los Parques Nacionales a la vista de la doctrina del Tribunal Constitucional expresada en su Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre, cuyo contenido ya ha sido resumido en la consideración precedente. En este sentido este Consejo no puede dejar de llamar la atención ante dos cuestiones principales que suscita la creación del Organismo Autónomo: en primer lugar, la amplitud de competencias que pretende asumir, puesta de manifiesto en los artículos 2 y 30 del anteproyecto al atribuirle la “planificación, conservación, gestión, tutela, promoción y seguimiento de áreas protegidas y recursos naturales que la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza, atribuye a la Consejería competente en medio ambiente”, así como “las competencias de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza en materia de áreas y recursos naturales protegidos no referidas en el artículo 2”; y en segundo lugar, la necesidad de prever la transferencia de todas las competencias que en materia de gestión de parques nacionales venía ostentando la Administración General del Estado, con la consiguiente subrogación por esta nueva persona jurídica en los derechos y obligaciones que hasta ahora ostentaba aquélla, y con las consiguientes transferencias de personal y bienes de una al otro; operación siempre compleja de realizar si no está suficientemente analizada y programada. () Junto a la creación del citado Organismo Autónomo el anteproyecto aborda un contenido diferenciado consistente en la modificación de determinados preceptos de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, que se aborda en la disposición adicional tercera, modificación que obedece a la necesidad de adaptar plenamente la Ley autonómica tanto a las Directivas comunitarias 1979/409/CEE, de 2 de abril, y 1992/43/CEE, de 21 de mayo, como a la normativa básica estatal ya citada en la consideración precedente. () Ante este segundo contenido del anteproyecto, plenamente diferenciado y ajeno a lo que constituye la creación del Organismo Autónomo, este Consejo no puede dejar de apuntar la conveniencia de que hubiera sido tratado en un anteproyecto de Ley diferenciado, opción que, desde un punto de vista abstracto, se muestra plenamente justificada tanto por la necesidad de respetar*

el principio de división material del ordenamiento jurídico, como por facilitar notablemente el conocimiento y localización de las modificaciones producidas. Atendiendo a la modificación en particular deben citarse, además, como razones que igualmente abonan la conveniencia de escindir el anteproyecto en dos textos diferenciados, en primer lugar la entidad de la modificación que afecta a un total de 20 preceptos de la Ley, y en segundo lugar la existencia de un Capítulo como el II, “Planificación”, incluido a su vez en el Título II del anteproyecto, regulador de las normas generales de aplicación a los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales, cuyo contenido, –siguiendo lo ya apuntado por el Consejo Económico y Social en su dictamen– tendría un mejor acomodo en la citada Ley 9/1999, de 26 de mayo, en concreto en la Sección 3ª del Capítulo I del Título III de la Ley, referida a la “Planificación de los espacios naturales protegidos”. () Sin ánimo de profundizar en la crítica a la opción legislativa escogida por quien tiene capacidad de iniciativa, a través de proyecto, incluso parece que a tenor del contenido cualitativo y cuantitativo del mismo, hubiera sido más lógico en busca de la razonable utilización y conocimiento de las normas por parte del operador jurídico, que las innovaciones contenidas en esta propuesta fueran concretadas en exclusiva a través de la modificación de la Ley 9/1999, de Conservación de la Naturaleza. () Así, la calidad del sistema jurídico de la Comunidad Autónoma hubiera ganado en concreción y sistematismo si el organismo autónomo que es el centro de la regulación, hubiera sido incorporado a través de un nuevo título en la mencionada ley, sin necesidad de la búsqueda de dos textos (de los cuales uno, el que se somete a nuestra consideración, trata un órgano de la máxima importancia pero cuya razón de ser no es otra que contribuir desde los aspectos de gestión y ejecución a los fines de la Ley 9/1999). Por todo ello, no desmerecería la consideración del Organismo Autónomo, el ser regulado como parte de la norma protectora y generalista.”

Por lo demás, tan sólo se realizó una observación de carácter esencial al contenido del proyecto, referida al apartado 3 del artículo 20, que exigía la previa autorización del Organismo Autónomo para todo proyecto, plan o programa de obras, trabajos o aprovechamientos que se pretendieran realizar en un Parque Nacional y no figurasen regulados por el Plan Rector de Uso y Gestión. El Consejo consideró que “*la regulación del precepto debería en consecuencia adaptarse a la Ley básica estatal incluyendo en su redacción el referido informe del Patronato. A estos efectos conviene tener presente que si bien el citado*

precepto estatal fue enjuiciado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre, declarando inconstitucional el inciso “y autorizado por la Comisión Mixta de Gestión”, por entender que la intervención aprobatoria de la Comisión Mixta de Gestión vulneraba las competencias autonómicas de gestión, dicho Alto Tribunal precisó que “la vulneración se limita a la intervención preceptiva de la Comisión Mixta, pues el resto de la regulación contiene una prescripción normativa materialmente básica por enderezarse a la mejor conservación del espacio natural”.

Y la vista de la discordancia existente entre el precepto examinado y el previsto por la Ley básica estatal se confirió a la indicada observación carácter esencial.

Tanto el proyecto que el Gobierno Regional remitió a las Cortes Regionales para su aprobación, como la Ley 11/2007, de 20 de marzo, de creación del Organismo Autónoma Espacios Naturales de Castilla-La Mancha tuvieron en cuenta el mencionado reparo de carácter esencial.

- Dictamen número 222/2007, de 27 de noviembre, solicitado por el Consejero de Ordenación del Territorio y Vivienda, sobre el anteproyecto de Ley de Creación de la Empresa Pública de Gestión de Suelo de Castilla-La Mancha.

Dos razones son las que justificaban la creación de la empresa pública citada. Por un lado, la gestión y urbanización del suelo, así como la promoción de viviendas de protección pública, que conllevaba una complejidad que hacía necesario que la administración autonómica se dotase de un instrumento ágil que permitiera una gestión más adaptada al sector económico, a fin de coadyuvar a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en la ejecución de los nuevos planes de vivienda con la finalidad de garantizar una vivienda digna y adecuada para todos los ciudadanos de nuestra comunidad autónoma. Y por otro, se perseguía la gestión del suelo necesario para el desarrollo económico de la Región, a cuyo efecto *“La creación, gestión y potenciación de suelo industrial aprovecharía a conseguir otro de los objetivos básicos”* definidos en el artículo 4 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto.

El Consejo Consultivo recordó que la decisión de crear la empresa pública

debía ir acompañada de prudencia y ponderación, pues, recordando el dictamen 12/2006, de 8 de febrero, *“la invocación de esta cautela normativa conlleva la sugerencia de analizar de manera concienzuda, antes de acometer la constitución de nuevas entidades; en primer término, la propia necesidad de recurrir a un ente de gestión personificado, como fórmula realmente favorecedora del desempeño de las funciones y cometidos del órgano promotor; en segundo lugar, el tipo de entidad instrumental que para cada supuesto resulte idóneo, atendiendo especialmente al eventual ejercicio de potestades administrativas que demande su actuación y al carácter –predominantemente administrativo o mercantil– de los servicios y actividades asumidos por la misma; y en tercer y último lugar, las peculiaridades normativas que en los diferentes órdenes materiales analizados sean requeridas por cada una de las entidades instrumentales proyectadas, ponderando debidamente las consecuencias que, desde una perspectiva de sistemática y seguridad jurídicas, traerá consigo la introducción de singularidades de configuración o funcionamiento que supongan un apartamiento del incompleto modelo general definido en nuestro ordenamiento autonómico”*.

Respecto al contenido del anteproyecto, en el dictamen se realizó una consideración de carácter esencial en cuanto a la regulación que de los recursos humanos del ente se recogía en su artículo 9.4.

Este precepto establecía que: *“Los funcionarios que pasen a prestar sus servicios en puestos directivos quedarán en la situación administrativa de servicios especiales, según lo previsto en el artículo 87.1.c) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público”*. Después de recordar que la entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público ha supuesto una modificación en materia de situaciones administrativas de los funcionarios públicos, al establecer en su artículo 87.1 que *“Los funcionarios de carrera serán declarados en situación de servicios especiales: [...] c) Cuando sean nombrados para desempeñar puestos o cargos en Organismos Públicos o entidades, dependientes o vinculados a las Administraciones Públicas que, de conformidad con lo que establezca la respectiva Administración Pública, estén asimilados en su rango administrativo a altos cargos”*, el Consejo Consultivo declaró que *“la condición que se establece en la actual normativa básica de función pública para poder declarar en la situación administrativa de servicios especiales a quienes sean nombrados para desempeñar puestos o cargos en una entidad dependiente de una Administración Pública, como es el caso de las*

empresas públicas, es que dicho puesto o cargo esté asimilado en su rango administrativo a los altos cargos.”

Se continuó expresando que *“la condición que se impone en la normativa básica para que los funcionarios de carrera que pasen a prestar sus servicios en la empresa pública queden en situación de servicios especiales es la de que desempeñen puestos o cargos asimilados a altos cargos”*. Sin embargo, la única referencia a esta tipología directiva se encuentra actualmente en el artículo 25 de la Ley 6/2006, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2007, precepto, que aunque no define la figura de los altos cargos, sí efectúa una enumeración de los mismos al disponer en su número 1 que *“Las retribuciones de los altos cargos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha serán las que establezcan los Presupuestos Generales del Estado para Ministro, Secretario de Estado, Subsecretario y Directores Generales, que se corresponderán con Presidente, Vicepresidente, Consejeros, y Directores Generales y asimilados de la Comunidad Autónoma, respectivamente”*.

Así, se argumentó que *“los altos cargos de la Junta de Comunidades son los expresamente relacionados en el artículo transcrito y sus asimilados. En la medida que el personal directivo de la empresa pública de gestión del suelo de Castilla-La Mancha se pueda asimilar a alguno de ellos, si el correspondiente nombramiento recae en un funcionario de carrera, podrá ser declarado en la situación administrativa de servicios especiales, pero para ello se requiere, con carácter previo, conocer las características y condiciones que concurren en cada uno de ellos, aspecto que en el momento de aprobarse la Ley que se propone resulta de imposible determinación por cuanto ni siquiera se han aprobado sus Estatutos y por lo tanto no se conoce la organización de la empresa. Por lo tanto, la determinación de si un concreto puesto directivo es o no asimilable a un alto cargo, es una cuestión que únicamente puede ser establecida en el momento de su creación o una vez que haya sido creado, en consideración a las características que concurran en el mismo, siendo en ese momento cuando se debería proceder a la asimilación a Alto Cargo que corresponda mediante la oportuna disposición administrativa.”*

Por ello, se consideró improcedente que se efectuara una regulación autonómica sectorial de esta cuestión, y en caso de llevarse a efecto, debería adecuarse a lo establecido en la ley básica sin efectuar modificaciones o silencios que alteren o

puedan alterar su contenido, pues, como dijo el Tribunal Constitucional en su Sentencia 222/2006, de 6 de julio, *“omitir puede ser en ocasiones tanto como contradecir, sin que el silencio sobre una condición básica por parte del legislador autonómico pueda calificarse de inocuo, indiferente o neutro”*. Consecuentemente, en el apartado 4 del artículo 9 del anteproyecto, no debe utilizarse la expresión *“según lo previsto”*, sino *“cuando sean asimilados a altos cargos”* o *“cuando concurren las circunstancias exigidas en el artículo 87.1.c) [...]”*. Ello no obstante, el dictamen insistió en que lo más procedente sería su mera eliminación, *“toda vez que como este Consejo Consultivo ya ha advertido con reiteración, la mera reproducción de la normativa básica entraña el peligro de incurrir en inconstitucionalidad sobrevenida si se modificase la legislación básica.”*

Por último, se indicó también *“la posibilidad de concretar en la Ley cuál es el personal directivo y su asimilación a Alto Cargo, aunque tal solución debería valorarse atendidas las diferencias que ello puede provocar con otras sociedades mercantiles autonómicas, lo que refuerza la indicación anteriormente realizada de que es necesario llevar a cabo una regulación general de la Administración instrumental en la que se contemple entre otros extremos, la situación de los funcionarios que pasen a desempeñar en ella sus funciones.”*

El proyecto de Ley fue finalmente aprobado mediante Ley 1/2008, de 17 de abril de 2008, de creación de la Empresa Pública de Gestión de Suelo de Castilla-La Mancha, atendiendo a la consideración de carácter esencial efectuada por el Consejo Consultivo.

- Dictamen número 246/2007, de 27 de diciembre, solicitado por el Consejero de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, sobre el anteproyecto de Ley de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.

La conveniencia de aprobar la Ley en proyecto se justificaba, en la memoria incorporada al expediente, en que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha contara con una regulación de las actividades relacionadas con lo forestal y con los montes adaptada a las exigencias actuales y a los nuevos criterios, priorizando la conservación de los valores naturales sobre el aprovechamiento de los recursos cuando no fuera posible su compatibilización, todo ello en el marco de la legislación básica contenida en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, modificada por la Ley 10/2006, de 28 de abril.

El Consejo consideró que determinados artículos del texto sometido a dictamen podrían resultar inconstitucionales, al vulnerar preceptos constitucionales o estatales, plenos o básicos, que se especificaban en cada caso. Los citados artículos eran los siguientes:

1.- El artículo 5.4 del anteproyecto decía que *“en el uso de sus competencias la Consejería ejercerá las potestades de autorización, control, supervisión, intervención administrativa, fomento y policía que aseguren que la planificación y gestión forestal se realice de forma ordenada, racional y sostenible, así como las de establecer limitaciones del derecho de uso y disfrute de los montes para garantizar, por razones de interés general, el pleno desarrollo de las funciones ambientales y sociales que desempeñan”*.

El Consejo consideró que *“el texto citado únicamente es válido en la medida en que las limitaciones a que se refiere sean las establecidas expresamente a lo largo del articulado de la Ley. Sin embargo, tal y como está redactado se trata de una deslegalización de una materia, el derecho a la propiedad privada, que constituye un aspecto sometido a reserva material de ley (artículo 33.2 de la Constitución). La deslegalización de materias reservadas a la ley es de por sí una técnica excepcional que debe utilizarse con extrema cautela, imponiendo condiciones o modalidades que impidan la deslegalización en blanco.”*

A este respecto, se citó jurisprudencia del Tribunal Constitucional, contenida en dos de sus sentencias. La primera de ellas, la 83/1984, de 24 de julio, en la que se afirma que *“Este principio de reserva de ley entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal ha de ser preservado. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador.”* Y la segunda de estas Sentencias, la número 37/1987, de 26 de marzo, refiriéndose al derecho de propiedad, afirma que *“el art. 33.2 de la propia*

Constitución flexibiliza la reserva de Ley en lo que concierne a la delimitación del contenido de la propiedad privada en virtud de su función social, que debe ciertamente regularse por la Ley, pero también por la Administración «de acuerdo con las Leyes» cuando éstas recaben la colaboración reglamentaria de aquélla. Prohíbe esta concreta reserva de Ley toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o extra legem, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos, remisión inexcusable, por lo demás, cuando, como es el caso arquetípico de la propiedad inmobiliaria, las características naturales del bien objeto de dominio y su propia localización lo hacen susceptible de diferentes utilidades sociales, que pueden y deben traducirse en restricciones y deberes diferenciados para los propietarios que, como regla general, sólo por vía reglamentaria pueden establecerse”.

De dicha doctrina el Consejo Consultivo extrajo que, “*si bien es posible la colaboración reglamentaria en el establecimiento de limitaciones al derecho de propiedad de los montes teniendo como fundamento la función social que éstos cumplen, dichas restricciones no pueden realizarse de forma tan amplia como aparece en el precepto examinado, porque ello supone una vulneración del principio de reserva de ley establecido en el artículo 33 de la Constitución.*”

Asimismo, se propuso que la norma examinada debería replantearse la atribución a la Consejería competente el “*establecer limitaciones*”, pues es el Consejo de Gobierno el órgano competente para desarrollar reglamentariamente las limitaciones a la propiedad, ya que en él reside tal potestad ex artículo 11.1.c) de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

2.- El artículo 54.2 del anteproyecto, después de atribuir al Consejo de Gobierno la competencia para declarar zonas prioritarias de restauración hidrológico-forestal, establecía que esta declaración implicaría la posterior redacción del correspondiente proyecto de restauración indicada, o, en su caso, plan de conservación de suelo, declarándose de interés general las obras y trabajos que se derivasen de ellos. No obstante, el artículo 42 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, dispone que el Ministerio de Medio Ambiente podrá declarar de inte-

rés general actuaciones de restauración hidrológico-forestal fuera del dominio público hidráulico a petición de las Comunidades Autónomas, lo que supondría que la Ley básica reserva la competencia para declarar de interés general actuaciones de restauración hidrológico-forestal a dicho Ministerio.

El Consejo consideró que, en principio, el precepto indicado parecía contradecir la reserva competencial efectuada por el artículo 42 de la Ley básica.

Por ello, se argumentó que *“si lo que, en el precepto autonómico analizado, se requiere es que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma haga una declaración de la zona prioritaria de restauración hidrológico-forestal para, después, proponer al Ministerio de Medio Ambiente la declaración de interés general conforme al precitado artículo 42 de la Ley de montes estatal, así debería indicarse con claridad. O si la declaración de interés general autonómica está referida solamente a las obras y trabajos necesarios para ejecutar las actuaciones de restauración hidrológico-forestal ya declaradas de interés general por la Administración del Estado también debería indicarse así. En cualquier caso, es necesario salvar, con una redacción nítida, cualquier ambigüedad que pueda inducir a una interpretación contradictoria entre el precepto básico y el de desarrollo.”*

3.- El artículo 64.1 del proyecto disponía que los ingresos obtenidos por la enajenación de los aprovechamientos forestales tras un incendio en un monte se destinarían íntegramente a la restauración y mejora del mismo, conforme a proyecto o plan técnico aprobado y, en su caso, elaborado por la Consejería. En el dictamen emitido se consideró que *“esta vinculación de unos ingresos privados, si se trata de montes de esta clase, a una finalidad determinada, aunque pueda parecer razonable desde el punto de vista forestal, puede afectar a la libertad de empresa (artículo 38 CE) y, además, resultar totalmente desproporcionada (artículo 9.3 CE) cuando en el incendio se hayan perdido otros bienes que pudieran ser dignos de igual protección, como pueden ser la propia vivienda o la actividad profesional que constituía el medio de vida de su titular. Por ello, se estima correcta la obligación que se establece, en el apartado 2 del artículo 65, de que las indemnizaciones que perciba el titular del monte para costear su restauración estará obligado a invertirlas íntegramente en la rehabilitación y mejora del monte, pero no los ingresos por aprovechamientos forestales tras un incendio, cuando el propietario del monte puede incluso ser*

*totalmente ajeno al siniestro. Esta consideración se encuentra íntimamente relacionada con la falta tipificada en el **punto 24 del artículo 80**, en el que se contempla como falta grave el incumplimiento de la obligación impuesta en el artículo 64.1.”*

4.- El artículo 81.1.c) del anteproyecto calificaba como infracción muy grave “*La reincidencia por comisión en el término de tres años de una infracción de la misma naturaleza cuando haya sido declarado por resolución firme. De apreciarse esta circunstancia el importe de la multa podrá incrementarse en un cincuenta por ciento, sin exceder, en ningún caso, del límite más alto fijado para las infracciones muy graves*”. Recordaba este Consejo que opción se encontraba dentro del marco predeterminado en los artículos 129 y 131 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Sin embargo, se señaló que “*de seguir este sistema de graduación de la sanción, su concreta plasmación debe ajustarse a los términos contemplados en el artículo 131 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el que se dice que, en la imposición de las sanciones, se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar: “c) la reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así se haya declarado por resolución firme*”. Consiguientemente, el plazo de tres años que se establece en la letra c) de este artículo para la consideración de la reincidencia no se adecua a lo establecido en el artículo 131.3.c), que, al tener el carácter de norma básica, vincula a todas las Administraciones Públicas, por lo que debe ser modificado en ese sentido.”

5.- En el artículo 89.c) de texto normativo propuesto se contemplaba como sanción accesoria, “*para el caso de cooperativas, empresas e industrias forestales, inhabilitación para contratar con la Administración forestal por un tiempo entre cinco y diez años para las infracciones muy graves y hasta cinco para las graves*”. Citando la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en su Sentencia 1993/331, de 12 de noviembre, –según la cual las normas que regulan las condiciones de la contratación son normas que tienen por objeto garantizar la igualdad y la seguridad jurídica en la contratación, asegurando a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones, lo que las convierte en un elemento básico de la legislación sobre contratos–, se puso de

manifiesto por el Consejo que *“en el artículo 20 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, se contienen en forma tasada las prohibiciones para contratar, entre las que no se encuentra la prevista en el anteproyecto. A mayor abundamiento debe tenerse en cuenta que el actual Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha no atribuye a esta Comunidad ninguna competencia en materia de contratación administrativa, por lo que este precepto incurre en un exceso competencial.”*

6.- La sanción accesoria prevista en el artículo 89 d) del anteproyecto permitía que, *“para los casos en que el beneficio económico obtenido por el infractor sea superior a la máxima sanción prevista, ésta podrá ser hasta el doble o triple de la cuantía de dicho beneficio”*. A juicio del Consejo, dicha sanción no se adecuaba a lo establecido en el artículo 77.3 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, toda vez que en la Ley básica se limita al doble de la cuantía del beneficio obtenido. Además, en el anteproyecto se preveía una duplicación de esta sanción, pues, junto a contemplarse como sanción accesoria, también se preveía en el artículo 91.3 del texto examinado, y el mismo supuesto, una indemnización por la cuantía del beneficio obtenido. Por último se aconsejaba que *“siendo intención manifestada en la Exposición de Motivos de seguir la misma estructura que la Ley básica, el contenido del artículo 89.d) debería trasladarse al artículo 91 con el mismo límite fijado en la legislación básica.”*

7.- Finalmente, la Disposición Final Cuarta facultaba al Gobierno regional *“para actualizar, mediante decreto, el importe de las multas establecidas en esta ley de acuerdo con los índices de precios al consumo”*, facultad que la disposición final quinta de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, atribuye al Gobierno de la Nación mediante Real Decreto. Se señaló, por tanto, que *“siendo el importe de las multas que establece el artículo 87 del anteproyecto mera transcripción de las cantidades que fija, con carácter básico, el artículo 74 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, su incremento de acuerdo con los índices de precios de consumo debe realizarse también uniformemente para todo el territorio español por el Gobierno de la Nación.”*

La Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, aprobada por las Cortes de esta comunidad autónoma, acogió todas las observaciones esenciales formuladas por el Consejo Consultivo,

exceptuando la señalada en último lugar.

Finalmente, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha emitió los siguientes dictámenes en relación, asimismo, con anteproyectos de Ley elaborados por el Gobierno de esta comunidad autónoma durante el año 2007:

- Dictamen número 7/2007, de 17 de enero, solicitado por el Consejero de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, sobre el anteproyecto de Ley de declaración del Parque Natural de la Serranía de Cuenca.

- Dictamen número 157/2007, de 19 de septiembre, solicitado por la Consejera de Economía y Hacienda, sobre el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2008.

- Dictamen 206/2007, de 7 de noviembre, solicitado por la Consejera de Economía y Hacienda, sobre el anteproyecto de Ley por el que se amplían las bonificaciones tributarias del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.