

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*

Nuevamente en este año, siguiendo con el trabajo realizado en periodos anteriores, se efectúa un resumen de la labor del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en el año 2011, referida al 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-.

Singularmente en este periodo, y debido a las excepcionales circunstancias acaecidas, no sólo por la celebración de elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha, sino también por el cambio de signo político en el gobierno autonómico -lo que ha provocado una ruptura lógica y temporal en la continuidad legislativa de las Cortes Regionales-, el Consejo tan sólo ha emitido cuatro dictámenes sobre Anteproyectos de Ley.

Teniendo en cuenta el reducido número de tales dictámenes, en la exposición que se realizará se recogerá la doctrina más destacable contenida en los mismos, sin atender al carácter esencial o no otorgado a las observaciones vertidas sobre los asuntos sometidos a la consideración del Consejo Consultivo.

Como ha venido siendo habitual en anteriores ocasiones, 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 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 8/2011, de 19 de enero, solicitado por la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda, sobre el anteproyecto de Ley del Consejo del Agua de Castilla-La Mancha.

En la Memoria elaborada en la tramitación de la norma, se contenía la finalidad de su aprobación, consistente fundamentalmente en hacer efectivas las previsiones establecidas en el artículo 3.3 de la Ley 6/2009, de 17 de diciembre, de creación de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha, en orden a la constitución de un nuevo órgano consultivo y de participación en materia del agua que asumiera las funciones del Consejo del Agua de Castilla-La Mancha, que venía

siendo regulado por el Decreto 41/2006, de 18 de abril, y ello con el fin de que en dicho órgano de consulta *“estén representados todas las administraciones públicas, agentes, sectores y usuarios y el público en general, con la finalidad de conseguir una mayor eficacia en las políticas regionales en materia de agua”*. Se puntualizaba, además, que los cometidos del Consejo del Agua de Castilla-La Mancha que se creara serían coincidentes con los que venía desempeñando el que existía, agregándose a éstos la función de participación directa y activa en la planificación hidrológica que realizase el Estado, mediante la emisión de informe sobre cuantos documentos fueran sometidos a información pública.

El dictamen emitido por el Consejo Consultivo tan sólo realizó observaciones al texto del anteproyecto sobre cuestiones de orden conceptual, de técnica y sistemática normativa o simples extremos de redacción, sin carácter esencial, y en beneficio de la calidad técnica de la disposición.

Por lo tanto, lo destacable de la doctrina contenida en el citado dictamen lo constituye la exposición del marco competencial y normativo en el que operaría la norma proyectada, respecto al cual, se indicó que el objeto de la norma legal proyectada se vinculaba con los siguientes títulos competenciales exclusivos de la Comunidad Autónoma, contenidos en artículo 31.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; obras públicas de interés para la región, dentro de su propio territorio, que no sean de interés general del Estado ni afecten a otra Comunidad Autónoma; agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía; proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la región; aguas minerales y termales; aguas subterráneas cuando discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma; ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma; caza y pesca fluvial. Acuicultura; y planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la región, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional y del sector público económico de Castilla-La Mancha.

Igualmente, se hacía referencia a la competencia autonómica establecida en el artículo 32. 7 del citado texto estatutario, en virtud del cual corresponde a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación básica estatal, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas, así como dictar normas adicionales de protección.

También se hizo referencia a la competencia contenida en el artículo 31.1 del texto estatutario, donde se hace alusión a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma para llevar a cabo la determinación de su organización y el régimen de funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, dentro del cual cabría considerar incluida la facultad de crear entes instrumentales dotados de personalidad jurídica diferenciada, así como la de establecer la estructura orgánica y cometidos de los mismos.

En cuanto al marco constitucional y legal estatal en materia de aguas, se hizo referencia al artículo 149.1.22<sup>a</sup> de la Constitución, que atribuía al Estado la competencia exclusiva sobre la *“legislación, ordenación de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma”*; y al Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Aguas.

Por último, en el ámbito autonómico se mencionaba la Ley 12/2002, de 27 de junio, reguladora del ciclo integral del agua de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en cuyo Capítulo II del Título I se reguló la entidad de Derecho Público *“Aguas de Castilla-La Mancha”*, -que con la nueva norma recibía nueva denominación y se integraba ahora en la estructura de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha-, como *“Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha”*, por medio de la disposición adicional primera de la citada Ley 6/2009, de 17 de diciembre, por la que se creó la *“Agencia del Agua de Castilla-La Mancha”*. En esta última Ley se localizan los principales referentes legales de la iniciativa examinada, puesto que el anteproyecto analizado pretendía regular el órgano consultivo y de participación previsto en el artículo 3.3 del referido cuerpo legal.

El proyecto de Ley fue finalmente aprobado mediante Ley 8/2011, de 21 de marzo, del Consejo del Agua de Castilla-La Mancha, siendo atendidas las observaciones efectuadas por el Consejo Consultivo.

- Dictamen número 207/2011, de 27 de septiembre, solicitado por la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, sobre el anteproyecto de Ley de Supresión del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha.

Las líneas generales de la ley proyectada se indicaban en la correspondiente Memoria del proyecto, indicándose que *“el Gobierno Regional, en el ejercicio de su potestad de autoorganización, considera oportuno crear otro espacio de diálogo con los agentes sociales y económicos, en un marco de debate, eliminando el coste económico que generaba el Consejo Económico y Social de Castilla-La*

*Mancha, con un presupuesto de 1.113.730,0 Euros para el año 2011, ya que las funciones encomendadas al Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, pueden ser plenamente asumidas a través de otros mecanismos que garanticen la participación de los agentes sociales y económicos en la toma de decisiones”.*

Como ocurre con el dictamen anterior, tampoco en este caso se realizaron observaciones de carácter esencial al texto sometido a consideración, destacándose, de la doctrina establecida en el mismo, determinadas observaciones que pretendían contribuir a mejorar tanto la comprensión de la norma como su posterior aplicación.

En primer término, y sobre la calificación que el texto atribuía a las disposiciones, el Consejo se planteaba si su denominación, -siendo cuatro disposiciones adicionales, una derogatoria y una final-, sería la más ajustada a las reglas recogidas a ese efecto en las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005. Por ello, el órgano consultivo realizó las siguientes observaciones: [ ] “a) *Con arreglo a los criterios propuestos en las citadas Directrices -Regla número 40-, cabe entender que en las dos primeras disposiciones adicionales predomina el carácter de normas facilitadoras del tránsito al régimen jurídico previsto en la nueva regulación, ya que se hallan más visiblemente orientadas a regular de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se van a producir después de su entrada en vigor, en relación con el personal de la entidad y el fin de su régimen patrimonial. Por ello, conforme a las pautas de prevalencia expresadas en la Regla número 35, entiende este Consejo que dichas disposiciones adicionales deberían ser recalificadas como disposiciones transitorias. [ ] b) Según esos mismos criterios técnicos -Reglas número 42.e) y 35-, las previsiones de las disposiciones adicionales tercera y cuarta merecerían ser conceptuadas como disposiciones finales, en tanto que contienen mandatos o encomiendas de actuación residenciados en las Consejerías competentes en materia de economía y hacienda y función pública, respecto a modificaciones presupuestarias y alteración de las relaciones de puestos de trabajo, respectivamente”.*

En segundo lugar, y respecto a la disposición adicional primera, -que establecía que “*la adscripción del personal que estuviera prestando sus servicios en el Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, en los casos que proceda, se efectuará de conformidad con el régimen jurídico aplicable a dicho personal*”-, el dictamen propuso una redacción alternativa, teniendo en cuenta que sólo los seis funcionarios de carrera que prestaban servicio en el Consejo Económico y Social, de acuerdo con la normativa de aplicación, podían ser adscritos a otros puestos en la Administración regional.

En tercer lugar, el Consejo entendió que la redacción de la disposición adicional cuarta daba a entender que existía un único órgano competente para aprobar las modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo, cuando, *“según se determina en el artículo 32 de la Ley 16/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2011, la competencia para la aprobación, así como sus modificaciones, de las relaciones de puestos de trabajo corresponde al Consejo de Gobierno en el supuesto de que afecten a un puesto tipo, o al titular de la Consejería competente en materia de función pública en los demás casos”*. Por ello, se estimó que debería cambiarse la redacción del inciso inicial de dicha disposición sustituyendo la expresión *“La Consejería competente”*, por *“El órgano competente”*, *“al objeto de dejar más libertad a la Administración a la hora de adoptar las medidas previas que pudiesen resultar necesarias para adaptarlas a lo establecido en la Ley”*.

El texto definitivo de la Ley 13/2011, de 3 de noviembre, de Supresión del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, atendió cuantas observaciones y recomendaciones fueron efectuadas por el Consejo Consultivo en su dictamen.

- Dictamen número 206/2011, de 27 de septiembre, solicitado por la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, sobre el anteproyecto de Ley de Supresión del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha.

En la Exposición de Motivos del anteproyecto se justificaba la iniciativa señalando que *“la multiplicidad de instituciones autonómicas, supone, sin duda, un ataque a la eficiencia administrativa y una duplicidad de gastos de difícil justificación”*, agregando que *“la supresión del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha en ningún caso supondrá una merma de los derechos de los ciudadanos, por poder éstos acudir siempre al Defensor del pueblo estatal. Estas razones de austeridad del gasto, de mayor eficiencia y de duplicidad innecesaria de esta Institución, al existir la Defensoría estatal que hace la misma labor, imponen la supresión de la institución”*.

El texto de la norma sometida a dictamen no fue acreedor de ninguna objeción de carácter esencial, tan sólo de técnica normativa o simples extremos de redacción. Sin embargo se realizaron diversas observaciones al objeto perseguido con la iniciativa legislativa examinada, que a continuación se pasa a exponer.

En primer lugar, el Consejo consideró que no era su tarea *“entrar en consideraciones de oportunidad que no le han sido solicitadas y el hecho incuestionable*

*es que el Gobierno regional, como director de la política interior, pretende elevar un proyecto de ley de supresión del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, que es la finalidad última contrastada hace escasos meses con la voluntad del cuerpo electoral de Castilla-La Mancha, y por sus representantes, a través del otorgamiento de la confianza sobre un programa de gobierno presentado en una sesión de investidura con reflejo en sede parlamentaria, y que expresamente marca esa intención”.*

A continuación, en el dictamen se destacaron tres consideraciones sobre el contenido del artículo único del texto de la disposición sometido a consulta:

1.- La aprobación de la Ley supondría la desaparición de un órgano comisionado de la cámara parlamentaria, por lo que el Consejo entendió que la supresión del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha no revestiría problema alguno si *“la cámara que en su día determinó tener un brazo adicional, un elemento específico para atender una materia concreta, decidirá en su caso retirar esa comisión y asumirla como propia junto con el resto de las que le corresponden estatutariamente”.*

2.- La labor fundamental del Defensor del Pueblo regional coincidía sustancialmente con la desarrollada por el Defensor del Pueblo estatal, y con ello, la garantía adicional que esta última institución, consagrada constitucionalmente por el artículo 54, despliega sobre los derechos de todos los ciudadanos de Castilla-La Mancha, posibilitando que no exista merma alguna en la protección de los derechos de los castellano-manchegos. Concluía el dictamen indicado a este respecto que resultaba evidente *“que la supresión de esta referencia autonómica de naturaleza adicional o acólita, en ningún momento afecta, ni siquiera remotamente, el régimen de protección y garantías de los derechos ciudadanos frente a las administraciones o frente a terceros”.*

3.- Por último, el Consejo destacó que *“el instituto del Defensor del Pueblo en Castilla-La Mancha carece de una garantía institucional de permanencia con base en el Estatuto de Autonomía. Su contenido clave o imagen maestra, se configuró por norma con rango de ley, y ahora por ley también se articula su desaparición”.* Concluyendo a este respecto que *“en este campo de los derechos y libertades es inaplicable cualquier llamamiento que desde la óptica jurídico-institucional, tenga base alguna en la jurisprudencia constitucional u ordinaria, para sostener que la garantía de los derechos consagrados en el Título I de la Constitución, deba ser objeto de tratamiento desde las Comunidades Autónomas a partir del principio de descentralización (o menos aún desde el de subsidiarie-*

*dad) cuando existe un órgano de competencia estatal que no pierde sus funciones en este campo, y la materia de la que trata, es de competencia del Estado”.*

El anteproyecto presentado por el Gobierno fue finalmente aprobado por Ley 12/2011, de 3 de noviembre, de supresión del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, atendiendo a las consideraciones efectuadas en el dictamen referenciado.

- Dictamen número 240/2011, de 19 de octubre, solicitado por la Consejería de Empleo, sobre el anteproyecto de Ley de Emprendedores, Autónomos y Pymes.

Según la Memoria contenida en el expediente remitido a este Consejo, la aprobación de esta norma con rango de ley perseguía los siguientes objetivos específicos: *“Fomentar la cultura de la figura del emprendedor en el ámbito de la educación [...] Conseguir la simplificación administrativa y la coordinación con las diferentes administraciones [...] Determinar las necesidades del mercado presente y futuro a fin de adaptar las medidas de fomento de empleo y de apoyo a los emprendedores, permitiendo el desarrollo económico de la región, para lo que se crea el Observatorio Regional de Mercado [...] Garantizar la prevención de Riesgos Laborales a través de medidas de promoción tanto a autónomos como a pymes. [ ] Establecer una línea de subvención para cofinanciar el concierto que se suscriba [ ] promover el asociacionismo como medida de tutela de los emprendedores y establecer y coordinar ayudas económicas. [ ] Priorizar deudas como medida financiera, así como favorecer las condiciones tendentes a favorecer contactos de los emprendedores con los “business angels” o con los inversores privados y promocionar puntos de encuentro. [ ] Se prevén instrumentos para la internacionalización de las empresas emprendedoras de nuestra región y programas de apoyo a la formación. [ ] Potenciación de acciones de flexibilización que permitan conciliar la vida familiar, laboral y personal”.*

En síntesis, el anteproyecto contenía medidas de variada índole, con el común objetivo de promover el espíritu emprendedor, y apoyar a los trabajadores autónomos y a las pequeñas y medianas empresas desde distintos ámbitos de la actuación administrativa.

Antes de entrar a valorar el texto sometido a consulta de manera detallada, en el dictamen se realizó una consideración de carácter general sobre técnica legislativa, en la que se indicaba lo siguiente: *“la técnica de leyes “transversales”, cada vez más frecuente, ofrece ventajas para proporcionar mayor coherencia a determinadas 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 la puso de manifiesto este Consejo con ocasión de su dictamen 128/2010, de 14 de julio, relativo al anteproyecto de Ley de la Seguridad y Salud en el Trabajo en Castilla-La Mancha, donde se hacía referencia al razonamiento realizado por el Consejo de Estado en su dictamen 803/2006, referido al anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre Hombres y Mujeres, al afirmar que “La técnica legislativa adoptada supone que una ley transversal, tratando de potenciar un determinado objetivo, no limita su regulación a un articulado que orienta hacia ese objetivo el conjunto de las actuaciones públicas en distintos ámbitos; sino que, además, introduce modificaciones en las leyes sectoriales, destacando ese objetivo por encima de los que, en su momento, fueron valorados por el legislador sectorial. Este efecto no es objetable en sí mismo, pero 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”. [ ] A fin de minimizar los efectos negativos que sobre la seguridad jurídica pueden derivar de las normas “transversales”, preservando las ventajas que tiene esta forma de abordar determinadas materias, 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. [...] Por otra parte la voluntad de concretar en una ley transversal una determinada política pública (en este caso el apoyo a emprendedores y pymes) implica necesariamente tener como referencia un amplio marco normativo en el que se insertan disposiciones generales de distinto rango tanto estatales como autonómicas. Por ello el impulso que la norma proyectada vaya a dar a la finalidad perseguida depende en buena parte de la precisa definición del objeto (sea éste general o restringido) y de la más concreta delimitación del ámbito subjetivo de aplicación; de la concreción que haga en sus mandatos sobre los ya establecidos por la legislación sectorial y sobre sus destinatarios; finalmente de la articulación de los medios instrumentales que disponga con los ya existentes y de la identificación de los destinatarios de los mandatos que incorpore”.*

En cuanto a examen pormenorizado del texto del anteproyecto sometido a dictamen, el Consejo realizó varias observaciones a las que se atribuyó carácter esencial, al poder afectar a la validez de la norma que finalmente se dictara.

En primer término, se entendió que la redacción dada al artículo 15, regulador del objeto del Observatorio Regional de Mercado, no establecía con claridad si este órgano iba a desempeñar tan sólo una función consultiva mediante la realización de estudios y la emisión de informes o también ejecutivas, por lo que no quedarían determinadas las competencias que fuera a ejercer ni las funciones que vaya a desarrollar.

Así, el órgano consultivo consideró que dicho precepto no cumplía con uno de los requisitos que el artículo 11 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, precepto de carácter básico, que dispone que en su apartado 2 que *“la creación de cualquier órgano administrativo exigirá el cumplimiento de los siguientes requisitos: [...] b) Delimitación de funciones y competencias”*.

En consecuencia, el Consejo Consultivo recomendó completar la regulación del Observatorio Regional de Mercado, mediante la inclusión de un precepto que estableciera las competencias y delimitara las funciones que se atribuían a dicho órgano.

En segundo lugar, y respecto al contenido del artículo 31, referido a la compensación de deudas, se recordó que la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, establece que entre los medios de extinción de las deudas tributarias se encuentra la compensación. Según el apartado 1 del artículo 71 de dicha Ley, *“las deudas tributarias de un obligado tributario podrán extinguirse total o parcialmente por compensación con créditos reconocidos por acto administrativo a favor del mismo obligado, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan”*, pudiéndose acordar la compensación de oficio o a instancia del obligado tributario, en este último caso, tanto en el periodo voluntario como el ejecutivo, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 56 del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.

Continuaba el dictamen considerando que *“se recoge en el ámbito tributario el instituto de la compensación como forma de extinción de las obligaciones, de igual modo que en el ámbito jurídico-privado se prevé en los artículos 1.195 a 1.202 del Código Civil. En uno y otro caso la compensación en la cantidad concurrente de las obligaciones de aquellas personas que por derecho propio sean recíprocamente acreedoras y deudoras las unas de las otras. [ ] En el ámbito*

*autonómico, la compensación como forma de extinción de las deudas se recoge en el artículo 22.5 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, si bien únicamente referida a aquellas que otras entidades de Derecho público tengan con la Comunidad Autónoma, regulándose también en los artículos 14 a 16 del Decreto 120/2010, de 6 de julio, regulador de la Recaudación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, el cual dedica el primero de ellos a la compensación a instancia del obligado al pago, el 15 a la compensación de oficio y el 16 a la determinación de los órganos competentes para resolver la compensación. [ ] La regulación que se contiene en la normativa básica sobre la compensación, exige que el crédito que los interesados pretendan compensar con las deudas que tengan con la Administración esté reconocido por acto administrativo a su favor y que se den las demás características exigibles a la compensación. Hay que decir además que no se contempla ninguna restricción en función del obligado al pago”.*

Por todo ello, el Consejo entendió que el primer inciso del artículo 31, sobre *“las empresas creadas por emprendedores”*, podía dar lugar a inseguridad jurídica, al infringir la normativa básica tributaria si con dicha expresión se entendiese que únicamente estas empresas tienen derecho a la compensación de deudas. Añadía el dictamen que también era necesario precisar que *“el derecho a compensar los créditos”* al que se refería el citado artículo no lo era en términos absolutos, sino en el modo establecido en la legislación tributaria citada.

También se consideró contrario a lo establecido en la normativa básica estatal *“la limitación de la compensación a los tres primeros años de actividad, ya que dicha forma de extinción de deudas con la Administración no tiene un periodo específico durante el que se pueda ejercer, salvo que se esté declarado en situación concursal, que habrá de estarse a lo determinado en la legislación concursal; y asimismo resulta contraria a la voluntad que anima el anteproyecto puesto que la pretensión de apoyo se convierte en el tenor literal de este precepto en una medida restrictiva de una facultad ya reconocida por la legislación vigente”*.

Así, en el dictamen se recomendó, con el fin de favorecer la posición de los emprendedores en lo referente a la compensación de deudas, de los límites de la competencia que corresponde a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que *“aunque no tenga título competencial que le permita modificar la regulación legal contenida en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, sí puede, en cambio, desarrollar el procedimiento de compensación, de oficio o a instancia de parte, de*

*forma que, siendo respetuoso con las exigencias legales, facilite la compensación de deudas de los destinatarios de esta Ley. A tal efecto se sugiere que en la Ley se contenga un mandato al Consejo de Gobierno para que en el plazo que se estime pertinente -podrían ser seis meses-, modifique el Decreto 182/2010, de 6 de junio, al objeto de regular un procedimiento abreviado de compensación de deudas a las empresas creadas por emprendedores cuanto éste se inicie a solicitud de los destinatarios de la Ley, en el que de forma expresa establezca el plazo de resolución”.*

Por último, en cuanto a la priorización de deudas establecida en el artículo 32 del anteproyecto, el Consejo Consultivo entendió que en su primer párrafo se calificaba de “*deudas prioritarias*” las contraídas por la Administración Regional con los autónomos y las microempresas emprendedoras; y en el segundo, se vinculaba esa “*priorización de deudas*” al establecimiento (“*gozarán*”) de un “*derecho de cobro preferente*”; se consideraba así que la literalidad del precepto era inequívoca al calificar unas deudas como prioritarias y establecer un derecho de cobro preferente en materia regulada en el Título XVII del Código Civil, por lo que existía una “*falta de título competencial de la Junta al respecto, aunque no sea la voluntad del autor de la proyectada norma incidir en un ámbito competencial que no le corresponde, dado que lo normado corresponde al ámbito competencial del Estado, en virtud de las reglas del artículo 149.1. 6<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup> y 18<sup>a</sup> de la Constitución; y cuanto menos advertir de la inseguridad jurídica que en su redacción actual genera para las relaciones entre el aplicador del precepto y el supuesto beneficiario del mismo, que pretendiera hacer efectivo su “derecho de cobro preferente”*”.

Se aconsejaba por ello que “*si lo que se pretende “no es establecer su priorización” (de las deudas) sino tan solo “ordenar los pagos”, [...] debería regularse de forma explícita. Pero incluso en ese caso habría de hacerse objeto de examen la redacción del precepto, tanto desde la perspectiva competencial, como desde su conformidad con el precepto estatal básico contenido en el artículo 74.2 (de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) “En el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia. El incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria del infractor o, en su caso, será causa de remoción del puesto de trabajo”*”.

Por lo que respecta al inciso final del segundo párrafo del mencionado artículo, que tenía un contenido preceptivo específico que se incluía en el ámbito competencial de la Junta y que constituía una ventaja para los afectados, en el dictamen se entendió que procedería *“dedicar este artículo en exclusiva al precepto que establece un plazo máximo de pago de 30 días, que acorta el actualmente obligado por la Disposición Transitoria 8ª de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; conviene una redacción más amplia y precisa respecto al cómputo del mismo que la que se hace en el texto actual contenido en el último inciso del párrafo segundo; redacción que además podría contener un mandato a la Consejería de Economía y Hacienda para arbitrar procedimentalmente el modo de hacer efectivo este precepto”*.

El Proyecto de Ley fue aprobado por las Cortes Regionales mediante Ley 15/2011, de 15 de diciembre de 2011, de Emprendedores, Autónomos y Pymes, habiendo sido tenidas en cuenta las observaciones esenciales manifestadas por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en su dictamen.



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*

En el año 2012 la labor del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha desplegada en el 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- ha consistido en la emisión de once dictámenes sobre Anteproyectos de Ley, que el Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ha sometido a la consideración de este órgano consultivo antes de su aprobación por las Cortes Regionales.

En la exposición que se realizará sobre la doctrina más relevante establecida por estos dictámenes, se recogerá una síntesis del contenido de cinco de los mismos; en cuatro de ellos, el Consejo Consultivo realizó consideraciones de carácter esencial que conviene recordar como doctrina más significativa referida a la materia que nos ocupa; al quinto dictamen al que haremos referencia, aun cuando no se efectuaron observaciones de aquél carácter, conviene comentar su contenido por la especial relevancia social de la materia que regula.

Al final del presente trabajo, se citarán los restantes dictámenes emitidos en dicho periodo cuya doctrina no se ha considerado especialmente reseñable.

El esquema que se seguirá en cada uno de los apartados se estructurará en tres puntos bien diferenciados, referidos a la finalidad del anteproyecto, consideraciones esenciales emitidas por el Consejo, o, en su caso, observaciones más destacables, y nivel de atención que éstas 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 1/2012, de 10 de enero, solicitado por la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, sobre el anteproyecto de Ley de medidas complementarias para la aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha.

En la Exposición de Motivos del texto sometido a consulta, se señalaban el objeto y justificación de la iniciativa que se impulsaba, girando esta última en torno a la necesidad de cumplir los objetivos de déficit, la recuperación económica y la creación de empleo en Castilla-La Mancha, en una situación como la actual de grave crisis económica.



El texto de la norma sometida a dictamen fue acreedora de las siguientes observaciones de carácter esencial:

- El primer inciso del apartado 1 del artículo 3 del anteproyecto, referido al exceso de horas, determinaba que *“el exceso de horas realizadas superiores a la jornada legalmente establecida se compensará mediante descansos adicionales”*. El Consejo consideró que este artículo no hacía ninguna referencia al personal al que resultaba de aplicación, por lo que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1, habría de estimarse que sería a todo el de la Administración autonómica, incluido el laboral. Sobre este aspecto señalaba el dictamen que el artículo 53 del VI Convenio Colectivo, que regula las horas extraordinarias establece que las mismas serán compensadas mediante descanso, salvo que se trate de horas extraordinarias por necesidad de reparar siniestros y otros daños extraordinarios y urgentes, en cuyo caso el trabajador tiene la opción de elegir entre descanso o compensación económica. El Consejo concluyó indicando que esta opción atribuida al trabajador convencionalmente se consideraba que no podía ser suprimida legalmente al amparo de la potestad atribuida por el artículo 31.12 de nuestro Estatuto de Autonomía, dada su escasísima incidencia en la actividad económica regional.

- El apartado 1 del artículo 5, sobre retribuciones, disponía lo siguiente: *“desde el 1 de enero y durante todo el ejercicio 2012, la cuantía del complemento específico y conceptos asimilados que perciba el personal funcionario y eventual que desempeña funciones retribuidas de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de ella, se reducirá en un 10%, hasta un máximo del 3 % del salario bruto individual, respecto de los vigentes a 31 de diciembre de 2011”*. El dictamen consideró que el concepto retributivo sobre el que incidía la reducción salarial era el complemento específico, estableciendo un límite a la reducción del mismo cifrada en la cuantía correspondiente al 3 por 100 de las retribuciones brutas de cada funcionario o personal eventual. Ahora bien, al actuar el límite a la minoración sobre las retribuciones íntegras de los funcionarios y del personal eventual, ello puede comportar que funcionarios y personal eventual que desempeñen un mismo puesto de trabajo y, por lo tanto, tengan asignado el mismo complemento específico, a partir de la entrada en vigor de la Ley pasen a percibir un complemento específico diferente, no por alteración de las condiciones de trabajo, sino por tomar en cuenta en la minoración una consideración personal, que conllevaría una infracción al principio de igualdad proclamado en el artículo 14 de la Constitución, toda vez que desempeñando el mismo puesto de trabajo, percibirían un complemento específico diferente. El

Consejo aconsejaba, para que no se produjera esta situación, en la aplicación del límite del 3 por 100 se deberían excluir las retribuciones que tengan su origen en circunstancias personales de los funcionarios o personal eventual, bien estableciéndolo así, o describiendo los conceptos retributivos sobre los que se aplica el citado 3 por 100.

- El apartado 1 del artículo 6, sobre retribuciones de los Altos Cargos, establecía que *“desde el 1 de enero y durante todo el ejercicio 2012, las retribuciones de los altos cargos y asimilados de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de la misma, se reducirán hasta un total del 3% con respecto a las vigentes a 31 de diciembre”*. Se consideró por el Consejo que la utilización del adverbio “hasta” al referirse al 3 por 100, suponía que no era la Ley la que determinaba el porcentaje de reducción, sino que debería ser otro órgano -el Consejo de Gobierno en aplicación de lo previsto en la disposición final primera- quien adoptase dicha decisión, el cual podía ir desde el 0,1 hasta el 3 por 100. Además, se señaló que las retribuciones de los Altos Cargos habían de contenerse en norma con rango de Ley, por lo que el Consejo estimó que debería suprimirse el adverbio “hasta”, con lo que su reducción retributiva ya quedaría fijada en la Ley en el 3 por 100.

- En cuanto a la exención de guardias par mayores de 55 años, que se establecía en el artículo 15 del anteproyecto, el dictamen indicaba que la circunscripción de dicha medida al personal “fijo”, excluyendo así al personal estatutario temporal, suscitaba la problemática derivada de una potencial vulneración del principio comunitario de no discriminación del trabajo temporal, ligado también al principio constitucional de igualdad -artículo 14 CE-, conforme a la doctrina enunciada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Tribunal Constitucional. El Consejo estimaba que no parecía haber razones objetivas que impidieran radicalmente el derecho a la exención de guardias al personal estatutario interino, cuando cumpliera el requisito de edad referido, toda vez que entre los empleados con este tipo de nombramiento puede haber personal que viniera gozando de suficiente estabilidad en el empleo como para poder participar en los procedimientos articulados al efecto, siempre que la concesión del derecho fuera compatible con el tipo de actividad asistencial que diera objeto al nombramiento y no conllevara menoscabo para el buen desarrollo de la actividad asistencial, que sería la máxima que en cualquier caso debería presidir su ejercicio.

- El artículo 20 del texto sometido a dictamen, sobre la Oferta de empleo público, modificaba el artículo 19.4 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, con la

siguiente redacción: “*se procurará que la ejecución total de la oferta de empleo público se desarrolle en el plazo improrrogable de tres años, contados a partir del día siguiente al de su publicación*”. El Consejo entendió que la utilización de la expresión verbal “*procurará*” significaba un deseo o voluntad, pero no una obligación, siendo éste el sentido de la modificación respecto a la regulación actual. Al respecto, en el dictamen se señalaba que el último inciso del apartado 1 del art. 70 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) dispone que “*en todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años*”. Este precepto, según dice la disposición adicional primera del EBEP, tiene la naturaleza de básica, al haberse dictado al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española, por lo que vincula a la Administración autonómica, quien en su normativa propia no está facultada para eliminar el carácter imperativo establecido en el EBEP.

- Artículo 21.1. Complemento por incapacidad temporal.- Mediante el apartado 1 del artículo 21, que regulaba el complemento por incapacidad temporal, se modificaba la disposición adicional séptima de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, que regulaba el “*complemento por incapacidad temporal, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural, maternidad, paternidad y adopción o acogimiento*”. El Consejo estimó que en el texto propuesto deberían efectuarse las siguientes modificaciones: a) excluir al personal laboral de su ámbito de aplicación; b) modificar la referencia que se realizaba en el primer párrafo a los conceptos retributivos que integraban el complemento, sustituyéndolos por una redacción más genérica que se refiriera, no sólo a los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, sino también a los funcionarios docentes no universitarios, al personal estatutario, corrigiéndose también la referencia que en el apartado dos se efectuaba a los conceptos retributivos; y c) contemplar de forma específica el supuesto de los funcionarios que estaban incluidos en el ámbito de aplicación del Régimen Especial de Funcionarios Civiles del Estado.

El anteproyecto presentado por el Gobierno fue finalmente aprobado por Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales, y en el mismo tan sólo se tuvo en cuenta la observación efectuada al artículo 20 referida a la regulación de la Oferta de Empleo Público.

- Dictamen número 89/2012, de 9 de mayo, solicitado por la Consejería de Hacienda, sobre el anteproyecto de Ley de de presupuestos Generales de la Junta

de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2012.

La Exposición de Motivos del anteproyecto trazaba las líneas maestras de la acción de gobierno que pretendía llevarse a efecto a través de los Presupuestos Generales, y que se articulaban en torno a la aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, en los que para *“conjuguar la austeridad con la necesaria dotación de las políticas sociales ha hecho imprescindible realizar un esfuerzo suplementario para elaborar unos presupuestos realistas y austeros”*. Para conseguir dicho objetivo, los Presupuestos reflejaban las medidas contempladas en el Plan de Garantías de los Servicios Sociales y en la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de Medidas complementarias para la aplicación del mismo, haciendo especial referencia al proceso de racionalización del sector público regional.

El dictamen emitido sobre el citado anteproyecto introdujo dos consideraciones de carácter esencial al contenido del proyecto Observaciones esenciales:

- Respecto a los conceptos retributivos del personal funcionario no estatutario de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, regulados en el artículo 29 del anteproyecto, el Consejo reiteraba lo señalado en su dictamen 1/2012, de 10 de enero, relativo al anteproyecto de la citada Ley 1/2012, de 21 de febrero, en el que se señalaba que *“el sistema de minoración establecido en este apartado puede comportar que funcionarios y personal eventual que desempeñen un mismo puesto de trabajo y, por lo tanto, tengan asignado el mismo complemento específico, a partir de la entrada en vigor de la Ley pasen a percibir un complemento específico diferente, no por alteración de las condiciones de trabajo, sino por tomar en cuenta en la minoración una consideración personal, que conllevaría una infracción al principio de igualdad proclamado en el artículo 14 de la Constitución, toda vez que desempeñando el mismo puesto de trabajo, percibirían un complemento específico diferente. Para que no se produzca esta situación, en la aplicación del límite del 3 por 100 se deben excluir las retribuciones que tengan su origen en circunstancias personales de los funcionarios o personal eventual, bien estableciéndolo así, o describiendo los conceptos retributivos sobre los que se aplica el citado 3 por 100”*. El dictamen concluía que de no tenerse en cuenta esta observación se llegaría al discriminatorio y paradójico resultado de que, en idéntico puesto de trabajo, tuvieran una mayor reducción, en el complemento específico, los funcionarios que, por ser más antiguos, percibieran una mayor cantidad en concepto de trienios.

- En relación a las retribuciones del personal de las empresas y fundacio-

nes pertenecientes al sector público regional, la Disposición adicional octava del anteproyecto introducía una reducción de retribuciones de personal laboral de carácter retroactivo, toda vez que la Ley 1/2012, de 21 de febrero, no afectó a las retribuciones del personal de las empresas públicas y fundaciones que componían el sector público regional, habida cuenta de que, de conformidad con el artículo 29 del Estatuto de los Trabajadores, los salarios de los trabajadores se devengan como máximo mes a mes y, por tanto, ya habían devengado los meses anteriores de 2012 transcurridos con anterioridad a la futura entrada en vigor de la nueva Ley de Presupuestos. Como ya señaló este Consejo en el dictamen 1/2012, de 10 de enero, sobre el anteproyecto de Ley de la Ley de Medidas Complementarias para la Aplicación del Plan de Garantías de los Servicios Sociales, reseñado en el apartado anterior, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, al tratarse de una norma de innegable carácter restrictivo de derechos, contravenía el artículo 9.3 de la Constitución, por lo que este Consejo estimó que la minoración retributiva que disponía este precepto sólo podría surtir efectos a partir de la entrada en vigor de la propia Ley que la estableciera.

Tanto el proyecto que el Gobierno Regional remitió a las Cortes Regionales para su aprobación, como la Ley 5/2012, de 12 de julio, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2012, tuvieron en cuenta las citadas observaciones, adaptando el texto definitivo a las mismas.

- Dictamen número 199/2012, de 19 de septiembre, solicitado por la Consejería de Hacienda, sobre el anteproyecto de Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

En la Memoria justificativa del anteproyecto se exponía que para dar cumplimiento a lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 135 de la Constitución Española y en el 10 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, *“se está llevando a cabo la elaboración de un texto normativo que establezca los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuar la normativa presupuestaria autonómica a la aplicación de los principios de la ley orgánica de referencia”*. En este sentido, los aspectos que contenía el anteproyecto de Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, eran los siguientes:

a) En el ámbito de la estabilidad presupuestaria, contemplaba la obligación de elaborar un marco presupuestario a medio plazo que constituyera la programación de la actividad del sector público autonómico con presupuesto limitado; obligaba al Consejo de Gobierno a establecer un límite de gasto no financiero que respetara el objetivo de estabilidad presupuestaria establecida por el Estado

para las Comunidades Autónomas y creaba un fondo de contingencia destinado a financiar las modificaciones presupuestarias del ejercicio que aumentasen las necesidades de financiación.

b) En el ámbito de la sostenibilidad financiera se fijaba un límite de deuda; establecía la prioridad absoluta del pago de los intereses y del capital frente a cualquier otro gasto y la creación de un fondo de reserva para deuda, destinado a disminuir el endeudamiento neto de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

c) Contenía el compromiso de asunción de responsabilidades por los órganos y entidades integrantes del sector público regional.

d) En aplicación del principio de transparencia, determinaba que tanto los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha como su contabilidad, habían de contener información suficiente que permitiera verificar su situación económica y el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Añadía finalmente la Memoria que la aprobación de las anteriores medidas exigía modificar el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha.

El dictamen realizó dos observaciones de carácter esencial que podían afectar a la validez de la norma finalmente aprobada, referida, la primera de ellas, al Fondo de Contingencia que se regulaba en el artículo 7, apartado 2, del anteproyecto, según el cual *“el Fondo de Contingencia se destinará, con carácter general, a financiar las modificaciones presupuestarias del ejercicio que aumenten las necesidades de financiación”*. El Consejo señaló que el Fondo de Contingencia era una creación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, y se configuraba como una dotación para imprevistos que resultasen preceptivos. La regulación que se realizaba en el apartado 2 del citado artículo 7 no respetaba la restricción que la Ley Orgánica establecía para la utilización del Fondo de Contingencia, pues además de contener la expresión *“con carácter general”*, que permitía su dispensa, añadía que su destino era la financiación de las modificaciones presupuestarias del ejercicio que aumentasen las necesidades de financiación, lo que permitía que se atendiesen necesidades que tuvieran carácter discrecional y no estuvieran previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, supuestos que parecía que estaban excluidos en la legislación estatal.

La segunda de dichas observaciones esenciales tenía por objeto la Disposición

Final Primera del texto sometido a dictamen, que modificaba el texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre. El apartado seis de esta disposición daba una nueva redacción al párrafo c), del apartado 1, del artículo 38, referente a la clasificación económica. En el cuarto párrafo de este apartado se decía que “*el capítulo 5 “Fondo de Contingencia” consignará la dotación para financiar, con carácter general, las modificaciones de crédito que aumenten las necesidades de financiación*”. El dictamen consideró que, por las razones expuestas anteriormente, debía modificarse la redacción para incorporar las restricciones que para el destino de este fondo establecía el artículo 31 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

El proyecto de Ley fue finalmente aprobado mediante Ley 11/2012, de 21 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, siendo atendidas las consideraciones de carácter esencial efectuadas por el Consejo Consultivo.

- Dictamen número 234/2012, de 2 de octubre, solicitado por la Consejería de Hacienda, sobre el anteproyecto de Ley de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha.

La Exposición de Motivos señalaba los objetivos que perseguía la norma que, en resumen, consistían en delimitar los conceptos de tasa y precio público, así como el régimen de exacción de los precios públicos, aumentando con ello la seguridad jurídica; ordenar, racionalizar y simplificar el sistema de tasas y precios públicos; disponer la utilización de estos instrumentos de financiación, mediante la incorporación al régimen tributario general de los criterios de la legislación reguladora comparada y de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de legalidad en materia tributaria; y acabar con la dispersión de preceptos normativos reguladores de tasas, mediante la autorización al Consejo de Gobierno para que, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley, proceda a refundir en un único texto, las disposiciones legales vigentes en materia de tasas, bajo el título “Ley del Catálogo de Tasas de Castilla-La Mancha”.

El Consejo efectuó una consideración de carácter esencial al artículo 271 del anteproyecto, incluido en la “Sección 6ª del Capítulo V. Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales: Tasa por emisión de certificados o informes que no requieren visita de inspección”. Dicho precepto definía el hecho imponible de esta tasa indicando que lo constituía “*la emisión por los órganos administrativos competentes de un certificado o un informe que no precisen visita de inspección para su emisión*”.

El dictamen entendió que *“la delimitación del hecho imponible es un elemento del tributo que está sujeto a reserva de Ley, según dispone el artículo 8.a) de la Ley General Tributaria y el precepto analizado no cumple con este requisito”, según se pasaba a exponer, señalando que “lo genérico de esta redacción hace imposible identificar los procedimientos a los que resulta de aplicación esta tasa, aunque por su ubicación en el Capítulo V, “Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales”, lo haría susceptible de aplicación a cualquier procedimiento cuya competencia para su tramitación se encuentre atribuida a dicha Consejería. Sin embargo esta circunstancia tampoco permite la delimitación del hecho imponible pues éste quedaría supeditado a cualquier cambio en la estructura de la Administración regional que pueda producirse en el futuro mediante norma de rango reglamentario. De este modo si determinadas competencias pasan a ser ejercidas por otra Consejería que no tienen establecida esta tasa no podrían continuar exigiéndose, mientras que si se le atribuyen nuevas competencias que implicasen la realización de informes o la emisión de certificados, estas actividades quedarían sujetos a esta tasa. [ ] El grado de inseguridad jurídica que plantea es mayor si se tiene en cuenta que ya existe una tasa sobre la expedición de certificados aplicable a todas las Consejerías, (artículo 40, tarifa 1), cuya tarifa es de 3 euros, en lugar de los 75 euros previstos para esta tasa”.*

Concluía el Consejo considerando que el precepto en cuestión debería delimitar con mayor precisión el hecho imponible a fin de adecuarse al principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución, de manera que se identificara adecuadamente el tipo de informes y de certificados a los que resultase de aplicación, mediante la identificación de las normas y procedimientos que los regulasen, además de justificarse las razones por las cuales el importe propuesto no excediera del coste del servicio.

Tanto el Gobierno como la Cortes de Castilla-La Mancha tuvieron en cuenta la observación de carácter esencial descrita, aprobándose la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias, que fue publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha nº 235 de 1 de diciembre de 2013.

Por último, se hace mención en este trabajo del dictamen emitido en relación con el anteproyecto de Ley de Autoridad del Profesorado, que si bien no fue objeto de observaciones de carácter general, resulta de interés por la materia objeto de regulación.

- Dictamen número 30/2012, de 29 de febrero, solicitado por la Consejería de



Educación, Cultura y Deportes, sobre el anteproyecto de Ley de Autoridad del Profesorado.

En la propuesta de elaboración de una Ley de autoridad del profesorado en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la Directora General de Organización, Calidad Educativa y Formación Profesional expuso las razones y objetivos de la iniciativa, indicando a este respecto que se apreciaba *“la necesidad de crear una Ley cuya finalidad sea conceder la condición de Autoridad Pública al Profesor de educación en la comunidad de Castilla-La Mancha y asignarle el prestigio que se merece en la comunidad educativa y en el desarrollo de su tarea. [ ] Asimismo esta Ley de Autoridad del profesorado que se propone establece que los profesores, en el ejercicio de sus tareas docentes, tienen derecho legal a protección jurídica en las acciones civiles que se deriven del ejercicio de sus funciones docentes, así como a la atención y asesoramiento por parte de la Administración Educativa y al prestigio, crédito y respeto hacia su persona y su profesión por parte de toda la comunidad educativa”*.

El Consejo Consultivo, que como se ha indicado, no efectuó consideración alguna al texto del anteproyecto sometido a dictamen, efectuó una serie de precisiones sobre el concepto de autoridad pública, teniendo en cuenta que el artículo 4 del texto sometido a dictamen reconocía al profesorado la condición de autoridad pública.

Entendía el Consejo que *“ninguna norma administrativa contiene una definición de “autoridad” o de “autoridad pública”, únicamente diversas normas administrativas sectoriales utilizan esta terminología para referirse a determinados cuerpos de funcionarios a los que se le encomiendan funciones de control o inspectoras, a efectos, entre otros, de la presunción de veracidad en las comprobaciones que realicen. A modo de ejemplo, en el ámbito educativo que nos ocupa, tal condición aparece reconocida a la alta inspección para el ejercicio de sus funciones (artículo 150.2 LOE), así como a la inspección educativa (artículo 153.c) LOE y artículo 163.3 de la Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla-La Mancha). [ ] Únicamente el Código Penal, en su artículo 24, contiene una definición auténtica de los que a los efectos del Derecho penal debe entenderse por autoridad o funcionario, con el fin de servir de criterio para el examen de aquellas conductas susceptibles de subsumirse en los distintos tipos penales, en los que la condición de “funcionario público” o de “autoridad” forma parte de ellos. [ ] Dispone el citado artículo que “1. A los efectos penales se reputará autoridad al que por sí solo o como miembro de alguna corporación, tribunal u órgano colegiado tenga mando o ejerza jurisdicción propia. En todo caso,*

*tendrán la consideración de autoridad los miembros del Congreso de los Diputados, del Senado, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y del Parlamento Europeo. Se reputará también autoridad a los funcionarios del Ministerio Fiscal. [ ] 2. Se considerará funcionario público todo el que por disposición inmediata de la ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas”. [ ] Tales conceptos se definen a los exclusivos efectos penales, lo que impide su aplicación automática al derecho administrativo, tal como pacíficamente sostienen la doctrina y la jurisprudencia en lo relativo al concepto penal de funcionario público, pudiendo citarse la Sentencia del Tribunal Supremo 1122/2007, de 10 de diciembre (RJ 2007/9120), donde afirma que “La doctrina de esta Sala ha dejado claro que el concepto de funcionario público a que se refiere el art. 24 es privativo del Derecho Penal, de manera que no puede ser remitida la consideración de tal carácter a criterios del Derecho Administrativo o del social”. [ ] Teniendo en cuenta que tanto la doctrina como la jurisprudencia coinciden en que los conceptos de funcionario y autoridad a efectos penales se mueven en una relación de género a especie, cabe afirmar que el concepto de autoridad a efectos penales y el de autoridad a efectos administrativos tampoco tienen que ser necesariamente coincidentes. En todo caso resulta obvio que una norma autonómica no podrá nunca afectar a la definición contenida en el Código Penal que es una Ley Orgánica, y cuya competencia por razón de la materia corresponde en exclusiva al Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.6<sup>a</sup>. [ ] Prosiguiendo con los conceptos de funcionario y de autoridad en el ámbito penal, cabe destacar la singular relevancia de los mismos, pues existen figuras delictivas que sólo pueden ser cometidas por estos sujetos (por ejemplo prevaricación administrativa, artículo 404) y, del mismo modo, la cualidad de funcionario o autoridad es la que caracteriza al sujeto pasivo en determinadas infracciones penales como por ejemplo el delito de atentado regulado en el artículo 550 del Código Penal. [ ] En el ámbito educativo que nos ocupa se ha planteado la polémica si las agresiones y amenazas a los docentes en el ejercicio de sus funciones, pueden ser constitutivas de delito de atentado, delito que en el artículo 550 del Código Penal se define del siguiente tenor: “son reos de atentado los que acometan a la autoridad, a sus agentes o funcionarios públicos, o empleen fuerza contra ellos, los intimiden gravemente o les hagan resistencia activa también grave, cuando se hallen ejecutando las funciones de sus cargos o con ocasión de ellas”. [ ] Si bien con excepciones (por ejemplo la sentencia n.º 622/2011, de 12 de julio de la Audiencia Provincial de Barcelona, JUR 2011,309065), la postura mayoritaria considera que los funcionarios públicos del ámbito docente son sujetos pasivos de atentado como lo atestiguan numerosas resoluciones de las Audiencias provinciales (por ejemplo las sentencias 93/2011, de 5 de mayo, de la AP de Badajoz, JUR 2011/207496;*

368/2010, de 28 de mayo de la AP Granada, JUR 2010/363699; 288/2009, de 26 de mayo de la AP de Alicante, JUR 2009/371380; AP de Cuenca de 2 y de 19 de mayo de 2005, Prov 2005 121942 y 142753; de la AP Cádiz de 9 de noviembre de 2000, Prov 2001,48341; de la AP de Murcia de 27 de noviembre de 1995, ARP 1995,1420) y también el Tribunal Supremo, en Sentencia de 26 de febrero de 1991 (RJ 1991\1547), referida a una agresión a un Catedrático, estimó que “ostentaba la condición de funcionario público, conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 119 del Código Penal [de idéntica redacción al actual artículo 24 del Código Penal actual] y con la Ley de Educación, lo que era conocido por el procesado que era estudiante de esa Facultad y examinado por un Tribunal que presidía el citado Catedrático al que agredió y lesionó con ocasión de las funciones docentes que ejercía la víctima que anteriormente le había examinado, como antes se dice, y suspendido en la asignatura de Anatomía II; por tanto quedan comprendidos los Catedráticos en el artículo 119 del Código Penal, criterio que con reiteración ha venido manteniendo esta Sala”. [ ] También sigue esta postura mayoritaria la Fiscalía General del Estado tal como se aprecia en su Consulta 2/2008, de 25 de noviembre, sobre la calificación jurídico penal de las agresiones a funcionarios públicos en los ámbitos sanitario y educativo. En la misma además aclara que “los trabajadores o empleados de empresas o instituciones privadas, aunque estas -en concierto o mediante cualquier otra fórmula de relación con la Administración- participen en el ejercicio de funciones sociales, no ostentan la condición de funcionarios públicos a efectos penales, toda vez que su designación no se realiza por alguna de las tres formas expresadas en el artículo 24.2 del Código Penal -disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente-, precisas para adquirir la condición de funcionario público a efectos penales”. [ ] Desde la perspectiva del derecho administrativo no hay obstáculo jurídico para el reconocimiento de la condición de autoridad pública del profesorado de centros públicos, toda vez se trata de funcionarios públicos y la posibilidad de reconocerles la condición de autoridad pública figura expresamente prevista en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuyo artículo 137 hace referencia a “los hechos constatados por funcionarios a los que se reconozca la condición de autoridad”, incluido en el Capítulo II -de los “Principios del Procedimiento Sancionador”-, que aparece con todos los visos de su aplicabilidad a los procedimientos sancionadores de los que habla la norma educativa. [ ] En relación con el profesorado de centros privados, se trata de profesionales que ni tienen la condición de funcionario público ni son personal de la Administración, por lo que no procede su reconocimiento como autoridad pública, sin perjuicio de que se reconozca su carácter de autoridad a efectos docentes y disciplinarios y en el marco del ámbito interno del centro, tal como se propone en el texto sometido a dictamen”.

El anteproyecto fue finalmente aprobado por las Cortes de Castilla-La Mancha mediante Ley 3/2012, de 10 de mayo, de Autoridad del Profesorado, y publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha número 99 de 21 de mayo de 2012.

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 2012:

- Dictamen número 9/2012, de 17 de enero, solicitado por la Consejería de Economía y Hacienda, sobre el anteproyecto de Ley de Estabilidad Presupuestaria.
- Dictamen número 23/2012, de 15 de febrero, solicitado por la Consejería de Hacienda, sobre el anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 9/2008, de 4 de diciembre de medidas en materia de tributos cedidos y se establecen otras medidas fiscales.
- Dictamen número 94/2012, de 16 de mayo, solicitado por la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, sobre el anteproyecto de Ley de Creación del Colegio Oficial de Enólogos y Enólogas de Castilla-La Mancha.
- Dictamen número 155/2012, de 22 de junio, solicitado por la Consejería de Agricultura, sobre anteproyecto de Ley sobre asignación de competencias en determinadas materias de medio ambiente.
- Dictamen número 176/2012, de 26 de julio, solicitado por la Consejería de Hacienda, sobre el anteproyecto de Ley de concesión de un crédito extraordinario para sufragar los gastos de las elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha, celebradas el 22 de mayo de 2011.
- Dictamen número 205/2012, de 25 de septiembre, sobre anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2013.

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

**M<sup>a</sup> 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.

Este resumen doctrinal comienza por los dictámenes sobre anteproyectos de ley en los que el Consejo ha efectuado observaciones al texto que podían comprometer su legalidad o constitucionalidad, continuando con aquellos otros dictámenes sobre textos normativos propuestos que, si bien no han sido acreedores de consideraciones de aquel tipo, merecen ser comentados por su especial trascendencia en cuanto a las materias sobre las que versan.

En este periodo, como ha ocurrido en años inmediatamente anteriores, el Consejo no se ha pronunciado sobre ningún recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consejo de Gobierno de nuestra Comunidad.

Así pues, en cada uno de los apartados expuestos a continuación, se incluyen en primer lugar, los objetivos que la norma dictaminada persigue, para después aludir a los aspectos principales de la doctrina del Consejo contenida en los mismos.

Al final de la exposición se citan los restantes dictámenes, recaídos igualmente en materia legislativa, cuya doctrina no se reproduce por considerar que 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.

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

1.- Dictámenes en los que se efectuaron observaciones esenciales al Anteproyecto de Ley.-

- Dictamen número 67/2013, de 20 de marzo, solicitado por la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, sobre el Anteproyecto de Ley de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha.-

Como recoge la propia Exposición de Motivos del anteproyecto examinado, en ejercicio de la competencia exclusiva que otorga a la Junta el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, en su artículo 31.1.16<sup>a</sup>, sobre *“patrimonio monumental, histórico, artístico y*

*arqueológico y otros centros culturales de interés para la Región, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 28 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”, las Cortes Regionales aprobaron la Ley 4/1990, de 30 de mayo, de Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha, como norma dirigida a potenciar la protección y el realce del paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la Región, objetivo básico de la actuación de la Junta de Comunidades ligado a las previsiones del artículo 4.4.g) de su Estatuto de Autonomía.*

La citada Ley 4/1990, que constituía el principal referente normativo dentro del ordenamiento autonómico, sería sustituida en su mayor parte por la norma que se pretendía aprobar.

Como observaciones de carácter esencial el dictamen del Consejo efectuó dos. La primera de ellas venía referida al artículo 2 del Anteproyecto, dedicado a la competencia, disponiendo al efecto que *“Corresponde a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha la competencia exclusiva sobre el Patrimonio Cultural de interés para la región, sin perjuicio de las competencias que correspondan al Estado o a las entidades locales”*.

El Consejo recordaba que *“el artículo 147.2.d) de la Constitución establece que “Los Estatutos de Autonomía deberán contener: [...] d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas”*.

Reserva, de este modo, el texto constitucional la asignación de competencias de las Comunidades Autónomas a los Estatutos de Autonomía, sin que tal operación pueda ser realizada por otra norma distinta, ni siquiera por la Ley ordinaria. Se estima, por ello, que la declaración recogida en el precepto del anteproyecto que se comenta no es propia de una ley, pues la determinación de las competencias de una Comunidad Autónoma la realiza el Estatuto de Autonomía.

*Pero es más, el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha recoge en el artículo 31 el listado de competencias exclusivas, entre las que señala en lo atinente al ámbito de la cultura: “15ª. Museos, bibliotecas, conservatorios y hemerotecas de interés para la región que no sean de titularidad estatal. [...] 16ª. Patrimonio monumental, histórico, artístico y arqueológico y otros centros culturales de interés para la región, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 28 apartado 1 del artículo 149 de la Constitución. [...] 17ª. Fomento de la cultura y de la investigación, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 2 del artículo 149 de la Constitución, prestando especial atención a las distintas modalidades culturales de carácter regional”*.

El dictamen consideraba que *“aun entendiendo que la competencia asignada en el anteproyecto pudiera incardinarse en las plasmadas en el Estatuto de Autonomía sin exceder de las mismas, es lo cierto que no se ciñe a una mera reproducción o recordatorio de aquéllas sino que introduce el nuevo concepto de “patrimonio cultural”, lo que podría hacer llegar a cuestionar si supone una ampliación de la competencia asignada en su día por la norma estatutaria.*

No desconoce este Consejo la existencia de preceptos similares que han sido recogidos en otras normas legales autonómicas dictadas en este ámbito. Así en la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía -si bien en este caso hace referencia a la competencia en materia de patrimonio histórico sobre la que el Estatuto andaluz declaraba la competencia exclusiva, por lo que supone un mero recordatorio-; en la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León -en cuyo Estatuto se aludía a la competencia exclusiva en materia de patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico-; en la Ley 8/1995, de 30 de octubre, de Patrimonio Cultural de Galicia; en la Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultura de Extremadura -alude al igual que su Estatuto a la competencia exclusiva sobre patrimonio cultural histórico-arqueológico, monumental, artístico y científico de interés para la región-; y la Ley 11/1998, de 13 de octubre de Patrimonio Cultural de Cantabria.

*Sin perjuicio de tales precedentes y de que los mismos no han sido objeto de conflicto constitucional, y aun considerando que al introducir el anteproyecto el precepto examinado no pretende el órgano impulsor de la iniciativa extralimitarse en la competencia asumida por el Estatuto en el ámbito afectado, estima este Consejo que sería más correcto que el artículo 2 se eliminara del texto del anteproyecto de Ley pues al determinar la competencia autonómica invade, aun desde un punto de vista meramente formal, un espacio que la Constitución reserva al Estatuto de Autonomía”.*

La segunda de las consideraciones esenciales efectuadas por el Consejo tenía por objeto la Disposición adicional primera del texto sometido a dictamen, referida al Patrimonio Histórico de la Iglesia Católica. Indica esta Disposición que *“La ejecución de lo establecido en la presente Ley, en relación con el Patrimonio Cultural de la Iglesia Católica se realizará en el marco de convenios de colaboración entre ésta y la Junta de Comunidades en materias de interés común”.*

El dictamen señala que *“la norma en cuestión tiene un claro paralelismo con lo previsto en la disposición adicional única de la vigente Ley 4/1990, de 30 de*



*mayo, de Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha, que señala: “La ejecución de lo establecido en la presente Ley, en relación con el Patrimonio Histórico de la Iglesia Católica, **podrá realizarse** en el marco de convenios de colaboración entre ésta y la Junta de Comunidades en materias de interés común”.*

Así, se consideró que “*el carácter más categórico o imperativo adoptado por el precepto en la última versión del anteproyecto de Ley deriva de una alegación formulada con ese objeto por la representación de los obispados de la Región.*

Ahora bien, sin perjuicio de que la aplicación de las medidas dirigidas a preservar el Patrimonio Cultural e Histórico en poder de la Iglesia Católica se esté desarrollando de forma generalizada en marcos bilaterales de tipo convencional o concertado, bien mediante la suscripción de convenios específicos de cooperación o bien mediante la adopción de acuerdos en el seno de las numerosas Comisiones Mixtas constituidas al efecto para definir los correspondientes marcos de colaboración y coordinación -por ejemplo: Cataluña, Galicia, Andalucía, Castilla y León, Aragón, Navarra, etc., cuyas leyes de Patrimonio Cultural recogen la existencia de este tipo de Comisiones-, el texto analizado, con la rotunda formulación finalmente adoptada, no encuentra parangón con ninguna otra regulación estatal o autonómica aprobada al respecto, ya que, en puridad, lo que parece permitir es que la ejecución de la Ley, sin matizaciones de ningún género, quede subordinada para esa determinada institución religiosa -la Iglesia Católica- a la adopción de convenios entre esta y la Administración Regional. La consecuencia de tal planteamiento, llevado al terreno de la lógica, es que si una de las dos partes potencialmente suscriptora de los citados convenios adoptase una actitud reacia a alcanzar el acuerdo, podría así estar obstaculizando la ejecución de la Ley respecto a los bienes culturales de su titularidad, hipótesis esta que resulta inviable.

*En consecuencia, en opinión de este Consejo, resulta más adecuada la formulación de carácter potencial o posibilista acogida actualmente en el texto de la disposición adicional única de la vigente Ley 4/1990, de 30 de mayo, que era la incluida en el primer borrador del anteproyecto de Ley”.*

La norma sometida a dictamen fue aprobada mediante Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha, siendo atendidas las observaciones esenciales realizadas.

- Dictamen número 117/2013, de 17 de abril, solicitado por la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación de los Servicios Jurídicos de Castilla-La Mancha.-

Los objetivos perseguidos por el Anteproyecto se resumían en la Memoria justificativa del mismo, suscrita por la Directora del Gabinete Jurídico e incorporada al expediente remitido al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Dichos objetivos eran los siguientes: equiparar la asistencia jurídica que recibe la Administración autonómica con la estatal, inspirándose para ello en el modelo de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia jurídica al Estado e Instituciones Públicas; mejorar la calidad de la relación abogado-cliente, con las especialidades propias que requiere la Administración; completar aspectos normativos no regulados hasta ahora que resultan necesarios, como el trámite de elevación de consulta; reorganizar los servicios jurídicos para conseguir uniformidad en el asesoramiento en Derecho; y establecer la forma de acceso al Cuerpo de Letrados de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

El Consejo señaló en su dictamen una única consideración calificada como esencial, referida al artículo 13, apartado 2, letra d), del Anteproyecto. Dicho precepto establecía la composición del tribunal calificador de las pruebas selectivas para ingreso en el Cuerpo de Letrados del Gabinete Jurídico, previendo la mencionada letra **d**) la presencia de *“Un magistrado, propuesto por el presidente del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha”*.

El dictamen recogió al respecto que *“La intervención de los titulares del poder judicial en órganos administrativos plantea cierta problemática, ya sometida a estudio por este Consejo con motivo de previsiones similares en otros órganos colegiados administrativos, como fue el caso de la primitiva constitución del Jurado Regional de Valoraciones cuya Presidencia correspondía a un Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, según el artículo 152.3.a) de la entonces vigente Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, disposición que fue objeto de recurso de inconstitucionalidad por la Presidencia del Gobierno, y que dio lugar al Auto del Tribunal Constitucional de 25 de febrero de 1999 por el que se decidió mantener la suspensión del citado precepto (dictamen 163/2004, de 22 de diciembre).*

A tales efectos debe traerse a colación la doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 150/1998, de 2 de julio, en la que fue objeto de impugnación la atribución de la Presidencia de las Comisiones Locales de Concentración Parcelaria al Juez de Primera Instancia a cuya jurisdicción correspondiera la zona, señalando dicho Alto Tribunal lo siguiente: “[...] sin entrar en el análisis del art. 117 CE basta para el caso que el art. 149.1.5 CE atribuya al Estado la competencia respecto de la «Administración de Justicia». Parece obvio que en

esa materia ha de ser incardinada la regulación de las funciones que hayan de desempeñar los Jueces y Magistrados, titulares del Poder Judicial. Si, como pretende la Comunidad Autónoma de Castilla y León, una Ley suya pudiera atribuir a los Jueces funciones distintas de la jurisdiccional, esta misma podría verse afectada. Debe ser el Estado, titular exclusivo de la competencia, quien pondere cuáles pueden realizar aquéllos, sin que por tal motivo la exclusividad y la independencia de la función jurisdiccional queden menoscabadas. [] Por ello, la Comunidad Autónoma carece de competencia para integrar a los Jueces de Primera Instancia en las Comisiones Locales de Concentración Parcelaria, sin que tal tacha quede obviada por la circunstancia de que la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, que es una norma estatal, contenga un mandato idéntico”.

Tal doctrina ha sido mantenida en similares términos en la Sentencia 127/1999, de 1 de julio, así como en la más reciente 7/2012, de 18 de enero, volviéndose a incidir en que “[...] debe ser el Estado, titular exclusivo de la competencia, quien pondere qué funciones gubernativas pueden realizar aquéllos” (Jueces y Magistrados).

Es cierto que en el caso ahora examinado la participación ocasional de un Magistrado en un órgano de selección de personal funcionario no supone la atribución al mismo de una potestad calificable de gubernativa, sino que más bien su presencia vendría justificada por su profesionalidad en aras a evaluar los conocimientos y capacidad de los aspirantes; pero no por ello puede dejar de señalarse, que la Comunidad Autónoma carece de competencia para imponer, aun mediante ley, la presencia de miembros del Poder Judicial en un órgano administrativo autonómico.

No desconoce este Consejo que a nivel de normativa autonómica comparada, existen composiciones similares en otros órganos de selección que no han sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, como es el caso del que prevé el artículo 3, apartado 5 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Valenciana; o el previsto en el artículo 31 del Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía. Debe también ponerse de relieve la regulación, más acorde con la doctrina constitucional referida, que se ha seguido en la regulación del tribunal calificador previsto en el artículo 39, apartado 2 del Decreto 57/2002, de 19 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de los servicios jurídicos de la Generalidad de Cataluña.

*En definitiva, atendiendo a cuanto se acaba de exponer, y con el fin de evitar el riesgo de una posible impugnación por inconstitucionalidad del apartado objeto de estudio, se propone que la presencia de un Magistrado del Tribunal Superior de Justicia en el tribunal calificador no se prevea en los términos imperativos previstos en la redacción sometida a dictamen, sino tan sólo como una posibilidad que deberá contar, en cualquier caso, con la conformidad previa de dicha institución”.*

Las razones esgrimidas respecto a la intervención de dicho Magistrado en el tribunal calificador el Consejo consideró que podrían resultar extensibles respecto a la participación de un Registrador de la Propiedad y de un Notario en el citado tribunal que se preveía en la **letra c)** de este mismo apartado. Se establecía al respecto que *“la competencia de la Comunidad Autónoma respecto de unos y otros se limita, según dispone el artículo 26 del Estatuto de Autonomía, al nombramiento de aquellos que deban prestar servicio en Castilla-la Mancha, así como a la participación de la Comunidad Autónoma en la fijación de las demarcaciones notariales y registrales, y en la determinación del número de Notarios que deban ejercer su función en Castilla-La Mancha; competencia esta que según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional -si bien referida al ejercicio de las competencias autonómicas en relación con materias distintas a la que ahora nos ocupa- “[...] además de circunscribirse de manera taxativa a las mencionadas materias, sólo atribuye a la Comunidad Autónoma facultades de ejecución de la legislación estatal”, Sentencias de 30 de mayo de 1989 y de 11 de noviembre de 1999, entre otras.*

*Entiende por tanto este Consejo, que la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad Autónoma en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, ex artículo 31.1.1<sup>a</sup> en relación con el 39.3 del Estatuto de Autonomía, no habilitaría a aquella para imponer la presencia de un Registrador de la Propiedad o de un Notario en un órgano colegiado administrativo. Se propone por ello que tal participación se contemple en el anteproyecto como una posibilidad afectados”.*

El resto de observaciones contenidas en el dictamen estaban referidas a la coherencia interna de la norma así como la sistemática de la misma, y perseguían contribuir a la mejora de su comprensión, interpretación y aplicación.

El Texto definitivo de la norma fue aprobado mediante Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de Castilla-La Mancha, adoptando la observación esencial que ha sido expuesta.

- Dictamen número 229/2013, de 10 de julio, solicitado por la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, sobre el Anteproyecto de Ley de adecuación de procedimientos administrativos, reguladora del régimen general de declaración responsable y comunicación previa.-

La memoria justificativa del Anteproyecto menciona en primer término las obligaciones que la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, impone a los estados miembros en materia de simplificación administrativa. También se refiere al artículo 40.2 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que ordena a las Comunidades Autónomas a proceder a una evaluación de la existencia de razones imperiosas de interés general que justifiquen el mantenimiento de los efectos desestimatorios del silencio administrativo en los procedimientos administrativos regulados por normas anteriores a la redacción del artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

En este marco, la memoria señalaba que el objetivo fundamental del proyecto era continuar con la trasposición en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha de la indicada Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, en el marco de las competencias que le confiere su Estatuto de Autonomía, así como dar cumplimiento al artículo 40 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y demás normativa sobre sostenibilidad y garantía de servicios sociales básicos en Castilla-La Mancha.

El Consejo dedicó la consideración VI de su dictamen a realizar una observación de carácter esencial al artículo 7 del Anteproyecto, que establecía un régimen sancionador referido al ejercicio de derechos y actividades sujetos a declaración responsable o comunicación previa, aplicable *“en lo no previsto por la legislación sectorial específica”*, y que contenía una relación de infracciones -clasificadas en muy graves, graves y leves- y sus correspondientes sanciones.

El dictamen recogía que *“el expediente tramitado no cuenta con informe alguno que explique las razones que han impulsado a la incorporación de este régimen sancionador al que no hay cumplida referencia en las diversas memorias de objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia. Únicamente, el informe de la Secretaría General fechado el 29 de mayo de 2013, explica que su finalidad*

*es “no dejar espacios infractores sin punición, derivados de eventuales vacíos normativos sectoriales”. Explicación esta que no aclara cuál es la situación de partida y ni las necesidades que han aconsejado incorporar un régimen sancionador aplicable a ámbitos sectoriales indeterminados, en los que el legislador sectorial al regular la comunicación previa y la declaración responsable optó por no establecer los tipos infractores que ahora se pretenden introducir.*

No obstante, de la anterior explicación podemos deducir que la intención del autor del anteproyecto de implantar un régimen sancionador, tiene por objeto solventar el eventual vacío legal que se produciría si en el proceso normativo posterior de sustitución del régimen autorizatorio por un régimen de declaración responsable y comunicación previa, no se procede al mismo tiempo a adaptar el régimen sancionador. Sin embargo, en opinión de este Consejo, hacerlo anticipadamente plantea graves dificultades en relación con la observancia de los principios rectores de la potestad sancionadora establecidos en los artículos 127 a 133 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, aplicables al ámbito de todas las Administraciones Públicas, singularmente los de proporcionalidad y de tipicidad.

El principio de proporcionalidad impone la debida relación entre el ilícito cometido y la sanción impuesta (Sentencias del Tribunal Constitucional 55/96, de 28 de marzo, RTC 1996/55 y 161/1997 de 2 de octubre, RTC 1997/161). Implica que toda sanción debe determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida y según criterio de proporcionalidad, en relación con las circunstancias objetivas del hecho. Este principio opera, no sólo en el ámbito de la aplicación de la norma sancionadora, sino también en el ámbito legislativo, que es el que ahora nos interesa, dualidad que ha quedado recogida en el artículo 131 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al señalar en su párrafo tercero que “En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas, se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada”.

En este sentido, el Tribunal Supremo afirma en Sentencia de 5 de junio de 1992 (RJ 1992, 4624) que: “Ha de recordarse que es el legislador quien debe atender prioritariamente a tal principio [el de proporcionalidad] en el marco de la regulación de la potestad sancionadora en los diversos sectores,[...]” o, posteriormente, en Sentencia de 26 de marzo de 2001 (RJ 2001, 6608) al afirmar “el principio de proporcionalidad rige en el Derecho administrativo sancionador, no sólo en el ejercicio concreto de la potestad sancionadora, al dictar el acto de imposición de la sanción, sino también al establecerse la correspondiente previsión normativa [...]”.

En consecuencia, corresponde al legislador, a la hora de establecer la previsión normativa, la labor de delimitar las conductas reprochables y asignarles un castigo, guardando la adecuada correlación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicable.

En la regulación propuesta, al no venir referida a ningún ámbito de la actividad administrativa, no resulta posible ponderar la adecuación de las sanciones previstas al referido principio de proporcionalidad, en función de la gravedad del hecho constitutivo de la infracción o su trascendencia. Estima el Consejo que la ponderación de la gravedad de un hecho constitutivo de infracción no puede quedar definida exclusivamente por un aspecto meramente formal como es la incorrecta presentación, o la ausencia, de la declaración responsable o comunicación previa sino que precisa conocer y valorar su aspecto sustantivo, esto es, las repercusiones negativas que el incumplimiento de la citada obligación formal puede tener en relación con la concreta actividad o derecho que se trate, puesto que en unos supuestos se tratará de actividades completamente inocuas mientras que en otros casos pueden suponer graves riesgos para la seguridad de las personas o sus bienes.

A fin de ejemplificar el anterior razonamiento se puede examinar el tratamiento que diversas normas sectoriales estatales han dado al incumplimiento de las obligaciones derivadas del régimen de declaración responsable y de la comunicación previa. En dicho análisis se aprecia una absoluta variedad tanto en la concreta definición de los tipos infractores, como en su calificación, que unas veces son graves y otra muy graves, como en la cuantía de las sanciones, que van desde los 3.000.000 de euros previstos en las Leyes 54/1997 de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico (artículo 60 a) 19) y 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, a los 30.050,61 que prevé como máximo la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias (artículo 21.3 letras h) e i) y artículo 22), pasando por los 90.151,82 euros de sanción máxima establecida en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria (artículo 31.1.k) y l) y artículo 34), por poner sólo algunos ejemplos.

En el ámbito autonómico se puede señalar que la Ley 7/2011, de 21 de marzo, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha califica la falta de presentación de la declaración responsable, como infracción muy grave, grave o leve, en función de la concreta actividad a que se refiere y de las circunstancias concurrentes. Así es calificada como muy grave cuando suponga alteración de las condiciones con grave riesgo para la salud y seguridad de personas o bienes (artículo 45.12); como grave si no supone dicho riesgo (artículo

46.1) y de leve cuando la falta de declaración previa se refiere a la instalación dentro de los establecimientos o locales, de cualquier tipo de puestos de venta y otras actividades. (Artículo 47), todo ello con independencia de que se reúnan o no los requisitos esenciales para ello.

Por su parte, el principio de tipicidad supone la imperiosa necesidad de pre-determinación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes mediante preceptos jurídicos que permitan predecir, con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y las sanciones aplicables, así como las normas tipificadoras de las infracciones y reguladoras de las sanciones que tengan rango legal (42/1987 de 7 abril RTC 1987/42) y tiene su fundamento en los principios de libertad (artículo 1.1 de la Constitución) y de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución).

El Tribunal Constitucional tiene señalado que el principio de tipicidad exige que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (lex certa), lo que implica un mandato dirigido al legislador y al poder reglamentario según el cual “han de configurarse las leyes sancionadoras llevando a cabo el “máximo esfuerzo posible” (STC 62/1982) para garantizar la seguridad jurídica, es decir, para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo prohibido y prever así, las consecuencias de sus acciones (STC 151/1997, de 29 de septiembre)” (STC218/2005, de 12 de septiembre, RTC/2005/218).

Entiende este Consejo que un régimen sancionador genérico, aplicable a ámbitos sectoriales indeterminados, no cumple las condiciones que permiten afirmar que en su configuración se ha empleado el “máximo esfuerzo posible”, lo que supone una merma de la seguridad jurídica, al desconocerse qué actividades y qué derechos de los ciudadanos son los que quedan afectados.

Es cierto que la aplicación de la Directiva de Servicios y las modificaciones operadas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, comportan un cambio radical en el modo de actuación de las Administraciones públicas que persigue la simplificación administrativa y la sustitución de un régimen de intervención administrativo previo por un control posterior lo que exige la adaptación de toda su normativa. Pero esta tarea se debe acometer, en lo que se refiere al derecho sancionador, mediante la adaptación directa de la normativa sectorial afectada, el mejor modo de garantizar, a juicio de este Consejo, el respeto a los principios de la potestad sancionadora.

*Debe ponerse de manifiesto asimismo que algunas de las infracciones previs-*



*tas en este artículo como son la negativa u obstrucción de la actuación inspectora, la falta de comparecencia o la negativa o resistencia a facilitar información a la Administración, no son conductas que puedan relacionarse únicamente con actividades o derechos sometidos a la comunicación previa o la declaración responsable, pues se trata de infracciones que pueden producirse respecto de actividades o del ejercicio de derechos no sujetos a dicho régimen. Debe tenerse en cuenta además que para que tales conductas puedan ser sancionables, deben haberse establecido previamente como obligaciones de los ciudadanos, lo cual únicamente es posible efectuar mediante normas con rango de Ley, tal como exigen los artículos 39.1 y 40.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En el presente caso no puede interpretarse que se da cumplimiento al citado requisito al tener rango de ley la norma proyectada, pues el artículo 39 bis .1 de la citada Ley 30/1992, dispone con carácter básico como principio de intervención de las Administraciones públicas la obligación de elegir la medida menos restrictiva y la de motivar su necesidad, aspectos estos que imposibilitan el establecimiento de estas obligaciones con carácter general para todos los procedimientos sujetos a este régimen. En consecuencia, en caso de que se opte por su mantenimiento, las citadas infracciones deberían completarse, con la indicación que ello ocurrirá únicamente en los supuestos en que dicha investigación o comparecencia venga impuesta por una norma con rango de ley.*

En virtud de lo expuesto, considera este Consejo que dicha adaptación de los regímenes sancionadores de los distintos ámbitos sectoriales al nuevo régimen de comunicaciones previas y declaraciones responsables, debe realizarse de forma simultánea a éste, de manera que la norma legal pueda ponderar adecuadamente el interés público que se pretende preservar, criterio éste que ha sido el adoptado por el legislador estatal en la Ley 25/2009, de 23 de diciembre, de Modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (por ejemplo se introdujeron nuevos tipos infractores en materia de metrología (artículo 11), industria (artículo 13), Sector Eléctrico (artículo 18), hidrocarburos (artículo 19), telecomunicaciones (artículo 28), vías pecuarias (artículo 31) y aguas (artículo 33).

*Dicho criterio ha sido también el utilizado hasta la fecha por el legislador autonómico tanto en la Ley 7/2009, de 17 de diciembre, que modifica diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12-12-2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los Servicios en el Mercado Interior (donde se modifican los regímenes sancionadores en materia de vías pecuarias, turismo y actividades feriales) y en las posteriores leyes 7/2011, de 21 de marzo de Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha y 1/2013,*

*de medidas para la dinamización y flexibilización de la actividad comercial y urbanística de Castilla-La Mancha”*

Mediante Ley 7/2013, de 21 de noviembre, de adecuación de Procedimientos Administrativos, Reguladora del Régimen General de Declaración Responsable y Comunicación Previa fue aprobado el Anteproyecto, atendándose la observación esencial realizada en el dictamen y la mayoría de las restantes observaciones no esenciales efectuadas.

- Dictamen número 306/2013, de 23 de septiembre, solicitado por la Consejería de Hacienda, sobre el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de Castilla-La Mancha para 2014.

La Exposición de Motivos del texto normativo describía las líneas maestras de la acción de gobierno que pretendía llevarse a cabo a través de los Presupuestos Generales, que se articulaban en torno a la aplicación de principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, responsabilidad y transparencia, y en el marco de equilibrio presupuestario definido por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y en la Ley 11/2012, de 21 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

La consideración esencial que recogía el dictamen tenía por objeto el artículo 10. del Anteproyecto, que regulaba el denominado “*Fondo de Contingencia*”. Disponía este precepto la consignación de dicho fondo en el capítulo V del presupuesto de gastos, de acuerdo con el mandato contenido en el artículo 31 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Estabilidad Financiera, y en el artículo 7 de la homóloga Ley autonómica 11/2012, de 21 de diciembre.

El Consejo estimaba que, “*en cuanto al destino que ha de darse a dicho fondo se observa algún matiz en su redacción que lo diferencia respecto a la regulación contenida en las dos leyes precitadas, y que puede tener su importancia respecto a la finalidad con la que ha sido regulado y las necesidades a las que finalmente se destine. Así, mientras que tanto en la ley orgánica estatal como en la autonómica se dispone que está destinado a atender “necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado”, en el artículo objeto de estudio se señala que estará destinado a “financiar las necesidades que pudieran surgir en el ejercicio corriente y fueran inaplazables, de carácter no discrecional y que no tuvieran en todo o en parte la adecuada dotación presupuestaria”.*

La inclusión de este último inciso permite que el citado fondo pueda ser destinado no solamente a necesidades que no hayan sido previstas en el Presupuesto, y por lo tanto carecen de consignación presupuestaria, sino también a aquellas otras que, aun teniendo consignación, su dotación presupuestaria resulte insuficiente, en cuyo caso se vería ampliado el destino que para el mismo prevé la Ley orgánica y la autonómica citadas al referirse únicamente a necesidades “no previstas en el presupuesto”.

Advierte este Consejo que la redacción que acoge el anteproyecto que se dictamina seguiría la prevista en el artículo 50 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, pues señala este precepto, regulador del “Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria”, que el mismo ha de destinarse a “hacer frente durante el ejercicio presupuestaria a necesidades inaplazables, de carácter no discrecional para las que no se hiciera en todo o en parte, la adecuada dotación de crédito”. Sin embargo, una interpretación de la literalidad de los términos con los que aparece regulado el mismo en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria -que han sido seguidos por la autonómica-, induce a entender que el destino del fondo se perfila más restrictivo por cuanto sólo podría serlo para gastos que no hayan podido ser previstos ni planificados a la hora de elaborar los presupuestos y por lo tanto carecen de consignación presupuestaria.

No estando al alcance de la Comunidad Autónoma la regulación del destino de dicho fondo, por cuanto según el artículo 31 de la citada Ley Orgánica 2/1012, de 27 de abril -y conforme ya advirtió este Consejo en su dictamen 199/2012, de 19 de septiembre, si bien en este caso las diferencias entre la regulación examinada y la prevista en la Ley Orgánica eran mucho más evidentes,- las diversas Administraciones Públicas sólo pueden determinar la cuantía y las condiciones de aplicación de dicha dotación, entiende este Consejo que la redacción del precepto objeto de estudio respecto al destino que ha de darse al fondo, debería adecuarse a la establecida en la referida Ley Orgánica estatal.

Sin perjuicio de cuanto se acaba de exponer procede asimismo advertir que los términos empleados para regular el destino del fondo de contingencia en el artículo objeto de estudio, no son concordantes con los del artículo 12.4 del anteproyecto, pues en este último precepto se vuelve a aludir a necesidades “de carácter discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado”.

Mediante Ley 10/2013, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2014, fue aprobada definitivamente la norma proyectada, siendo atendida la observación esencial formulada.

2.- Dictámenes de especial trascendencia en los que no se efectuaron consideraciones esenciales al Anteproyecto.

- Dictamen número 8/2013, de 16 de enero de 2013, solicitado por la Consejería de Empleo y Economía, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas para la Dinamización y Flexibilización de la Actividad Comercial y Urbanística de Castilla-La Mancha.

En la Exposición de Motivos del Anteproyecto se explicaban sucintamente las razones que justificaban la iniciativa legislativa, encaminada a favorecer una dinamización de la actividad comercial en la Región con medidas de flexibilización de la oferta y de simplificación de los trámites administrativos dirigidas a iniciar o transmitir las actividades.

De todas las observaciones realizadas por el Consejo, merece especial mención la efectuada al artículo 7, apartado 4 del Anteproyecto, que daba una nueva redacción al artículo 158 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (en adelante, TRLOTAU).

Dicho apartado disponía que “*se modifica el contenido del artículo 158, pasando el referido precepto a tener la siguiente redacción:*

“Artículo 158. El procedimiento de comunicación previa.

*1. El promotor de las actuaciones a las que sea aplicable el artículo anterior podrá iniciarlas a partir del momento de presentación de la comunicación previa. La comunicación deberá ir acompañada de una descripción suficiente del acto, la operación o la actividad y de fotocopia de los permisos y autorizaciones que requiera el acto, la operación o la actividad de conformidad con la restante normativa que sea aplicable. [ ] En los supuestos previstos en el número 3 del artículo anterior además deberá presentarse: [ ] a) La declaración responsable regulada en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común, en la que se manifieste el cumplimiento de la legislación vigente. [ ] b) La documentación técnica exigible. [ ] c) La liquidación de la tasa, o precio, o contraprestación económica que en su caso corresponda. [ ] 2. [...]*”.

El Consejo estimaba en su dictamen que “*los supuestos contemplados en número 3 del artículo anterior -el 157-, aludido en el precepto analizado, son pre-*

*cisamente: “a) El ejercicio de aquellas actividades de comercio minorista y de prestación de servicios incluidas en el Anexo de la Ley X/20XX, de XX de XX, de Medidas para la dinamización y flexibilización de la actividad comercial y urbanística en Castilla-la Mancha, que no afecten al patrimonio histórico-artístico ni impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público” y “b) Las obras necesarias para el acondicionamiento de los establecimientos en los que se pretendan implantar las actividades señaladas en la letra anterior cuando no requieran la presentación de un proyecto de obra, de conformidad con la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación”.*

De tal modo, la redacción proyectada para el mencionado artículo 158.1 del TRLOTAU configura un supuesto de intervención administrativa a posteriori, para cuyo desencadenamiento se exigiría simultáneamente al interesado la formulación de una comunicación previa y la presentación de una declaración responsable.

Esta forma acumulativa de concebir la exigencia de dichos instrumentos administrativos de control no parece, a juicio de este Consejo, la más acorde con las reglas de la lógica o con los principios de economía procesal y eficiencia que deben presidir las relaciones con los ciudadanos, al tiempo que presenta posibles problemas de compatibilidad con una interpretación estricta de las previsiones generales plasmadas en los artículos 5.c) y 7 de la tan citada Ley Paraguas, 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, de cuyo tenor se infiere el tangible planteamiento alternativo del recurso a ambas figuras.

La definición de estos dos instrumentos de fiscalización de actividades -la declaración responsable y la comunicación previa-, como elementos sustitutivos de permisos, licencias o autorizaciones, ha quedado plasmada con el carácter de normativa básica en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, -añadido por el artículo 2.3 de la citada Ley 25/2009, de 22 de diciembre-, donde se insertan las siguientes clarificaciones conceptuales:

“Declaración responsable y comunicación previa [ ] 1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. [ ] Los requisitos a los que

se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. [ ] 2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación previa aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1. [ ] 3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones previas producirán los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente y permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas. [ ] No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente. [ ] 4. La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a una declaración responsable o a una comunicación previa, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable o comunicación previa, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar. [ ] Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación. [...]”.

Con más claridad se determina su carácter alternativo en el actual tenor del artículo 84.1.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, que señala sobre ambas figuras: “1. Las Entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: [...] [ ] c) Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [...]”.

Asimismo, centrándose en el examen de la normativa básica estatal con la que primordialmente entronca la iniciativa: las medidas de impulso al comercio contenidas en el Título I de la citada Ley 12/2012, de 26 de diciembre, se percibe

de forma especialmente nítida la concepción alternativa de ambas figuras en el ámbito de regulación tratado, habida cuenta de que el artículo 4 de dicha disposición –tras abordar en el anterior los casos de inexigibilidad de licencias de inicio actividad y de obras de acondicionamiento de locales-, establece sobre el recurso a ambas figuras: “Artículo 4. Declaración responsable o comunicación previa [ ] 1. Las licencias previas que, de acuerdo con los artículos anteriores, no puedan ser exigidas, serán sustituidas por declaraciones responsables, o bien por comunicaciones previas, de conformidad con lo establecido en el artículo 71.bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, relativas al cumplimiento de las previsiones legales establecidas en la normativa vigente. En todo caso, el declarante deberá estar en posesión del justificante de pago del tributo correspondiente cuando sea preceptivo. [ ] 2. La declaración responsable, o la comunicación previa, deberán contener una manifestación explícita del cumplimiento de aquellos requisitos que resulten exigibles de acuerdo con la normativa vigente incluido, en su caso, estar en posesión de la documentación que así lo acredite y del proyecto cuando corresponda. [...]. [ ] 4. Cuando deban realizarse diversas actuaciones relacionadas con la misma actividad o en el mismo local en que ésta se desarrolla, las declaraciones responsables, o las comunicaciones previas, se tramitarán conjuntamente”.

A la vista de toda la regulación mencionada, cabe remitirse a lo ya expuesto por este Consejo en su dictamen 252/2010, de 10 de noviembre, relativo al anteproyecto de Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Castilla-La Mancha, en el que, planteándose una cuestión similar, se expuso: “Los artículos 5 y 7 de la llamada Ley “Paraguas”, 17/2009, de 23 de noviembre, así como el nuevo artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, -reproducido en la Consideración III-, al igual que toda la normativa que se ha ido aprobando con el fin de sustituir los regímenes autorizatorios preexistentes a la Directiva 2006/123/CE por otros sistemas de control a posteriori, recurren alternativamente a una de las dos figuras analizadas -bien la declaración responsable o bien la comunicación previa-, pero no a una sucesión acumulada de las dos, sin que se alcance a comprender por qué en el supuesto tratado en el referido artículo 18, de autorización de establecimientos, quieren recabarse ambas manifestaciones, toda vez que los efectos garantistas que se logran con la recepción de la declaración responsable vienen a subsumir los de menor rigurosidad que han sido ideados para configurar el trámite de comunicación previa; circunstancia esta que vendría a justificar la posibilidad de que en determinados casos pueda iniciarse la actividad incluso antes de la presentación de la comunicación previa, auspiciada por el artículo 71. Bis. 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”.

En virtud de todo lo anterior, en opinión de este Consejo la exigencia acumulativa de comunicación previa y declaración responsable contemplada en el proyectado artículo 158.1 del TRLOTAU, prevista para los supuestos de inicio de actividades comerciales o de servicios y los de ejecución de obras de mero acondicionamiento de establecimientos no precisadas de proyecto obra, incurre en una práctica reiterativa o redundante que podría eludirse sin dificultad, de suerte que en tales casos se opte por la exigencia de uno solo de los dos mecanismos objeto de consideración, atendiendo a la potencial trascendencia de las eventuales consecuencias que pudieran derivarse de cada tipo de actuación.

*b) De otro lado, en la futura redacción prevista para el artículo 158.1 c) del TRLOTAU no parecen contemplarse del modo más idóneo los tipos de ingresos de derecho público dimanantes del desarrollo de las actividades que se someten a procedimiento de comunicación previa, cuyo pago ha de ser acreditado por el comunicante mediante documentación adjunta. Como las actividades de referencia -artículo 157.3- pueden comprender obras eventualmente sujetas al Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras, no hay que descartar la posibilidad de devengo de un impuesto. Por ello, se recomienda sustituir la mención a “la tasa, o precio, o contraprestación económica que en su caso corresponda”, por otra expresión más genérica y omnicomprendiva que haga alusión a la justificación de la liquidación de los tributos y demás ingresos de derecho público o privado que correspondan, que parece más acorde con la tipificación de recursos prevista en el artículo 2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales -Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.-, y con lo reseñado en el inciso final del artículo 4.1 de la tan citada Ley 12/2012, de 26 de diciembre”.*

Por último, el dictamen también contenía un apartado c) en relación con este artículo 158, en el que se sugería que la totalidad del contenido del mismo se reordenara para dotarlo de una sistemática más coherente que facilitara su comprensión.

Mediante Ley 1/2013, de 21 de marzo, de Medidas para la Dinamización y Flexibilización de la Actividad Comercial y Urbanística en Castilla-La Mancha se aprobó el texto definitivo del Anteproyecto, habiéndose atendido en su totalidad las observaciones realizadas en el dictamen comentado.

- Dictamen número 277/2013, de 4 de septiembre de 2013, solicitado por la Consejería de Hacienda, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha.

En la memoria inicial del anteproyecto, suscrita por el Director General de



Tributos y Ordenación del Juego, se indicaba que en la iniciativa legislativa emprendida se sistematizaban y actualizaban todas las disposiciones contenidas en la Ley 9/2008, de 4 de diciembre, de medidas en materia de tributos cedidos, que en el año 2012 fue objeto de modificación en tres ocasiones, incrementando con ello la seguridad jurídica, y estableciendo nuevos beneficios tributarios en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Se señalaban también como objetivos de estas medidas tributarias la incorporación de incentivos para potenciar el tejido empresarial y a los emprendedores y PYMES de la región; la adopción de medidas indirectas que incidieran en el fomento del empleo y de la recuperación económica; y paliar los efectos de la actual situación económica entre grupos de población más afectados por la misma.

El contenido del Anteproyecto fue objeto de algunas observaciones de menor entidad tendentes a la mejora del texto normativo, resultando de mayor interés la mención a la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en su Sentencia 150/1990, de 4 de octubre, en la que se resalta la importancia que tiene la técnica legislativa empleada en el caso de normas de carácter tributario para garantizar la seguridad jurídica. Según el Alto Tribunal, “[...] *los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos exigen que la norma sea clara para que los ciudadanos sepan a qué atenerse ante la misma. En este orden de exigencias no cabe subestimar la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas, singularmente en un sector como el tributario que, además de regular actos y relaciones jurídicas en masa que afectan y condicionan la actividad económica global de todos los ciudadanos, atribuye a éstos una participación y un protagonismo crecientes en la gestión y aplicación de los tributos. Resulta inexcusable en este contexto el esfuerzo del legislador, tanto estatal como autonómico, por alumbrar una normativa tributaria abarcable y comprensible para la mayoría de los ciudadanos a los que va dirigida; puesto que una legislación confusa, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia.* [...]” (Fundamento Jurídico octavo).

Por lo demás el Consejo Consultivo consideró acertada la opción seguida por la Dirección General desde la que se impulsó la iniciativa legislativa, consistente en elaborar una nueva Ley que sistematizase y actualizase todas las disposiciones contenidas en la Ley 9/2008, de 4 de diciembre, en lugar de proceder a una nueva

modificación de la misma, y ello porque “*la adopción de esta última solución –que conllevaría la aprobación de un quinto anteproyecto de Ley modificativo– habría contribuido a incrementar la dispersión normativa con los riesgos que ello conlleva para la seguridad jurídica en tanto que se dificulta el conocimiento y aplicación de la norma*”

*La aprobación de una nueva Ley, sigue además la línea recomendada por las Directrices de Técnica Normativa establecidas mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, en cuyo apartado I.i).50 establece lo siguiente: “Como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Por tanto, las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo”*”.

El texto definitivo recogido por la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha sólo atendió alguna de las observaciones realizadas al Anteproyecto, que como se ha indicado, no comprometían la validez de la norma propuesta al no ser consideradas de carácter esencial.

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 2013:

- Dictamen número 141/2013, de 2 de mayo, solicitado por la Consejería de Agricultura, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se deroga parcialmente la Ley 8/2003, de 20 de marzo, de la Viña y el Vino de Castilla-La Mancha, y se deroga la Ley 11/1999, de 26 de mayo, por la que se crea la indicación geográfica de vinos de Castilla-La Mancha.
- Dictamen 346/2013, de 23 de octubre, solicitado por la Consejería de Hacienda, sobre el Anteproyecto de Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2014.
- Dictamen número 354/2013, de 30 de octubre, solicitado por la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, sobre el Anteproyecto de Ley de Creación del Colegio Oficial de Periodistas de Castilla-La Mancha.