

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

M^a Joaquina Guerrero Sanz

Letrada del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

Recibido: 1-3-2015
Aceptado: 16-6-2015

Como en periodos anteriores, la labor del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en el año 2014, 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-, se ha concretado en la emisión de diez 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.

Como viene siendo habitual, en la exposición que se realizará sobre la doctrina más relevante establecida por estos dictámenes, se recogerá el contenido más destacable de seis de los mismos, en los que el Consejo Consultivo realizó consideraciones de carácter esencial que conviene recordar como doctrina más significativa referida a la materia que nos ocupa.

El esquema que se seguirá en cada uno de los apartados del presente trabajo se estructurará, a su vez, en tres bien diferenciados, referidos a la finalidad del anteproyecto, consideraciones fundamentales emitidas por el Consejo y, en su caso, 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 50/2014, de 19 de febrero, solicitado por la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, sobre el anteproyecto de Ley de Museos de Castilla-La Mancha.

La Memoria justificativa de la norma sometida a dictamen recogía una amplia descripción de la realidad museística de la Región, con indicación de los centros existentes, los datos sobre su titularidad, registros estadísticos de visitas, fondos disponibles y medios personales empleados. El objetivo fundamental de aquélla se describía en el artículo 1, que era el de regular las instituciones museísticas de interés para Castilla-La Mancha.

El dictamen realizó las consideraciones de carácter esencial que se pasan a describir.

En cuanto al ámbito de aplicación de la Ley, se señaló en primer término que

el apartado 3, del artículo 1, relativo al alcance de la Ley respecto de los museos estatales cuya gestión ha sido asumida por la Junta de Comunidades por vía convencional a través del cauce previsto en el artículo 33.5 del Estatuto de Autonomía, venía a configurar un sistema de fuentes en dicha materia que no tenía engarce constitucional.

Así, dicho apartado, en la última versión sometida a dictamen, establecía que: [...] 3. *Los museos de titularidad estatal cuya gestión esté transferida a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se regirán por lo previsto en los convenios correspondientes, en la legislación estatal y, en su defecto, por lo previsto en la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo*".

El Consejo señaló al respecto que *"en los museos estatales gestionados por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ésta ostenta únicamente competencias de carácter ejecutivo, desprovistas, por tanto, de potestades legislativas o reglamentarias -salvo, en el segundo caso, las de orden organizativo inherentes a las funciones de gestión asumidas-. De tal modo, resulta improcedente que quiera configurarse esta Ley, genéricamente, como un cuerpo legal de aplicación supletoria, que opere en defecto de normativa estatal o de previsiones en los convenios que rigen la mencionada cesión de gestión, al tratarse de un ámbito normativo que corresponde al Estado"*.

En consonancia con los planteamientos formulados por este Consejo en su dictamen 175/2010, de 15 de septiembre, relativo al anteproyecto de Ley de la Lectura y de las Bibliotecas de Castilla-La Mancha, y con la línea doctrinal marcada por el Tribunal Constitucional, a juicio del Consejo, *"el artículo 1.3 analizado debería utilizar otra construcción definitoria del ámbito de aplicación de la Ley que no suscite ningún tipo de injerencia sobre las competencias normativas del Estado y que no suponga una construcción jurídica improcedente respecto al sistema constitucional de fuentes, donde la regla de supletoriedad de bloques normativos está configurada en favor del derecho estatal -artículo 149.3 de la Constitución-. De tal modo, parece más procedente retornar a la fórmula contemplada al efecto en el primer borrador del texto proyectado, donde se señalaba para esta clase de museos que "3. Los museos de titularidad estatal cuya gestión esté transferida a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se regirán por lo previsto en la normativa estatal y en los convenios de transferencias"*.

"Además, el singular sistema de reparto de atribuciones imperante en relación con este tipo de museos estatales, cuya gestión fue asumida por la Junta de

Comunidades con arreglo a las estipulaciones recogidas en los correspondientes convenios -aparentemente, todavía las plasmadas en el citado Convenio de 24 de septiembre de 1984-, aconseja también replantearse la necesidad de mantener los preceptos específicos que, ulteriormente, contemplan el tratamiento de determinadas incidencias en este tipo de museos, como las referentes a las salidas de fondos -artículos 30.3 y 34.4 y 5-; pues, aunque en ellos solo se refleje el mero sometimiento a la normativa estatal aplicable o a los convenios existentes, ello ya vendría dado por la previsión de carácter general acogida en el artículo 1.3.

Como muestra paradigmática de los efectos totalmente inapropiados que pueden llegar a tener este tipo de remisiones reiterativas e innecesarias, hay que mencionar, en este caso, la ulterior referencia al artículo 34.3 acogida en el artículo 59.a), en cuya virtud se tipifica como infracción muy grave “la salida y traslado de fondos de las instituciones museísticas, sin contar con las autorizaciones expresadas en el artículo 34, apartados dos y cuatro”. Es decir, contemplando el artículo 34.4, únicamente, que “la salida de fondos museísticos de titularidad estatal de cualquiera de los museos de titularidad estatal gestionados por la Administración Regional, necesitará autorización del órgano competente de la Administración del Estado” y que “las solicitudes deberán efectuarse de acuerdo con la normativa del Estado en esta materia”, carece de fundamento competencial y de lógica jurídica que pretenda configurarse como tipo infractor la inobservancia de esas normas, en cuanto pertenecientes a un bloque normativo ajeno a la competencia que sustenta la potestad legislativa ejercitada, toda vez que correspondería al Estado determinar legislativa y reglamentariamente el régimen sancionador o disciplinario aplicable a tal clase de incumplimientos.

Asimismo, ligado a lo previsto en el artículo 1.3, convendría reconsiderar la viabilidad de establecer imperativamente el otorgamiento de reconocimiento oficial a los museos estatales -con o sin gestión transferida, (artículo 8.2)-, a tenor de sus inciertas consecuencias para los mismos en relación con determinadas previsiones del articulado de la Ley, como las que, sin ánimo de ser exhaustivo, seguidamente se mencionan:

- Artículo 10.1, relativo a la obligación de apertura.*
- Artículo 11.3, referente a la aplicación general del capítulo III del título I (artículos 12 al 15).*
- Artículo 27.1, concerniente a la tenencia de Libros de Registro.*
- Artículo 29, sobre informatización de inventarios”.*

Si bien en el caso de los museos cuya gestión se ha reservado el Estado, lo previsto en el artículo 1.2 permitiría considerar que no están sujetos en modo alguno a las previsiones de la Ley, para aquellos otros de gestión autonómica, algunos de los preceptos aludidos llevan implícitos deberes y obligaciones que, de reputarse más allá de las funciones de gestión ejercidas según lo pactado, podrían requerir formalmente de una asunción convencional, sin la cual su aplicabilidad quedaría viciada por la improcedencia del régimen de supletoriedad contemplado en el artículo 1.3 del anteproyecto.

Paralelamente, cabría replantearse la procedencia de las encomiendas de actuaciones sobre cartas de servicios, estructura orgánica o plantillas de personal e informatización de inventarios enunciadas en las disposiciones adicionales primera, tercera y quinta, respecto de los museos estatales de gestión autonómica, en la medida en que tales actuaciones pudieran hallarse condicionadas por las pautas de gestión que vengan impuestas por la normativa estatal o por la distribución de facultades dimanante de las estipulaciones del Convenio de aplicación. En este último sentido, conviene hacer notar que, según el apartado 3.1 del referido Convenio de 24 de septiembre de 1984, “la Dirección de los Museos y Archivos de titularidad estatal a que se refiere el presente Convenio, se designará por la Administración del Estado”, lo que ha de ponerse en conexión con el contenido de las funciones directivas enunciadas en el artículo 16 del citado Real Decreto 620/1987, de 10 de abril, y con el propio régimen general de funcionamiento establecido por dicha norma reglamentaria”.

Tras el extenso razonamiento de sus observaciones, el Consejo efectuó las siguientes recomendaciones:

“a) Debería suprimirse por improcedente el inciso final del artículo 1.3 del anteproyecto examinado, relativo al régimen de supletoriedad previsto para los museos estatales de gestión autonómica.

b) Para el resto de normas que por su generalidad o ambigüedad pudieran sugerir una vocación expansiva respecto de estos museos estatales de gestión transferida, se recomienda que los preceptos respectivos introduzcan las correspondientes cautelas o puntualizaciones, en orden a garantizar el necesario respeto de la normativa estatal de aplicación y de las previsiones convencionales que rijan la singular fórmula de gestión arbitrada al amparo del artículo 33.5 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

c) Asimismo, dada la inadecuación de considerar aplicable esta norma de

rango legislativo a museos estatales, aunque sean gestionados por la Comunidad Autónoma, este Consejo considera más adecuado que, en concordancia con la supresión del último inciso del artículo 1.3, se eliminen también todas las mencionadas referencias a museos estatales de gestión autonómica contenidas en otros artículos de la ley”.

Por último, se realizó una observación en relación a la tipificación de infracciones graves que efectuaba el artículo 60 del anteproyecto, en el que se relacionaban los supuestos configurados como tales. Se incluían entre ellos:

“d) La disgregación de las colecciones y los actos de gestión de las mismas sin observación de las preceptivas comunicaciones y autorizaciones previstas en los artículos 30 y 31. [] [...].

f) La comercialización de copias y reproducciones de fondos museísticos de titularidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sin contar con la autorización expresada en el artículo 38”.

Entendía el Consejo en su dictamen que *“tanto en un caso como en otro las remisiones contenidas en ambos apartados para configurar el tipo infractor parecen ser erróneas. En el supuesto contemplado en el epígrafe d) la lectura del artículo 30, allí mencionado, evidencia que en el mismo -dedicado a la formalización de depósitos-, no se alude, al menos de forma expresa, a ningún tipo de comunicación o autorización. Por otro lado, tampoco el artículo 38, relativo a la realización de copias y reproducciones de piezas museísticas, contiene previsión alguna expresamente asociada a la obtención de algún tipo de autorización.*

Por lo tanto, un adecuado cumplimiento del principio de tipicidad, consagrado por el artículo 129 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, impone que los tipos infractores definidos en ambos apartados sean objeto de la debida clarificación, bien en el artículo 60, bien en los preceptos a los que se remita, que deberán ser los adecuados”.

La disposición finalmente aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha fue la Ley 2/2014, de 8 de mayo, de Museos de Castilla-La Mancha, que atendió las recomendaciones de carácter esencial efectuadas en el dictamen.

- Dictamen número 168/2014, de 21 de mayo, solicitado por la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, sobre el anteproyecto de Ley de Protección Social y Jurídica de la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha.

En la Memoria del anteproyecto se recogían los objetivos pretendidos con la iniciativa que consistían en: renovar el marco normativo de la protección jurídica a la infancia y la adolescencia para adaptarlo a las necesidades actuales de las familias; definir los derechos y deberes de los menores y garantizar su cumplimiento, definir y delimitar las instituciones de protección de los menores; distribuir competencias entre los distintos órganos y servicios de la Administración al objeto de perfilar procedimientos más ágiles; contribuir al ahorro del gasto público mediante el reconocimiento y fomento del acogimiento familiar; favorecer medidas alternativas al internamiento en el ámbito de la responsabilidad penal de los menores infractores fomentando la mediación extrajudicial como mecanismo de conciliación y constituir un régimen sancionador más eficaz.

El texto de la norma sometida a dictamen fue acreedora de las observaciones de carácter esencial que se describen a continuación.

El dictamen comenzó aclarando que “la esencialidad deriva en la práctica totalidad de los preceptos analizados de lo que se percibe como una constante en su redacción consistente en la incorrecta técnica normativa empleada, al reproducir preceptos de las leyes estatales que configuran el marco normativo en el que se ha de desenvolver el anteproyecto, ya citadas en la consideración precedente. Si bien es obvio que no todos los defectos de técnica normativa han de conllevar observaciones esenciales, en los supuestos que más adelante se detallan la esencialidad deriva de que la reproducción de la legislación estatal puede implicar problemas desde la perspectiva de la seguridad jurídica, y por tanto podría conllevar, en caso de mantenerse dichos preceptos en el texto de la ley, su posterior declaración de inconstitucionalidad por infracción de dicho principio, reconocido en el artículo 9.3 de la norma fundamental. Ello implica una posibilidad cierta e inmediata de inconstitucionalidad de origen, a la que hay que añadir (en caso de que esta no fuese apreciada o declarada) lo que más adelante se dirá respecto al riesgo de que se produzcan situaciones de evidente inconstitucionalidad sobrevenida en caso de posteriores modificaciones de la legislación estatal”.

Continuaba exponiendo el Consejo que “*En aras a analizar los citados problemas de seguridad jurídica y, por consiguiente, de constitucionalidad, debe traerse a colación la doctrina del Tribunal Constitucional contenida entre otras en la Sentencia 314/2005, de 21 de diciembre, con cita de la más relevante ju-*

risprudencia anterior mantenida en Sentencias tales como la 62/1996, de 17 de octubre o 150/1998, de 2 de julio, y de la cual se hacen eco pronunciamientos más recientes como los de las Sentencias 18/2011, de 3 de marzo, 137/2012, de 19 de junio y 201/2013, de 5 de diciembre.

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

Este riesgo adquiere una especial intensidad cuando concurre el vicio de incompetencia material de la Comunidad Autónoma, “porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983 [RTC 1983,35]). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (RTC 1982,10) (F.8) y más recientemente recogido en las SSTC 62/1991 (RTC 1991,62) [F.4, apartado b)] y 147/1993 (RTC 1993,147) (F.4) como antes citamos, la simple reproducción por la legislación autonómica además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas” (ibidem). Aunque también hemos precisado que “esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas... por el legislador autonómico (leges repetitae) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados

preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico” (STC 47/2004, de 29 de marzo [RTC 2004,47], F.8)”.

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

*En suma, la inconstitucionalidad se producirá siempre en el caso de repetición de leyes estatales aprobadas en ámbitos de competencia exclusiva del Estado; en cambio, en el caso de las competencias compartidas según el esquema bases-desarrollo, solo podrá hablarse de dicha inconstitucionalidad en los casos en que esta técnica conlleve infracción de la seguridad jurídica. Y esta infracción se produciría, en palabras de López Guerra, “si la norma autonómica indujera a confusión, en el sentido de postular aparentemente que las bases estatales no fueran aplicables” (Luis López Guerra, “La técnica legislativa ante la jurisdicción constitucional”, en *La técnica legislativa a debate*, coords. J. M. Corona Ferrero et alii, Tecnos, Madrid, 1994, p. 303), como podría ser el caso de reproducciones parciales, o con añadidos u omisiones. En general, como alternativa a la reproducción se ha postulado doctrinalmente la remisión (véase López Guerra, *op. cit.*, pág. 303), o la indicación expresa de que un artículo es repetición de otra ley (Piedad García-Escudero Márquez, “Manual de técnica legislativa”, Civitas, Madrid, 2011, p. 235), si bien esta última opción solo resulta aplicable, como más adelante se dirá, al caso de competencias compartidas.*

Los reparos que a continuación se realizan a diversos preceptos del anteproyecto tienen la mayoría encaje en el segundo de los supuestos que contempla el Tribunal Constitucional (repetición de leyes estatales en materia de competencia exclusiva del Estado). En efecto, la reproducción se refiere a materias en las

que la Comunidad Autónoma carece por completo de competencia, al incidir en ámbitos como el civil, penal o procesal, cuya regulación competen en exclusiva al Estado, ex artículo 149. 1.6^a y 8^a de la Constitución.

Cabe señalar que por lo que respecta al ámbito penal, ninguna Comunidad Autónoma posee competencias legislativas en la materia. En el ámbito procesal, también la legislación es competencia exclusiva del Estado, si bien en este caso sin perjuicio de las “necesarias especialidades que [...] se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”, de acuerdo con el artículo 149.1.6^a de la Constitución, y que según el Tribunal Constitucional (por ejemplo en STC 47/2004, de 25 de marzo), requiere justificación de la directa y necesaria conexión entre dichas peculiaridades sustantivas y especialidades procesales. Por su parte, en el ámbito civil, cuyas competencias aparecen atribuidas al Estado “sin perjuicio de la conservación, modificación o desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan”. La existencia de competencias autonómicas compartidas en este ámbito podría validar, de acuerdo con la doctrina constitucional expuesta, una posible reproducción de preceptos del Código Civil por parte del legislador autonómico, pero no es este el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha que carece por completo de competencias en dicho orden civil. Cabe a estos efectos traer a colación la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la reciente Sentencia 81/2013, de 11 de abril (RTC 2013\81) en la que con motivo de una cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con diversos preceptos de la Ley 11/2001, de 19 de diciembre, de las uniones de hecho de la Comunidad de Madrid, se afirma lo siguiente: “[...] El problema constitucional que la regulación descrita plantea es que -como no podía ser de otro modo, atendiendo a la finalidad que persigue- dicho efecto se inserta de lleno en el ámbito de las relaciones personales y patrimoniales de los integrantes de la unión de hecho, teniendo, por tanto, una naturaleza propia de la materia regulada por el Derecho civil. El aludido carácter civil de la regulación que examinamos se ratifica si se tienen en cuenta que determinadas previsiones de este precepto no son sino trasunto de reglas equivalentes contenidas en el Código Civil. [...] [] Las consecuencias del examen de esta regulación desde la perspectiva del orden constitucional de distribución de competencias son claras, pues ya tenemos declarado que las regulaciones relativas a las relaciones interprivatas constituyen reglas de Derecho privado encuadrables en la materia de legislación civil (STC 28/2012, de 1 de marzo, FJ 5), relaciones interprivatas en las que, indudablemente se integran los pactos de contenido económico y patrimonial a los que se refieren estos preceptos. En dicha materia el Estado ostenta, conforme al primer inciso del art. 149.1.8 CE, la competencia exclusiva

sobre “legislación civil; sin perjuicio de la conservación, modificación o desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan”. Esta última circunstancia, la previa existencia de un Derecho civil foral o especial, no concurre en el caso de la Comunidad de Madrid, cuyo Estatuto de Autonomía no recoge mención alguna a competencias autonómicas en este ámbito. [] Por tanto, como quiera que la Comunidad de Madrid no ostenta competencias sobre Derecho civil foral o especial, la regulación del art. 4 de la Ley 11/2001 se sitúa extramuros de sus facultades legislativas y vulnera las competencias del Estado, tal como las mismas se establecen en el art. 149.1.8 CE, debiendo ser declarado, por ello, inconstitucional y nulo”.

No obstante lo anterior, se efectúan también algunos reparos a determinados preceptos cuyo contenido es de proclamación constitucional; o que teniendo cabida en la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de “protección y ayuda a los menores” (artículo 31.1.20ª del Estatuto de Autonomía), o en la de “Protección y tutela de menores” (artículo 31.1.31ª), contravienen en algunos de sus extremos a la legislación estatal; y a algunos otros de índole procedimental que encontrando también encaje en la competencia de la Comunidad Autónoma para regular el “procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia” (artículo 31.1. 28ª del Estatuto de Autonomía), no resultan plenamente respetuosos con la normativa estatal reguladora del procedimiento administrativo común contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

*Procede concluir [...] añadiendo que los riesgos advertidos en dichos pronunciamientos constitucionales derivados del empleo de las *leges repetitae*, podrían incrementarse respecto de la norma que se examina si como ha anunciado el Gobierno de la Nación se aprobase finalmente el futuro anteproyecto de Ley de Protección a la Infancia, que hasta donde ha podido conocer este Consejo contendrá, entre otras, previsiones que modificarán la legislación civil, penal y procesal aplicable a la materia. Es previsible, por tanto, que el marco normativo en el que se incardina la norma autonómica que se examina experimente variaciones notablemente significativas, por lo que este Consejo no puede dejar de advertir que los problemas apuntados podrían ser incluso más graves en el futuro, ya que además de los problemas de seguridad jurídica y constitucionalidad en que podrían incurrir algunos preceptos en los casos ya apuntados, podrían darse en un futuro próximo supuestos, incluso dentro de materias en las que tenga competencias la Comunidad Autónoma, de clara inconstitucionalidad sobrevenida de aprobarse la ley autonómica con anterioridad a la estatal y*

modificar ésta los preceptos que son objeto de reproducción”.

De acuerdo con la citada doctrina del Tribunal Constitucional y atendiendo a los límites de la potestad legislativa autonómica en la materia se concretaron las siguientes observaciones al anteproyecto:

1. Título I. “Derechos y deberes de los menores”.- Se recordaba la doctrina recogida en el dictamen 93/1998, de 10 de diciembre, en cuanto a la regulación de derechos y deberes del menor: *“la Comunidad no debe reproducir derechos ya reconocidos por la Constitución, aun cuando queden referidos al menor; ni definir el contenido esencial de los incluidos en la Sección Primera, Capítulo II de su Título Primero como derechos fundamentales y libertades públicas, por cuanto, como se ha dicho, esta tarea está encomendada por el artículo 81.1 del texto constitucional a las Leyes Orgánicas, instrumento normativo que sólo tiene el Estado. Asimismo y por la reserva de Ley Orgánica, la Comunidad no puede entrar a regular materias que hayan sido reguladas por una ley de este carácter; como son las señaladas en la Ley Orgánica 1/1996 ya citada. [] En definitiva en esta materia, la potestad normativa ha de quedar reducida al establecimiento de las actuaciones administrativas encaminadas a hacer efectivos los derechos reconocidos al menor en la Constitución, los Tratados Internacionales suscritos por el Estado español en la materia, y otras Leyes Orgánicas, si bien, siempre que tenga la competencia plena para la regulación de un determinado sector sobre el que la Constitución no haya otorgado un derecho fundamental, sí puede procederse a este reconocimiento, como es el caso del medio ambiente o de la salud”.*

Al hilo de dicha doctrina, el órgano consultivo indicó que no era desconocedor de *“la evolución posterior de la jurisprudencia constitucional en la materia, que en ciertos casos da entrada a la posibilidad de una normativa autonómica en materia de derechos, tanto en el plano estatutario como en el legislativo. A estos efectos es muy importante destacar que el Tribunal Constitucional en algunos de sus pronunciamientos ha validado, aun con límites y con reproches de incorrecta técnica jurídica, la reproducción de preceptos constitucionales en Estatutos de Autonomía. Así lo ha expresado en la Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre (RTC 2007\247), dictada en relación con la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en la que afirmaba que “teniendo los derechos constitucionales la condición de tales como consecuencia de su consagración en la Constitución, es claro que los mismos no pueden ser objeto de regulación por los Estatutos de Autonomía. [] Sin embargo, si el legislador estatutario, simplemente, reprodujera los derechos constitucionales (aunque como ha señalado este Tribunal*

en reiteradas ocasiones, no es técnicamente correcto transcribir en las Leyes los preceptos constitucionales: STC 76/1983, de 5 de agosto [RTC 1983,76], F.23; en igual sentido, STC 118/1996, de 27 de junio [RTC 1996,118], F.12, entre otras) lo relevante desde la perspectiva de su constitucionalidad será el alcance de dicha reproducción. En tal sentido, si el legislador estatutario va más allá de la mera reproducción e incide en los derechos fundamentales, tales previsiones, que tendrán la eficacia señalada en el párrafo c) anterior, sólo serán legítimas si, además, guardan relación con alguna de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, incurriendo en inconstitucionalidad en caso contrario”.

La citada sentencia hace también referencia a la posibilidad de que normas autonómicas con rango de ley intervengan en el desarrollo de los derechos constitucionales, si bien poniendo límites y requisitos a esta posibilidad: “La interpretación del art. 53 de la Constitución en el marco general de ésta obliga a entender, en consecuencia, que, si bien la regulación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del Título I de la Constitución requiere siempre una norma de rango legal, esta norma sólo ha de emanar precisamente de las Cortes Generales cuando afecte a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Cuando la norma legal, aunque con incidencia sobre el ejercicio de derechos, no afecte a las condiciones básicas de tal ejercicio, puede ser promulgada por las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos les atribuyan competencia legislativa sobre una materia cuya regulación implique necesariamente, en uno u otro grado, una regulación del ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados” (STC 37/1981, FJ 2). En fin, dicha decisión, cuya jurisprudencia se ha mantenido en otras posteriores, se refiere también a la posibilidad de que la legislación autonómica pueda proceder a la interpretación de preceptos constitucionales: “dos criterios pueden extraerse de la doctrina contenida en la STC 76/1983 y complementarias aludidas. El primero consiste en señalar que lo que le está vedado al legislador, estatal o autonómico, es la interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional de reparto competencial con pretensión de vinculación general a todos los poderes públicos, imponiéndoles su propia interpretación de la Constitución. Y el segundo, consecuencia del anterior, se traduce en que los poderes legislativos constituidos, estatal o autonómico, ejercerán su función legislativa de modo legítimo cuando, partiendo de una interpretación de la Constitución, sus normas se dirijan a su ámbito competencial, ejerciendo las competencias propias, siempre que, al hacerlo, no pretendan imponer a todos los poderes públicos, como única, una determinada opción interpretativa del precepto constitucional [...]” (STC 247/2007, de 12 de diciembre, f. j. 8).

En suma, la mera repetición de preceptos constitucionales (y en particular, de derechos fundamentales) es una técnica admisible, pero desaconsejable desde la perspectiva técnica. Pero además, la misma se vuelve inconstitucional siempre que no sea una estricta reiteración, implicando cualquier añadido, u cuando tenga cualquier tipo de incidencia en una regulación que corresponde exclusivamente a la norma fundamental. Por su parte, en lo relativo al desarrollo de los derechos constitucionales (o de los principios rectores del capítulo III del título I de la Constitución), la legislación autonómica puede intervenir siempre que no afecte a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes, ya que esta es una competencia exclusiva del Estado ex artículo 149.1.1^a.

Como consecuencia de lo anterior, en el supuesto que se examina es legítimo que el anteproyecto de ley autonómica contenga un título dedicado a los derechos y deberes de los menores, pero hay que atender a la regulación contenida en cada uno de sus preceptos. Así, por un lado, es inadecuada la reproducción, en los preceptos que a continuación se detallan, del reconocimiento de derechos fundamentales de rango constitucional, cuya proclamación corresponde al poder constituyente, y su desarrollo y regulación, al menos en sus aspectos esenciales en los términos ya explicados, únicamente compete al legislador estatal orgánico en virtud de lo previsto en el artículo 81.1 de la Constitución, por lo cual merecen un reparo esencial. Tal es el caso del artículo 7.1 que “de acuerdo con la Constitución Española” reconoce el derecho a la vida y la integridad física de los menores, dado que dicho reconocimiento solo puede ser obra del propio poder constituyente; y del artículo 14, dado que reconoce el derecho del menor a la “formación educativa”, y que es una reiteración parcial del artículo 27 de la Constitución, al cual sin embargo se añaden otras consideraciones. En estos casos, y dada la oportuna referencia general al marco constitucional y legal contenida en el artículo 6, se aconseja suprimir las reproducciones, que a veces son parciales, pues pueden implicar diferencias o conllevar un cierto desarrollo que no corresponde llevar a cabo al legislador autonómico. Si por el contexto se considera necesario, bastaría una mención del derecho y del precepto constitucional que lo contiene, ya que no debe ser la ley autonómica la que “reconozca” el derecho.

Como ya se anticipó, la mayoría de los preceptos que son objeto de esta consideración esencial contienen reproducciones de leyes estatales en ámbitos de competencia exclusiva del Estado, Por ello, una vez fundamentados los motivos de la esencialidad, se procederá a una referencia breve a cada uno de ellos, señalando cuál es el precepto que reproducen. En cuanto al Capítulo I,

“Derechos de los menores”, ha de estimarse contrario al orden de distribución de competencias el artículo 8.2 que define el concepto de “intromisión ilegítima” en el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, aspecto que viene definido en el artículo 4.3 de la Ley Orgánica 1/1996; el artículo 9.1 en cuanto prevé que los padres, tutores o guardadores velen porque la información a la que accedan los menores sea veraz, plural y respetuosa con los principios constitucionales, extremo recogido en el artículo 5.3 de la citada Ley Orgánica; el artículo 10.2 que señala límites al derecho de libertad de expresión y define el contenido del mismo, innovando el contenido del artículo 8 de la Ley Orgánica 1/1996; el artículo 11.1 que reconoce el derecho del menor a la participación en los diferentes ámbitos, previsto en el artículo 7 de la Ley Orgánica; y el artículo 19 que reconoce el derecho de los niños y adolescentes a vivir con sus padres, aspecto que se recoge en el artículo 154 del Código Civil como deber derivado de la patria potestad”.

2. Título II. “Situación de riesgo, desamparo, conducta inadaptada y las medidas de protección”. En el Capítulo IV, “Declaración de desamparo”, el artículo 37.1 definía la situación de desamparo transcribiendo la definición recogida en el artículo 172.1 del Código Civil.

En el Capítulo V, “Tutela”, el artículo 40.2 preveía que la asunción de la tutela llevara consigo la supresión de la patria potestad o la tutela ordinaria, declarando que serían válidos los actos de contenido patrimonial que realizaran los padres o tutores en representación del menor y que fueran beneficiosos para él, regulación esta de carácter civil prevista en el artículo 172.1 del Código Civil; el artículo 41.1 enumeraba las causas en que podría cesar la tutela derivada de una situación de desamparo, materia civil sobre la que la Comunidad Autónoma no tiene competencia.

En el Capítulo VI, “Guarda”, el artículo 43 enumeraba los supuestos en los que la Administración asumiría la guarda de un menor, materia regulada en el artículo 172.1 y 2 del Código Civil. El artículo 45 se refería al ejercicio de la guarda, señalando en el apartado 1 que se realizaría mediante acogimiento familiar o residencial, norma establecida en el artículo 172.3 del Código Civil. Por su parte, el apartado 2 dejaba abierto de modo inespecífico otras modalidades de ejercicio de la guarda al afirmar que *“Excepcionalmente y cuando lo aconsejen las circunstancias del caso, podrá optarse por modalidades de atención alternativas que se estimen más aptas para responder a las necesidades del menor de edad, siempre que las mismas redunden en interés del menor”*. Sin perjuicio de la imprecisión del precepto que según el Consejo provocaba gran inseguridad jurídica, el dictamen insistía en que *“la Comunidad Autónoma carece de compe-*

tencias para regular las modalidades del ejercicio de la guarda, debiendo estar en ese aspecto a lo previsto en el Código Civil”.

3. Título III. “Procedimiento para el ejercicio de la acción de protección”. En el Capítulo I. “Procedimiento de declaración de situación de riesgo”.- El artículo 50.2 preveía que en el procedimiento de declaración de la situación de riesgo habían de ser oídos los padres, tutores o guardadores del menor, determinando que se entendería cumplido dicho trámite *“cuando los interesados no hayan podido ser localizados”*. El consejo consideraba que *“esta previsión contraviene lo dispuesto con carácter básico en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que prevé en los supuestos de que aun intentada la notificación no se haya podido practicar, la obligación de proceder a la publicación de anuncios en los tablones de edictos municipales y en el periódico oficial correspondiente”*.

Idéntica observación se realizó en relación al Capítulo II, *“Procedimiento para la declaración de desamparo y asunción de tutela”*, en cuyo artículo 57.4 se regulaba el trámite de audiencia en tal procedimiento en similares términos.

En el artículo 60.2 se transcribía la posibilidad de recurso ante la jurisdicción civil contra los acuerdos declarativos del desamparo y la asunción de tutela, regulación prevista en el artículo 172.6 del Código Civil. Y una norma similar se plasmaba en el artículo 63.3 en relación al acuerdo de cese de la tutela, *“regulación para la que la Comunidad Autónoma carece de competencia”*, tal y como se recogía en el dictamen.

El Capítulo III, *“Procedimiento para la asunción de la guarda”*, preveía en el artículo 66.1 -reiterando lo expresado en el artículo 45- las modalidades de ejercicio de la guarda, las cuales vienen previstas en el artículo 172.3 del Código Civil. El artículo 67 introducía un supuesto novedoso de guarda asumida por razones de urgencia cuando existiera peligro grave e inminente para la integridad física y emocional de un menor, sin que fuera precisa resolución administrativa o judicial previa declarando la misma. El órgano consultivo consideró que *“La materia civil de esta regulación excede de la competencia de la Comunidad Autónoma que habrá de estar a los supuestos determinados por el Código Civil en el artículo 172.2”*.

4. Título IV. “Acogimiento”. Capítulo I. “Acogimiento familiar”.- Para el órgano consultivo, esta parte del texto merecía *“un juicio desfavorable por hacer objeto de regulación materias que sólo al Estado le corresponde establecer en*

ejercicio de su competencia exclusiva en materia de legislación civil, el artículo 73, en cuanto supone una reproducción parcial del concepto de acogimiento regulado en el artículo 173.1 del Código Civil; el artículo 74.2 que al determinar quienes pueden ejercer el acogimiento familiar reproduce el 173.1, segundo inciso del Código Civil; y el artículo 75 que bajo la titulación “Duración”, hace referencia a las modalidades de acogimiento residencial contenidas en el artículo 173.bis del Código Civil, obviándose además la denominada “acogimiento familiar preadoptivo” regulada en este mismo precepto”.

5. Título V. “Adopción”. Capítulo I. “Disposiciones generales”.- La adecuación de la regulación contenida en este Capítulo a la legislación civil dictada por el Estado en la materia, consideró el Consejo que hacía necesario la supresión del artículo 87, que se limitaba a definir la adopción, institución esta cuyo concepto se delimita por los artículos 175, 176 y 178 del Código Civil; y del artículo 91.1 por cuanto tampoco compete a la Comunidad Autónoma establecer el sistema de fuentes por las que se rige esta institución al que hacía referencia dicho precepto.

Asimismo en el dictamen se estimó que la Comunidad Autónoma carece de competencia para regular en el artículo 97.4, aun con referencia a la legislación internacional o nacional que lo ampara, el derecho que se reconoce a las personas adoptadas para conocer los datos sobre sus orígenes biológicos en el artículo 180.5 del Código Civil. Así, la regulación autonómica en este aspecto debería ceñirse, de conformidad con este último precepto, a regular las condiciones para que la Administración a través de sus servicios especializados preste “*el asesoramiento y la ayuda que precisen los solicitantes para hacer efectivo este derecho*”, previsión ésta a la que responde la regulación que contemplaba el apartado 5 del mismo precepto del anteproyecto.

Por último, advertía el Consejo, por lo que respecta al artículo 97.6, que los términos empleados en su redacción para referirse al acceso efectivo a la citada información por parte de los menores de edad, según los cuales “[...] *quedará condicionado a la adecuación del momento evolutivo en el que se encuentre la persona menor de edad y a que tenga suficiente juicio y capacidad para comprender*”, hacen que a dicho acceso se le impusieran unas condiciones más restrictivas que las previstas en el Código Civil, por cuanto éste dispone como único requisito para que el menor pueda acceder a su información biológica que lo haga representado por sus padres. Por lo tanto, se recomienda la reconsideración de la redacción dada al precepto, pues sí estaría al alcance del legislador autonómico señalar, por ejemplo, que para hacer efectivo el acceso a dicha información “*se tendrán en cuenta*” las circunstancias que se señalan respecto del menor.

6.- Título VI. “Ejecución de medidas socioeducativas y judiciales”. Capítulo I. “Disposiciones generales”, Capítulo III. “Medidas en medio abierto”, Capítulo IV. “Medidas en centros” y Capítulo V. “Seguimiento, modificación y cese de las medidas”.- Este Título contenía diversas medidas que incidían en el ámbito penal delimitado en lo que concierne a los menores por la Ley Orgánica 2/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, y el dictamen advertía, como ya hiciera este Consejo en su dictamen 93/1998, que *“la potestad normativa autonómica es amplia en cuanto se refiera a prever instrumentos de prevención de comportamientos antisociales de los menores”,* si bien *“una vez detectados y sancionados penalmente, debe limitarse a regular la colaboración que esta normativa penal precise de las entidades administrativas”.*

En cuanto al primero de los Capítulos citados se advertía que el artículo 103.1 en su último inciso no resultaba ajustado a lo dispuesto en el artículo 45.2 de la referida Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero. Así en este último precepto dispone el legislador estatal que la ejecución de las medidas adoptadas por los Jueces de Menores en sus sentencias firmes *“corresponderá a las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, donde se ubique el Juzgado de Menores que haya dictado la sentencia”,* sin perjuicio de los posibles convenios o acuerdos de colaboración que se establezcan con otras entidades públicas dependientes de otras Administraciones o privadas para la ejecución de dichas medidas, contemplados en el apartado 3 del mismo artículo.

El precepto autonómico analizado, en cuanto atribuía la ejecución de dichas medidas a la Comunidad Autónoma aun cuando las mismas hubieran sido dictadas *“por jueces de menores de otras Comunidades Autónomas sobre menores con residencia en Castilla-La Mancha”,* contravenía lo dispuesto en la norma estatal pues ésta únicamente admite que la determinación de las entidades públicas competentes para la ejecución de las medidas que se apliquen se haga teniendo en cuenta el domicilio del menor, *“en los casos en los que los delitos atribuidos al menor expedientado hubieran sido cometidos en diferentes territorios”,* según previene el artículo 20.3 de dicha Ley Orgánica.

El Consejo, por tanto, recomendó que se eliminase este último inciso y dejar circunscrita la regulación del precepto autonómico a la determinación de los órganos administrativos a los que correspondía la ejecución de las medidas en él contempladas.

En cuanto al Capítulo III, el anteproyecto definía en el artículo 109 el concepto de *“medidas en medio abierto”.* Aun cuando esta definición no aparece

recogida en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, consideró el Consejo que *“el alcance de la misma cabe inferirlo, por contraposición a las que no suponen internamiento del menor, del elenco de definiciones que recoge el artículo 7 de dicha Ley Orgánica respecto de las medidas que pueden imponer los Jueces de Menores y que aparecen ordenadas según la restricción de derechos que suponen. Parece, por tanto, que tratándose de una materia que cabe encuadrarla en el orden penal y procesal, y no habiéndose justificado que derive de las especialidades de Derecho sustantivo autonómico, es el legislador estatal, aun cuando no lo haya hecho de forma expresa, quien ostenta competencias para definir lo que se haya de entender por tales medidas”*.

Dentro del Capítulo IV se consideró en el dictamen que debería ser objeto de supresión el artículo 114, regulador de los distintos regímenes de internamiento, por reproducir lo previsto al respecto en el artículo 7 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, que define las medidas susceptibles de ser impuestas a los menores así como las reglas de determinación de las mismas. Se añadía además, respecto del derecho de la menor internada que contemplaba el apartado 7 de este mismo artículo, para tener en su compañía a sus hijos menores de tres años, que la regulación del anteproyecto debería circunscribirse a los aspectos competenciales y organizativos para hacer efectivo dicho derecho en el ámbito territorial autonómico, sin definir ni configurar los requisitos para su ejercicio contemplados en el artículo 56.2 letra n) de la referida Ley Orgánica, así como en el artículo 34 del reglamento que desarrolla la misma aprobado por Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio.

Finalmente, se entendió que en el Capítulo V, el contenido del artículo 115.3 debería completarse señalando que la información sobre el cumplimiento de la medida deberá ser también proporcionada al Juez de Menores por exigirlo así el artículo 49 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero. Asimismo la redacción del artículo 116 entendió el Consejo que incidía en un exceso competencial al regular la facultad del Juez de Menores para modificar y dejar sin efecto las medidas a aplicar, la cual ya está prevista en el artículo 13 de la misma Ley Orgánica.

7.- Título IX. “Régimen sancionador”.- La esencialidad de los reparos que el Consejo efectuó a diversos preceptos derivan de la posible vulneración al principio de tipicidad que ha de regir la potestad sancionadora de la Administración, así como de la incorrecta reproducción de la normativa básica referida concretamente a la reincidencia.

Se recogía en el dictamen que *“de acuerdo con la doctrina del Tribunal Cons-*

titucional el principio de tipicidad en materia sancionadora constituye una importante especificación con respecto a las figuras de la “infracción” y la “sanción”, del principio de legalidad y postula con carácter de exigencia absoluta, la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, “de manera que la norma punitiva aplicable permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa” (Sentencias del Tribunal Constitucional 116/1993 y 120/1996, de 8 de julio, entre otras). Tal exigencia de tipicidad proviene del principio de seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución, que ha de entenderse, como ha señalado igualmente el Alto Tribunal “como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, “procurando la claridad y no la confusión normativa” (STC 46/1990, de 15 de marzo) y como “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho” (STC 36/1991, de 14 de febrero)” (Sentencia 96/2002, de 25 de abril)”.

Desde este planteamiento resultaban claramente indeterminadas las infracciones previstas en el artículo 132.e) que calificaba como leves “*Todas aquellas acciones u omisiones que supongan una lesión leve de los derechos de los menores reconocidos en la presente Ley*”, y en el artículo 133.o) a cuyo tenor constituían infracciones graves “*Todas aquellas acciones u omisiones que supongan una lesión o desconocimiento grave de los derechos de los menores reconocidos en la presente Ley*”.

Por lo que respecta a la reincidencia, recordó el Consejo que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la define en su artículo 131.3.c) como la “*comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así se haya declarado por resolución firme*”. El anteproyecto, a diferencia de la definición de la citada norma básica estatal, permitía en su artículo 135 apreciar la reincidencia ante la comisión de una sola infracción en el plazo de un año.

Se recomendó, en consecuencia, modificar la regulación proyectada en el artículo 135 al objeto de adecuarla a la normativa básica estatal.

El anteproyecto presentado por el Gobierno fue finalmente aprobado por Ley 5/2014, de 9 de octubre, de Protección Social y Jurídica de la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha, teniendo en cuenta todas las consideraciones de carácter esencial indicadas.

- Dictamen número 253/2014, de 23 de julio, solicitado por la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, sobre el anteproyecto de Ley de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha.

Los objetivos de la norma sometida a la consideración del Consejo Consultivo se contenían en la Memoria justificativa del anteproyecto, especificándose los siguientes: 1º garantizar la igualdad de oportunidades e inclusión de las personas con discapacidad a través de medidas en los ámbitos de la salud, los servicios sociales, la educación, el empleo, la cultura, el deporte, el medio ambiente, el urbanismo, la vivienda, el transporte, la accesibilidad y la sostenibilidad económica; 2º desarrollar un marco jurídico específico en Castilla-La Mancha de protección de derechos de las personas con discapacidad; 3º garantizar la transversalidad de toda acción de gobierno en la ejecución de las políticas de la discapacidad; 4º profundizar en el desarrollo de medidas concretas de protección de los derechos de las personas con discapacidad; y 5º establecer en el marco de la normativa básica estatal el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades y no discriminación.

En el texto del dictamen se recogieron las consideraciones esenciales que se exponen a continuación.

1.- El Artículo 50 del anteproyecto, bajo el título de “*Medidas vinculadas a la contratación pública*”, establecía en su artículo 2 que “*en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos de la Administración autonómica se establecerán como criterios de valoración en la adjudicación de los contratos, al menos los siguientes*”, incluyendo posteriormente los siguientes epígrafes:

“[...] b) *En la valoración de los proyectos presentados se tendrá en cuenta las propuestas de fomento de la accesibilidad. Entre otras, la implementación de un sistema de gestión de la accesibilidad universal siguiendo las normas de calidad vigentes o la acreditación como establecimiento, instalación o vehículo de transporte público accesible, por parte de las empresas licitadoras, sus servicios, instalaciones y edificios que los alberguen.*

c) *Implementación de condiciones especiales de ejecución favorecedoras de la igualdad de oportunidades en el acceso al mercado laboral y de la inclusión laboral de personas con discapacidad.*

d) *Inclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido en el precio de los procedimientos de contratación pública de servicios dirigidos a la atención de las personas con*

discapacidad o en situación de dependencia cuando participen licitadores exentos del impuesto, en particular, entidades privadas de iniciativa social”.

Entendía el Consejo que *“la materia que es objeto de regulación en los preceptos previamente transcritos, tiene como principal referente normativo dentro del ordenamiento jurídico español las previsiones sobre condiciones especiales de ejecución, criterios de valoración de ofertas y medidas especiales aplicables a la contratación con empresas que tengan en sus plantillas trabajadores discapacitados contenidas, respectivamente, en los artículos 118, 150 y disposición adicional cuarta del vigente texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que tienen la consideración de normativa básica estatal dictada al amparo del título competencial enunciado en el artículo 149.1.18^a de la Constitución.*

Así, debe significarse, en primer término, que el artículo 118 mencionado, al tratar de la posible imposición de condiciones especiales de ejecución en determinados contratos señala que “1. Los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en el pliego o en el contrato. Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo medioambiental o a consideraciones de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, combatir el paro, favorecer la formación en el lugar de trabajo, u otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, o garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo. [] 2. Los pliegos o el contrato podrán establecer penalidades, conforme a lo prevenido en el artículo 212.1, para el caso de incumplimiento de estas condiciones especiales de ejecución, o atribuirles el carácter de obligaciones contractuales esenciales a los efectos señalados en el artículo 223.f) [...]”.

Posteriormente, el artículo 150.1 del referido TRLCSP contempla la posibilidad de aplicar criterios valorativos de las ofertas de índole social de la siguiente forma: “1. Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, la fórmula utilizable

para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, el coste de utilización, las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y coste de los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes. [] Cuando solo se utilice un criterio de adjudicación, éste ha de ser, necesariamente, el del precio más bajo”.

Seguidamente, la mencionada disposición adicional cuarta contiene varias determinaciones relacionadas con la adjudicación de contratos a empresas que cuenten con discapacitados en sus plantillas, que inciden tangencialmente sobre los aspectos regulados en los artículos 118 y 150 transcritos previamente, señalando al respecto: “1. Los órganos de contratación ponderarán en los supuestos que ello sea obligatorio, que los licitadores cumplen lo dispuesto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, relativo a la obligación de contar con un dos por ciento de trabajadores con discapacidad o adoptar las medidas alternativas correspondientes. [] A tal efecto y en su caso, los pliegos de cláusulas administrativas particulares podrán incorporar en la cláusula relativa a la documentación a aportar por los licitadores, la exigencia de que se aporte un certificado de la empresa en que conste tanto el número global de trabajadores de plantilla como el número particular de trabajadores con discapacidad en la misma, o en el caso de haberse optado por el cumplimiento de las medidas alternativas legalmente previstas, una copia de la declaración de excepcionalidad y una declaración del licitador con las concretas medidas a tal efecto aplicadas. [] 2. Los órganos de contratación podrán señalar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la preferencia en la adjudicación de los contratos para las proposiciones presentadas por aquellas empresas públicas o privadas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica, tengan en su plantilla un número de trabajadores con discapacidad superior al 2 por 100, siempre que dichas proposiciones igualen en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios que sirvan de base para la adjudicación. [] Si varias empresas licitadoras de las que hubieren empatado en cuanto a la proposición más ventajosa acreditan tener relación laboral con personas con discapacidad en un porcentaje superior al 2 por 100, tendrá preferencia en la adjudicación del contrato el licitador que disponga del mayor porcentaje de trabajadores fijos con discapacidad en su plantilla. [] 3. Igualmente podrá establecerse la preferencia en la adjudicación de contratos, en igualdad de con-

diciones con las que sean económicamente más ventajosas, para las proposiciones presentadas por las empresas de inserción reguladas en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, que cumplan con los requisitos establecidos en dicha normativa para tener esta consideración. [] 4. En la misma forma y condiciones podrá establecerse tal preferencia en la adjudicación de los contratos relativos a prestaciones de carácter social o asistencial para las proposiciones presentadas por entidades sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, siempre que su finalidad o actividad tenga relación directa con el objeto del contrato, según resulte de sus respectivos estatutos o reglas fundacionales y figuren inscritas en el correspondiente registro oficial. En este supuesto el órgano de contratación podrá requerir de estas entidades la presentación del detalle relativo a la descomposición del precio ofertado en función de sus costes”.

De lo previsto en la disposición adicional referida se colige que lo establecido en su primer apartado incorpora la posibilidad de imponer una condición especial de ejecución a las empresas licitadoras, y que lo contemplado en los restantes apartados, constituyen criterios de valoración limitados a instaurar meras reglas de desempate favorecedoras de las empresas o entidades mencionadas en cada uno de ellos.

Todo lo expuesto con anterioridad sirve para incidir sobre la importancia de diferenciar entre los conceptos de “condición especial de ejecución” -artículo 118 del TRLCSP- y “criterios de valoración” -artículo 150 del TRLCSP-, cuya posibilidad de aplicación está vinculada por la legislación básica a diferentes tipos de circunstancias, en concordancia con los correspondientes criterios normativos y jurisprudenciales comunitarios. Muestra paladina de lo expuesto son las consideraciones efectuadas en los dictámenes 53/2008, de 29 de enero de 2009; 3/2009, de 25 de septiembre; 1/2005, de 11 de marzo; o 44/2004, de 12 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, donde se analizaba la viabilidad de utilizar como criterios de valoración la contratación por las empresas de determinados tipos de trabajadores -mujeres, desempleados o discapacitados-, argumentándose en el primero de ellos: “Por otra parte, el propio artículo 134.1 [igual al actual artículo 150.1] entre los criterios que menciona se refiere a uno solo de contenido social, cuando menciona las características “vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar”. Pues bien, este supuesto no abarca cualquier consideración de

carácter social sino sólo aquellos contratos en que las prestaciones a contratar vayan destinadas a categorías de población especialmente desfavorecidas. En tales casos podrán establecerse criterios de adjudicación que tengan relación con las necesidades sociales cuya satisfacción constituya el objeto del contrato. Pero evidentemente no puede considerarse como el criterio social que permite valorar para la adjudicación a la oferta económicamente más favorable para el órgano de contratación la utilización de un determinado número o porcentaje de trabajadores con discapacidad. [] La exigencia de utilizar mano de obra que reúna determinadas características juega su papel en la contratación pública como condición de ejecución o en la forma prevista en la disposición adicional sexta [equiparable a la actual disposición adicional cuarta] ya citada, pero no como criterio de adjudicación”.

En virtud de todo lo expuesto con anterioridad, a juicio de este Consejo, la inserción, como criterios de valoración, de las circunstancias aludidas en los epígrafes b) y c) del artículo 50.2 objeto de análisis solo podría ser conciliable con la normativa básica estatal de referencia cuando el objeto del contrato concernido estuviese singularmente vinculado a la satisfacción de exigencias sociales generadas por las necesidades propias de la población discapacitada, siendo los integrantes de dicho colectivo los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar. En consecuencia, su inclusión en el texto proyectado no se estima viable en los términos imperativos e indiscriminados utilizados por el redactor de la norma.

Adicionalmente, y en todo caso, hay que hacer observación de la tangible confusión conceptual en que incurre el tenor del citado epígrafe c), al configurar como “criterio de valoración” la “implementación de condiciones especiales de ejecución”, toda vez que ambos conceptos pueden considerarse técnicamente incompatibles desde el punto de vista de la terminología contractual.

En cuanto a la previsión acogida en el epígrafe d), que pretende instaurar una regla comparativa del precio ofertado por los licitadores que incluya en este el tributo aludido en el mismo, ha de traerse a colación la doctrina enunciada en la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de abril de 2005 (Ar. RJ 2005,3230), donde se abordó la problemática suscitada por la comparación de precios cuando a un procedimiento de licitación acudían sujetos exentos del pago del IVA junto a otros que no disfrutaban de tal beneficio. Del contenido de dicha sentencia, confirmatoria de la dictada previamente por el tribunal de instancia, se extrae que la medida que pretende ahora implantar la norma proyectada ya ha recibido el rechazo explícito de nuestra jurisprudencia, al reputarse contraria al principio

de igualdad en la licitación dimanante del artículo 14 de la Constitución, afirmándose en dicha resolución judicial que en este supuesto singular la comparación de precios incluyendo el IVA representaba una discriminación participativa entre las entidades concurrentes al procedimiento de adjudicación, “motivada por las dos que gozaban de la exención del IVA respecto a las demás, que representaba un ruptura del equilibrio que debe presidir toda licitación, que mermaba la igualdad de posibilidades y vulneraba el principio constitucional de igualdad”. En sentido concordante, cabe hacer referencia a lo señalado en varios dictámenes de Juntas Consultivas de Contratación Administrativa, tales como el 7/2008, de 29 de septiembre, del Estado; el 4/2007, de 22 de marzo, de la Junta de Andalucía; o el 1/2005, de 5 de mayo, de la Generalitat de Cataluña, donde se concluye sobre el modo de tratamiento de esta problemática que “la valoración del precio como criterio de adjudicación de un contrato sujeto a la Ley de Contratos del Sector Público debe hacerse sin tomar en consideración el Impuesto sobre el Valor Añadido que recae sobre el mismo”, o que “las ofertas se valorarán con exclusión del IVA”.

De tal modo, a juicio de este Consejo tampoco resulta aceptable la formulación del criterio de valoración de ofertas recogido como epígrafe d) del artículo 50.2 del texto legal proyectado”.

2.- El Artículo 52, sobre “Reserva de contratos a centros especiales de empleo”, tras acoger en su primer apartado previsiones integrables dentro de las plasmadas en la disposición adicional quinta del TRLCSP, sobre reserva de contratos a centros especiales de empleo, y después de determinar el porcentaje de reserva mínimo que pretendía establecerse a ese efecto en el ámbito de la Administración Autonómica, introducía en su apartado 3 un criterio de desempate entre las ofertas recibidas en los procedimientos de contratación afectados por tal tipo de reserva, señalando a ese fin que “En caso de empate en la valoración final de las proposiciones presentadas por los centros especiales de empleo que concurren a la licitación, la adjudicación se efectuará al que acredite la condición de centro especial de empleo de iniciativa social”.

El Consejo observó que “la aplicabilidad de la regla de desempate en él establecida pivota sobre la concurrencia de un atributo, ser un centro de “iniciativa social”, cuyo exacto significado y alcance no puede deducirse del propio precepto ni de la normativa estatal reguladora de esa singular clase de centros laborales, contenida primordialmente en los artículos 43 y siguientes del TRLGDPD. De tal modo, y con independencia de lo que seguidamente se expone sobre su más ajustada viabilidad, se considera necesario despejar las

dudas que suscita la correcta inteligibilidad del precepto, clarificando, bien en el propio artículo, bien en el artículo 3 del texto legal proyectado -sobre “Definiciones”-, cuales son las notas distintivas de los mencionados centros “de iniciativa social”, a fin de poder determinar con toda precisión y sin margen de discrecionalidad qué organismos, entidades o empresas pueden ser merecedoras de tal consideración.

Asimismo, conviene recordar que ya en la disposición adicional cuarta del TRLCSP, transcrita parcialmente con anterioridad, existen varias reglas de desempate favorecedoras de las empresas licitadoras que tengan en su plantilla personas con discapacidad, siendo así que el párrafo segundo de su apartado 2 incorpora un criterio resolutivo que podría entrar en colisión con el que ahora es objeto de examen. Según lo indicado previamente, el párrafo aludido señala que “si varias empresas licitadoras de las que hubieren empatado en cuanto a la proposición más ventajosa acreditan tener relación laboral con personas con discapacidad en un porcentaje superior al 2 por 100, tendrá preferencia en la adjudicación del contrato el licitador que disponga del mayor porcentaje de trabajadores fijos con discapacidad en su plantilla”. Por consiguiente, la regla de desempate examinada, favorecedora de los centros especiales de empleo “de iniciativa social”, aplicada en sus estrictos términos, podría conllevar una vulneración del criterio de desempate mencionado e impuesto por la normativa básica estatal, y que, como tal, habría de considerarse de aplicación preferente”.

3.- El Artículo 85, sobre “Infracciones” incluía la infracción grave prevista en su apartado 3.b), consistente en el “*incumplimiento deliberado del deber de sigilo y confidencialidad con respecto a los datos personales de las personas con discapacidad*”. Dicha infracción debía ponerse en relación con la tipificada en el artículo 44.3.d) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal: “*La vulneración del deber de guardar secreto acerca del tratamiento de los datos de carácter personal [...]*”.

En el dictamen se observa que “*en ambas normas la infracción está tipificada como grave, si bien en la Ley Orgánica 15/1999 se castiga con una sanción de entre 40.001 y 300.000 euros, y en el anteproyecto de ley con una sanción de 30.001 a 90.000 euros, siendo por tanto más elevada la fijada en la normativa específica estatal. En virtud del principio de especialidad que rige en las situaciones de conflictos de leyes, debería eliminarse la infracción prevista en el artículo 85.3.b), a fin de resolver o salvar la antinomia jurídica que con ello se genera*”.

4.- El artículo 86 establecía la graduación de las sanciones, para cada una de las categorías de infracciones tipificadas en la normativa estatal (Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre) y en el propio anteproyecto. Sin embargo, señala el Consejo que *“el precepto se olvida de incorporar la referencia a las infracciones de la normativa específica autonómica en materia de accesibilidad (Ley 1/1994, de 24 de mayo, de accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas de Castilla-La Mancha) a las que se remite el artículo 84.1 del anteproyecto.*

Como quiera que conforme al citado artículo 84.1, en la norma examinada coexisten dos regímenes sancionadores, el estatal y el autonómico, resulta contrario al principio de seguridad jurídica, que la graduación y cuantificación de las sanciones previstas en cada uno de ellos sean dispares entre sí, como sucede en el presente caso, en el que coincide la cuantificación de las sanciones previstas en la norma estatal (Real Decreto Legislativo) y en el propio anteproyecto autonómico, pero difiere de la prevista en la Ley 1/1994, donde las cuantías sancionadoras previstas para cada categoría de infracción son muy inferiores a las establecidas en las otras dos normas.

Toda vez que las conductas sancionadas en la Ley 1/1994, de 24 de mayo, pertenecen a los mismos ámbitos en materia de accesibilidad universal que los que regula el Título III del anteproyecto, su cuantificación deberá ser idéntica en una y otra disposición normativa. Por este motivo, se propone la adición de una nueva disposición final para la modificación del artículo 34.1 de la Ley de accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas de Castilla-La Mancha, en los siguientes términos:

“Las sanciones que podrán imponerse en función de la calificación de la infracción, serán las siguientes:

- a) Las infracciones leves, con multa de 301 a 30.000 euros.*
- b) Las infracciones graves, con multa de 30.001 euros a 90.000 euros.*
- c) Las infracciones muy graves, con multa de 90.001 euros a 1.000.000 euros”.*

El 2 de diciembre de 2014 se publicó en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha la Ley 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha, habiendo sido acogidas todas las consideraciones efectuadas por el Consejo Consultivo que han sido expuestas.

- Dictamen número 363/2014, de 23 de octubre, solicitado por la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, sobre el anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 5/2005, de 27 de junio, de Ordenación del Servicio Farmacéutico de Castilla-La Mancha.

En la Memoria que acompañaba al anteproyecto de ley se recogían, como objetivos de la norma, los siguientes: reforzar los incentivos para favorecer la permanencia de las farmacias en el medio rural; mejorar la planificación farmacéutica; desarrollar nuevas funciones de los farmacéuticos de oficina de farmacia; reforzar la política de uso racional de medicamento; y adaptar la normativa regional a los cambios.

El dictamen emitido por el Consejo efectuó una observación con carácter esencial referida al Artículo 16.1.c) del proyecto normativo, que establecía como derecho de los ciudadanos en materia de asistencia farmacéutica el *“acceso a la prestación farmacéutica con independencia del territorio nacional en el que se encuentre en cada momento”*.

El Consejo consideró que *“siendo ésta una norma autonómica, no puede extender su ámbito de actuación a todo el territorio nacional, puesto que ello excede de su competencia de desarrollo legislativo y ejecución atribuida por el artículo 32.4 del Estatuto de Autonomía. En cualquier caso, la extensión a todo el territorio nacional del acceso a la asistencia farmacéutica deviene innecesaria, pues, de un lado, ya se encuentra prevista en el artículo 33.2 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud y, de otro, porque tratándose de un derecho que pretende la igualdad de todos los ciudadanos en orden al acceso a la asistencia farmacéutica, su regulación es competencia exclusiva del Estado por mandato del artículo 149.1.1ª de la Constitución, sin que la Comunidad Autónoma se encuentre facultada para reconocer derechos a unos y, consecuentemente, imponer las correlativas obligaciones a otros fuera de su ámbito territorial”*.

- Dictamen número 378/2014, de 29 de octubre, solicitado por la Consejería de Agricultura, sobre el anteproyecto de Ley de Caza de Castilla-La Mancha.

La memoria justificativa de la norma exponía que dado el tiempo transcurrido desde la aprobación de la vigente Ley de Caza, se hacía preciso elaborar una nueva regulación acorde a los cambios sociales, económicos y medioambientales que han rodeado el mundo de la caza en los últimos años.

Entre las novedades que recogía el informe figuraba la regulación de la planificación cinegética, recogiendo los principios básicos de la misma, orientados a evitar afecciones negativas al hábitat de las especies cinegéticas y a la compatibilidad con los usos agrarios.

Se incidía también en que la norma debería tener en cuenta la singularidad de las asociaciones, sociedades y clubes de cazadores por la labor que realizan de la promoción de la caza, la vigilancia del medio rural y la conservación del medio natural. En este sentido, se aludía a la figura de las “*zonas colectivas de caza*”, con terrenos de titularidad de estas asociaciones, no adscritos a ningún otro régimen cinegético.

Recogía también el esfuerzo por la simplificación administrativa incorporando, entre otras medidas, las declaraciones responsables.

También se mencionaba la creación de la figura de los “*titulares cinegéticos profesionales*”, quienes podrían optar a beneficios y se establecerían canales de cooperación, dada su capacidad de generar empleo en el mundo rural.

También exponía la modificación del régimen de inspección y sancionador que se regularía de forma más completa y pormenorizada, así como la inclusión de sanciones con finalidad disuasoria que implicarían la limitación de la actividad cinegética o empresarial.

Finalmente se ponía de manifiesto la necesidad de modificar otras normas de protección medioambiental, precisando que su aprobación no tendría efectos en los ingresos o gastos de la Administración Regional.

El texto de la norma sometida a dictamen fue acreedora de varias observaciones de carácter esencial, que a continuación se pasan a exponer.

-El apartado 4 del artículo 40 del anteproyecto, bajo el título “*Titulares profesionales cinegéticos y organizadores de cacerías*”, regulaba la pérdida y suspensión de la condición de titular profesional cinegético, estableciendo lo siguiente: “*La condición de titular profesional cinegético se perderá o suspenderá mediante resolución administrativa por una de las siguientes causas: [] a) A petición del interesado.[] b) Por dejar de reunir los requisitos y condiciones que esta Ley y su Reglamento establecen para su declaración o aquellas que son de obligado cumplimiento.[] c) Por la adopción de medidas provisionales en el acuerdo de incoación de un expediente administrativo por comisión de infracción muy grave*”.

El Consejo entendió que “*la causa a la que se refiere la letra b) debe distinguirse cuando se produce la pérdida de la condición de titular profesional y cuando la suspensión y, en este último caso, cual es el plazo de suspensión. En el apartado 1 de este artículo únicamente se hace referencia a un requisito, que es el de ser titular de un Plan de Ordenación Cinegética, por lo que si pierde esta condición, la consecuencia razonable que de ello se deriva es que pierda la condición de titular profesional cinegético. Sin embargo, al remitirse el referido apartado también a los requisitos que reglamentariamente se determinen, no es posible efectuar un pronunciamiento al respecto, pero sí que es dable distinguir entre la pérdida de requisitos de las condiciones que son de obligado cumplimiento, puesto que estas segundas resulta más proporcionado que dieran lugar a la suspensión de la condición. En todo caso, dado que existe una remisión reglamentaria para la determinación de los requisitos, también debería realizarse para la concreción de los efectos de su pérdida, pero lo que no resulta jurídicamente procedente es la vaguedad con la que se inicia el citado apartado 4, que parece permitir que el órgano competente tenga libertad absoluta en la resolución que se dicte.*”

Por lo que se refiere a la causa c), puesto que la misma tiene la consideración de una medida cautelar en el curso de un procedimiento sancionador; necesariamente ha de ser una causa de suspensión y no de pérdida, por lo que se debe así reseñar en la Ley”.

- El apartado 1 del artículo 41 de la norma proyectada venía referido a “*Derechos y obligaciones*”, y establecía que “*Corresponderá a los titulares cinegéticos, las obligaciones respecto a: [] - Las solicitudes de declaración, ampliación de terrenos y cuando proceda, segregación de estos o anulación de Cotos de Caza o Zonas Colectivas de Caza. [] - La presentación y solicitud de aprobación de Planes de Ordenación Cinegética y Planes Zoonosanitarios Cinegéticos. [...]*”.

En el dictamen se fundamentaba que “*en esta disposición se atribuye la obligación de presentar las declaraciones y solicitudes a las que se refiere a los titulares cinegéticos. Sin embargo, en el artículo 32.1 se dispone que la constitución de un coto de caza se efectuará a petición de los terrenos o de “quienes acrediten fehacientemente poseer derechos cinegéticos de los mismos”, esto es, a los titulares de los aprovechamientos cinegéticos. Por su parte, el apartado 3 del artículo 52 dice que “Corresponde a los que solicitan la constitución de los terrenos cinegéticos o a sus titulares, la presentación y solicitud de aprobación de los Planes de Ordenación Cinegética ante el Órgano Provincial competente”, lo que implica que dichos planes no necesariamente han de ser presentados por el*

titular cinegético. A su vez, en el apartado 4 de este mismo artículo se añade que “La titularidad de los Planes de Ordenación Cinegética la ostentará el titular cinegético y cuando se trate de Cotos de Caza podrá ostentarla el arrendatario de los aprovechamientos cinegéticos, siempre que el arrendamiento comprenda el periodo de vigencia del Plan, sea de la totalidad del terreno del coto y de sus aprovechamientos, cumpla los requisitos establecidos en el apartado 3 del artículo 39 de esta Ley y tenga autorización expresa del titular cinegético en la misma solicitud”.

A su vez, en la Exposición de Motivos se dice que “Otro aspecto novedoso, es la diferenciación y el tratamiento que hace de los titulares cinegéticos y de los titulares del aprovechamiento cinegético, al definir los derechos y obligaciones de cada uno de ellos en cuanto a la actividad cinegética, permitiendo a los segundos, acceder a la titularidad de los Planes de Ordenación Cinegética cuando cumpla ciertos requisitos definidos en la Ley”.

En consecuencia, dada la contradicción existen entre los preceptos citados, debe procederse a su corrección, bien admitiendo que la obligación que se atribuye a los titulares cinegéticos también pueda ser cumplida por los titulares de los aprovechamientos cinegéticos, o bien modificando el resto de articulado afectado por la contradicción referida”.

- El apartado 1 del artículo 43, sobre la “Anulación de la condición de Coto de Caza o Zona Colectiva de Caza”, disponía que “La anulación de un Coto de Caza o Zona Colectiva de Caza, con independencia de su titularidad, corresponderá al Órgano Provincial, mediante resolución administrativa motivada y previo trámite de audiencia, cuando: [] a) No se cumplan los objetivos y fines del artículo 1 de la presente Ley. [...] c) Cuando la titularidad del terreno sea discutida, se adoptará la resolución que proceda de acuerdo con las pruebas aportadas por las partes en conflicto o de lo que, en su caso, falle la jurisdicción ordinaria. En estos casos previamente se acordará de oficio la suspensión de la actividad cinegética durante un plazo de hasta dos años, transcurrido el cual, si continúan las causas que dieron lugar a la suspensión, se procederá a la anulación del terreno cinegético. [...]”.

El dictamen del Consejo señaló que “la causa referida en la letra a) está redactada de forma tan indeterminada e imprecisa que es contraria al principio de seguridad jurídica. Según dice el artículo 1 al que se remite, la Ley tiene “la finalidad de proteger, conservar, fomentar y aprovechar ordenada y sosteniblemente sus recursos cinegéticos de manera compatible

con la conservación del medio natural y fomento de los hábitats de las especies cinegéticas, con especial atención de las declaradas preferentes, así como el desarrollo económico rural, compatibilizando los fines sociales, deportivos, ecológicos, culturales, turísticos y/o comerciales que pueden y deben lograrse con una adecuada práctica cinegética”. Ante un artículo con tal carga programática, no resulta jurídicamente aceptable decir que el incumplimiento de alguno de sus fines es causa suficiente para decretar la anulación del Coto de Caza o Zona Colectiva de Caza. En la enunciación de esta causa se debe hacer un esfuerzo en la determinación de las circunstancias que permitan al órgano competente declarar que un determinado Coto o Zona Colectiva de Caza no cumple los objetivos y fines de la ley y no dar una especie de cheque en blanco a la Administración para que así pueda declararlo. Además, de la lectura de las infracciones que se tipifican en la Ley, especialmente las graves y muy graves, se desprende que muchas de ellas se corresponden a incumplimientos que son contrarios a los principios y fines enumerados en el artículo 1, que de acreditarse conllevarían la correspondiente sanción, previa tramitación del necesario procedimiento. Sin embargo, la sanción de anulación de un Coto de Caza o Zona Colectiva de Caza, únicamente está prevista en el artículo 71 que se pueda imponer por la comisión de una falta muy grave, lo que supone que en el mismo texto legal se admite, como por otra parte parece obvio, que no todo incumplimiento de los objetivos y fines de la Ley debe dar lugar a la anulación del Coto.

Por su parte, la causa prevista en la letra c) se refiere a la existencia de litigiosidad sobre la titularidad del terreno. En relación con la titularidad de los terrenos, la Comunidad Autónoma carece de competencia para actuar por tratarse de una cuestión que se incardina en el ámbito civil, por lo que no procede decir que “se adoptará la resolución que proceda con las pruebas aportadas por las partes en conflicto”, dado que esta decisión le está reservada al juez o tribunal que conozca del asunto. En consecuencia, cuando exista discusión sobre la titularidad de los terrenos podría acordarse la suspensión de la condición de Coto de Caza o Zona Colectiva de Caza, si dicha situación produce efectos negativos en las obligaciones que tiene el titular del mismo, pero no estaría justificada dicha suspensión si ello no ocasiona efectos negativos, dado que en ese caso la cuestión objeto de discusión tendría mero carácter interno entre las partes en conflicto. Por otra parte, de estar justificada la suspensión, no se entiende la razón por la que se dispone que pasados dos años de suspensión se procedería a su anulación, cuando la resolución de la controversia jurídica respecto de la propiedad puede durar más de ese tiempo. De existir circunstancias que así lo justificaran, deben concretarse bien en la Ley o al menos en la Exposición de Motivos, pues de lo contrario esta causa de anulación no tendría justificación”.

- El apartado 4 del artículo 58 del anteproyecto se ocupaba de “*las granjas cinegéticas*”, y sometía la instalación, el traslado y la modificación de instalaciones o del proceso productivo de estos establecimientos a autorización previa de la Dirección General.

El Consejo consideró que “*si bien dicha autorización ya figura en la Ley 2/1993, de 15 de julio, estima este Consejo que a la nueva regulación de estas instalaciones debe incorporarse la justificación de la necesidad de dicha autorización. Ello por exigirlo así la Ley 17/2009, 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, cuyo artículo 5 califica el régimen autorizador como excepcional y determina que ha de justificarse suficientemente en la propia ley que lo establezca, conforme a las condiciones fijadas en dicho artículo, esto es, que deben explicitarse las razones de no discriminación, necesidad -justificada en razones imperiosas de interés general- y proporcionalidad*”.

- El artículo 66 de la norma proyectada, bajo el título “*vigilancia y protección privada de Cotos de Caza y Zonas Colectivas de Caza*”, disponía que la vigilancia y protección privada de los terrenos cinegéticos correspondía a los guardas rurales con especialidad en guarda de caza, figura regulada actualmente en la reciente Ley estatal 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. La anterior afirmación se formulaba en el entendimiento que la vigilancia de los cotos se trata de una competencia exclusiva estatal, tal y como se explica en la Exposición de Motivos.

Se entendía en el dictamen que “*la anterior conclusión lleva a la Consejería responsable de la elaboración de la norma a prescindir de la figura del “vigilante de cotos de caza” prevista en el artículo 82.1 de la Ley 2/1993, de Caza de Castilla-La Mancha, y a incorporar al anteproyecto una disposición transitoria para fijar el régimen al que quedan sujetas las personas que han obtenido la cualificación de vigilante de coto privado de caza al amparo de dicha norma, así como a derogar la Orden de 6 de julio de 1999, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, por la que se establece la figura del Vigilante de Coto Privado de Caza de Castilla-La Mancha, y se regulan sus funciones.[...] En efecto, la seguridad pública es una competencia exclusiva estatal y en ejercicio de la misma, la Ley 5/2014, de 4 de abril, regula en su artículo 34 la figura del guarda rural en su especialidad de caza, al que compete, además de la función de vigilancia y protección de personas y bienes en fincas rústicas, las de vigilancia y protección en las fincas de caza en cuanto a los distintos aspectos del régimen cinegético y espacios de pesca fluvial. [] Sin embargo ello no es óbice para que las Comunidades Autónomas con competencia en materia de caza y protección*

del medio ambiente regulen figuras bajo la denominación de vigilantes de caza o similares, que realicen funciones relacionadas con el ámbito sobre el que la Administración autonómica tiene competencia, esto es, el cinegético, cuyas funciones deben ir orientadas a tareas tales como la vigilancia y el control de las poblaciones de especies cinegéticas; la conservación y el fomento de las especies protegidas o en peligro de extinción; la colaboración para la correcta aplicación de los planes técnicos de caza, cuando existan; el control de las especies cinegéticas predatoras; la colaboración en elaboración de censos de especies cinegéticas; y, en general, todos los trabajos y actividades relacionados con la gestión de los recursos cinegéticos. [] Esta cuestión fue resuelta por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 14/1998, de 22 de enero (RTC 1998/14), con ocasión del examen de constitucionalidad de la Ley 8/1990, de 21 diciembre, de Caza de Extremadura, que creaba una figura denominada “Guarda de caza”, configurada como empleados laborales de obligada contratación al servicio de los titulares de los cotos privados de caza. El Alto Tribunal determinó la constitucionalidad de dicha figura al indicar en su fundamento jurídico 9, que “Los Guardas de Caza [denominación fijada por la Ley autonómica impugnada] no son, pues, ni funcionarios públicos ni agentes de la autoridad -condición que la Ley reserva a los Agentes de Medio Ambiente-, sino tan sólo empleados de los cotos privados de caza a los que se exige una previa acreditación administrativa para el ejercicio de sus funciones y que, como tales empleados, dependen del titular de la explotación cinegética, de acuerdo con las obligaciones que se derivan de la relación laboral. Es manifiesto, pues, que carecen de toda función relacionada con el mantenimiento de la seguridad pública y que, además, al no ostentar la condición de agentes de la autoridad, sólo podrán actuar en el cumplimiento de sus funciones de vigilancia como meros denunciadores o colaboradores, impidiendo, en su caso, la práctica de la caza dentro del Coto para el que trabajen a aquellas personas que no reúnan los requisitos establecidos por la Ley. [] Por lo tanto, y pese a que la denominación de estos empleados especializados en tareas de vigilancia pudiera suscitar algún equívoco, es lo cierto, a la vista de su régimen legal, que carecen de toda atribución en materia de seguridad pública, por lo que no puede apreciarse invasión alguna de la competencia reconocida al Estado por el art. 149.1.29.ª de la Constitución Española”. [] En el caso de Castilla-La Mancha, las funciones que se atribuyen a los “Vigilantes de Coto Privado de Caza” son las que figuran en la Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 6 de julio de 1999, y que difieren de las funciones de los guardas rurales, como señala en su parte dispositiva al indicar: “siendo las del guarda particular de campo la vigilancia y defensa de la propiedad, la del vigilante de coto privado de caza son el asesoramiento y colaboración para una mejor gestión de los recursos cinegéticos y la colaboración con los agentes de la autoridad en materia

cinagética”. [] A mayor abundamiento, debe aclararse que la nueva ley estatal de seguridad privada (Ley 5/2014, de 4 de abril) no ha “ampliado” el ámbito de lo básico. De la lectura de su Exposición de Motivos se desprende que en este aspecto se ha limitado a modificar el nombre (que pasa de guarda particular de campo a guarda rural) y a incorporar a la Ley las funciones que ya figuraban en el Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de octubre (artículo 92). [] En definitiva, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, al igual que las restantes Comunidades Autónomas, tiene competencia para crear y regular, la figura del “Vigilante de Coto Privado de Caza” u otra denominación, si bien sus funciones deben limitarse al ámbito de las competencias autonómicas y sin que suponga en ningún caso intromisión en las funciones de seguridad reservadas exclusivamente a los guardas rurales en la legislación básica estatal. [...] El precepto debe revisarse para determinar si resulta oportuno mantener una figura de regulación propia dedicada al cuidado y control de la actividad cinagética, como la hasta la fecha existente, o bien si debe prescindirse de la misma. [] En el caso de optar por esta última solución debe tenerse en cuenta que el guarda rural, especialidad caza, regulado en la Ley 5/2014, de 4 de abril, tiene unas funciones distintas, que son la vigilancia y protección de las personas y bienes en fincas rústicas, las de vigilancia y protección en las fincas de caza en cuanto a los distintos aspectos del régimen cinagético y espacios de pesca fluvial. Asimismo debe advertirse que la Comunidad Autónoma carece de competencia para atribuir a los guardas rurales otras funciones distintas de las asignadas en la citada Ley 5/2014, de 4 de abril, como pretende el apartado 3 del precepto comentado, que les atribuye la posibilidad de efectuar acciones de control sobre poblaciones cinagéticas. Ello por prohibirlo el artículo 32.2, en relación con el artículo 34.1, segundo párrafo, de la Ley 5/2014, de 4 de abril, que determina que “se dedicarán exclusivamente a las funciones de seguridad propias, no pudiendo simultaneárselas con otras no directamente relacionadas con aquéllas”.

En el punto n.º 11 de la Disposición final tercera se modificaba el artículo 111 de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza, y la infracción contenida en el número 30 del citado precepto se redactaba así: “No declarar debidamente la posesión en cautividad de ejemplares de fauna amenazada al objeto de su inscripción en el correspondiente registro, así como mantenerlos en lugares o condiciones higiénico-sanitarias vulnerando la normativa aplicable, en ambos casos salvo cuando se trate de especies de interés especial, en que se considerará infracción grave o muy grave”.

Según entendió el Consejo, “dicha configuración del tipo infractor vulnera el principio de proporcionalidad de la potestad sancionadora por la siguiente

razón. La Ley 9/1999, de 26 de mayo, en su artículo 75 clasifica las especies amenazadas en cuatro categorías en función del nivel de amenaza, siendo de mayor a menor las siguientes: peligro de extinción, sensibles, vulnerables y de interés especial.

La redacción del apartado lleva a la incongruencia de que la posesión irregular de una especie amenazada calificada en peligro de extinción se tipifica como infracción leve, mientras que la misma acción respecto de una especie calificada con el menor nivel de protección -de interés especial-, se califica como infracción grave o muy grave.

Idéntica objeción debe efectuarse a la infracción tipificada en el número 32, que dispone: “La falta de cooperación con la Consejería en las acciones de auxilio a ejemplares de fauna amenazada dañados, enfermos o desvalidos, excepto cuando se trate de especies de interés especial, en que se considerará infracción grave o muy grave”.

- La Disposición final cuarta modificaba la Ley 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial, de Castilla- La Mancha. Así, en su punto tres se daba una nueva redacción al artículo 48 de dicha Ley, relativo a la clasificación y tipificación de infracciones, eliminando las calificadas como “*menos graves*”, cuyos tipos pasarían a añadirse al listado de infracciones leves.

El Consejo planteó dos cuestiones en relación con la nueva redacción propuesta. La primera es que “*se han introducido en la enumeración de faltas leves, graves y muy graves, tres infracciones que figuraban en el texto original de la Ley, pero que fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional en Sentencia 15/1998, de 22 de enero. (RTC/1998/15).*”

Dichas infracciones son:

- La número 32 del apartado 1 (infracciones leves): “Disminuir el caudal del agua circulante por las acequias y obras de derivación de carácter secundario, sin haber obtenido la correspondiente autorización de la Consejería de Agricultura, causando daños a la riqueza piscícola, salvo en casos de fuerza mayor”.

- La número 24 del apartado 2 (infracciones graves): “Agotar el caudal del agua circulante por las acequias y obras de derivación de carácter secundario, sin haber obtenido la correspondiente autorización de la Consejería de Agricultura, causando daños a la riqueza piscícola, salvo casos de fuerza mayor”.

- La número 8 del apartado 3 (infracciones muy graves): “Agotar o disminuir notablemente el volumen del agua de los embalses y canales, así como la circulante por el lecho de los ríos, con daños para la riqueza piscícola, sin haber obtenido el correspondiente permiso de la Consejería de Agricultura, o el incumplimiento de las condiciones que a estos efectos hubiesen sido fijadas en la autorización, salvo en el caso de que causas de fuerza mayor basadas en razones derivadas de las concesiones hidráulicas no hubiesen permitido hacerlo”.

Las citadas infracciones figuraban en el texto original de la Ley 1/1992, de 7 de mayo, en su artículo 48, apartados 2.18; 3.24 y 4.8 y fueron declarados inconstitucionales en la citada Sentencia n.º 15/1998, de 22 de enero (RTC\1998\15), al considerar el Alto Tribunal que tales infracciones interferían en el ejercicio de las competencias estatales concurrentes. En concreto, el Tribunal Constitucional concluye en su fundamento jurídico 13 que “sólo aquellas infracciones administrativas tipificadas en la Ley autonómica que interferían en el ejercicio de las competencias estatales concurrentes serán merecedoras de un reproche de inconstitucionalidad. Tal circunstancia únicamente se produce en relación con lo dispuesto en el art. 48, apartado 2.18, apartado 3.24 y apartado 4.8, en el que se hace referencia al permiso obtenido de la Consejería de Agricultura de la Comunidad Autónoma, cuando, con arreglo a lo expuesto en el fundamento jurídico 8.º de esta Sentencia, no es descartable que pueda agotarse el caudal circulante en las acequias y en otras derivaciones en cumplimiento de lo ordenado por la Comisión de Desembalses o por otras razones vinculadas al régimen concesional establecido”.

La segunda de las observaciones indicadas, venía referida a la supresión de la clasificación de infracciones de las “menos graves”. Consideró el Consejo que “se han añadido todas las infracciones en ella previstas al listado de infracciones leves, pasando en algunos casos a clasificarse en el mismo nivel infractor acciones que no son homologables, vulnerando el principio de proporcionalidad que impera en la potestad sancionadora, por lo que entiende el Consejo que algunos de los tipos deberían redefinirse y reevaluar la clasificación de las infracciones en función de su nivel de gravedad.

Así, se califica como infracción leve tanto el ejercicio de la pesca siendo titular de la correspondiente licencia, pero sin presentarla a requerimiento de la autoridad competente (punto 1), como el hecho de pescar sin licencia (punto 15).

Igualmente se califican como leves lavar objetos de uso doméstico en los tramos y masas de agua donde esté prohibido hacerlo (punto 9) y lavar vehículos y objetos de uso no doméstico en cursos y masas de agua cuando tales actividades

resulten perjudiciales para los recursos piscícolas (punto 39)”.

El punto cuarto de la indicada disposición final daba una nueva redacción al artículo 49 de la Ley de Pesca Fluvial de Castilla-La Mancha, para adaptarlo a la nueva clasificación de las infracciones y establecía nuevos importes para las multas correspondientes.

En el dictamen se observó que “el expediente tramitado no cuenta con informe alguno que explique las razones que han impulsado a la modificación de las cuantías de las sanciones, cuestión a la que no hay cumplida referencia en la memoria de objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia, ni en los informes posteriores. Esta explicación resulta necesaria a la vista del espectacular incremento del importe de las multas, muy superior al que pudiera esperarse como consecuencia del incremento del índice de precios al consumo. Así, pasando las cantidades expresadas en pesetas en la Ley 1/1992, de 7 de mayo, a su equivalente aproximado en euros, resulta que la multa por infracción leve pasa de 6 a 500 euros, en su importe mínimo y de 150 a 25.000 en su importe máximo. Las graves pasan de 600 euros a 25.001 euros y de 6.000 euros a 200.000 euros. Las muy graves pasan a sancionarse de 6.001 euros a 200.001 y de 60.000 euros a 2.000.000 euros.

La falta absoluta de justificación del importe de las nuevas cuantías, unida al incremento desmesurado de estas, plantea serias dudas en cuanto a la observancia del principio de proporcionalidad, que es uno de los principios rectores de la potestad sancionadora establecido en el artículo 131 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que 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, cuestión esta que en el presente caso no resulta justificada”.

En el DOCM nº49, de 12 de marzo se publicó la Ley 31/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha.

- Dictamen número 379/2014, de 29 de octubre, solicitado por la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, sobre el anteproyecto de Ley del Servicio Regional de Mediación Social y Familiar de Castilla-La Mancha.

Las líneas generales de la reforma que se proponía se indicaban en la correspondiente Memoria del proyecto, indicándose al respecto que el objeto pretendido con la iniciativa se concretaba en “*integrar en una única norma los distintos ámbitos sociales y familiares de la mediación*”, configurando “*una regulación mucho más general de la mediación de modo que ésta pueda abarcar otros ámbitos de controversia, más allá de los regulados en la normativa de 2005, que [...] se circunscribe a los procesos de divorcio*”, dando respuesta además a la mediación en la búsqueda de orígenes de las personas adoptadas y para la conciliación y reparación del daño en el ámbito de la justicia penal juvenil.

El proyecto sometido a consulta fue objeto de varias observaciones a determinados artículos de la norma a las que se atribuyó carácter esencial y que a continuación de pasan a exponer.

- El anteproyecto contemplaba dentro de su ámbito de aplicación la mediación dirigida a la obtención de la conciliación y reparación del daño en el ámbito de la justicia penal de menores, reservando a esta modalidad diversas directrices del procedimiento general de mediación recogido en el Capítulo II del Título I,

y dedicando específicamente el Título III a determinar el concepto, los objetivos perseguidos por dicho servicio, los tipos de mediación que comprende y el procedimiento de mediación extrajudicial.

Recordaba el Consejo que el marco normativo de la materia venía definido por la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores y por el Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento a la misma. Tal regulación se ha aprobado en el ámbito estatal al amparo del artículo 149.1.6ª de la Constitución que reserva de modo exclusivo al Estado competencia en *“Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”*.

Se señalaba así que *“la exclusividad de esta competencia implica que únicamente el Estado puede regular el modo y supuestos en que habrá de producirse esa mediación y sólo a él corresponde determinar el procedimiento y requisitos para ponerla en práctica y los efectos que derivan de la misma. [] La intervención de las Comunidades Autónomas se limita conforme expresa el artículo 45.1 de la Ley Orgánica citada a “La ejecución de las medidas adoptadas por los Jueces de Menores en sus sentencias firmes”, y a llevar “a cabo, de acuerdo con sus respectivas normas de organización, la creación, dirección, organización y gestión de los servicios, instituciones y programas adecuados para garantizar la correcta ejecución de las medidas previstas en esta Ley”*.

Continuaba indicando el Consejo que *“se restringe, de este modo, el ámbito de actuación de la Comunidad Autónoma a una mera función ejecutiva y autoorganizativa de sus propios servicios de mediación, en orden a hacer efectivas las medidas y procedimientos previstos en la norma estatal. Con estos límites se ha contemplado la actuación de la Comunidad Autónoma en el ámbito de la mediación en los artículos 101 y siguientes de la Ley 5/2014, de 9 de octubre, anteriormente citada*.

Aun cuando según lo expresado por la Dirección General impulsora de la iniciativa en la memoria e informes aportados al expediente, es propósito de la norma constituir una ley “general” e “integral” de la mediación, en la que se regule también la figura citada, es lo cierto que esta pretensión se verá condicionada por el marco competencial constitucionalmente diseñado en el que se inserta, el cual impide a la Comunidad Autónoma en este ámbito extralimitarse de las funciones ejecutivas y autoorganizativas antes señaladas.

Examinada desde esta perspectiva la regulación de esta figura en el anteproyecto debe hacerse objeción, por exceder de la competencia que corresponde a la Comunidad Autónoma e interferir en el ámbito de la competencia exclusiva del Estado, a los artículos 32 y 33 del anteproyecto concernientes, respectivamente, a los diferentes tipos de mediación y al procedimiento de la mediación extrajudicial, en el que se recogen las distintas fases de la actuación que concluye con la emisión de un informe de valoración que habrá de ser enviado al Ministerio Fiscal indicando el resultado de la mediación, los acuerdos alcanzados y el grado de cumplimiento o, en su caso, los motivos por los que no han podido efectuarse los compromisos alcanzados por las partes. La regulación prevista en ambos preceptos proyectados se recoge por el Estado en el artículo 5.1 del Real Decreto aludido.

Cualquier intervención de la Comunidad Autónoma para garantizar la ejecución de las medidas previstas en la ley en el ámbito de la creación, dirección, organización y gestión de los servicios e instituciones, conforme al artículo 45.1 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, sí sería objeto de competencia autonómica, pero no así el régimen propuesto.

Asimismo, en consonancia con el apartado 4 del citado artículo 33, debe objetarse la disposición de carácter procedimental recogida en el artículo 22.6, en el que se reitera la obligación del mediador de comunicar al Ministerio Fiscal la terminación del procedimiento y si se ha alcanzado o no un acuerdo. En ambos preceptos se viene a reproducir en términos prácticamente idénticos la previsión contenida en el artículo 5.1, letra g) del citado Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, a cuyo tenor “El equipo técnico pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal el resultado del proceso de mediación, los acuerdos alcanzados por las partes y su grado de cumplimiento o, en su caso, los motivos por los que no han podido llevar a efecto los compromisos alcanzados por las partes [...]”, debiendo tenerse en cuenta que conforme ya ha sido señalado al exponer el marco normativo y competencial en la consideración precedente, la referencia al “equipo técnico”, ha de entenderse efectuada a la “entidad pública” cuando sea ésta la que realice las funciones de mediación -ex apartado 3 del mismo artículo 5-. No está al alcance por tanto de la Comunidad Autónoma incidir en un aspecto del procedimiento de mediación en materia de jurisdicción de menores, que ya ha sido objeto de regulación por el Estado en ejercicio de sus competencias exclusivas en materia penal y procesal.

El único aspecto de posible regulación por la Comunidad Autónoma de los previstos en este artículo, y en tanto en cuanto no está previsto en la precitada

normativa estatal, es la determinación del plazo en el que se realizará la mencionada comunicación, al ser expresión de una facultad autoorganizativa que corresponde a la Comunidad Autónoma en virtud de su competencia exclusiva en materia de “procedimiento derivado de las especialidades de la organización propia” -artículo 31.1.28^a”.

- Entre las distintas funciones que en el artículo 5 se atribuían a la Consejería competente en materia de mediación social y familiar figuraba en su apartado d) la de *“Homologar y acreditar los estudios y la formación necesaria para el desempeño de las funciones de mediación social y familiar a través del Servicio Regional de Mediación Social y Familiar”*.

Al respecto señaló el Consejo que *“la competencia general de homologación de estudios está reservada con carácter exclusivo al Estado ex artículo 149.1.30^a de la Constitución, a cuyo tenor le corresponde a este la “Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”*”.

El alcance de dicha competencia ha sido objeto de estudio, entre otras muchas Sentencias del Tribunal Constitucional, en la 184/2012, de 17 de octubre, en la que haciendo referencia a otros pronunciamientos anteriores viene a señalar lo siguiente en relación con el mencionado precepto constitucional: “La primera de esas competencias comprende la de “establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor), así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado” (STC 42/1981, de 22 de diciembre, F.3, reiterado en la STC 122/1989, de 6 de julio, F.3). En todo caso, la extensión de esta competencia estatal exclusiva, que supone la reserva al Estado de toda la función normativa en relación con dicho sector (STC 77/1985, de 27 de junio, F.15), determina que las Comunidades Autónomas sólo puedan asumir competencias ejecutivas en relación con esta materia (así, en la STC 111/2012, de 24 de mayo, F.5)”.

Siendo ello así resulta claro que no está al alcance de la Comunidad

Autónoma arrogarse las funciones de homologación de estudios y de formación necesaria para el desempeño de las funciones de mediación social y familiar que son objeto de regulación en el anteproyecto de Ley [...] en cuanto el ámbito de la mediación familiar y social del anteproyecto resulte coincidente con el de la mediación en asuntos civiles a que se refiere la Ley 5/2012, de 6 de julio, a la figura del mediador le resultarían exigibles los requisitos de titulación y formación exigidos por los artículos 11 de dicha Ley y 3, 4, 5 y 6 del Real Decreto 980/2013, de 13 de diciembre”.

Con fecha 23 de febrero de 2015 se publicó en el DOCM la ley 1/2015, de 12 de febrero, del Servicio Regional de Mediación Social y Familiar de Castilla-La Mancha, tomándose en cuenta todas las observaciones realizadas en el dictamen del Consejo Consultivo.

Finalmente, durante el año 2014, 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:

- Dictamen número 194/2014, de 12 de junio, solicitado por la Consejería de Empleo y Economía, sobre el anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 9/2001, de 6 de junio, de Creación del Consejo Regional de Relaciones Laborales de Castilla-La Mancha y de la Ley 8/2008, de 4 de diciembre, de Creación de la Comisión Consultiva Regional de Convenios Colectivos.

- Dictamen número 261/2014, de 29 de julio, solicitado por la Consejería de Empleo y Economía, sobre el anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2010, de 13 de mayo, de Comercio de Castilla-La Mancha.

- Dictamen número 301/2014, de 18 de septiembre, solicitado por la Consejería de Hacienda, sobre el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Castilla-La Mancha para 2015.

- Dictamen número 319/2014, de 24 de septiembre, solicitado por la Consejería de Hacienda, por la que se adoptan medidas en el ámbito tributario de la comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

RESUMEN

En este trabajo, de carácter anual, se recoge la labor del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha 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. Dicha labor se ha concretado, en el año 2014, en la emisión de diez dictámenes sobre Anteproyectos de Ley, de los que se destacan seis de ellos, en los que el Consejo realizó consideraciones de carácter esencial que conviene recordar como doctrina más significativa referida a la materia que nos ocupa.

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

ABSTRACT

In this paper, on an annual basis, the work of the Advisory Council of Castilla-La Mancha referred to the exercise of their constitutional and statutory powers conferred by-Law 11/2003 of 25 September, which regulates this body and the government picks in our region. This work has resulted, in 2014, ten in issuing opinions on draft bills, of which stand out six of them, in which the Council made essential character considerations that should be remembered as the most significant doctrine referred to the matter at hand.

The scheme followed in each of the sections of this paper is structured, in turn, into three distinct, referring to the purpose of the draft, fundamental considerations issued by the Council and, where appropriate level of care that such observations have had in the regulatory text approved by the Castilla-La Mancha.

PALABRAS CLAVE

Museos, remisión normativa, supletoriedad, técnica normativa, infancia, adolescencia, reproducción de normativa estatal, incompetencia material, invasión de competencias, inconstitucionalidad, normativa básica, competencia exclusiva, Estatuto de Autonomía, régimen sancionador, contratación pública, discapacidad,

graduación de sanciones, infracciones, Caza, titular cinegético, autorización, seguridad jurídica, mediación familiar, homologación de títulos.

KEYS WORDS

Museums, regulatory reference, supplementary, technical regulations, childhood, adolescence, reproduction of state regulations, materials incompetence, invasion of powers, constitutional, basic rules, exclusive competence Autonomy Statute, sanctions regime, government procurement, disability, graduation of sanctions, infringements, Hunting, hunting holder, authorization, legal security, family mediation, recognition of qualifications.