

Año 2021

Nº 22

CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA • UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

Anuario



**C^y Parlamento
Constitución**

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

ACTIVITY OF THE CONSULTATIVE COUNCIL OF CASTILLA-LA MANCHA
IN CONSTITUTIONAL AND BY-LAW MATTERS.

M^a Joaquina Guerrero Sanz
Letrada del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

Recibido: 28-02-2021

Aceptado: 01-04-2021

En el año 2020, la labor del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, referida al ejercicio de competencias constitucionales y estatutarias -atribuidas por la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, que regula dicho órgano y el Gobierno de nuestra comunidad autónoma-, se ha concretado en la emisión de cinco dictámenes sobre anteproyectos de ley, asuntos que el Gobierno de la región ha sometido a la consideración de este órgano consultivo antes de su aprobación por las Cortes Regionales.

Como viene siendo habitual, en la exposición que se realizará se recogerán las consideraciones de carácter esencial que se efectuaron en tres de aquéllos dictámenes, y 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 claramente diferenciados, referidos a la finalidad del anteproyecto, consideraciones fundamentales emitidas por el Consejo y, en su caso, el nivel de atención que dichas observaciones hayan tenido en el texto normativo aprobado por las Cortes de Castilla-La Mancha.

Procede, pues, adentrarse en la exposición descrita.

Dictámenes sobre Anteproyectos de Ley.

- Dictamen número 45/2020, de 6 de febrero, solicitado por la Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural, sobre el Anteproyecto de Ley de Bienestar, Protección y Defensa de los Animales en Castilla-La Mancha.

La memoria justificativa de la norma fue elaborada por la Directora General de Agricultura y Ganadería de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, exponiendo en la misma las razones que justifican el impulso de la iniciativa legislativa emprendida, haciendo un breve repaso de las principales medidas de protección y concienciación ciudadana que se consideraba necesario instaurar para afrontar el fenómeno de la creciente proliferación de los animales domésticos de compañía, garantizándoles un trato digno acorde con los parámetros de sensibilización ciudadana actualmente imperantes. Dentro del conjunto de aspectos que pretendían ser objeto de nueva regulación se hace una destacada referencia al cambio de planteamiento respecto al sistema de gestión de los animales abandonados, cuyo objetivo era evitar el sacrificio de los perros y gastos depositados en los centros de acogida. Asimismo, se hacía referencia a otras medidas de protección y dignificación de los animales incluidos en el ámbi-

to de aplicación de la ley, como son las prohibiciones de realizar matanzas en público, de la práctica del tiro de pichón, de exhibir animales salvajes o fauna silvestre en espectáculos circenses o la de emplear animales en atracciones mecánicas. El texto del documento comprendía también otras indicaciones atinentes a las innovaciones proyectadas en materia de régimen sancionador o el fomento de las actividades formativas y de sensibilización de la población.

Tras el estudio pormenorizado del texto legal proyectado, el Consejo realizó al mismo las siguientes observaciones de carácter esencial:

- El artículo 36, sobre “sesiones y convocatorias”, configuraba el régimen de actuación del Consejo Asesor de Bienestar y Protección de los Animales, y su apartado 3 incorporaba algunas singularidades sobre la posibilidad y forma de adoptar acuerdos fuera de las sesiones presenciales, estableciendo al efecto: *“Sin perjuicio de la celebración de dichas reuniones presenciales, debe tenerse en cuenta que de acuerdo con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se faculta al Consejo para que lleve a cabo [las] funciones que tiene asignadas, por medios electrónicos, mediante votación por escrito y sin sesión presencial. [] En este caso, se remitirá a todos los miembros del Consejo por vía electrónica y con un plazo de, al menos, ocho días de antelación, que, por motivos de urgencia, podrá ser rebajado hasta cinco, la petición de informe, el orden del día a tratar, [sic] y la documentación correspondiente. [] En caso de no contestar en plazo, el voto no será contabilizado. En las actas que se levanten para constancia de estas reuniones se incorporarán las comunicaciones que hayan tenido lugar, tanto para la convocatoria como para las deliberaciones y la adopción de decisiones”*.

Entiende el Consejo que *“a diferencia de lo señalado en el precepto proyectado, que remite errónea y genéricamente a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sin precisar qué artículos de la misma propician las medidas concebidas, la regulación básica estatal aplicable sobre la posible celebración de sesiones a distancia -o no presenciales- por parte de órganos colegiados, se halla en el artículo 17.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que establece a tales efectos: “Todos los órganos colegiados se podrán constituir, convocar, celebrar sus sesiones, adoptar acuerdos y remitir actas tanto de forma presencial como a distancia, salvo que su reglamento interno recoja expresa y excepcionalmente lo contrario. [] En las sesiones que celebren los órganos colegiados a distancia, sus miembros podrán encontrarse en distintos lugares siempre y cuando se asegure por medios electrónicos, considerándose también tales los telefónicos, y audiovisuales, la identidad de los miembros o perso-*

nas que los suplan, el contenido de sus manifestaciones, el momento en que éstas se producen, así como la interactividad e intercomunicación entre ellos en tiempo real y la disponibilidad de los medios durante la sesión. Entre otros, se considerarán incluidos entre los medios electrónicos válidos, el correo electrónico, las audioconferencias y las videoconferencias”, agregándose posteriormente en el apartado 2: “Para la válida constitución del órgano, a efectos de la celebración de sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos, se requerirá la asistencia, presencial o a distancia, del Presidente y Secretario o en su caso, de quienes les suplan, y la de la mitad, al menos, de sus miembros. [] [...]”.

Pues bien, el contenido de la normativa básica previamente señalada provoca serias dudas acerca de la viabilidad del llamado sistema de “votación por escrito”, definido por las singulares condiciones de ejercicio establecidas en los párrafos segundo y tercero del artículo 36.3 del anteproyecto. Atendiendo al carácter informador de la generalidad de las funciones encomendadas al mencionado Consejo Asesor, enumeradas en el anterior artículo 34, las previsiones relativas a la contabilización de votos cuando no se reciba respuesta electrónica en plazo auguran problemas interpretativos respecto a la validez de los acuerdos alcanzados o, incluso, a su verdadera integración temporal en una concreta sesión no presencial, puesto que ante la pasividad de algunos de los vocales del Consejo habría de ponderarse, primeramente, si se cumplen las normas relativas a la concurrencia de quorum, plasmadas en el artículo 37, para, solo en ese caso, verificar se hay un acuerdo adoptado por mayoría de los miembros realmente asistentes.

Es más, la técnica de la denominada “votación por escrito”, en cuanto figura propia de la legislación mercantil y aplicable a ciertos tipos de sociedades, responde más bien a la posibilidad de que algunos órganos colegiados de esa clase de entidades puedan adoptar acuerdos sin necesidad de celebrar sesión, por lo que no cabe hablar en ese caso de sesiones desarrolladas a distancia, sino de acuerdos adoptados fuera de sesión. Por el contrario, la legislación básica estatal previamente mencionada no contempla esa posibilidad, ya que exige, ineludiblemente, la celebración de sesiones, que podrán ser presenciales o a distancia, pero imponiendo para la validez de estas últimas que su desarrollo tenga lugar a través de instrumentos que garanticen la interactividad e intercomunicación entre los miembros del órgano colegiado asistentes a la sesión, lo que parece querer eludirse con la técnica de la votación por escrito tratada en el precepto.

En consecuencia, se sugiere suprimir el apartado 3 examinado, sustituyéndolo, en su caso, por una mera remisión a las previsiones de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, aplicables al efecto”.

- El apartado 2 del artículo 40 del Anteproyecto establecía, sobre el tratamiento de los supuestos de posible concurrencia de sanciones, que *“no podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, objeto y fundamento”*.

Se entendía en el dictamen que dicho precepto *“viene a recoger la tradicional fórmula impeditiva de la duplicidad sancionadora de una misma acción punible, pero lo hace empleando una redacción -aparentemente tomada de la Ley 4/2016, de 22 de julio, de Protección de los Animales de Compañía de la Comunidad de Madrid-, que se aparta de las determinaciones de la legislación básica estatal de referencia, plasmadas actualmente en el artículo 31.1 de la citada Ley 40/2015, de 1 de octubre, que establece sobre dicha contingencia: “No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento”. En idéntico sentido se manifestaba el artículo 133 de la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que aludía igualmente a la triple concurrencia de los mismos “sujeto, hecho y fundamento”*.

El contraste de las determinaciones previamente transcritas denota que, en la disposición autonómica proyectada, que acomete -innecesariamente- una regulación de la materia ya tratada y resuelta por la legislación básica estatal enunciativa de los principios de la potestad sancionadora, dicha maniobra de reproducción se ha hecho erróneamente y sin respetar con rigor la terminología utilizada en dicha legislación básica, incurriendo así en una desviación susceptible de provocar controversias interpretativas y reparos de inconstitucionalidad por inobservancia de la normativa básica estatal de necesaria observancia.

Por consiguiente, se propone o eliminar el precepto analizado, por resultar prescindible, o modificar su tenor para adecuarlo con toda fidelidad al contenido del artículo 31.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre”.

- El artículo 42.21 definía como infracción de carácter grave: *“el incumplimiento de las condiciones establecidas para el sacrificio de animales en el artículo 18 de la presente Ley y en el resto de disposiciones vigentes”*. Y en el artículo 43.9 se tipificaba como infracción muy grave: *“realizar el sacrificio de un animal sin seguir las especificaciones de esta Ley y de la normativa aplicable”*.

Fundamentaba el dictamen que *“para la más adecuada comprensión de ambos preceptos conviene aquí reproducir el contenido del citado artículo 18 del anteproyecto, donde se establece sobre el sacrificio y la eutanasia de los anima-*

les: “1. La prohibición de causar [la] muerte de los animales se exceptionará cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias: [] a) razones sanitarias, tanto de salud pública como de sanidad animal, constatadas. [] b) razones de seguridad personal o de otros animales. [] c) estar afectados por enfermedades de carácter zoológico. [sic] Siempre [sic] que su tratamiento y aislamiento no sea posible. [] Las circunstancias anteriores serán constatadas [sic] en cada caso por las Consejerías competentes en la materia, que emitirán informe al respecto. [] 2. El sacrificio de los animales se efectuará, por personal veterinario, de manera instantánea, indolora, y previa anestesia cuando sea necesario para evitar angustia o sufrimientos innecesarios al animal. No obstante, en casos de peligro inminente o de especial gravedad se podrán realizar sacrificios por los cuerpos y fuerzas de seguridad. [] 3. La Consejería con competencia en protección y bienestar animal, las Administraciones Locales, las asociaciones de protección y defensa de los animales y el Consejo General de Veterinarios de Castilla-La Mancha podrán establecer conjuntamente protocolos de actuación que incluirán planes de acción concretos que garanticen el realojamiento, cesión temporal o adopciones que se puedan realizar en los supuestos [en] que por situaciones de hacinamiento, cierre de los establecimientos, insolvencia económica, falta de atención por personal especializado, a [sic] cualquier situación de emergencia sea necesario y urgente garantizar la vida y el bienestar de los animales. Estos protocolos serán informados por el Consejo Asesor de Bienestar y Protección Animal. [] Agotadas todas las actuaciones descritas en los protocolos de actuación y de manera excepcional se podrán autorizar por la Consejería con competencia en protección y bienestar animal sacrificios de animales en centros para la acogida y mantenimiento y en centros para el fomento, por la autoridad competente, previo informe del Consejo Asesor de Bienestar y Protección Animal. [] 4. La eutanasia de los animales será siempre prescrita y realizada por un veterinario, de forma rápida e indolora, aplicándose siempre sedación, y mediante métodos que impliquen el mínimo sufrimiento y provoquen una pérdida de consciencia inmediata. [] En perros, gatos y hurones se utilizará la inyección de barbitúricos solubles o de cualquier medicamento autorizado como eutanásico para estas especies”.

Pues bien, la lectura de dicho artículo 18 revela que los tipos infractores configurados en los artículos 42.21 y 43.9, anteriormente transcritos, son parcial o totalmente coincidentes, siendo así que ante la realización del sacrificio o eutanasia de un animal con inobservancia de las previsiones de dicho artículo 18, de otros preceptos del anteproyecto o de otras normas radicadas en distintas disposiciones, sin observarse las reglas y criterios que fueren de aplicación, la acción podría ser incardinada indistinta y discrecionalmente en cualquiera de ellos, con

muy dispar trascendencia sancionadora para el infractor. Tal falta de sintonía en la delimitación de los tipos infractores resulta atentatoria del principio de seguridad jurídica consagrado por el artículo 9.3 de la Constitución, en visible relación con un adecuado respecto del principio de tipicidad enunciado en el artículo 27 de la tan citada Ley 40/2015, de 1 de octubre”.

- El artículo 49, sobre “*prescripción de infracciones y sanciones*” disponía en sus tres apartados lo siguiente: “*1. Las infracciones administrativas a las que se refiere la presente Ley prescribirán en el plazo de cinco años las muy graves, en el de tres años las graves y en el de un año las leves, contados desde el día en que la infracción se hubiera cometido. [] 2. Las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los cinco años, las graves a los tres años y las leves al año, contados desde el día siguiente a aquél en que adquiriera firmeza la resolución por la que se impuso la sanción. [] 3. El plazo de prescripción se interrumpirá por la iniciación del procedimiento correspondiente con conocimiento del interesado y por la realización de cualquier actuación judicial”.*

El Consejo observó sobre dicho precepto que “*hay que recurrir nuevamente a las disposiciones de la normativa básica estatal de aplicación, contenidas, en este caso, en el artículo 30 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que establece sobre esta particular materia: “Prescripción. [] 1. Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. [] [...] 2. El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. [...] []. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora, reiniciándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable. [] 3. El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla. [] Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor. [] [...]”.*

Fundamentaba a continuación que “*la puesta en conexión de las disposiciones proyectadas con su referente legal básico de obligada atención vuelve a mostrar ciertas faltas de sintonía que son merecedoras de objeción, en la medida en que introducen incertidumbres generadoras de posibles disparidades de interpretación y de potenciales diferencias aplicativas.*

Así, en primer lugar, debe reseñarse que no existe coincidencia entre la formulación empleada en el artículo 49.2, último inciso, del anteproyecto para identificar el hito inicial determinante del cómputo del plazo de prescripción de las sanciones -el día siguiente a aquél en que adquiriera firmeza la resolución por la que se impuso la sanción- y las especificaciones que con igual fin contempla el artículo 30.3 de la Ley básica de contraste, donde se hace mención al “día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla”.

De otro lado, el confuso manejo del modo de interrupción de la prescripción previsto para ambas figuras -las infracciones y las sanciones-, al ser tratadas conjuntamente en el apartado 3 sin precisar a la iniciación de qué tipo de procedimiento se está refiriendo en cada caso, aconseja dar un régimen separado y más claro a cada una de las modalidades de prescripción objeto de regulación, siguiendo en ello el planteamiento adoptado por la citada Ley 40/2015, de 1 de octubre, donde se aborda aisladamente cada una de las dos interrupciones en los apartados 2 y 3 de su artículo 30.

Asimismo, la referencia final y común a ambos plazos de prescripción que establece su interrupción por “[...] la realización de cualquier actuación judicial”, no solo constituye un añadido que traspasa las previsiones de la legislación básica de referencia, sino que su palmaria falta de precisión genera serias dudas aplicativas, incluso si se intenta interpretar como una mera salvaguarda alusiva a los potenciales efectos paralizantes derivados de la prosecución de una investigación o procedimiento judicial penal por los mismos hechos conformadoras del tipo infractor; pues ese tipo de contingencias se adentran en una problemática de cierta complejidad y ligada al carácter subsidiario del procedimiento administrativo sancionador respecto del penal, que precisaría de un tratamiento mucho más cuidado y acabado -como el dado por los artículos 45 y 50 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana-, así como acorde a los criterios jurisprudenciales instaurados al efecto, de los que ofrece una muestra orientativa la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 2002 (Ar. RJ 2002,4463) -fundamento de derecho tercero-. En consecuencia, se considera que dicha referencia a “cualquier actuación judicial” resulta tan precaria e inespecífica que ni siquiera cabe ahondar fundadamente en valoraciones jurídicas tendentes a acotar sus posibilidades de compatibilidad con la regulación básica estatal de obligada observancia. En esas circunstancias, se aconseja la supresión de dicho inciso”.

Las observaciones esenciales efectuadas en el dictamen fueron recogidas en el texto definitivo finalmente aprobado mediante la Ley 7/2020, de 31 de agosto, de Bienestar, Protección y Defensa de los Animales de Castilla-La Mancha, publicada en el D.O.C.M. Núm. 180, de 7 de septiembre de 2020.

- Dictamen número 130/2020, de 26 de marzo, solicitado por la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 10/1999, de 26 de mayo de Creación de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha.

La memoria inicial del Anteproyecto fue suscrita por la Viceconsejera de Administración Local y Coordinación Administrativa, expresando en la misma la motivación, objetivos y alternativas de la propuesta, su contenido, análisis jurídico, descripción de la tramitación y análisis de impactos, señalando como objetivo general del proyecto el *“adecuar la Ley de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha a los cambios operados en la legislación estatal básica en materia de colegios profesionales, fruto de la transposición de la Directiva de Servicios”*. Manifestaba que tales cambios, fruto de la Directiva 2006/123/CE, se llevaron a cabo en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, en dos fases: la primera, mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (*“Ley Paraguas”*); y la segunda, mediante la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (*“Ley Ómnibus”*), de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley Paraguas. Asimismo, se explica en la memoria que la norma modificativa propuesta contribuiría favorablemente a la seguridad jurídica en el funcionamiento y organización de los colegios profesionales de Castilla-La Mancha, y a la supresión efectiva de trabas no justificadas o desmedidas en la prestación de servicios a sus colegiados y a los consumidores y usuarios de los servicios prestados por tales colegiados.

El Consejo efectuó dos consideraciones de carácter esencial, que a continuación se pasan a exponer:

- El artículo 8 del anteproyecto establecía que *“Los profesionales titulados vinculados con las Administraciones Públicas en Castilla-La Mancha mediante relación de servicios de carácter administrativo o laboral no precisarán estar colegiados para el ejercicio de funciones puramente administrativas”*.

El dictamen centró el análisis de este precepto poniéndolo en relación con el artículo 3.2, primer inciso, de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, que dispone que *“Será requisito indispensable para el ejercicio de las*

profesiones hallarse incorporado al colegio profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal”.

Mediante un amplio razonamiento, el Consejo consideró necesaria la supresión de dicho artículo del Anteproyecto, fundamentación que fue la siguiente:

“Dicha ley constituye norma básica del Estado, pues así lo establece la disposición final primera, párrafo tercero, de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, conocida como Ley Ómnibus (“Lo dispuesto en el artículo 5 se dicta al amparo de artículo 149.1.18^ª y 30^ª de la Constitución, que atribuyen al Estado, respectivamente, la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos profesionales”), y lo tiene declarado el Tribunal Constitucional en múltiples sentencias dictadas en materia de colegios profesionales, por todas, la referida al artículo 8 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo: la sentencia número 69/2017, de 25 de mayo. Dice la sentencia 69/2017, en su fundamento jurídico 5.d), que “La legislación básica estatal en materia de colegios profesionales está contenida en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, que se constituye así en parámetro de constitucionalidad mediata de la legislación autonómica. Como se expone en la STC 201/2013, de 5 de diciembre (RTC 2013, 201), FJ 3, siguiendo a su vez a la STC 137/2013, de 6 de junio (RTC 2013, 137), FJ 2 b), el hecho de que se trate de una norma preconstitucional no impide que esta pueda contener las bases estatales en una materia, precisamente por la dimensión material que tienen las mismas. Aparte de que, como ya hemos indicado, el concreto precepto que aquí debemos aplicar, es decir, el inciso inicial del artículo 3.2 en su redacción vigente al tiempo de plantearse la presente cuestión de inconstitucionalidad («será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal»), sí ha sido establecido por una norma posterior a la Constitución (artículo 5.5 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, cuyo valor material y formalmente básico ha sido corroborado por este Tribunal en varias ocasiones, y especialmente en la STC 89/2013, de 22 de abril (RTC 2013, 89), por la que se desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra este precepto (también lo hemos hecho en la misma fecha en nuestra STC 91/2013, de 22 de abril (RTC 2013, 91), pero respecto de la redacción anterior del art. 3.2 de la Ley de colegios profesionales, establecida por el art. 39 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio”.

A la vista de la legislación estatal básica y de la autonómica propuesta, puede apuntarse una primera conclusión: el régimen de colegiación obligatoria de-

be venir impuesto por una norma estatal con rango de ley, siendo que, en el momento de emitirse el presente dictamen, dicha norma está constituida por el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, y en él no se prevé, con carácter general, excepción alguna a la colegiación profesional obligatoria y, menos aún, de manera particular respecto del colectivo de los empleados públicos al servicio de la Administración.

Esta conclusión viene reforzada por la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la materia, nacida de las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por los Tribunales Superiores de Justicia autonómicos. El nuestro (Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) promovió la cuestión de inconstitucionalidad sólo respecto de uno de los incisos (el segundo) del artículo 8 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo y, como no podía ser de otra forma, sólo respecto de dicho inciso se pronunció el Tribunal Constitucional en sentencia 69/2017, declarando que “el inciso «ni para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de aquéllas, cuando el destinatario inmediato de las mismas sea exclusivamente la Administración» del artículo 8 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de creación de colegios profesionales de Castilla-La Mancha, es inconstitucional y nulo”.

Como se ha anticipado, fueron muchas las Comunidades Autónomas que incorporaron a su ordenamiento jurídico un precepto similar al aquí analizado, dando lugar a una amplia doctrina del Tribunal Constitucional sobre la posibilidad o no de eximir de la necesidad de colegiación profesional a los empleados públicos que realicen actividades propias de su profesión por cuenta de la respectiva Administración Autónoma. La cronología completa de la referida doctrina se recoge en la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 69/2017, de 25 de mayo, que ya declaró la inconstitucionalidad del siguiente inciso (que marcamos) del artículo 8 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo: “Los profesionales titulados vinculados con las Administraciones Públicas en Castilla-La Mancha mediante relación de servicios de carácter administrativo o laboral, no precisarán estar colegiados para el ejercicio de funciones puramente administrativas, ni para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de aquellas, cuando el destinatario inmediato de las mismas sea exclusivamente la Administración. Sí será obligatoria, en consecuencia, la colegiación cuando los destinatarios inmediatos del acto profesional sean los ciudadanos o el personal al servicio de la Administración”.

Así, recogía el fundamento jurídico 4 de la STC 69/2017 que “Sobre esta cuestión el Tribunal se pronunció por primera vez en la STC 3/2013, de 17 de

enero (RTC 2013, 3), relativa al artículo 30.2 de la Ley andaluza 15/2001, de 26 de diciembre, de acompañamiento a los presupuestos autonómicos. La doctrina establecida en esta Sentencia fue reiterada poco después por la STC 63/2013, de 14 de marzo (RTC 2013, 63), esta vez al resolver un recurso interpuesto contra el artículo 4 de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, de organización de colegios profesionales de Andalucía, que reproducía el mismo precepto declarado inconstitucional. Algo semejante ocurrió en el caso de Extremadura, en el que primero la STC 46/2013, de 28 de febrero (RTC 2013,46), apreció la inconstitucionalidad del inciso del artículo 17.1 de la Ley extremeña 11/2002, de 12 de diciembre, de colegios y consejos de colegios profesionales, que en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma eximía de colegiación a los funcionarios para la realización de actividades propias de su profesión por cuenta de la Administración a la que sirven, y luego la STC 144/2013, de 11 de julio (RTC 2013,144), volvió a declarar la inconstitucionalidad de dos preceptos que aplicaban esa exención en sendas leyes autonómicas de 2010 de creación de los colegios profesionales de logopedas y de higienistas dentales. Respecto al Principado de Asturias, la STC 50/2013, de 28 de febrero (RTC 2013, 50), declaró la inconstitucionalidad de un inciso semejante a los anteriores, contenido en la Ley 6/2003, de 30 de diciembre, de medidas de acompañamiento presupuestario. Otro tanto ocurrió en el caso de Canarias, en el que la STC 123/2013, de 23 de mayo (RTC 2013,123), anuló por inconstitucional el inciso que en 2002 introdujo la exclusión de colegiación obligatoria en la Ley de colegios profesionales de la Comunidad Autónoma de 1990. Finalmente, debe mencionarse la STC 201/2013, de 5 de diciembre (RTC 2013,201), que resolvió el recurso presentado por cincuenta diputados del Congreso contra varios preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2006, de 31 de mayo, de ejercicio de profesiones tituladas y de colegios profesionales. En ella el Tribunal apreció el exceso competencial en que había incurrido el artículo 38.1 (FJ 5), que establecía la regla general del régimen de adscripción colegial obligatoria; el artículo 38.2 (FJ 7), la cual incorporaba la excepción aplicable al personal al servicio de las Administraciones públicas catalanas para el ejercicio externo de funciones profesionales por cuenta de estas; y la disposición adicional cuarta (FJ 7), que condicionaba esta última exención en el ámbito sanitario a la aprobación de un decreto por parte del Gobierno catalán. [] Este nutrido grupo de sentencias se complementa además con dos pronunciamientos posteriores en cuestiones de inconstitucionalidad planteadas sobre preceptos legales de otras dos Comunidades Autónomas (País Vasco y Castilla y León) que tenían un contenido semejante a los ya mencionados, y que se resolvieron con la anulación del inciso excluyente de colegiación de los empleados públicos por contradicción con la legislación básica estatal. En la STC 150/2014, de 22 de septiembre (RTC 2014,150), se anuló la referencia a que la incorporación

a un colegio profesional no podía exigirse «a los profesionales vinculados con la Administración pública mediante relación de servicios regulada por el Derecho administrativo o laboral» en el artículo 30.2 de la Ley vasca 18/1997, de 21 de noviembre, de colegios profesionales. Por su parte, la STC 229/2015, de 2 de noviembre (RTC 2015,229), anuló el inciso «ni para la realización de actividades propias de una profesión por cuenta de aquéllas, cuando el destinatario inmediato de tales actividades sea la Administración», del artículo 16.2 de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de colegios profesionales de Castilla y León, aplicable a los funcionarios y personal laboral de las Administraciones públicas en esa Comunidad Autónoma”.

A la luz de la doctrina transcrita, es labor de este Consejo Consultivo analizar si sus postulados deben hacerse extensivos al artículo 8 del anteproyecto de Ley que examinamos, en lo que se refiere al alcance competencial de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para legislar sobre las reglas generales de colegiación. Para ello, se hace necesario poner el contenido del artículo 8 del borrador normativo en relación con la doctrina constitucional y el resto de legislación sectorial autonómica. En este contexto, el contenido del precepto parece constituir una excepción al régimen de colegiación profesional obligatoria, excepción aplicable a los empleados públicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, cuando presten servicios para la misma en régimen administrativo o laboral, desempeñando funciones puramente administrativas. Tal excepción a la colegiación obligatoria de los empleados públicos ha sido objeto de amplio debate, tanto en trámite de audiencia e información pública del procedimiento de elaboración de la norma sometida a dictamen, como en el resto de Comunidades Autónomas que han regulado la materia en términos similares (como hemos visto). La cuestión suscitada se centra, pues, en determinar si aquella regulación constituye una verdadera excepción al régimen general básico y, como tal, una vulneración del régimen de distribución de competencias previsto constitucionalmente y de la reserva de ley estatal impuesta por la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales y por la propia norma examinada.

Tal cuestión ha sido puesta de manifiesto por la mayor parte de los afectados (Colegios Profesionales y Consejos de Colegios Profesionales) que han formulado alegaciones en trámites de información pública, invocando su encuadramiento en la injerencia competencial por parte de la Comunidad Autónoma en las competencias exclusivas y básicas del Estado, que ponían de manifiesto las sentencias del Tribunal Constitucional anteriormente mencionadas. Frente a tales alegaciones, la Consejería promotora de la iniciativa legislativa manifestó que

no había razón para suprimir el precepto, por cuanto a él no se había hecho extensible el fallo de inconstitucionalidad de la STC 69/2017, afectante únicamente al inciso “ni para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de aquellas, cuando el destinatario inmediato de las mismas sea exclusivamente la Administración”. También se invocaba el derecho comparado con otras Comunidades Autónomas, en las cuales se habían conservado preceptos similares tras suprimir los incisos afectados de inconstitucionalidad.

Sobre tales manifestaciones de la Consejería promotora, efectuadas en el informe de alegaciones de 4 de diciembre de 2019, deben hacerse las siguientes observaciones:

1^ª) Si bien es cierto que el fallo de inconstitucionalidad sólo se extendía al segundo inciso del artículo 8 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, y no al texto que se mantiene y propone en el anteproyecto de Ley para el artículo 8, también lo es que este último no fue objeto de pronunciamiento constitucional al no haberse planteado respecto de él cuestión alguna ante el Tribunal.

No obstante, y pese a ello, la Consejería promotora está obviando una parte importante de la anterior declaración de inconstitucionalidad del precepto, contenida en el fundamento jurídico 5.e) de la STC 69/2017, como colofón y cierre de sus pronunciamientos, y en la que, después de transcribir el artículo 8 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, en su totalidad, expresamente se concluía lo siguiente: “Es doctrina reiterada de este Tribunal que las bases estatales en materia de colegiación se extienden también al ámbito de las posibles excepciones al régimen de colegiación obligatoria, pues «siendo competente el Estado para establecer la colegiación obligatoria [con arreglo a los arts. 149.1.18^ª y 30^ª CE, en relación con el art. 149.1.1^ª CE], lo es también para establecer las excepciones que afectan a los empleados públicos a la vista de los concretos intereses generales que puedan verse afectados» (SSTC 3/2013, de 17 de enero (RTC 2013, 3), FJ 8; 150/2014, de 22 de septiembre (RTC 2014, 150), FJ 3, y 229/2015, de 2 de noviembre (RTC 2015, 229), FJ 7)”.

A la vista de tal conclusión, no cabe duda que el texto propuesto para el artículo 8 en el anteproyecto de Ley presentado, contiene una excepción a la colegiación obligatoria, para cuya regulación sólo ostenta competencia el Estado, y no las Comunidades Autónomas, y ello, con independencia del colectivo al que vaya dirigida la excepción, puesto que la injerencia competencial no se produce por el ámbito subjetivo de aplicación de la exención prevista, sino por el solo hecho de ejercitar una competencia que le viene atribuida al legislador esta-

tal -que no al autonómico- por la Constitución Española (artículo 149.1.18ª CE) y por la norma básica del Estado en la materia (artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero).

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha carece de competencia para legislar sobre los principios y reglas básicas de los colegios profesionales, ya sea para determinar la necesidad de colegiación, ya lo sea para establecer su exención. En este sentido, ya se pronunció la STC 229/2015, de 2 de noviembre, que declaró la inconstitucionalidad del artículo 16.2.2 de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León, declarando en su fundamento jurídico 7 que “la inconstitucionalidad de una exención autonómica de colegiación no depende de su mayor o menor alcance, sino de la falta de competencia autonómica para determinar el régimen de colegiación obligatoria y sus excepciones”.

2ª) Efectivamente, han sido muchas las Comunidades Autónomas, prácticamente la mayoría, las que tras las correspondientes sentencias del Tribunal Constitucional han mantenido en su normativa regional los respectivos preceptos que eximían a los empleados públicos de la colegiación obligatoria, suprimiendo únicamente aquellos incisos de los mismos relativos a la realización, por los empleados públicos, de actividades propias de su profesión por cuenta de las Administraciones Públicas. Sin embargo, también hay Comunidades Autónomas que se han separado de esta dinámica de crear la ficción jurídica de acatar las resoluciones del Tribunal Constitucional, suprimiendo las partes de los preceptos viciados de inconstitucionalidad, pero manteniendo la excepción, bien porque la correspondiente sentencia constitucional invalidaba la totalidad del precepto, bien porque, sin haber recaído fallo de inconstitucionalidad, han suprimido el artículo íntegramente. A juicio de este Consejo Consultivo es de estas de quienes debemos tomar ejemplo legislativo y no de aquellas.

Así, la Ley 3/2013, de 3 de mayo, por la que se modifica la Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de Colegios Profesionales de la Región de Murcia, suprime el apartado 4 de su artículo 6, que presentaba el siguiente tenor literal (similar a nuestro artículo 8): “4. Los profesionales titulados, vinculados con alguna de las administraciones públicas en la Región de Murcia mediante relación de servicios de carácter administrativo o laboral, no precisarán estar colegiados para el ejercicio de funciones puramente administrativas, ni para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de aquellas, cuando el destinatario inmediato de las mismas sea exclusivamente la Administración. Sí será obligatoria, por tanto, la colegiación cuando el destinatario de la actividad profesional no sea exclusivamente la Administración y existan también par-

ticulares que sean destinatarios de dicha actividad. En estos casos, la Administración ejercerá la potestad disciplinaria sobre los mismos”.

El artículo 30.2 de la Ley 18/1997, de 21 de noviembre, de Colegios Profesionales del País Vasco, fue declarado inconstitucional en su primer inciso por la STC 150/2014, de 22 de septiembre. Decía el inciso: “Tal requisito (el de colegiación obligatoria) no podrá ser exigido a los profesionales vinculados con la Administración Pública mediante relación de servicios regulada por el Derecho administrativo o laboral”.

Más recientemente, la STC 82/2018, de 16 de julio, ha declarado inconstitucional (en lo que aquí nos interesa por analogía) el primer inciso del artículo 17.2, párrafo segundo, de la Ley 3/2010, de 20 de mayo, por la que se modifica la Ley 1/2001, de 16 de marzo, de Colegios Profesionales de Cantabria, para su adaptación a la Ley Ómnibus, el cual establecía que “El requisito de colegiación previsto en este apartado no podrá ser exigido a los profesionales vinculados con la Administración Pública mediante relación de servicios regulada por el derecho administrativo o laboral”.

Tanto País Vasco como Cantabria tenían preceptos de contenido muy similar al artículo 8 del anteproyecto de Ley sometido a dictamen, incluso de contenido menos expresivo, que han sido declarados inconstitucionales, no por razón de las funciones más o menos administrativas desarrolladas por los empleados públicos, sino por establecer para ellos excepciones al régimen general de colegiación obligatoria sometido al principio de reserva de ley estatal y, por tanto, circunscrito al ámbito competencial del Estado. Y así lo recoge claramente la STC 82/2018, que llega más allá y expresa lo que se podía leer entre líneas en los anteriores pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la legislación de la bases del régimen jurídico de los colegios profesionales: cualquier excepción debe ser regulada por norma estatal con rango de ley, incluida la relativa a los empleados públicos, aunque se quiera crear la ilusión jurídica de referirse exclusivamente a “funciones puramente administrativas”, concepto, por otro lado, indeterminado y ambiguo, por demasiado genérico, que pese a haberse solicitado en trámite de información pública por distintos colectivos afectados, no ha sido debidamente aclarado por la Consejería Promotora.

Como decíamos, los fundamentos jurídicos 3.e) y 4 de la STC 82/2018 declaran lo siguiente: “e) Por su parte, las Comunidades Autónomas con competencia de desarrollo del régimen jurídico de los colegios profesionales de conformidad con las bases estatales, como es el caso de Cantabria (art. 25.5

del Estatuto de Autonomía de Cantabria), no pueden introducir excepciones a la exigencia obligatoria de colegiación, aunque sea de manera acotada o limitada, porque ello no constituye un desarrollo sino una contradicción de las mismas, que las desvirtúa y excede de su competencia (SSTC 3/2013, de 17 de enero, FJ 8; 150/2014, de 22 de septiembre, FJ 3; 229/2015, de 2 de noviembre (RTC 2015, 229), FJ 7; y 69/2017, de 25 de mayo, FJ 5). Allá donde el Estado no ha previsto excepciones, ni ha permitido que sean las propias Comunidades Autónomas las que las introduzcan, al haber establecido el artículo 3.2 in fine de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, una reserva de ley estatal, no pueden éstas impedir la plena proyección de las bases estatales mediante exenciones de determinados colectivos, como puedan ser los empleados públicos. [] 4. En conclusión, debemos declarar la inconstitucionalidad de la exención autonómica de colegiación de los empleados públicos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria por vulnerar las competencias estatales al contravenir la legislación básica dictada en la materia (art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales). Además, esa declaración debe extenderse al conjunto de la regulación establecida en los párrafos segundo y tercero del artículo 17.2 de la Ley 1/2001, de acuerdo con lo razonado en el fundamento jurídico 2 b) de esta Sentencia, por cuanto contienen simples modulaciones de la excepción a la colegiación obligatoria que forman parte de la norma aplicable al caso, las cuales carecen de sentido sin su conexión a esa excepción que debe quedar expulsada del ordenamiento”.

Tomando como fundamento tales pronunciamientos, se llega a la convicción de que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma (artículo 8 del anteproyecto) no viene determinada por las concretas funciones a las que se refiere (“puramente administrativas”) o por la naturaleza administrativa o laboral de la relación de servicios del profesional titulado con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, sino por el ejercicio de la competencia que, para el establecimiento de la obligación de colegiación y de su excepción, se atribuyen al legislador estatal, y no al legislador autonómico, por la Constitución Española y por la ley básica del Estado.

Recordemos que el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, al disponer que “Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal”, viene a establecer el principio de reserva de ley estatal, el cual postula la existencia de materias que sólo pueden regularse por ley, en este caso, la imposición de incorporación a un Colegio Profesional.

Asimismo, en materia de colegiación obligatoria la disposición transitoria cuarta de la Ley Ómnibus dispone que el Gobierno deberá presentar ante las Cortes un proyecto de Ley que determine las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación. Se confirma de ese modo que la decisión sobre la obligación de colegiarse para ejercer una determinada actividad profesional corresponde exclusivamente al legislador estatal, de acuerdo con el orden constitucional de competencias, tal como ya señalaba la jurisprudencia del Tribunal Constitucional -Sentencia 330/1994, de 15 de diciembre F.9 (Ar. RTC 1994,330)-.

Poniendo en relación las disposiciones constitucionales y legales referidas con la doctrina del Tribunal Constitucional que atribuyen al Estado la competencia exclusiva para ejercer la potestad legislativa sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas en materia de colegios profesionales, se desprende que los principios y reglas básicas de tales entidades corporativas sólo pueden ser establecidas mediante ley aprobada por las Cortes del Estado (artículos 149.1.18^a y 36 CE), careciendo el legislador de Castilla-La Mancha de competencia para ello, el cual solo puede adaptar las prescripciones estatales a su ordenamiento jurídico mediante ley autonómica, siguiendo el mandato que establece el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha en su artículo 32.5, del siguiente tenor literal: “En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, es competencia de la Junta de Comunidades el desarrollo legislativo y la ejecución en las materias siguientes: [...] 5. Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales. Ejercicio de las profesiones tituladas”.

Entiende este Consejo, que el artículo 8 del anteproyecto de Ley contiene una verdadera excepción a la colegiación obligatoria, de manera que, no estableciéndose por la ley básica del Estado ninguna excepción a la misma, la contenida en el artículo 8 del borrador normativo autonómico, vulnera el artículo 149.1.18^a de la Constitución Española, al traspasar el límite competencial impuesto en aquella norma básica estatal, toda vez que siendo el Estado el competente para establecer la colegiación obligatoria, también lo es para fijar los supuestos de exención a la misma que puedan afectar a los profesionales titulados, ya sean del sector privado o del sector público. Es decir, la excepción a la colegiación que introduce el artículo 8 del anteproyecto para los empleados públicos que ejercen la profesión por cuenta de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, vulnera la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas en materia de colegios profesionales contenida en el artículo 149.1.18^a CE, en relación con los artículos 36 y 149.1.1^a CE y, de manera mediata, en el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, en su redacción dada por la Ley Ómnibus.

En razón de lo hasta aquí expuesto, ha de concluirse que es contraria a la distribución constitucional de competencias la introducción por el artículo 8 del anteproyecto de Ley sometido a dictamen -en cuanto norma con rango de ley autonómica- de excepciones al régimen de colegiación obligatoria, cualquiera que sea su extensión material y subjetiva, por no estar previstas en el artículo 3.2 de la Ley estatal de Colegios Profesionales, que es norma básica. Esta vulneración es estrictamente competencial y, por ello, la adecuación de la normativa autonómica no depende del mayor o menor alcance de las excepciones introducidas a la colegiación obligatoria establecida por la regulación estatal, sino de la propia competencia ejercitada.

En consecuencia, deberá suprimirse el referido artículo 8, a fin de respetar el mandato constitucional sobre distribución de competencias y no incurrir en infracción de la legislación básica dictada por el Estado, por vulneración del principio de reserva de ley estatal.

Por último, y no por obvio, considera este Consejo conveniente señalar que la supresión del artículo 8 del anteproyecto en ningún caso debe suponer que todos los profesionales titulados vinculados con las Administraciones Públicas en Castilla-La Mancha mediante relación de servicios de carácter administrativo o laboral precisen estar colegiados para el ejercicio de sus funciones como empleados públicos, pues tal colegiación sólo podrá imponerse cuando, como mandata el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, “así lo establezca una ley estatal”, y siempre que el desempeño de sus funciones o actividades lo sea en el ejercicio propio de una profesión para la que se exige aquella colegiación, en el ámbito de su relación laboral o funcionarial con las Administraciones Públicas para las que prestan sus servicios”.

- El artículo 6.1 de texto proyectado establecía que “Tendrán derecho a ser admitidos en el colegio profesional correspondiente quienes posean la titulación adecuada, o reúnan las condiciones determinadas al efecto en las leyes, en los términos que establezcan los respectivos estatutos, y lo soliciten expresamente”.

Tras observar que tal precepto pretendía ser reproducción del artículo 3.1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, -“Quien ostente la titulación requerida y reúna las condiciones señaladas estatutariamente tendrá derecho a ser admitido en el Colegio Profesional que corresponda”-, el Consejo señaló que “sea por error o por descuido, donde la ley estatal exige la titulación requerida y el cumplimiento de las condiciones señaladas estatutariamente, parece que el borrador normativo requiere una u otra, indistintamente, pues emplea la conjunción alternativa “o”.

Como quiera que la ley del Estado está dotada de carácter básico y como tal es una ley de mínimos, la normativa autonómica debe respetar esos mínimos impuestos en aquella norma, de manera que, para no incurrir en infracción del principio de jerarquía normativa, deberá sustituirse la conjunción alternativa “o”, por la acumulativa “y”.

La trascendencia del error aludido determina la esencialidad de esta observación si no se desea caer en la inconstitucionalidad del precepto”.

El Anteproyecto de Ley descrito fue objeto de aprobación por las Cortes Regionales mediante Ley 6/2020, de 30 de julio, por la que se modifica la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de Creación de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha, publicada en el DOCM número 155, de 5 de agosto de 2020.

El texto definitivamente aprobado tuvo en cuenta las observaciones esenciales expresadas en el dictamen.

- Dictamen 253/2020, de 2 de julio, solicitado por la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre Anteproyecto de Ley de Patrimonio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

La Secretaría General de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas suscribió la memoria inicial del Anteproyecto, analizando la justificación, objetivos y fines de la iniciativa legislativa, la estructura, sistemática y contenido de la norma, las principales novedades que comportaba respecto a la normativa anterior, y las normas jurídicas afectadas por la iniciativa. Se incluía asimismo un apartado referido al impacto presupuestario de la ley proyectada, en el que se indicaba que no tendría implicaciones directas de relevancia en el gasto público “[...] puesto que la mayoría del texto tiene por objeto la renovación de las normas reguladoras de la actividad relativa a la administración de sus bienes y derechos de contenido patrimonial, con la finalidad de mejorar la eficacia en cuanto a su protección, gestión y utilización”; y añadía que, aun cuando de algunos de sus contenidos pudiera pensarse en principio que generarían un incremento del gasto público, ello no sería así puesto que se ejecutarían con los medios y recursos ya disponibles. Finalmente, se incluía una relación de los procedimientos de gestión patrimonial afectados por la iniciativa, con las mejoras más destacables en lo que respecta a la simplificación y reducción de cargas administrativas.

El Consejo Consultivo, en su dictamen, realizó reparo esencial a diversos preceptos del articulado por las razones que seguidamente se exponen:

- El apartado 1 del artículo 2 recogía un concepto del patrimonio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que identificaba con *“todos los bienes y derechos de los que sean titulares las Cortes de Castilla-La Mancha e instituciones dependientes, la Administración de la Comunidad Autónoma, y los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes de la misma”*.

El dictamen consideraba que *“esta redacción no se ajusta al concepto fijado con carácter básico en el artículo 3 de la Ley 33/2003, de 3 noviembre, en cuyo apartado 2, se excluye del concepto de patrimonio de las Administraciones públicas: “el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su hacienda ni, en el caso de las entidades públicas empresariales y entidades análogas dependientes de las comunidades autónomas o corporaciones locales, los recursos que constituyen su tesorería”*.

Por ello y a fin de acomodarse a lo dispuesto en la norma básica de preceptiva observancia, debe especificarse esta exclusión, bien expresamente o mediante un reenvío al citado precepto”.

- El artículo 10, sobre *“Obligación de protección y defensa y deber de colaboración”*, tenía tres apartados. El primero recogía las obligaciones de entidades y órganos pertenecientes a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. El segundo afectaría a quienes son titulares de concesiones u otros derechos sobre bienes o derechos de titularidad de aquella. Finalmente, el apartado 3 imponía una obligación general de colaboración en los siguientes términos: *“Todas las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, estarán obligadas a colaborar con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en la defensa y protección de los bienes y derechos integrantes de su Patrimonio. En particular, deberán aportar, previa solicitud, los datos e informaciones de los que dispongan que sean relevantes a dichos efectos, así como facilitar la realización de inspecciones y otros actos de investigación referidos a los citados bienes y derechos, con el debido respeto a los derechos de los sujetos requeridos de colaboración reconocidos en otras normas del ordenamiento jurídico”*.

El dictamen señalaba, al respecto de dicho precepto, que *“las obligaciones de cooperación en la defensa de los patrimonios públicos se encuentran reguladas con carácter básico en los artículos 61 y 62 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre.*

En relación con la regulación de contenidos afectados por normativa básica, la memoria elaborada explica que no ha seguido un criterio unitario en la elaboración del anteproyecto. Indica que ha optado en la mayoría de los casos por dar por sabida la norma básica o por emplear la técnica del reenvío a la misma. Únicamente en los casos en que ha considerado necesario para contextualizar e integrar la norma de desarrollo, ha reproducido el contenido de la ley básica.

Esta técnica de la reiteración de normas declaradas básicas ha venido siendo cuestionada continuamente por este Consejo (entre otros muchos, cabe citar el dictamen 172/2009, de 16 de septiembre), por el margen de inseguridad y error que introduce, incrementado cuando se transcribe parcialmente la norma, trayendo a colación la doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional que considera tal práctica como “potencialmente peligrosa” (así lo expresa, entre otras muchas, en su Sentencia 150/1998, de 2 de julio). No obstante, el Consejo ha señalado que, en determinados casos, puede estar justificada esa técnica en beneficio de la comprensión de la norma autonómica. Ahora bien, cuando se sigue esta opción, la reproducción ha de ser rigurosa con el contenido de la norma estatal y que, si bien no cabe exigir, a este respecto, una transcripción literal de ésta, sí es preciso que la norma autonómica incluya todos los aspectos que, sobre la materia, hayan sido declarados básicos.

En el caso del precepto analizado, se ha realizado una redacción sensiblemente diferente de la fijada en la norma básica. Así, el artículo 61 de esta, regula en los dos apartados la obligación de colaboración en la protección, defensa y administración de los bienes y derechos de los patrimonios públicos del personal al servicio de las Administraciones públicas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, respectivamente, determinando los aspectos en que se concreta el tipo de asistencia que se le exige a cada uno de estos colectivos.

A su vez el artículo 62 establece las obligaciones que corresponden a los ciudadanos en este ámbito, que circunscribe a dos cuestiones: la aportación de datos, informes y documentos que obren en su poder que sean relevantes para la gestión y defensa de sus bienes y derechos y la de facilitar la realización de inspecciones y otros actos de investigación referidos a los mismos.

Sin embargo, el proyecto sometido a dictamen ha optado en el apartado 3 del artículo 10, por refundir ese ámbito subjetivo establecido en los artículos 61 y 62 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, bajo una genérica alusión a “Todas las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas”, y prescinde de la concreción del alcance de las obligaciones que corresponden a cada uno, perfectamen-

te delimitados en la norma estatal, para sustituirla por la obligación general de “colaborar con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en la defensa y protección de los bienes y derechos integrantes de su Patrimonio”.

De este modo se aparta de la literalidad de la norma básica para ofrecer una redacción mucho más genérica e imprecisa que la fijada en la propia norma objeto de desarrollo, que no es conciliable con el rigor exigible.

Si bien la Comunidad Autónoma puede, en ejercicio de sus competencias, añadir mediante Ley obligaciones dirigidas a terceros al objeto de defender y proteger su patrimonio y, por tanto, el precepto analizado no infringe directamente la legislación básica, el Consejo estima que es necesario precisar el alcance de las mismas. A tal efecto, deben concretarse tanto los sujetos afectados como las obligaciones que se les imponen. Ello por razones de seguridad jurídica que exigen que los destinatarios de una norma conozcan el alcance de los deberes que esta les impone, máxime en los casos como el presente en el que el texto configura el incumplimiento de dicha obligación como una infracción administrativa (artículo 34.3.c).

En definitiva, la generalidad y universalidad con que está redactada la obligación de colaboración en el artículo 10.3, se aparta de la redacción del precepto básico para ampliar la misma, sin concretar su alcance subjetivo ni objetivo, en perjuicio de la seguridad jurídica y sin acomodarse a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, entre los que se encuentra el de proporcionalidad que determina que: “la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios”.

- El artículo 24 regulaba la terminación del procedimiento de investigación y establecía en su apartado 3 que “el plazo para resolver y notificar la resolución será de veinticuatro meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación del inicio del expediente en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha. El incumplimiento de este plazo determinará la caducidad del procedimiento”.

Considera el Consejo que “la anterior previsión no se adapta al régimen de cómputo de plazos establecido con carácter básico en el artículo 21.3, letra a), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que dispone que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución se computará: “En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación”. Esta previsión es aplicable tan-

to a los procedimientos cuyo plazo máximo se encuentre fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento, como aquellos cuyas normas reguladoras no fijen el plazo máximo.

Esta misma observación cabe realizar respecto de otros procedimientos regulados en la norma proyectada como el de deslinde previsto en el artículo 28, apartado 2, que computa el plazo máximo para resolver y notificar desde el día siguiente al de la publicación del inicio en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, o el de recuperación de la posesión, previsto en el artículo 31, apartado 1, que retrasa el comienzo del cómputo del plazo de resolución y notificación hasta la fecha de la notificación del inicio del procedimiento”.

- El artículo 30 del Anteproyecto venía referido a la iniciación e instrucción del procedimiento de recuperación de la posesión de bienes y derechos de la Junta de Comunidades, disponiendo en su apartado 2 que *“se comunicará el inicio del procedimiento al presunto usurpador, al que se ofrecerá un plazo de quince días para que pueda hacer las alegaciones y aportar los documentos que estime oportunos para acreditar o justificar la posesión”.*

Entiende el Consejo que *“dicho plazo de quince días no se ajusta al establecido en el artículo 68. 2 del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que lo fija en “diez días, o en plazo inferior, si así se hubiera señalado motivadamente”.* Dicho apartado tiene carácter básico de acuerdo con la disposición final única, apartado 2, del citado reglamento”.

- El artículo 60 del texto proyectado, sobre *“exigencia de las autorizaciones y concesiones demaniales”*, fue examinado por el Consejo partiendo de la regla general contenida en el artículo 84 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, sobre necesidad de contar con un título habilitante para ocupar o utilizar bienes de dominio público. Dicho precepto dispone en su apartado 1 que: *“Nadie puede, sin título que lo autorice otorgado por la autoridad competente, ocupar bienes de dominio público o utilizarlos en forma que exceda el derecho de uso que, en su caso, corresponde a todos”.* A tal efecto, la norma estatal regula a continuación las figuras de las concesiones y de las autorizaciones demaniales, siendo básicos parte de sus preceptos.

Continúa el dictamen exponiendo que *“la citada Ley establece también una excepción al régimen anterior al regular, también con carácter básico, que: “No será necesario obtener estas autorizaciones o concesiones cuando el contrato administrativo habilite para la ocupación de los bienes de dominio público”.*

La norma proyectada contempla dicha excepción en el apartado 3 del artículo 60, al disponer que “Las autorizaciones y concesiones que habiliten para la ocupación de bienes de dominio público que sea necesaria para la ejecución de un contrato administrativo se considerarán accesorias de aquel, y estarán vinculadas a dicho contrato en cuanto a su otorgamiento, duración, vigencia y transmisibilidad. No será necesario obtener estas autorizaciones o concesiones cuando el contrato administrativo habilite para la ocupación de los bienes de dominio público”.

Sin embargo, el precepto innova seguidamente la regulación al añadir un segundo párrafo que dispone: “Esta misma norma se podrá aplicar a los convenios para cuya ejecución también se precise la ocupación de los bienes de dominio público”.

La memoria del anteproyecto no contiene razonamiento alguno que explique o justifique esta novedad, aunque hace referencia a la misma cuando relaciona las medidas de simplificación y reducción de cargas administrativas, al afirmar que: “Se establece la innecesariedad de obtener las autorizaciones y concesiones administrativas cuando (al igual que se establece en el art. 91.4 LPAP con carácter básico), el convenio patrimonial habilite para la utilización u ocupación del bien demanial”.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece con carácter básico el concepto de convenio en su artículo 47.1, definiéndolo como “[...] los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común”.

A la vista de la definición anterior de convenio, que comprende tanto acuerdos con otras Administraciones, organismos públicos o entidades de derecho público, como con sujetos de derecho privado, estima el Consejo, que la excepción proyectada que permite excluir del régimen jurídico de la concesión y la autorización a las habilitaciones para la utilización o la ocupación de bienes de dominio público previstas en los convenios, es contraria a la normativa básica de aplicación, puesto que dicha excepción solamente está prevista para el supuesto de los contratos.

Debe tenerse en cuenta que la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, regula con carácter básico determinadas cuestiones que afectan al régimen del otorgamiento, trans-

misión y extinción de los títulos citados (por ejemplo, el régimen de concurrencia en el otorgamiento de autorizaciones cuando se encontrase limitado su número, y de concesiones con carácter general; los supuestos de transmisión; o la duración máxima) que la Comunidad Autónoma no tiene competencia para excepcionar”.

- La letra c) Artículo 68, sobre *“Procedimiento de adjudicación en régimen de concurrencia iniciado con motivo de la solicitud de un particular”*, disponía que *“el plazo para resolver el procedimiento y notificar la resolución será de 3 meses, que se computará desde la terminación del plazo de presentación de solicitudes”*.

Entiende el Consejo que *“la anterior previsión no se adapta al régimen de cómputo de plazos establecido con carácter básico en el artículo 21.3, letra a), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que establece que el plazo máximo para resolver y notificar se computará “En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación”. Dado que se trata de un procedimiento de concurrencia competitiva, el acuerdo de iniciación se corresponde con la convocatoria de dicho procedimiento y no con la terminación del plazo de presentación de solicitudes.*

Por otra parte, conviene advertir que el título de este artículo induce a confusión, pues tratándose de un procedimiento iniciado de oficio (según indica el primer párrafo), en el título se describe como “Procedimiento [...] iniciado con motivo de la solicitud de un particular”. Por tanto, se sugiere su modificación para evitar confusiones.

La observación esencial formulada sobre el cómputo del plazo del procedimiento, debe hacerse extensiva también al artículo 69, relativo al procedimiento de adjudicación en régimen de concurrencia iniciado a instancia de la propia Administración, cuyo apartado 4 dispone que: “El plazo para resolver el procedimiento y notificar la resolución será de 6 meses, que se computará desde la terminación del plazo de presentación de solicitudes”.

Finalmente, se sugiere valorar si existen motivos para mantener la disparidad de plazos prevista en los dos artículos analizados, pues tratándose ambos de procedimientos de concurrencia competitiva, en el primer caso, artículo 68, se ha establecido un plazo máximo para resolver y notificar de tres meses, mientras que, en el segundo, artículo 69, el plazo es de seis meses.

- El artículo 136, que regula el *“Órgano de administración”*, preveía en el apartado 1 que los altos cargos y empleados públicos de la Junta de Comunida-

des que sean designados para formar parte del órgano de administración de las empresas públicas no estarían afectados *“por lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 213 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital”*.

En el dictamen se considera que este precepto reproducía lo dispuesto por el artículo 180.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, para los administradores de las sociedades de ámbito estatal, si bien la remisión se realizaba al precepto de la legislación de sociedades anónimas vigente en el momento de aprobación de la citada Ley, esto es el *“artículo 124 del Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas”*.

Se continúa razonando que *“tanto el precepto derogado como el vigente determinan que no podrán ser administradores “[...] los funcionarios al servicio de la Administración pública con funciones a su cargo que se relacionen con las actividades propias de las sociedades de que se trate, los jueces o magistrados y las demás personas afectadas por una incompatibilidad legal”*. Y en ambos casos se trata de disposiciones dictadas por el Estado al amparo de su competencia exclusiva en materia de legislación mercantil, conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1. 6ª de la Constitución.

El citado precepto de la Ley de patrimonio estatal no tiene carácter de norma básica y tampoco tiene alcance general, conforme a la disposición final segunda de la Ley, al ser una norma prevista para las sociedades mercantiles estatales cuyo capital sea en su totalidad de titularidad de la Administración General del Estado.

En el informe propuesta de la Secretaría General de Hacienda y Administraciones Públicas de 4 de abril de 2018, se ha justificado la inclusión de tal regulación en el anteproyecto de Ley, aludiendo a la necesidad de incorporar determinadas prerrogativas previstas por la Ley estatal que pueden ser extensibles a la Comunidad Autónoma, invocando a estos efectos lo dispuesto en el artículo 39.2 del Estatuto de Autonomía cuando señala que “En el ejercicio de sus competencias, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha gozará de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado, entre los que se comprenden [...]”.

Examinado el elenco de potestades y privilegios que contempla el citado precepto estatutario -listado no cerrado-, se advierte que todos ellos tienen un al-

cance general aun relacionado con ámbitos de actuación diversa de la Comunidad Autónoma (presunción de legitimidad y ejecutoriedad de sus actos, expropiación, sanción, procedimiento de apremio, inembargabilidad, privilegios de prelación y preferencia para el cobro de créditos, y exención de la obligación de caución ante organismos administrativos o Tribunales jurisdiccionales), por lo que no parece que una excepción concreta de la aplicación de la legislación mercantil como la que prevé el apartado objeto de estudio, resulte equiparable a tales privilegios o facultades.

No obstante lo anterior, es lo cierto que, como el contenido del precepto estatal que ahora se pretende acoger por el anteproyecto de Ley no es básico ni de aplicación general, el legislador autonómico ni está vinculado positivamente para hacer suya la excepción de la prohibición prevista, ni nada le impide asumirla como propia incorporándola al texto del anteproyecto, si bien y conforme se ha señalado en el anexo II de la Memoria intermedia actualizada, al analizar las consideraciones efectuadas al texto por el Decanato de Registradores de la Propiedad, su ejercicio con base en la Ley que finalmente se apruebe, sólo resultará posible mientras se mantenga por el Estado en su propia legislación al carecer la Comunidad Autónoma de competencia para incidir sobre dicha materia.

Procede también advertir que si bien en el artículo 180.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, la exención de la prohibición únicamente se predica de las sociedades previstas en el artículo 166.2, esto es “Las sociedades mercantiles estatales, con forma de sociedad anónima, cuyo capital sea en su totalidad, directa o indirecta, de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos [...]”, en el anteproyecto de Ley esta previsión se aplicaría a cualesquiera empresas públicas al referirse a ellas de forma genérica el apartado objeto de estudio.

En tanto en cuanto en el artículo 136.1 del anteproyecto de Ley se pretende acoger la excepción a una prohibición establecida por la legislación mercantil estatal para los administradores de las sociedades participadas íntegramente por la Administración General del Estado, el ámbito de aplicación de la misma en el anteproyecto de Ley debe fijarse en idénticos términos que los previstos por esta última, esto es para los altos cargos y empleados públicos de la Junta de Comunidades que pasen a formar parte del órgano de administración de aquellas empresas públicas íntegramente participadas por la Junta de Comunidades. Debe en consecuencia acotarse el alcance del citado apartado en el sentido que se acaba de indicar.

Por tanto, la objeción que con carácter esencial se formula al apartado objeto de estudio, a diferencia de las que se efectuarán en la siguiente consideración a otros artículos incluidos en el Título VI del anteproyecto, lo es en cuanto que la regulación proyectada amplía el ámbito de aplicación de la excepción dispuesta por el legislador estatal.

En cualquier caso, debe sugerirse que se complete la regulación proyectada efectuando una remisión al artículo 180 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre. Sirva de ejemplo la regulación que ofrecen los artículos 168.4 de la Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura o el artículo 122.6 de la Ley 6/2006, de 17 de julio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias”.

El texto legislativo definitivamente aprobado en Cortes que atendió las observaciones esenciales descritas, se publicó en el D.O.C.M. N.º 234 de 19 de noviembre de 2019, como Ley 9/2020, de 6 de noviembre, de Patrimonio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Finalmente, durante el año 2020, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha emitió en materia de carácter constitucional y estatutario los siguientes dictámenes:

- Dictamen 360/2020, de 22 de octubre, solicitado por la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2021.
- Dictamen 422/2020, de 3 de diciembre, solicitado por la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre el Anteproyecto de concesión de un crédito extraordinario destinado a sufragar los gastos de las elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha de 2019.

RESUMEN

El presente trabajo se ocupa de describir la labor del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha referida al ejercicio de competencias constitucionales y estatutarias atribuidas por el artículo la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, que regula dicho órgano y el Gobierno de nuestra comunidad autónoma. Dicha labor se ha concretado, en el año 2020, en la emisión de cinco dictámenes sobre anteproyectos de ley. En tres de ellos el Consejo realizó consideraciones de carácter esencial que conviene recordar como doctrina más significativa, referida a la materia que nos ocupa.

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

This work describes the work of the Castilla-La Mancha Advisory Council regarding the exercise of constitutional and statutory powers attributed by article Law 11/2003, of September 25, which regulates said body and the Government of our autonomous community. Said work has materialized, in 2020, in the issuance of five opinions on draft laws. In three of them, the Council made essential considerations that should be remembered as the most significant doctrine, referring to the matter at hand.

The scheme that is followed in each of the sections of this work is structured, in turn, in three clearly differentiated ones, referring to the purpose of the preliminary draft, fundamental considerations issued by the Board and, where appropriate, level of attention that said observations have had in the normative text approved by the Cortes of Castilla-La Mancha.

PALABRAS CLAVE

Reproducción de normativa básica, legislación básica, procedimiento administrativo, órganos colegiados, infracción administrativa, prescripción de infracciones y sanciones, protección animal, colegios profesionales, patrimonio de las Administraciones Públicas, defensa del patrimonio público, cómputo de plazos.

Reproduction of basic regulations, basic legislation, administrative procedure, collegiate bodies, administrative infraction, prescription of infractions and sanctions, animal protection, professional associations, assets of Public Administrations, defense of public assets, calculation of deadlines.