

Año 2023

Nº 24

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 Sanz¹

Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

mjguerrero@jccm.es

Cómo citar/Citation

GUERRERO SANZ, M.J., “Actividad del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en materia constitucional y estatutaria), en *Parlamento y Constitución. Anuario*. Cortes de Castilla-La Mancha - UCLM, nº 24, 2023.

Recibido: 25-02-2023

Aceptado: 30-03-2023

Resumen: Como cada año, el presente trabajo se dirige a 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 2022, en la emisión de diez dictámenes sobre anteproyectos de ley. En cinco de ellos el Consejo realizó consideraciones de carácter esencial, referida a la materia que nos ocupa, y que conviene recordar como doctrina más significativa.

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.

Abstract: As every year, the present work is directed to describe the work of the Consultative Council of Castilla-La Mancha referred to the exercise of constitutional and statutory powers attributed by article Law 11/2003, of September

1 Letrada del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

25, which regulates said body and the Government of our autonomous community. This work has materialized in the year 2022, in the issuance of ten opinions on preliminary bills. In five of them, the Council made considerations of an essential nature, referring to the matter at hand, and which should be remembered as the most significant doctrine.

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

Palabras Clave: Derechos fundamentales, reproducción de preceptos constitucionales, reproducción de preceptos estatales, orden constitucional de competencias, marco competencial, legislación básica, reparto competencial, normativa comunitaria, remisión normativa, habilitación reglamentaria, técnica normativa, , competencia exclusiva, legislación civil, legislación penal, potestad reglamentaria, procedimiento administrativo, trámite de audiencia, régimen sancionador, principio de tipicidad, graduación de sanciones, prescripción de sanciones, seguridad jurídica, autorización administrativa, habilitación profesional, denominación de origen, indicación geográfica, consentimiento familiar, tutela, protección a la infancia, adopción, vía pecuaria, montes de utilidad pública, gestión forestal, prevención de incendios.

Keywords: Fundamental rights, reproduction of constitutional precepts, reproduction of state precepts, constitutional order of competences, competence framework, basic legislation, competence distribution, community regulations, normative remission, regulatory authorization, normative technique, exclusive competence, civil legislation, criminal legislation, power regulatory, administrative procedure, hearing process, sanctioning system, principle of criminality, graduation of sanctions, prescription of sanctions, legal certainty, administrative authorization, professional qualification, denomination of origin, geographical indication, family consent, guardianship, child protection, adoption, livestock trail, public utility forests, forest management, fire prevention.

En el año 2022, 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 diez 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 cinco de aquellos 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 19/2022, de 27 de enero, solicitado por la Consejería de Igualdad, sobre el Anteproyecto de Ley de Diversidad Sexual y Derechos LGTBI en Castilla-La Mancha.

La memoria elaborada por la Directora del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha expresaba que la finalidad de esta iniciativa era: “[...] establecer las condiciones por las que los derechos de las personas LGTBI y de los grupos en que se integran sean reales y efectivos; facilitarles la participación y la representación en todos los ámbitos de la vida social e institucional de nuestra región; contribuir a la superación de los estereotipos que afectan negativamente a la percepción social e institucional de estas personas y establecer medidas concretas para conseguir una sociedad más justa, libre, inclusiva demográfica basada en la igualdad de trato y de oportunidades de las personas LGTBI y en la aceptación de la diversidad como un valor añadido”.

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

- El artículo 6 del Anteproyecto recogía “*los derechos reconocidos a las personas LGTBI*”. En el dictamen se recuerda que varios de ellos se encontraban ya reconocidos en nuestra Constitución como derechos fundamentales. En concreto, el “*derecho a la igualdad sin que pueda prevalecer discriminación por razón de sexo -artículo 14- el derecho a la vida y a la integridad física y moral -artículo 15-, o el derecho a la intimidad personal y familiar o a la propia imagen -artículo 18-, que se corresponden a su vez con los enumerados en el anteproyecto con las letras a), c) y d), si bien en estos se ofrece una explicitación del contenido de tales derechos orientado al colectivo objeto de regulación.*”

Por otra parte, el reconocimiento del libre desarrollo de la personalidad -letra b)- se encuentra también recogido en el artículo 10 de la Constitución como uno de los fundamentos del “orden político y de la paz social”.

Y el derecho de toda persona LGTBI al disfrute de salud física, mental y emocional sin discriminación -letra e)-, no es sino una proyección de uno de los principios rectores de la política social y económica que identifica el artículo 43 de la Constitución como “el derecho a la protección de la salud”.

El Consejo señala que “*ya ha tenido ocasión de analizar con motivo del sometimiento a su consideración de otras iniciativas legislativas que abordaban también la regulación de derechos de otros colectivos, la problemática que se origina cuando se reitera en la norma autonómica derechos reconocidos a nivel constitucional. Cabe remitirnos en este sentido a lo señalado en el dictamen número 168/2014, de 21 de mayo, en el que con cita de doctrina del Tribunal Constitucional señalaba:*

“[...] 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 correc-

to 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, o 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.

En atención a esta doctrina constitucional el Consejo ha de mostrar su reparo a la regulación contenida en los apartados a) al d) del artículo en cuestión, en tanto que no constituye una estricta reiteración de los derechos proclamados constitucionalmente, sino que entrar a regular lo que cabría considerar como parte del contenido esencial de tales derechos proyectado en este caso sobre el colectivo LGTBI, que solo al Estado corresponde regular por ser de su competencia exclusiva.

Además, y en la línea de lo ya manifestado por el Gabinete Jurídico, debe advertirse que una regulación cerrada como la que se propone, podría entrar en colisión con una futura legislación estatal que bien con carácter de orgánica o de básica entrase a regular o desarrollar tales derechos.

Debe también señalarse que la problemática de colisión competencial que pudiera surgir no se salva con la introducción de la disposición final segunda que prevé la adaptación de la Ley a “[...] la legislación que dicte el Estado al amparo del artículo 149.1.1^ª de la Constitución española y que afecten a los derechos de las personas LGTBI”, pues con independencia de tal previsión de futuro, la adaptación vendría obligada por existir contravención, bien por colisión, bien por exceso competencial con la legislación que pudiese dictar el Estado al amparo de sus títulos competenciales exclusivos ya sea el contenido en el citado artículo 149.1.1^ª o en otros.

Quiere el Consejo advertir, en última instancia, que una regulación respetuosa con el citado orden constitucional de competencias y acorde con el ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma, pasaría en todo caso por una reformulación del precepto en cuestión, obviando la mera reproducción de derechos reconocidos constitucionalmente, y expresando que aquella se inspira en los ya reconocidos por la Constitución, orientando su actuación al cumplimien-

to y garantía de los mismos por todos los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del anteproyecto. Sirva como ejemplo la regulación contenida en el artículo 4 de la Ley 8/2020, de 11 de noviembre, de Cantabria, o también en el 4 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de Canarias”.

- El artículo 18 creaba el Consejo LGTBI de Castilla-La Mancha, incluyendo su definición, adscripción, composición y remitiendo a un futuro desarrollo reglamentario la regulación de su estructura y funcionamiento.

Se recogía en el dictamen que *“Establece el artículo 5.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, con carácter básico, que “La creación de cualquier órgano administrativo exigirá, al menos, el cumplimiento de los siguientes requisitos: [] a) Determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica. [] b) Delimitación de sus funciones y competencias. [] Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento”.*

Por lo tanto y conforme a la citada norma básica estatal, es requisito principal que la creación del citado Consejo vaya acompañada de la delimitación de sus funciones y competencias, sin que a estos efectos sirva, por su generalidad e indeterminación, la simple mención que incluye el apartado 2 del artículo cuando señala que “tomará en consideración todas aquellas acciones vinculadas al ámbito de aplicación de esta Ley”.

- El Artículo 29 del texto proyectado se refería, en su apartado 7, al derecho que tienen las personas menores de edad, bajo atención y criterio médico endocrinológico pediátrico, para recibir determinados tratamientos (bloqueo hormonal y tratamiento hormonal cruzado), exigiéndose el *“previo consentimiento familiar”.*

Considera el Consejo que *“La exigencia de tal requisito colisiona con las previsiones exigidas por la normativa básica estatal constituida por la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, y en concreto con lo dispuesto en su artículo 9 que regula cómo ha de prestarse el consentimiento por parte de los menores de edad, según se trate de menores emancipados o mayores de 16 años en cuyo caso se les reconoce capacidad legal para decidir de forma autónoma sobre su propia salud -salvo en los supuestos en que tengan la capacidad modificada judicialmente y así conste en sentencia o cuando el menor no sea capaz intelectual ni emocionalmente de comprender el alcance de la intervención, supuestos en los que el consentimiento se otorga por*

representación (apartado 3, letras b y c)-, o menores de dicha edad en cuyo caso el consentimiento se otorgará por el representante legal del menor.

De otro lado los mecanismos de representación legal pueden ser diversos en función de la situación jurídica en la que se halle el menor; así, de ordinario recaerá en los padres conforme al artículo 162 del Código Civil, en cuyo caso podría tener sentido hablar de “previo consentimiento familiar”, pero también puede recaer sobre quienes ejerzan su tutela, conforme a los artículos 199 a 234 del Código Civil o incluso por sus defensores judiciales, según los artículos 235 a 236 del Código Civil conforme a la reforma operada por la Ley 8/2021, de 2 de junio, de reforma de la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.

La alusión, por tanto, al requisito previo del “consentimiento familiar” cercena las posibilidades que la normativa básica estatal contempla para la presentación del consentimiento por los menores de edad, sin que ello pueda entenderse salvado por la posterior remisión que el artículo en cuestión efectúa al 35 del anteproyecto, puesto que este último solo contempla una regulación genérica del consentimiento informado por remisión a la normativa autonómica y básica estatal de aplicación.

Se sugiere en consecuencia, la eliminación del mencionado requisito y su sustitución por una remisión a la normativa estatal de aplicación en materia de prestación del consentimiento para los menores de edad.”

- El apartado 5 del artículo 37 disponía que se establecerán protocolos que garanticen el correcto desarrollo de la personalidad del alumnado y el respeto absoluto a su identidad o desarrollo sexual en los que se recogerán, entre otras indicaciones, “b) *En la documentación administrativa de exposición pública y la que pueda dirigirse al alumnado, profesorado y resto de personal del centro educativo figurará el nombre elegido. Asimismo, el cambio de nombre y sexo del alumnado, profesorado o personal del centro educativo, constará en las bases de datos y en el sistema informático de la consejería competente en materia de educación siempre que se haya producido en el registro conforme a la legislación estatal relativa en la materia, pudiéndose realizar cambios de forma temporal en el nombre hasta la resolución definitiva, con el fin de evitar situaciones de sufrimiento o discriminación y sin perjuicio de que en las bases de datos de la administración educativa se mantengan los datos de identidad registrales. Posteriormente, se tramitará la expedición de la titulación de forma concordante a ese nombre, independientemente del nombre que conste en el historial académico”.*

A juicio del Consejo, *“la regulación proyectada excede del ámbito competencial asumido por la Comunidad Autónoma.*

El cambio de identidad se encuentra previsto en la Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas. Esta Ley regula los requisitos y el procedimiento a seguir para acceder al cambio de la inscripción relativa al sexo de una persona en el Registro Civil, contemplando también el cambio del nombre propio acorde con el sexo reclamado.

Como se recoge en la disposición final primera dicha norma ha sido dictada por el Estado en el ejercicio de la competencia exclusiva que el artículo 149.1. 8ª de la CE le atribuye en “Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan”.

El apartado cuestionado incide en la regulación del Estado en la medida en que prevé la posibilidad de que pueda constar provisionalmente en las bases de datos y en el sistema informático de la consejería, un nombre distinto, en tanto se resuelve el procedimiento de rectificación registral, previsión que no contempla la norma estatal.

Tal regulación no tiene cobertura competencial en los títulos asumidos por la Comunidad Autónoma, de modo que, invade la competencia exclusiva del Estado en la materia prevista en el artículo 149.1.8ª sin que concurra especialidad alguna en el derecho sustantivo autonómico que lo justifique en términos constitucionalmente admisibles conforme al indicado precepto constitucional.

Esta objeción no sería aplicable a la documentación administrativa de exposición pública y a la que pueda dirigirse al alumnado, profesorado y resto de personal del centro educativo donde figurará el nombre elegido.

La observación efectuada al mencionado apartado 5.b del artículo 37, con la salvedad que se acaba de apuntar, es trasladable en sus mismos términos al artículo 38, apartado 7, por la remisión interna que contiene al anterior artículo 37”.

- El apartado 2 del artículo 54 disponía que la inversión de la carga de la prueba que se regulaba en su apartado 1 *“no será de aplicación a los procesos penales”* ni a los procedimientos administrativos sancionadores.

Exponía el órgano consultivo que “*Conforme a la doctrina constitucional (por todas, la STC 120/1998, SSTC 142/1988, de 12 de julio, (RTC 1998, 142); 162/1996, de 17 de octubre, (RTC 1996,162); 243/2004, de 16 de diciembre (RTC 2004,243) y 144/2017, de 14 de diciembre (RTC 2017,144)), la legislación penal es un sector del ordenamiento jurídico que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1. 6^a CE, “se sitúa por completo extramuros de la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas. Así, en este ámbito, las competencias estatales actúan como límite de la acción normativa autonómica” (STC 50/2018, de 10 de mayo, FJ 3).*

La previsión que se contiene en este apartado invade la competencia estatal sobre legislación penal del artículo 149.1. 6^a de la CE por lo que debe suprimirse.

Artículo 59. Clasificación de las infracciones.- El apartado 2.b) de este precepto tipifica como infracción leve “No facilitar la labor o negarse parcialmente a colaborar en la acción investigadora en el cumplimiento de los mandatos establecidos en la presente Ley”.

Asimismo en el apartado 3 se tipifican como infracciones graves “a) Utilizar, de forma reiterada, expresiones vejatorias por razón de orientación sexual, identidad sexual, expresión de género, desarrollo sexual o que inciten a la violencia contra las personas LGTBI o sus familias, en cualquier medio de comunicación, en discursos o intervenciones públicas” y “b) La obstrucción o negativa absoluta a la actuación investigadora de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en el cumplimiento de los mandatos establecidos en la presente Ley”.

A juicio de este Consejo la redacción de dichos tipos infractores plantea problemas desde la perspectiva del principio de tipicidad. Este principio consiste en la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (lex previa) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (lex certa) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción, porque la norma establezca, con el suficiente grado de certeza, las conductas que constituyen la infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa. Así pues, las leyes sancionadoras han de configurarse llevando a cabo el “máximo esfuerzo posible” (STC 62/1982, de 15 de octubre) para garantizar la seguridad jurídica, es decir, para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo prohibido y prever así las consecuencias de sus acciones (SSTC 151/1997, de 29 de septiembre; 208/2005, de 12 de septiembre, o 145/2013, de 11 de julio).

En el caso de las infracciones indicadas, su configuración se ha hecho exclusivamente a partir de conceptos jurídicos indeterminados, tales como “negarse parcialmente”, “de forma reiterada”, “obstrucción o negativa absoluta”, lo que comporta un margen de discrecionalidad por parte de la Administración en la valoración de las conductas objeto de infracción que compromete seriamente el principio de tipicidad. Si bien como ha declarado el Tribunal Constitucional el principio de tipicidad no veda el empleo de este tipo de conceptos, su “[...] compatibilidad con el artículo 25 de la Constitución, según doctrina consolidada del Tribunal Constitucional se subordina a la posibilidad de que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia, de tal forma que permita prever, con suficiente seguridad jurídica la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada” (STC 208/2005 de 12 de septiembre).

En consecuencia, estima el Consejo siguiendo el criterio sentado en sus dictámenes 17/2007, de 31 de enero y el 23/2015 de 28 de enero, que deberían precisarse con mayor rigor las conductas que son objeto de infracción a fin de garantizar el debido respeto a las exigencias constitucionales de tipicidad y seguridad jurídica, pues su redacción actual “permitiría al Órgano sancionador actuar con un excesivo arbitrio y no con el prudente y razonable que permitiría una debida especificación normativa” (Sentencia 61/1990, de 29 de marzo).

Esta observación es trasladable a la disposición final primera del anteproyecto, apartados dos v) y tres z) bis en cuanto que hacen referencia a las expresiones “la obstrucción o negativa absoluta” y “negarse parcialmente”.

Las observaciones esenciales efectuadas en el dictamen fueron recogidas en el texto definitivo finalmente aprobado mediante Ley 5/2022, de 6 de mayo, de Diversidad Sexual y Derechos LGTBI en Castilla-La Mancha, publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha (D.O.C.M.) Núm. 91, de 12 de mayo de 2022.

- Dictamen número 136/2022, de 5 de mayo, solicitado por la Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural, sobre el Anteproyecto de Ley de la Viña y el Vino de Castilla-La Mancha.

La memoria suscrita por las Directoras Generales de Agricultura y Ganadería y de Alimentación, analizaba la oportunidad de la propuesta, señalando que constituía su objeto el establecimiento de un régimen jurídico a nivel regional aplicable al sector vitivinícola, completando a la regulación comunitaria o nacional, en aquellas cuestiones cuya competencia recaiga sobre Castilla-La Mancha. Se in-

cluía asimismo un análisis de las posibles alternativas, señalando como más adecuada la que se proponía, en tanto que no se perdía la imagen de conjunto del sector, se ofrecía seguridad jurídica a los ciudadanos y se dotaba al sector de un régimen sancionador actualizado.

El Consejo efectuó al Anteproyecto sometido a su consideración las siguientes observaciones de carácter esencial:

- Disponía el apartado 1 del artículo 17 que *“Únicamente serán válidas”* la plantación, sustitución de cepas muertas, marras o cepas improductivas, el injerto sobre el terreno y el sobreinjerto de las variedades de vid que consten en el listado de variedades autorizadas, salvo que se trate de aquellas destinadas a investigaciones científicas y experimentación.

Estima el Consejo que *“Tal regulación ya se contiene con carácter básico en el Real Decreto 1338/2018, de 29 de octubre, por el que se regula el potencial de producción vitícola, y concretamente en su artículo 36, si bien en términos taxativos no coincidentes con los empleados en el anteproyecto de Ley, pues se indica en su apartado 1 que “Quedan prohibidos la plantación, el injerto sobre el terreno, y el sobreinjerto, de variedades de uva de vinificación no inscritas en la clasificación”*.

Constituye este uno de los supuestos en los que la técnica de la lex repetita no resulta admisible al haberse alterado los términos de la norma básica reproducida, utilizando conceptos que difieren del alcance otorgado por el legislador básico estatal a la regulación, dado que no es lo mismo proclamar la prohibición del ejercicio de una determinada actividad, que dar “validez” a la misma en determinados casos, acepción esta última cuya desatención no tendría por qué implicar necesariamente su prohibición.”

- El apartado 5 del artículo 25 disponía que *“Por orden de la Consejería se establecerán los requisitos para la autorización del personal técnico competente en prácticas enológicas”*.

Fundamenta el Consejo que *“Debe ponerse este apartado en relación con la definición que de “Técnico competente en prácticas enológicas” se incluye en el artículo 4.h) del anteproyecto, al definir como tal a la “Persona con titulación de grado en Enología o que cuente con una titulación o grado que acredite análogos conocimientos técnicos en la materia y sea autorizada por la Consejería”*.

Es objeto en definitiva del apartado en cuestión habilitar a la consejería para que mediante orden regule los requisitos que habrían de cumplirse para autorizar a aquel personal que, sin tener una titulación específica, acredite conocimientos suficientes en prácticas enológicas.

Ha de señalarse que no está al alcance de la comunidad autónoma, y menos por disposición con rango de orden, entrar a regular tales requisitos que ya están previstos en reglamento estatal, dictado por el Estado al amparo de la competencia exclusiva prevista en el artículo 149.1. 30ª de la Constitución, en relación con la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. Nos referimos al Real Decreto 595/2002, de 28 de junio, por el que se regula la habilitación para ejercer las profesiones de enólogo, técnico especialista en vitivinicultura y técnico en elaboración de vinos, a quienes carezcan de los requisitos de titulación académica legalmente exigida.

Conforme al artículo 10 del citado Real Decreto el ámbito de actuación de las comunidades autónomas en la materia se circunscribe al establecimiento de los modelos de solicitud de habilitación, plazo de presentación de solicitudes, instrucción y resolución de tales solicitudes, aspectos todos ellos que en cuanto pudieran exceder de las materias propias del departamento de la persona titular de la consejería, habrían de regularse mediante decreto aprobado por el Consejo de Gobierno.

Ha de añadirse al respecto que la habilitación directa que pudiera hacer la ley para que el titular de la consejería pudiese dictar tal norma reglamentaria reviste un carácter excepcional, y exige, en todo caso, que aparezca debidamente justificada en la ley y acotado y ordenado su contenido conforme al ámbito de actuación que la regulación autonómica puede abordar. Así lo establece el artículo 129.4, tercer párrafo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”.

- El artículo 28 incluía el régimen de titularidad y protección de las denominaciones de origen protegidas e indicaciones geográficas protegidas, disponiéndose en su apartado 1.e) que “No podrán registrarse como marca, nombres comerciales o razones sociales los signos que reproduzcan, imiten o evoquen una indicación geográfica, siempre que se apliquen a los mismos productos o a productos similares, comparables o que puedan considerarse ingredientes o que puedan aprovecharse de la reputación de aquellas”.

En el dictamen se considera que este apartado suponía “una reproducción íntegra de lo dispuesto en el artículo 13. 5 de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de De-

nominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supra autonómico, precepto que, según previene su disposición final segunda, constituye legislación en materia de propiedad intelectual e industrial dictada al amparo de la competencia exclusiva estatal regulada en el artículo 149.1. 9^ª de la Constitución.

Ha de tenerse en cuenta que la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha únicamente ostenta la función ejecutiva “en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado”, en materia de propiedad industrial e intelectual ex artículo 33, apartados 9 y 10, respectivamente, del Estatuto de Autonomía, por lo que excede de su ámbito competencial entrar a regular las limitaciones en cuanto al registro de posibles marcas, nombres comerciales o razones sociales.

*Por las idénticas razones debe objetarse la regulación incluida en el apartado 1.g) “No podrá exigirse a los operadores de una determinada indicación geográfica el uso de marcas en exclusiva para los productos de dicha indicación geográfica. En cualquier caso, la designación y presentación de los productos de dicho operador contendrá elementos identificativos suficientes para evitar que se induzca a error o confusión al consumidor”, en cuanto que es trasunto de lo dispuesto en el artículo 13.7 de la citada Ley 6/2015, de 12 de mayo, precepto que igualmente es dictado por el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva prevista en el artículo 149.1.19^ª de la Constitución. Nuevamente con la técnica de la *lex repetita* se incurre en este caso en un exceso competencial.*

*Al respecto es preciso traer a colación la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto de esta técnica normativa, que la censura cuando existe incompetencia material de la comunidad autónoma en la materia. Puede hacerse cita a estos efectos de la Sentencia 65/2020, de 18 de junio, que, con referencia a otras anteriores señala: “[...] La doctrina constitucional de la *lex repetita* distingue dos supuestos de reiteración autonómica de normas estatales en función de la exclusividad o no de la competencia estatal sobre la materia de la norma transcrita, con diferentes consecuencias jurídicas. [] En el primer supuesto, en el que la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la comunidad autónoma carece de competencias, “la falta de habilitación autonómica debe conducirnos”, como regla general, “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 (RTC 2004,47)”, sobre repetición de normas estatales procesales (art. 149.1.6 CE) [por todas, SSTC 341/2005 (RTC 2005,341), FJ 9; y 51/2019, de 11 de abril (RTC 2019,51), FJ 6.a)]. [] Un*

precepto autonómico será inconstitucional por invasión competencial siempre que regule cuestiones que le están vedadas, con independencia de la compatibilidad o incompatibilidad entre la regulación autonómica controvertida y la dictada por el Estado, dado que en virtud de la doctrina sobre la lex repetita al legislador autonómico le está prohibido reproducir la legislación estatal que responde a sus competencias exclusivas. “Y, con mayor razón, le está vedado parafrasear, completar, alterar, desarrollar, o de cualquiera otra manera directa o indirecta incidir en la regulación de materias que no forman parte de su acervo competencial” [por todas, SSTC 54/2018, de 24 de mayo (RTC 2018,54), FJ 6.c); y 13/2019, de 31 de enero (RTC 2019,13), FJ 2]. Así lo ha declarado este Tribunal en materias de inequívoca competencia exclusiva estatal: (i) sobre legislación civil (art. 149.1.6 CE), tanto en supuestos en que las comunidades autónomas carecen de derecho civil foral [SSTC 150/1998, de 2 de julio (RTC 1998,150), FJ 4; o 341/2005, de 21 de diciembre (RTC 2005,341), FJ 10.d)] como en supuestos relativos a las materias que “en todo caso” competen en exclusiva al Estado (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre (RTC 1982,71), FJ 19; 14/1986, de 31 de enero (RTC 1986,14), FFJJ 5 y 6; y 61/1992, de 23 de abril (RTC 1992,61), FJ 4.b)]; (ii) sobre legislación penal del art. 149.1.6 CE (STC 162/1996, de 17 de octubre (RTC 1996,162), FJ 3); (iii) sobre legislación laboral del art. 149.1.7 CE (STC 159/2016, de 22 de septiembre (RTC 2016,159), FFJJ 3 y 4); y (iv) sobre seguridad pública del art. 149.1.29 CE (STC 172/2013, de 10 de octubre (RTC 2013,172), FJ 5). [...]”.

El apartado 5 del artículo 29 contemplaba la posibilidad de que cualquier persona física o jurídica que resida o esté establecida legalmente en España, que considere afectados sus legítimos derechos o intereses, pueda presentar declaración de oposición en el procedimiento de protección a que se refiere, indicando que la misma “[...] deberá fundarse exclusivamente en alguna de las causas previstas en la normativa de la Unión Europea”.

Consideró Consejo que “La posibilidad de presentar declaración de oposición en este procedimiento nacional preliminar está prevista en el artículo 96.3, segundo párrafo del Reglamento (UE) 1308/2013, de 17 de diciembre, si bien en el mismo no se vincula a limitación alguna en cuanto a las causas que la pudieran fundar, señalando únicamente que en el procedimiento nacional preliminar que incoe un Estado miembro “[...] cualquier persona física o jurídica que ostente un interés legítimo y resida o esté establecida en su territorio podrá impugnar la protección propuesta presentando una declaración debidamente motivada en ese Estado miembro”.

Entiende el Consejo que la limitación impuesta por el precepto autonómico en relación con el planteamiento de una eventual oposición al procedimiento de protección de una determinada denominación de origen o indicación geográfica de vinos, cercena indebidamente las posibilidades de impugnación de los eventuales opositores, a los que el reglamento comunitario únicamente les exige para posicionarse como tal que ostenten un interés legítimo y residan o estén establecidos en el Estado miembro en cuestión, sin establecer imposición alguna en cuanto a las causas en las que podría fundamentarse tal oposición”.

- El artículo 30 regulaba la posibilidad de que se pudieran plantear solicitudes de modificación del pliego de condiciones de una indicación geográfica, incluyéndose en su apartado 2 una clasificación tripartita de tales modificaciones que distingue entre “*modificaciones de la Unión*”, “*modificaciones normales*” y “*modificaciones temporales*”, respecto de las cuales se prevé que “*Tendrán la consideración de modificaciones normales a efectos de tramitación*”.

Se considera en el dictamen que “*La citada clasificación no se ajusta a lo prevenido al respecto en el artículo 105 del Reglamento (UE) 1308/2013, de 17 de diciembre, que únicamente diferencia entre “modificaciones de la Unión”, que son las que exigen un procedimiento de oposición en el nivel de la Unión, y “modificaciones normales”, que deben tratarse en el nivel de Estado miembro o de un tercer país -apartado 2-; indicándose en el último inciso de este apartado que “Se entenderá por modificación temporal una modificación normal que comporte un cambio temporal del pliego de condiciones [...]”.*

Así pues, las modificaciones temporales que el anteproyecto de Ley cataloga como un tertium genus respecto de dos categorías que prevé el citado Reglamento comunitario -de la Unión y normales-, constituyen en realidad, de acuerdo con este último, una modalidad de las denominadas modificaciones normales.

Procede en consecuencia que la clasificación proyectada sobre las modificaciones del pliego de condiciones de una indicación geográfica o denominación de origen se ajuste a la regulada en el citado artículo 105.2 del Reglamento (UE) 1308/2013, de 17 de diciembre”.

En el apartado 5 de este mismo artículo se ordenaba que las modificaciones “[...] serán aplicables en España desde la fecha de publicación de la decisión favorable en el Diario Oficial de Castilla-la Mancha y en el territorio de la Unión Europea una vez hayan sido publicadas conforme a la normativa comunitaria”.

También entiende el Consejo que *“La dicción del apartado incurre en un exceso competencial al hacer objeto de regulación cuándo serán aplicables las modificaciones normales en el territorio de la Unión Europea.*

Téngase en cuenta, además, que el artículo 105.4 del mencionado Reglamento (UE) 1308/2013, de 17 de diciembre, prevé que “Las modificaciones normales serán aprobadas y hechas públicas por los Estados miembros en cuyo territorio se encuentre la zona geográfica del producto de que se trate, y comunicadas a la Comisión”. Por lo tanto, el apartado en cuestión del anteproyecto de Ley ha de completarse aludiendo a la debida comunicación a la Comisión de las citadas modificaciones.

Puede finalmente proponerse a título de ejemplo, como redacción más acorde al ámbito competencial de la comunidad autónoma, y al delimitado por la normativa comunitaria, el previsto en el artículo 26.7 de la Ley de Cataluña 2/2020, de 5 de marzo, de la vitivinicultura, a cuyo tenor “Una vez publicada la resolución favorable a la modificación del pliego de condiciones en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya y en el Boletín Oficial del Estado, el Instituto Catalán de la Viña y el Vino debe remitir el expediente a la Comisión Europea””.

- El apartado 2 del artículo 49 determinaba que “La Consejería, en los casos necesarios y de conformidad con lo dispuesto en la normativa de aplicación, podrá reglamentariamente establecer limitaciones inherentes a la producción de uva, tanto en cantidad como en otros parámetros cualitativos. A tal efecto, se podrán establecer limitaciones en los parámetros de la materia prima, como la discriminación del destino en función del contenido en azúcar de la uva, o requisitos adicionales en los procesos productivos. [...]”.

Para el órgano consultivo, “el contenido de este artículo plantea varias cuestiones, siendo la principal la relativa al establecimiento de una habilitación al Consejero de Agricultura, para que, mediante norma de rango reglamentario pueda imponer restricciones a los productores de uva, pudiendo estas afectar tanto a la cantidad, como a la calidad, a la propia materia prima y al proceso productivo.

Se trata, por tanto, de una remisión en blanco a la decisión del titular del departamento competente, sin fijar ningún elemento definidor o configurador de esta medida excepcional y restrictiva dada la extrema vaguedad que implica la expresión “en los casos necesarios” y la amplitud de los aspectos que pueden verse afectados por estas limitaciones, carentes de parámetro o marco alguno que las delimite.

En relación con este tipo de habilitaciones, procede traer a colación lo afirmado por el Consejo de Estado en su dictamen 56/2019, de 28 de marzo, recordando lo indicado anteriormente en su Memoria de 1990. Afirma este órgano consultivo que: “[...] en relación con la potestad reglamentaria, “la eventual habilitación reglamentaria que la ley contenga nunca podrá legitimar, por razones de constitucionalidad, ni remisiones en blanco ni omisiones de aspectos esenciales que deban quedar definidos y precisados por la propia ley”. Según ello, y como allí se dijo, “corresponde a la potestad reglamentaria establecer tan solo el complemento indispensable en el plano subordinado que es propio del reglamento, para facilitar o asegurar la ejecución, la efectividad y el mejor cumplimiento de la ley, sin interferir ni mucho menos alterar o adicionar lo que constituye el contenido sustantivo reservado materialmente a ella”.

Se añade en el dictamen que “existen otras cuestiones que plantea la redacción del precepto, y que se encuentran relacionadas con el reproche anterior. Por una parte, la previsión restrictiva se encuentra en una ubicación inidónea, puesto que figura en el título destinado al fomento vitivinícola y la vertebración del sector. Por otra, se advierte el empleo de conceptos jurídicos indeterminados, como es la expresión “en los casos necesarios” y la alusión innecesaria a la “conformidad con la normativa de aplicación”, pues el actuar administrativo no puede ser de otro modo. Ello contribuye a reducir la seguridad jurídica propia de toda norma y especialmente necesaria en preceptos, como el presente, de carácter limitativo de derechos”.

- El apartado d) del artículo 54 tipificaba como infracción leve la siguiente conducta: *“El incumplimiento de la entrega de productos para las destilaciones obligatorias, salvo que constituya infracción grave”.*

Fundamenta el Consejo que “este incumplimiento figura tipificado igualmente como infracción leve en el artículo 38.1, letra j) la Ley 24/2003, de 10 de julio, con la siguiente redacción: “El incumplimiento de la entrega de productos para las destilaciones obligatorias”. De la comparación entra ambas se aprecia que el texto proyectado ha añadido al precepto estatal la expresión “salvo que constituya infracción grave” lo que vendría a suponer que determinadas conductas previamente tipificadas como infracción leve por la norma básica estatal podrían llegar a ser consideradas como infracción grave y sancionadas conforme a tal calificación.

El Consejo, con base a la jurisprudencia constitucional, ha avalado en dictámenes anteriores (por ejemplo, el 16/2007, de 25 de enero) la capacidad del le-

gislador autonómico para que en materias sobre las que dispone de competencia legislativa, pueda configurar un régimen sancionador con incidencia sobre ámbitos sustantivos concretos donde también opere y tenga incidencia un régimen sancionador estatal dotado de la condición de normativa de carácter básico, si bien sujeto a determinados límites.

Entre tales límites se encuentra que los criterios de tipificación utilizados por la legislación autonómica no pueden suponer que determinadas conductas constitutivas de infracción según la regulación estatal reciban una calificación de distinta gravedad infundada o generadora de divergencias irracionales y desproporcionadas. Por tanto, si una determinada conducta ilícita ha sido previamente tipificada y clasificada en una determinada categoría de gravedad por la norma básica estatal, el legislador autonómico no puede prescindir de dicha regulación para recalificar esa conducta en otra categoría de infracción distinta.

En consecuencia, debe eliminarse la expresión relativa a la posibilidad de que la conducta tipificada como leve en la norma básica estatal pueda ser constitutiva de una infracción grave”.

La misma observación se efectúa a la infracción tipificada en la letra e) del mismo precepto, en lo relativo a la expresión “*salvo las tipificadas como graves*”.

- El apartado f) del artículo 55 entiende en Consejo que también incurría en el mismo defecto que el señalado en el artículo anterior pues añadía al tipo estatal la posibilidad de que la conducta tuviera, en determinadas ocasiones, la consideración de infracción muy grave.

- Artículo 56. Infracciones muy graves.- El apartado d) del artículo 56 disponía que es infracción muy grave “*La elaboración, transformación, comercialización o tenencia de productos vitícolas por cuantía superior a 300.000 litros que hayan sido objeto de prácticas, procesos o tratamientos en los que se hayan adicionado azúcares u otros productos exógenos no autorizados, así como la tenencia o comercialización de azúcares exógenos a la uva sin estar autorizados para ello por la legislación específica de aplicación*”.

Se expresa en el dictamen que “*las conductas descritas en este apartado se encuentran ya tipificadas por la norma básica estatal. El criterio adoptado por el legislador ha sido el de que la elaboración, transformación o comercialización del producto mediante tratamientos, prácticas o procesos no autorizados, pueda ser calificada como conducta leve, grave o muy grave en función*

de si entraña o no riesgos para la salud. Así, el artículo 38.1.k), tipifica como leve la “La aplicación, en forma distinta a la legalmente establecida, de tratamientos, prácticas o procesos autorizados en la elaboración o transformación de los productos regulados en esta Ley, siempre que no exista un riesgo para la salud”. Por su parte, el artículo 39.1.i) tipifica como infracción grave: “La elaboración o transformación de los productos regulados en esta Ley mediante tratamientos, prácticas o procesos no autorizados, siempre que no existan riesgos para la salud, así como la adición o sustracción de sustancias que modifiquen la composición de los productos regulados con resultados fraudulentos”. Finalmente, el artículo 40.1.a), califica como muy grave “La elaboración, transformación o comercialización de los productos regulados en esta Ley mediante tratamientos, prácticas o procesos no autorizados, siempre que existan riesgos para la salud”.

Estima el Consejo que esta tipificación estatal debe ser respetada por la norma autonómica, sin que sea posible tipificar como muy grave la misma conducta por razón del volumen afectado, ni tampoco tenencia o comercialización de azúcares exógenos, pues estas actividades se encontrarían ya previstas en la norma estatal, en los artículos 39.1.k) (“la tenencia de [...] productos no autorizados para la elaboración o almacenamiento de vinos o mostos [...] siempre que no entrañen riesgos para la salud”) y en el artículo 40.1.c) que tipifica como muy grave la misma conducta cuando entrañe riesgo para la salud.

Cuestión distinta es que la norma proyecta puede prever un criterio para la graduación de las sanciones que, dentro del marco fijado por la ley estatal, penalice en razón del volumen de los productos afectados por la infracción, si bien se advierte, que dicho criterio se encuentra ya recogido con carácter general en el artículo 44.1. letra g) de la norma básica”.

La observación esencial formulada al apartado d) del artículo 56 del Anteproyecto, sobre “Infracciones muy graves” no fue atendida en el texto aprobado mediante la Ley 6/2022, de 29 de julio, de la Viña y del Vino de Castilla-La Mancha, publicada en el D.O.C.M. Núm. 154, de 11 de agosto de 2022.

- Dictamen 307/2022, de 10 de noviembre, solicitado por la Consejería de Desarrollo Sostenible, sobre Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha.

El Director General de Medio Natural y Biodiversidad de la Consejería de Desarrollo Sostenible suscribió memoria para la elaboración del anteproyecto de

Ley, en la que se hacía una exposición de la oportunidad de la propuesta, sus fines y objetivos, análisis de alternativas, su contenido y análisis de impactos, señalando como finalidad la adaptación de la normativa vigente a la realidad pecuaria reinante; y como objetivos del proyecto el mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos públicos y profundizar en la protección del dominio público pecuario de forma compatible con las expectativas de la sociedad actual, con respeto a su función original de tránsito ganadero, sin descuidar las nuevas utilidades de las vías pecuarias, especialmente su potencial como infraestructura verde, para promover un desarrollo sostenible. Para la consecución de todos esos objetivos, se afirmaba, no resultaba necesaria la elaboración de una nueva Ley, puesto que la mayor parte del articulado de la Ley 9/2003, de 20 de marzo, no se encuentra afectado por la reforma.

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

- En el artículo 11 se establecía el régimen jurídico de la clasificación de las vías pecuarias, disponiendo su apartado 2 (objeto de modificación) los trámites esenciales del procedimiento y, entre ellos, “[...] un período de exposición pública y audiencia de al menos 20 días hábiles a los Ayuntamientos implicados, de las Comisiones Locales de Pastos establecidas en la Ley 7/2000, de 23 de noviembre, de Ordenación de Aprovechamiento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras, organizaciones profesionales agrarias y organizaciones o colectivos más representativos en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha que tengan entre sus fines la defensa de la cabaña ganadera, del medio ambiente y de las vías pecuarias y caminos públicos”.

Entiende el Consejo que “la literalidad del precepto, en los términos transcritos, merece un reparo esencial, al conculcar normativa básica prevista en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), cuyo artículo 82 impone el otorgamiento del trámite de audiencia a todos los interesados, sin distinción alguna entre interesados públicos o privados. Señala el artículo 82 de la LPAC que “1. Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, para lo que se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en su caso en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. [...] 2. Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. [...]”.

La lectura del artículo cuya modificación se propone permite observar que se ha excluido del trámite de audiencia a los posibles interesados y afectados particulares (que sí aparecen en la todavía vigente redacción), como podrían ser los propietarios colindantes a los terrenos que pretenden clasificarse como vías pecuarias y cuyos derechos -de propiedad o posesión, por ejemplo-, en su caso, podrían resultar afectados por la resolución que se dicte.

Sin embargo, tal exclusión no obtiene respaldo en la norma básica sobre procedimiento. La única excepción al otorgamiento del trámite de audiencia viene prevista en el artículo 82.4 de la LPAC, en los siguientes términos: “4. Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado”. Como puede observarse, tal excepción no responde -como en el texto propuesto para el artículo 11.2 del anteproyecto de Ley- a la exclusión de los interesados, sino a la ausencia de alegaciones y pruebas distintas de las formuladas y presentadas por los interesados.

Tampoco ha recibido explicación alguna durante el procedimiento de elaboración de la norma modificativa. Ninguna de las memorias justificativas incorporadas al expediente ni de los numerosos informes emitidos hacen alusión ni dan explicación de tal omisión, pero lo cierto y verdad es que la redacción del precepto en los términos expuestos priva a los interesados y afectados privados de un trámite de audiencia que la norma básica les confiere con carácter preceptivo.

Por ello, atendiendo al concepto de interesado dispuesto por el artículo 4.1.b) de la LPAC y a la preceptividad del trámite de audiencia impuesta por el artículo 82 de la LPAC, debe revisarse la redacción del apartado que se comenta, para incluir en ella la concesión del trámite de audiencia a “los posibles interesados y afectados”, a fin de no incurrir en contravención de la norma básica estatal en materia de procedimiento administrativo”.

-El artículo 17 recogía las disposiciones generales sobre la modificación del trazado de las vías pecuarias, disponiendo sus apartados 5 y 6 lo siguiente:

“5. El acuerdo de inicio de las operaciones para la modificación de trazado será publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha y notificado a las personas colindantes afectadas y a las personas y entidades citadas en el apartado 3.b) de este artículo.

6. La propuesta de resolución, junto con la totalidad del expediente, se someterá a información pública, por espacio de un mes, notificándose a las personas y entidades citadas en el apartado 3.b) de este artículo y será objeto de publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha”.

Se fundamenta en el dictamen que “*la remisión al apartado 3.b) del artículo 17 que se hace en los anteriormente transcritos resulta incorrecta, pues en él no se cita persona ni entidad alguna. Dice el artículo 17.3.b): “3. La modificación del trazado se realizará mediante procedimiento administrativo que será objeto de desarrollo reglamentario, mientras tanto, deberán observarse los trámites establecidos para el deslinde de los Montes de Utilidad Pública, de acuerdo con las siguientes prescripciones: [...] b) En el expediente de modificación de trazado se someterá a consulta previa, tal y como se establece en el artículo 11.2 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo”.*

Hay que acudir al artículo 11.2 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, para encontrar y tomar conocimiento de quiénes deben/pueden participar en el trámite de consulta previa del procedimiento de modificación del trazado, en los siguientes términos: “2. La modificación del trazado se someterá a consulta previa de las Corporaciones locales, de las Cámaras Agrarias, de las organizaciones profesionales agrarias afectadas y de aquellas organizaciones o colectivos cuyo fin sea la defensa del medio ambiente”.

La regulación contenida en la norma modificativa propuesta obliga a un peregrinaje normativo que, a juicio de este Consejo, atenta contra el principio de seguridad jurídica en extremos tan esenciales como la toma de conocimiento por todos los interesados de la propuesta de modificación del trazado de una vía pecuaria (consulta previa del artículo 17.3.b), el acuerdo de inicio del procedimiento (artículo 17.5) y el expediente completo hasta su propuesta de resolución (artículo 17.6), toda vez que en la redacción propuesta no se insertan de manera expresa todos los posibles afectados, públicos y privados.

Debe recordarse que, por virtud del principio de seguridad jurídica consagrado por el artículo 9.3 de la Constitución Española, es obligado para los poderes públicos que tanto la producción del Derecho como su aplicación estén presididas y caracterizadas por los criterios de certeza y previsibilidad. Certeza sobre su identificación y contenido, y previsibilidad de las consecuencias jurídicas anudadas a su aplicación.

Según la Sentencia del Tribunal Constitucional 46/1990, de 15 de marzo: “La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas [...]. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas”.

Otras resoluciones que vienen a conformar la doctrina del Tribunal Constitucional (sintetizada en las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre [RTC 2011,136], y 2006/2013, de 5 de diciembre, entre otras, y recientemente reiterada en la STC 81/2020, de 15 de julio [RTC 2020,81]), tienen declarado que la seguridad jurídica ha de entenderse como la “certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable, la ausencia de confusión normativa y la previsibilidad en la aplicación de derecho” (STC 270/2015), y como la “certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados” (STC 156/1986, de 31 de enero), procurando “la claridad y no la confusión normativa” (STC 46/1990, de 15 de marzo [RTC 1990, 46]), así 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 [RTC 1991,36]). En definitiva, “solo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica” (SSTC 96/2002, de 25 de abril [RTC 2002,96]; 93/2013, de 23 de abril [RTC 2013,93]; y 161/2019, de 12 de diciembre [RTC 2019,161], por todas).

Pues bien, la norma examinada no permite tener un conocimiento cierto sobre lo en ella previsto respecto de todos los posibles interesados que puedan formar parte del procedimiento de modificación del trazado de una vía pecuaria que, en su condición de tales, debieran tener acceso al expediente en trámites tan esenciales como la consulta previa de la propuesta de modificación y la información pública de la propuesta de resolución, pues en ella se contienen múltiples remisiones a otros preceptos de la propia norma, que a su vez remiten a preceptos con carácter de básicos de la norma estatal. Todo ello, frente al mínimo esfuerzo realizado por el poder público para elaborar y aprobar una norma cla-

ra, nítida y ordenada, con quiebra del principio de seguridad jurídica de las normas que garantiza la Constitución Española en su artículo 9.3.

Con base en los anteriores argumentos, razones de seguridad jurídica y buena técnica legislativa obligan a formular esta observación con el carácter de esencial, por los motivos ya expuestos, que demanda una modificación de la literalidad del precepto examinado, a fin incorporar en su apartado 3.b) la identificación completa de las personas y entidades que deben formar parte del trámite de consulta previa, esto es, “las Corporaciones locales, de las Cámaras Agrarias, de las organizaciones profesionales agrarias afectadas y de aquellas organizaciones o colectivos cuyo fin sea la defensa del medio ambiente””.

Ley 4/2023, de 24 de febrero, por la que se modifica la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha, publicada en el D.O.C.M. Núm. 44 de 3 de marzo de 2023, tuvo en cuenta las observaciones esenciales realizadas por el Consejo Consultivo.

- Dictamen 328/2022, de 30 de noviembre, solicitado por la Consejería de Bienestar Social, sobre Anteproyecto de Ley de Atención a la Infancia de Castilla-La Mancha.

El Director General de Infancia y Familia suscribió memoria inicial justificativa de la norma en la que, tras plasmar el ámbito competencial en el que habría de desenvolverse la misma, y exponer los principales referentes normativos en la materia, destacaba la necesidad de adaptar la regulación autonómica a lo previsto en la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, en la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia, y en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y a la adolescencia frente a la violencia. Asimismo, preveía recuperar la relevancia de los aspectos preventivos en la atención a la infancia y de las actuaciones preparatorias para la vida independiente en los jóvenes que han pasado por situaciones de desamparo o conflicto social, y consolidar un marco legislativo en el que se insertaran todos los programas y servicios de apoyo a la infancia establecidos en la región en los últimos años a través de los planes de infancia.

El dictamen emitido por el Consejo Consultivo respecto al indicado Anteproyecto contiene numerosas objeciones revestidas de carácter esencial, que se dividen en dos grupos, en aras a una mayor claridad expositiva, y que se reproducen a continuación en su literalidad:

“A) Observaciones esenciales de carácter general.- Dentro de este grupo se incluyen las siguientes:

1. Reproducción de preceptos estatales.- Un primer bloque de observaciones se refiere a aquéllas cuya esencialidad deriva 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. Esta técnica de la reiteración de normas estatales ha venido siendo cuestionada por el Consejo -por todos, dictamen número 168/2014, de 21 de mayo- por el margen de inseguridad jurídica y error que introduce, incrementado cuando se transcribe parcialmente la norma.

En aras a analizar la problemática que conlleva la utilización de dicha técnica normativa, y conforme ya se expusiera en el precitado dictamen, debe traerse a colación la doctrina del Tribunal Constitucional contenida, entre otras, en la Sentencia 341/2005, de 21 de diciembre, con cita de la más relevante jurisprudencia anterior mantenida en Sentencias tales como la 62/1996, de 17 de octubre o 150/1998, de 2 de julio, y de la cual se hacen eco pronunciamientos más recientes como los de las Sentencias 18/2011, de 3 de marzo, 137/2012, de 19 de junio, 201/2013, de 5 de diciembre, o la 54/2018, de 24 de mayo.

En concreto, señala el Alto Tribunal en la referida sentencia 341/2005 lo siguiente: “[...] La doctrina constitucional relevante para la resolución de este segundo motivo de impugnación [...] se halla sintetizada en la STC 162/1996, de 17 de octubre (RTC 1996,162) (F.3); síntesis que posteriormente se reproduce en la STC 150/1998, de 2 de julio (RTC 1998,150) (F.4). De acuerdo con dicha doctrina, “cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes (SSTC 341/1993 [RTC 1993,341] y 164/1995 [RTC 1995,164]), pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por Ley de preceptos constitucionales (STC 76/1983 [RTC 1983,76], F.23), en otros casos en los que Leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 [RTC 1981,40] y 26/1982 [RTC 1982,2], entre otras muchas) o, incluso, cuando por Ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una Ley Orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía”.

Este riesgo adquiere una especial intensidad cuando concurre el vicio de incompetencia material de la Comunidad Autónoma, “porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983 [RTC 1983,35]). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (RTC 1982,10) (F.8) y más recientemente recogido en las SSTC 62/1991 (RTC 1991,62) [F.4, apartado b)] y 147/1993 (RTC 1993,147) (F.4) como antes citamos, la simple reproducción por la legislación autonómica además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas” (ibidem). Aunque también hemos precisado que “esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas... por el legislador autonómico (leges repetitae) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico” (STC 47/2004, de 29 de marzo [RTC 2004,47], F.8).

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

En suma, la inconstitucionalidad se producirá siempre en el caso de repetición de leyes estatales aprobadas en ámbitos de competencia exclusiva del Estado; en cambio, en el caso de las competencias compartidas según el esquema bases-desarrollo, solo podrá hablarse de dicha inconstitucionalidad en los casos en que esta técnica conlleve infracción de la seguridad jurídica.

A la anterior doctrina se refiere también la Sentencia 54/2018, de 24 de mayo, y en la que fue objeto de examen la citada técnica legislativa. En ella se expresa lo siguiente: “[...] Como señalara la STC 88/1986, de 1 de julio (RTC 1986,88), FJ 5, la estructura autonómica del Estado ha reservado, con alguna salvedad cualificada, el Derecho privado a la potestad central del Estado. De lo que esencialmente se trata, continúa señalando la citada Sentencia, es de verificar que a través de las normas autonómicas (en este caso, de protección de consumidores y usuarios) «no se produzca un novum en el contenido contractual, o en otros términos, de que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas». Así lo reiteró la STC 264/1993, de 22 de julio (RTC 1993,264), que añade que, «aun cuando las normas autonómicas persigan, mediante el reforzamiento de las obligaciones del vendedor, la protección del consumidor y usuario, la determinación del contenido de los contratos y de las acciones por incumplimiento, saneamiento o resolución se inserta dentro de la competencia estatal exclusiva atribuida por los artículos 149.1.6 y 8 CE (RCL 1978,2836)» (FJ 5; citada en la STC 157/2004, de 21 de septiembre (RTC 2004,157), FJ 11). [] Si fuera este el caso, bastará con apreciar que la normativa impugnada se ha adentrado a regular ámbitos reservados a la competencia exclusiva del Estado por el artículo 149.1.6 y 8 CE (RCL 1978,2836) para concluir en su inconstitucionalidad. «En el ámbito de una competencia exclusiva del Estado, resulta asimismo relevante la doctrina constitucional sobre la llamada lex repetita. Según la STC 5/2015 (RTC 2015,5), FJ 5, ‘las Comunidades Autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales, operación que quedaría vedada por la doctrina sobre la lex repetita sistematizada por la STC 341/2005, de 21 de diciembre (RTC 2005,341), FJ 9, y cuyo origen último está en la STC 10/1982, de 23 de marzo (RTC 1982,10), FJ 8, según la cual la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la Comunidad Autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que -lo que no es el caso- la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto (STC 47/2004, de 25 de marzo (RTC 2004,47), FJ 8)» (STC 8/2016, de 21 de enero (RTC 2016,8), FJ 3). [] Salvo esta última excepción, al legislador autonómico le está vedado reproducir la legislación estatal que responde a sus competencias exclusivas. Y, con mayor razón, le está vedado parafrasear, completar, alterar, desarrollar, o de cualquiera otra manera directa o indirecta incidir en la regulación de materias que no forman parte de su acervo competencial”.

De acuerdo con la citada doctrina del Tribunal Constitucional y atendiendo a los límites de la potestad legislativa autonómica en la materia conformados por el marco competencial descrito en la consideración precedente, es preciso formular a continuación con carácter esencial las siguientes observaciones al anteproyecto:

Título I. De los derechos y deberes de la infancia.- Este título se compone de un artículo introductorio, el 10, que afirma que los menores gozan de los derechos reconocidos en la Constitución, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero y la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, así como los Tratados e instrumentos internacionales expresados en la exposición de motivos. Este enunciado reproduce modificando sustancialmente la redacción el artículo 3 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, que determina los derechos reconocidos a los menores en la Constitución y los Tratados internacionales, y la interpretación de los mismos conforme a dichos tratados internacionales. De conformidad con lo establecido en las disposiciones finales vigesimoprimera y vigesimotercera de dicha norma, se trata este de un precepto de carácter de Ley orgánica por desarrollar derechos fundamentales, cuya concreción y desarrollo está vedada a la Comunidad Autónoma, por tanto, no debe incorporarse al texto, siendo más correcto incorporar la referencia a la parte expositiva.

Seguidamente se incluyen una serie de artículos, del artículo 11 al 26 que recogen una serie de derechos de los menores, de los cuales los previstos en los artículos 12, 15 a 18 y 21 del anteproyecto contienen una regulación de derechos fundamentales reconocidos en la sección 1ª del capítulo II del Título I de la Constitución, cuya regulación sólo puede establecerse mediante ley orgánica aprobada por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, según dispone el artículo 81 de la Constitución, por lo que la Comunidad Autónoma carece de competencia para su desarrollo. Dicho desarrollo ya ha sido efectuado por la propia Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, que contiene prescripciones relativas a los derechos de los menores al honor, la intimidad y a la propia imagen, a la información, a la libertad ideológica, a la participación, asociación y reunión, etc.

Sobre estas materias la Comunidad Autónoma carece de competencia legislativa, por lo que cabe reiterar aquí lo expresado por este Consejo en su dictamen 168/2014, de 21 de mayo, emitido con ocasión del anteproyecto de Ley de Protección Social y Jurídica de la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha. En dicho dictamen se afirmaba que “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”.

Otros de los derechos reconocidos son desarrollo de principios rectores del capítulo III del título I de la Constitución, como el derecho a la protección a la salud, el acceso a la cultura, al medio ambiente saludable o a una vivienda digna. En estos casos, como ya se dijo en nuestro dictamen 168/2014, de 21 de mayo, antes citado, 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. Sin embargo, esta intervención sólo tiene sentido si es para regular medidas que concreten esos principios rectores y no simplemente para enunciar el objetivo de modo programático, defecto normativo que se analizará más adelante.

Esta consideración esencial comporta que el articulado deberá limitarse a enunciar que los derechos de los menores son los establecidos en la Constitución y los tratados internacionales de los que España sea parte, así como los que le son reconocidos en el ordenamiento jurídico, singularmente en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero y la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio.

Artículo 27. Deberes y responsabilidades de las personas menores de edad.-
El contenido de este artículo es un trasunto del capítulo III de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, preceptos de carácter de ley ordinaria aprobados por el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de legislación civil, según se desprende de las disposiciones finales vigesimoprimera y vigesimotercera de la citada norma.

El apartado 1 de la norma proyectada transcribe con ligeras variantes el apartado 2 del artículo 9. bis de la citada Ley Orgánica, mientras que el apartado 2 del artículo selecciona algunos de los deberes previstos en los artículos 9. ter, quater y quinquies de la misma, modificando en ocasiones la redacción.

*Dado que se trata de una materia cuya legislación es exclusiva del Estado, la Comunidad Autónoma carece de competencia para establecer esta regulación, sin que sea posible alterar su redacción como ya se indicó anteriormente. Por otra parte, la transcripción de los preceptos estatales no resulta necesaria para hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias propias, que es una de las excepciones establecidas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para para la admisibilidad de la *lex repetita* (STC 51/2019). En consecuencia, sería suficiente efectuar una mera remisión a los deberes establecidos en la mencionada Ley Orgánica.*

Finalmente, cabe traer a colación aquí la reflexión efectuada por el Consejo de Estado en su dictamen 1093/2014, de 27 de noviembre, emitido con ocasión del Anteproyecto de ley de modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia, donde afirma que “la aparición en un texto legal de unas normas dedicadas a “deberes” que no tienen anudada sanción específica presenta la peculiaridad de trasladar al momento normativo reglas de conducta de orden ético o incluso programático, que resultan un tanto extravagantes”.

Artículo 75. Declaración de la situación de desamparo y asunción de la tutela. Procedimiento ordinario.- *En el apartado 4 se relacionan varias obligaciones de la Administración en su calidad de tutora de menores, materia regulada en el artículo 228 del Código Civil. El mencionado apartado varía el contenido de la norma estatal pues, por un lado, no se recogen en el mismo todas las obligaciones establecidas en esta -en concreto, se obvian la de promover su mejor inserción en la sociedad, informar anualmente a la autoridad judicial sobre la situación del menor, rendir cuenta de su administración y oír al menor antes de adoptar las decisiones que le afecten-; y, por otro, algunas de las obligaciones se modifican -así, se menciona en el epígrafe b) la administración de “los bienes” de la persona tutelada, mientras el apartado 4º del precepto estatal alude a la administración de su “patrimonio”, concepto este más amplio en el que se incluyen bienes y derechos-. Por otro lado, el apartado que se comenta introduce, asimismo, una nueva obligación no contemplada en la norma civil relativa a “Procurar la atención integral de sus necesidades y la recuperación de aquellos daños o secuelas que pudiera presentar”.*

Al carecer la Comunidad Autónoma de competencia en materia civil, se considera que el artículo que se comenta debería ser eliminado del texto, pudiéndose hacer referencia, si así lo considerara oportuno el autor de la norma, a que la Administración en su condición de tutora asumirá las obligaciones que le encomienda el artículo 228 del Código Civil.

Artículo 85. Guarda provisional.- *Aun remitiendo la regulación de dicha figura en el apartado 1 al artículo 172.4 del Código Civil, en el apartado 2 del precepto que se examina se establece que, asumida la guarda provisional, la Entidad Pública practicará las diligencias precisas que “permitan la identificación de la persona menor de edad y la determinación de las circunstancias que inciden en la situación de desprotección en la que se encuentre, en un plazo no superior a veinte días naturales”.*

Debe destacarse, en primer término, que la redacción empleada modifica la recogida en el aludido precepto civil, el cual dispone que se ha de procederse a “practicar las diligencias precisas para identificar al menor, investigar sus circunstancias y constatar, en su caso, la situación real de desamparo”. La investigación exigida no se compadece con la determinación que recoge la norma autonómica.

Asimismo, el segundo punto del artículo 172.4 del Código Civil citado, afirma que “Tales diligencias se realizarán en el plazo más breve posible, durante el cual deberá procederse, en su caso, a la declaración de la situación de desamparo y consecuente asunción de tutela o a la promoción de la medida de protección procedente”. Esta regulación no resulta respetada por el apartado 3 del artículo que se comenta, el cual expresa que “Resueltas las diligencias o transcurrido dicho plazo, la Entidad Pública procederá bien a iniciar el procedimiento de desamparo y promover la medida de protección procedente o bien a iniciar el procedimiento de reunificación familiar con el consiguiente cese de la guarda provisional de la persona menor de edad”. Es decir, la norma planteada pretende que el plazo fijado para la realización de diligencias de identificación e investigación sea previo e independiente al de declaración de la situación de desamparo y consecuente asunción de tutela, diseñando un régimen diferente al fijado por la norma civil, el cual introduce la máxima celeridad posible al tratarse de supuestos en los que se requiere una atención inmediata a los menores.

Conforme se señaló en el comentario precedente, careciendo la Comunidad Autónoma de competencia en materia civil, no puede normar ni modificar la normativa estatal existente en este ámbito, por lo que se considera que procede la eliminación del precepto o, en su caso, la remisión de su contenido a lo previsto en el Código Civil.

Artículo 111. Derechos de la persona menor de edad en relación con la adopción.- *En el apartado 2 se establece que las personas adoptadas tendrán derecho “a conocer sus orígenes biológicos”. Esta previsión se recoge en el artículo 180.6 del Código Civil, si bien limitándola a que se produzca “una vez alcanzada la mayoría de edad o durante su minoría de edad a través de sus representantes legales”, limitaciones no contempladas en la norma autonómica.*

No cabe la transcripción -y menos incompleta- de norma para la que la Comunidad Autónoma no tiene competencia, por lo que procede la eliminación de la regulación citada o, en su caso, la alusión a la misma de modo íntegro y con referencia a su fuente estatal.

Artículo 112. Adopción abierta.- *Bajo esta rúbrica se incluye la posibilidad de que cuando el interés superior del menor lo aconseje, en razón de su situación familiar, edad o cualquier otra circunstancia significativa valorada por la Entidad Pública, pueda acordarse el mantenimiento de alguna forma de relación o contacto a través de visitas o comunicaciones del adoptado con los miembros de su familia de origen; debiendo hacerse constar en la declaración de idoneidad si las personas oferentes aceptan tal circunstancia.*

Tal medida se recoge en el artículo 178.4 del Código Civil como un eventual efecto de la adopción. Ahora bien, el anteproyecto lo denomina “adopción abierta”, lo que supone que se está contemplando una categoría de adopción específica, la cual no está prevista en la norma civil y para cuya constitución no es competente la ley autonómica. Por ello, la referencia a dicha adopción abierta ha de ser eliminada. Esta objeción se hace extensiva a todos aquellos preceptos que aluden a la mencionada adopción abierta, tales como el artículo 110.d) o el artículo 120.1.

Una segunda observación ha de efectuarse en el sentido de que el artículo 178.4 del Código Civil al que queda referenciado el precepto incluido en el anteproyecto, no ha sido transcrito en su totalidad, obviándose por el precepto autonómico que ha de ser la autoridad judicial quien ha de determinar la procedencia y régimen de tales visitas, la audiencia previa al menor, la intermediación que ha de ejercer la Entidad Pública, los informes periódicos que ha de efectuar esta sobre el desarrollo de las visitas y las comunicaciones, y la modificación o finalización de las medidas inicialmente acordadas. Conforme se viene sosteniendo, tal artículo debería ser eliminado del texto al tratarse de una norma civil para cuyo dictado la Comunidad Autónoma carece de competencia; o, a lo sumo, incluir una remisión a la misma.

Artículo 116. Declaración de idoneidad.- *El apartado 1 define en su primer inciso la idoneidad, determinando a continuación en el segundo el alcance que habrá de tener la valoración psicosocial a efectuar para ello por la Administración, que se extenderá a “la situación personal, familiar, relacional y social de las personas oferentes con la finalidad de determinar si poseen las capacidades necesarias para satisfacer las necesidades específicas de los niños y las niñas susceptibles de adopción”.*

Tal ámbito no se corresponde exactamente con el descrito en el artículo 176.3 del Código Civil, conforme al cual “La declaración de idoneidad por la Entidad Pública requerirá una valoración psicosocial sobre la situación personal, familiar, relacional y social de los adoptantes, así como su capacidad para establecer vín-

culos estables y seguros, sus habilidades educativas y su aptitud para atender a un menor en función de sus singulares circunstancias”. Si bien estos últimos aspectos -capacidad para establecer vínculos estables y seguros, habilidades educativas y aptitud para atender a un menor en función de sus singulares circunstancias- podrían inferirse del apartado 2 del mismo, relativo a aspectos a tener en cuenta por la Comisión Regional de Atención a la Infancia a la hora de declarar la idoneidad -en concreto, los epígrafes c), e) o f)-, es lo cierto que la norma civil los integra en la valoración psicosocial, aspecto que no ha respetado la norma autonómica.

En el sentido que se viene señalando anteriormente es necesario insistir en que la Comunidad Autónoma, al carecer de competencia en materia civil, no puede normar en este ámbito; y, en el caso de transcribir un precepto civil lo ha de hacer con fidelidad plena y vinculándolo a la fuente de la que procede.

Artículo 127. Derechos de especial protección.- *El apartado 1 dispone que los menores de edad y jóvenes que hayan cometido infracciones durante su minoría de edad gozarán de todos los derechos que les son inherentes por ciudadanía, con la sola excepción de los que expresamente hayan sido limitados por sentencia judicial en aplicación de la normativa penal correspondiente. Tal afirmación supone una incompleta transcripción del artículo 7 del Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, derivando del artículo 1.2 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, que tiene ese carácter orgánico.*

Debería, por ende, eliminarse del texto o completarse citando la fuente y su contenido con rigor.

Artículo 132. Seguimiento de las medidas.- *El apartado 3 establece que la información sobre el cumplimiento de la medida impuesta por la autoridad judicial a menores infractores “será proporcionada en todos los casos al Ministerio Fiscal y al Juzgado de Menores; se proporcionará también a la representación legal de la persona menor de edad y al propio niño o la propia niña cuando lo solicite y, en cualquier caso, siempre que convenga al interés de la persona menor de edad y a su derecho de ser oída o informada”.*

Tales previsiones devienen de los artículos 49 y 53 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, preceptos que cuentan con dicho carácter y en cuyo ámbito no puede incidir la Comunidad Autónoma, máxime si no se reflejan de modo exacto, como en este caso, en el que se omite el contenido de los informes -ejecución de la medida y sus incidencias y evolución personal de los menores sometidos a las mis-

mas- y determinación de cuándo han de ser emitidos. Asimismo, el empleo de los términos “niño” y “niña” resulta del todo improcedente en este ámbito, que regula la responsabilidad penal de los menores fijada a partir de los catorce años.

Por tanto, el precepto comentado debe ser eliminado del texto.

Artículo 136. Ejecución de medidas judiciales.- *Dispone el precepto que “Las medidas judiciales impuestas en aplicación de la legislación estatal reguladora de la responsabilidad penal de las personas menores de edad, serán ejecutadas por entidades públicas o privadas, bajo la dirección, coordinación y supervisión de la dirección general competente en materia de infancia, en el modo en que se determine reglamentariamente”.*

Tal dicción no se ciñe exactamente a la recogida en el artículo 45 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de responsabilidad penal de los menores, en cuyo artículo 45 -cuya naturaleza es de ley orgánica-, se establece en el apartado 2 que “La ejecución de las medidas corresponderá a las Comunidades Autónomas”; previendo, a su vez, el apartado 3 que “Las Comunidades Autónomas [...] podrán establecer convenios o acuerdos de colaboración necesarios con otras entidades, bien sean públicas, de la Administración del Estado, Local o de otras Comunidades Autónomas, o privadas sin ánimo de lucro, para la ejecución de las medidas de su competencia, bajo su directa supervisión, sin que ello suponga en ningún caso la cesión de la titularidad y responsabilidad derivada de dicha ejecución”.

El precepto planteado debería limitarse a advertir de que la supervisión que prevé la ley orgánica se llevará a cabo por la dirección general competente en materia de infancia, en el modo en que se determine reglamentariamente; pero sin introducir otras previsiones que, por incidir en el ámbito de dicha norma estatal, no le corresponden -menos aún, cuando vienen a alterar lo previsto en esta-.

Artículo 143. Carácter regional de los recursos para la ejecución de medidas judiciales que conllevan internamiento.- *En el apartado 2 se expresa que en base al principio de intervención mínima y de proximidad al entorno de convivencia de la persona menor de edad infractora, se priorizará el cumplimiento de medidas en el centro más próximo a “su lugar de residencia”.*

El artículo 56.2.e) de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores -el cual cuenta con dicho carácter de orgánico-, se refiere a “su domicilio”, por lo que es necesaria la adaptación del precepto planteado en tales términos.

La modificación del precepto en dicho sentido lo cohonectaría, además, con lo expresado en el artículo 144.2 del anteproyecto.

Artículo 145. Derechos de las personas menores de edad internadas en centros.- *El apartado 3 dispone que “Desde el ingreso, la persona menor de edad internada será informada de sus derechos de reclamación y comunicación con el exterior, progenitores, personas que ejerzan su tutela o representación legal, de las vías para hacerlos efectivos, y de las normas de funcionamiento a las que se halla sujeta”.*

La información y reclamaciones se regulan en el artículo 58.1 de la citada Ley Orgánica -precepto que cuenta con este carácter- expresando que “Los menores recibirán, a su ingreso en el centro, información escrita sobre sus derechos y obligaciones, el régimen de internamiento en el que se encuentran, las cuestiones de organización general, las normas de funcionamiento del centro, las normas disciplinarias y los medios para formular peticiones, quejas o recursos. La información se les facilitará en un idioma que entiendan. A los que tengan cualquier género de dificultad para comprender el contenido de esta información se les explicará por otro medio adecuado”. La redacción del precepto autonómico limita la previsión de la ley orgánica, pues la ciñe a dos de los derechos del menor internado

-reclamación y comunicación con el exterior- y a las normas de funcionamiento a que está sometido, sin requerir además la exigencia escrita de la información, lo cual viene a hacer prueba de la misma constituyendo una garantía de su prestación.

Ante tal disfunción, se considera que el precepto debería ser eliminado del texto por exceder del ámbito competencial en el que se desenvuelve la norma, pudiendo únicamente contemplar una reproducción el mismo -de modo completo- atendiendo a la fuente de la que procede.

El apartado 4, por su parte, establece que en los ingresos y traslados de menores que requieran custodia por encontrarse cumpliendo una medida en régimen cerrado, los acordados por el órgano administrativo competente previa propuesta del centro, y las salidas bajo custodia que hayan de realizarse por otras razones justificadas, “[...] se contará con la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”. La norma autonómica no puede efectuar esa afirmación, al no ostentar competencia sobre dichos cuerpos estatales. La previsión referida habría de quedar vinculada, en todo caso, a lo dispuesto en la disposición adicional única del Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de menores.

Artículo 166. Prescripción de infracciones.- *El apartado 2 dispone que “El plazo de prescripción comenzará a contarse desde la comisión del hecho. En las infracciones derivadas de una actividad continuada la fecha inicial del cómputo será la de la finalización de la actividad o la del último acto en que la infracción haya sido consumada”.*

Esta redacción se aparta de la establecida en el artículo 30.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que tiene carácter básico y dispone que “El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. En el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora”.

2. Concepto de infancia.- *Otro reproche que, con carácter general, debe realizarse al texto es el empleo de conceptos esenciales de la norma obviando los fijados en las normas estatales de obligada observancia y tratando de resolver la contradicción mediante la expresión “a los efectos de esta ley”.*

El defecto más grave por su trascendencia y afectación tanto al título como al conjunto del articulado de la norma, se encuentra en el artículo 1 de anteproyecto que, al establecer su objeto y ámbito de aplicación, determina que “se entiende por infancia la edad comprendida entre los 0 y los 17 años”. La utilización del referido vocablo se aparta tanto de la terminología empleada en las normas estatales con rango legal, como del propio significado de la palabra “infancia” definido por la Real Academia de la Lengua.

Así, tanto la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, como las sucesivas leyes estatales en la materia hasta la 8/2021, de 4 de junio, emplean los términos infancia y adolescencia o minoría de edad, siendo estas palabras las que se acomodan conceptualmente al ámbito subjetivo de la regulación proyectada.

Por su parte, el diccionario de la Real Academia Española define infancia como el “Período de la vida humana desde el nacimiento hasta la pubertad”; y adolescencia como “Período de la vida humana que sigue a la niñez y precede a la juventud”.

Ni la memoria justificativa ni ningún otro documento del expediente explica el motivo por el que se ha optado por establecer este uso atípico del término infancia. Tampoco el Consejo lo alcanza a comprender; toda vez que el texto proyectado, en posteriores artículos y de modo incongruente, se refiere exclusivamente a los niños y a las niñas en algunos, mientras que en otros muchos incluye además la referencia a los adolescentes o jóvenes (por ejemplo, artículos 2, 3, 5,

7, 8, 9, 128.c, etc.). Todo ello genera innecesariamente nuevos problemas interpretativos sobre el alcance subjetivo de cada uno de los preceptos.

En este sentido no puede olvidarse que entre los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 octubre, se encuentra el de seguridad jurídica, que exige que el ejercicio de la iniciativa normativa debe efectuarse de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea al efecto de conformar un marco jurídico, estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión. De este modo, la norma autonómica proyectada no puede desconocer que debe incardinarse en un marco normativo conformado por otras normas jurídicas de rango legal a las que debe acomodarse.

En definitiva, en un ámbito en el que existe una regulación tan amplia como es el de la protección de los menores, aprobada desde diferentes instancias internacionales y nacionales, el objetivo de conseguir un marco jurídico integrado y coherente resulta incompatible con el empleo de expresiones tales como “en el marco de esta ley” o “a los efectos de esta ley”, máxime cuando se refiere a conceptos jurídicos fundamentales de la regulación que vienen condicionados por normativa de obligada observancia. La normativa autonómica debe partir e insertarse de manera natural en el marco jurídico estatal de necesario cumplimiento.

Por tanto, se debe eliminar la mencionada expresión referida al concepto de “infancia” y redefinir el mismo de un modo acorde con la normativa estatal de obligada observancia.

3. Ausencia de un régimen competencial.- *A lo largo del articulado se establecen numerosos mandatos o pautas de actuación dirigidas a las Administraciones públicas, que se efectúan de modo poco preciso a “los poderes públicos”, “las administraciones públicas”, “las administraciones competentes” en general, a “las administraciones públicas de Castilla-La Mancha” o “de la región”, a “la Administración regional”, o a “la administración pública competente”. Baste citar a este respecto, sin ánimo exhaustivo, los artículos 75.3, 88.2, 97.1 y 2, 130, 132, 133, 137 o 138.*

En otras ocasiones el redactor de la norma utiliza tiempos verbales reflexivos para expresar mandatos sin indicación del sujeto al cual van dirigidos, lo que merma el valor normativo de los mismos (por ejemplo, el artículo 3.4 al expresar “se establecerán mecanismos”; el artículo 4.2 al señalar “se establecerán los

cauces y canales”; el artículo 6.2 “Se promoverán las condiciones”; el artículo 7.2 “se establece el Portal de Infancia y Familia”; el artículo 11. 4 “se atenderá a los derechos”; el artículo 19.4 “se garantizarán”; el artículo 55.2 “se procurará”, entre otros muchos).

Estas deficiencias son un mero reflejo de la ausencia de regulación de un marco competencial claro entre la Administración autonómica y las entidades locales de la región pues, a pesar de que en el apartado c) del artículo 1 del anteproyecto se incluye como parte del objeto del mismo el de “definir [...] el marco competencial e institucional”, no hay un artículo que concrete qué competencias y servicios asumen los municipios o, en su caso, las diputaciones provinciales, más allá de la formulación de llamamientos generales a la necesaria coordinación y colaboración entre Administraciones públicas.

En este sentido debe tenerse en cuenta que el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, determina que el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, entre otras materias, en “Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”, “Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre”, “Promoción de la cultura y equipamientos culturales”, “Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género”, así como “Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria”. Por su parte, el artículo 27 de la referida norma prevé la posibilidad de delegar en los municipios competencias en prestación de los servicios sociales.

Esta última Ley también dispone que las citadas competencias municipales se han de determinar por norma con rango de Ley. Por tanto, la definición del marco competencial en materia de atención y protección de menores debe efectuarse en el propio texto del anteproyecto sometido a dictamen, sin que sea posible derivarse a su desarrollo reglamentario.

En el ámbito de esta Comunidad Autónoma la Ley 14/2010, 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, contiene preceptos donde se atribuye a las corporaciones locales competencias en materia de organización y gestión de los Servicios Sociales de Atención Primaria entre los que se encuentran labores de información, orientación, estudio, valoración, atención y prevención ante situaciones de exclusión social. La norma establece, asimismo, un ré-

gimen competencial en esta materia figurando una relación de las competencias que corresponden a los Ayuntamientos y a las Diputaciones Provinciales en los artículos 59 y 60 respectivamente. Sin embargo, en la regulación proyectada no se hace alusión a este régimen competencial ni tampoco se toma la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, como referencia a la hora de identificar la Administración a la que va dirigida el mandato correspondiente.

Por ello, resulta necesario completar la regulación en el sentido de establecer una remisión al régimen de distribución competencial fijado en la referida Ley 14/2010, de 16 de diciembre (lo que requiere la adaptación de los diversos mandatos contenidos en el texto a lo dispuesto en dicha ley), o, en su defecto, incorporar dicha distribución en la propia norma proyectada disponiendo qué prestaciones corresponde realizar a cada Administración.

Un ejemplo donde se aprecia esa necesidad de determinación competencial se encuentra en el artículo 42, que dispone que “las Administraciones públicas establecerán programas y actuaciones preventivas”. Este mandato transcribe el contenido en el artículo 23 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio. Sin embargo, al tratarse de una norma que viene a concretar el mandato del legislador estatal, debería desarrollar el mismo, comenzando por identificar a qué Administraciones públicas se refiere, que necesariamente será bien la propia Administración autonómica o bien las Administraciones locales en función de las competencias que les atribuya la propia ley autonómica.

B) Observaciones esenciales específicas.- *En este grupo son destacables los preceptos concretos del articulado que suponen una transgresión de normativa básica estatal o que atentan contra la seguridad jurídica.*

Artículo 35. Funcionamiento.- *Este artículo regula el funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Protección a la Infancia disponiendo que se rige por “lo establecido en la presente ley, las disposiciones reglamentarias que se dicten para su desarrollo y, en lo no previsto expresamente por estas, en lo dispuesto para los órganos colegiados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre”.*

Este orden de prelación que supedita la aplicación de la regulación sobre órganos colegiados de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, vulnera la legislación básica estatal, toda vez que la regulación sobre órganos colegiados contenida en la citada ley estatal es de carácter básico, según se desprende de la disposición final decimocuarta de la misma. Únicamente no tiene carácter básico y se aplica exclusivamente a la Administración General del Estado y al sector público esta-

tal lo previsto en la subsección 2.^a de la sección 3.^a del capítulo II del Título preliminar, esto es, los artículos 19 a 22.

Artículo 39. Funcionamiento.- Este artículo regula el funcionamiento de la Comisión Regional de Atención a la Infancia, estableciendo el mismo orden de normas reguladoras que el indicado en el artículo 35 para las Comisiones Provinciales, por lo que le es de aplicación el mismo reproche jurídico.

Artículo 87. Estatuto del ejercicio de la guarda.- El punto segundo remite al desarrollo reglamentario “la regulación del ejercicio de la guarda derivada de las medidas de protección, donde se delimiten las funciones y derechos de las partes implicadas en el ejercicio de las medidas de protección en cualquiera de sus modalidades, tanto en acogimiento familiar como residencial, así como las funciones de cuidado que se ejerzan de forma temporal o intermitente desde el programa de personas o familias referentes”.

Una primera observación debe efectuarse en relación a la necesidad de clarificar el sentido que se pretende otorgar al “ejercicio de la guarda derivada de las medidas de protección”, a fin de eliminar la inseguridad jurídica que acompaña a tales términos.

Por otro lado, la delimitación de funciones y derechos no constituye materia reglamentaria sino propia de ley, por lo que habrá de ser ya en esta sede en la que se introduzca la regulación de tales aspectos, siempre respetando el ámbito de asunción de competencias que corresponde a la Comunidad Autónoma, y teniendo en cuenta que ya el propio precepto ha hecho remisión a artículos de la norma estatal en los que se regulan los derechos y obligaciones de los acogedores familiares y derechos de los menores acogidos.

Título XI. Régimen sancionador.- Los artículos 162, 163 y 164 contienen la relación de conductas tipificadas como infracciones leves, graves y muy graves.

Algunas de ellas presentan un elevado grado de indeterminación por el empleo excesivo de conceptos jurídicos indeterminados, debiendo destacarse aquellas infracciones que incorporan la posibilidad de modificar su clasificación permitiendo rebajar las infracciones tipificadas como graves y muy graves a leves cuando “no derive en perjuicios para las personas menores de edad” (artículo 162. Letra e); o, al contrario, convertir cualquier infracción leve o grave, en grave o muy grave, respectivamente, cuando de las mismas se derivara para los

menores un daño o perjuicio grave de difícil reparación o imposible reparación (artículos 163, letra c, y 164, letra b).

El elevado grado de indeterminación en la definición de tipos infractores también figura en otros apartados como, por ejemplo, en el artículo 162, letra a) que califica como infracciones leves “el incumplimiento de los deberes relativos a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes”; o en la letra d) que atiende a “todas las acciones u omisiones que supongan lesión o desconocimiento de los derechos de las personas menores de edad reconocidos en la presente ley, si de ello se produce un perjuicio leve para ellas”. En parecidos términos, el artículo 164, letra h), califica como muy grave la realización de “conductas que supongan un incumplimiento consciente y deliberado de los preceptos de la presente ley y produzcan un daño muy grave a los usuarios”.

La determinación de estas conductas infractoras de este modo tan general, no se adecua al principio de tipicidad que rige la potestad sancionadora, que exige que estas se encuentren debidamente definidas de modo que permita su correcta identificación. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha afirmado que “la garantía material implica que la norma punitiva 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, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador” (STC 36/2018, de 23 de abril, RTC 2018/36, con cita de la jurisprudencia anterior).

Si bien es cierto que el Alto Tribunal también tiene señalado que “el principio de tipicidad como manifestación de la garantía material de la legalidad sancionadora no se opone al uso de conceptos jurídicos indeterminados en la definición de la conducta punible”, exige también que para su validez es necesario que “su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia, la cual puede realizarse a la vista del [...] contexto legal y jurisprudencial en que la norma punitiva se inscribe” (STC 13/2021, de 28 de enero, RTC 2021/13).

A la vista de los pronunciamientos citados, estima este Consejo que en el presente caso algunas de las conductas tipificadas presentan un nivel de indefinición elevado y, en todo caso, son susceptible de mejora mediante una mayor precisión en la definición de los tipos infractores y reservando exclusivamente a los criterios de graduación de las sanciones previstos en el artículo 169 del anteproyecto, la valoración del grado del perjuicio sufrido por el menor o la trascendencia económica

y social de la infracción, máxime teniendo en cuenta las amplísimas horquillas de multas económicas previstas en el artículo correspondiente a las sanciones”.

Las observaciones esenciales formuladas en el dictamen fueron recogidas por la norma legal aprobada por las Cortes Regionales y publicada en el D.O.C.M. Núm. 51, de 14 de marzo de 2023.

Mediante una corrección de errores contenida en el D.O.C.M. Núm. 52, de 15 de marzo, se modificó el título de la Ley, inicialmente denominada “*Ley 7/2023, de 10 de marzo, de Atención Temprana y Protección a la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha*”, pasando a recibir el título definitivo de Ley 7/2023, de 10 de marzo, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha.

- Dictamen 339/2022, de 14 de diciembre, solicitado por la Consejería de Desarrollo Sostenible, sobre Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes de Castilla-La Mancha.

La memoria justificativa de la norma, emitida por el Director General de Medio Natural y Biodiversidad, exponía que el objeto de la modificación de la Ley es actualizar el ordenamiento jurídico-administrativo de los montes de Castilla-La Mancha y armonizarlo con el marco estatal de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y especialmente por la modificación de la misma a través de la Ley 21/2015, de 20 de julio, bajo idénticos principios y con la finalidad de conservación y protección de los montes, promoviendo su restauración, mejora, sostenibilidad y aprovechamiento racional. Añadía que, aparte de la inclusión de los preceptos establecidos por la legislación anterior, se estimaba necesario introducir la valoración de los servicios de los ecosistemas forestales en el marco de la Ley de Montes, como una parte inherente de los mismos y los múltiples beneficios que aportan a la sociedad.

El Consejo fundamenta en la Consideración IV del dictamen emitido una amplia lista de objeciones de carácter esencial al Anteproyecto sometido a su consideración, y que se pasan a reproducir:

“Artículo único. Modificación de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.

- Apartado dos. “Artículo 9. Catálogo de Montes de Utilidad Pública”.- El anteproyecto de Ley modifica el apartado 6 del artículo 9, quedando redactado

del siguiente modo: “6. Con carácter excepcional, por Resolución de la Consejería, previo informe de su órgano forestal y, en su caso, de la entidad titular, se podrá autorizar la exclusión o permuta de una parte de un monte catalogado por causa de interés público prevalente”.

Se observa que esta nueva redacción viene a adaptar su contenido a la modificación realizada por la Ley 21/2015, de 20 de julio, en el artículo 16.5 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que dispone lo siguiente: “Con carácter excepcional, por acuerdo del máximo órgano de gobierno de cada comunidad autónoma, previo informe de su órgano forestal y, en su caso, de la entidad titular, se podrá autorizar la exclusión o permuta de una parte de un monte catalogado por causa de interés público prevalente”.

Por tanto, si bien se estima adecuada a la norma básica la causa de “interés público prevalente” establecida en el anteproyecto de Ley, no cabe decir lo mismo de la competencia atribuida a la Consejería para la exclusión o permuta de una parte de un monte catalogado, toda vez que el mencionado artículo 16.5 de la norma estatal, con carácter básico, dispone que esta autorización debe ser acordada por el “máximo órgano de gobierno de cada comunidad autónoma”. Se debe proceder, en consecuencia, a la modificación del apartado 4 del artículo 9, atribuyendo esta potestad al Consejo de Gobierno, dando con ello cumplimiento a la norma básica estatal.

Es preciso señalar a este respecto que la nueva redacción dada por la Ley 21/2015, de 20 de julio, al artículo 16.5 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, obedece a la observación efectuada por el Consejo de Estado en su Dictamen 617/2014, de 24 de julio, en el que, atendiendo a la primera redacción del anteproyecto de ley en la que se otorgaba esta potestad de manera genérica a “la comunidad autónoma”, señalaba lo siguiente: “[...] En suma, los requisitos de exclusión del Catálogo son de tal fuerza que ni siquiera la aparente comprobación de que no se cumplen permiten descatalogar a un monte. Así lo señala también el Tribunal Supremo (STS Sala 3^a, Sección 5^a, de 13 de julio de 2010) de la que puede concluirse que, para proceder a la descatalogación de un monte público, no basta con afirmar la degradación que aquél haya podido sufrir por una actividad extractiva u otras circunstancias, sino que es preciso expresar las características vegetales de esa superficie y las funciones que cumple o que puede cumplir ambientalmente, amén de resultar procedente, en este como en otros casos, proponer y practicar la prueba pericial oportuna que permita corroborar las circunstancias que rodean al monte público y que le pudieran hacer desmerecedor de esa calificación y grado de protección. [] A la vista de esta jurisprudencia

dencia debería reconsiderarse también la posibilidad de reforzar más el lenguaje y los requisitos del artículo 16.4 añadiendo alguna de las precisiones de la citada jurisprudencia para aumentar las garantías sustantivas frente a las descatalogaciones y, además, considerar si resulta conveniente añadir una garantía adjetiva que el Consejo de Estado estima muy conveniente. [...] Esta atribución de decisiones a órganos tan inferiores en la jerarquía administrativa autonómica debe considerarse como una disminución de las garantías que la propia legislación básica del Estado en materia de montes puede, sin embargo, establecer sin que suponga invasión de las competencias autonómicas basadas en el principio de autonomía institucional. Sobre esta base, se sugiere que en el apartado 2 del artículo 16 y, sobre todo, en los apartados 4 y 5 cuando se aluda a las competencias de exclusión total o parcial del Catálogo, se matice que la potestad que corresponde a la Comunidad Autónoma se ejercerá bien mediante ley bien mediante decisión del respectivo máximo órgano del gobierno de la misma”.

En consecuencia, la observación efectuada por este Consejo al apartado 6 del artículo 9 se realiza con carácter esencial, por cuanto la modificación propuesta en el anteproyecto contradice el artículo 16.5 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre.

Respecto de los apartados 3, 4 y 5 del citado artículo 9, aun cuando no han sido objeto de reforma en el texto examinado, se debe advertir que los mismos atribuyen a la Consejería la competencia para la inclusión o exclusión de montes en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, entrando igualmente en contradicción con la norma básica estatal. Por ello, sin otorgar el carácter esencial a la presente observación por no ser objeto de dictamen, se debería proceder a su adaptación a los apartados 3 y 4 del artículo 16 de la Ley 43/2003, de 21 noviembre, de tal forma que la competencia para la inclusión o exclusión de montes en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública quede atribuida al Consejo de Gobierno, como máximo órgano de gobierno de la comunidad autónoma.

- Apartado cinco. “Artículo 31. Instrumentos de gestión forestal sostenible”. *El anteproyecto de Ley modifica el apartado 2 del artículo 31, dedicado al “proyecto de ordenación de montes”, con objeto de suprimir el detalle del contenido que deberá incluir este proyecto, manteniendo únicamente su definición.*

Según la ampliación de la memoria justificativa que obra en el expediente, el motivo de la eliminación es hacer más ágiles los instrumentos de gestión forestal sostenibles, dejando estos aspectos para su inclusión y definición en la elaboración de las instrucciones reguladas en el artículo 31.4. Sin embargo, es preciso indicar que el contenido que se suprime en el anteproyecto está incluido en to-

do caso en la definición dada al proyecto de ordenación de montes en el artículo 6.n) de la Ley 43/2003, de 21 noviembre, por lo que, en aras a lograr una mayor garantía del principio de seguridad jurídica, se considera que dichos aspectos deben quedar reflejados de modo expreso en el apartado 2 del artículo 31, mediante remisión al artículo 6.n) de la norma básica estatal.

Por otra parte, en cuanto a la modificación del apartado 5 del citado artículo 31, se establece que la elaboración de los instrumentos de gestión deberá ser dirigida, supervisada y suscrita por “técnicos competentes en el ámbito forestal”. A este respecto, coincide este Consejo con la observación efectuada por el Gabinete Jurídico en su informe en el que señalaba que, sin perjuicio de la conclusión del informe solicitado sobre la posible incidencia de la modificación legislativa propuesta en la unidad de mercado, se consideraba conveniente definir qué se entiende por personal técnico competente en materia forestal.

Es preciso añadir que el artículo 33.4 de la norma básica estatal dispone que la elaboración de estos instrumentos de gestión deberá ser dirigida y supervisada “por profesionales con titulación forestal universitaria”, por lo que, con objeto de evitar problemas de interpretación que entren en contradicción con la norma básica, la definición deberá incluir que los técnicos competentes en el ámbito forestal deben tener titulación universitaria. De no incluirse esta definición, se deberá sustituir la redacción dada en el anteproyecto de Ley por la siguiente: “técnicos competentes en el ámbito forestal con titulación universitaria”.

- Apartado once. “Artículo 42. Fondo de mejoras”.- *En el apartado 2 de este artículo, se atribuye con carácter general a la Consejería la administración del fondo de mejoras “salvo en el caso de que se transfiera a la entidad titular del monte conforme a lo que se establezca en las disposiciones de aplicación de la presente ley”.*

En relación con la administración del fondo de mejoras, establece el artículo 38 de la mencionada Ley 43/2003, de 21 de noviembre, que “Dicho fondo será administrado por el órgano forestal de la comunidad autónoma, salvo que ésta lo transfiera a la entidad local titular”.

De lo expuesto se deduce claramente que, si bien la administración del fondo de mejoras puede ser atribuida con carácter general a la Consejería, su administración únicamente puede ser transferida a una entidad “local” titular. Se considera, por tanto, que la redacción dada en el anteproyecto entra en contradicción con la norma básica estatal, por lo que, otorgándose carácter esencial a la

presente observación, se deberá sustituir en el apartado 2 del artículo 42 “entidad titular” por “entidad local titular”.

- Apartado doce. “Artículo 43. Planes de mejoras”.- Por los mismos motivos expuestos en la observación anterior, se debería sustituir en el apartado dos del artículo 43 “la entidad titular” por “la entidad local titular”. Como ya se ha indicado, el artículo 38 de la norma básica estatal establece únicamente la posibilidad de transferir la administración del fondo de mejoras a una entidad local titular; por lo que se entiende que la dirección y ejecución del plan de mejoras, en el que se concretan las actuaciones que han de desarrollarse con cargo al fondo de mejoras, debe igualmente quedar atribuida o bien a la Consejería, o bien a la entidad local titular en caso de ser transferida su administración. Siendo, además, la Consejería, quien tiene la competencia para administrar el fondo, transferirlo y para la elaboración del plan, se debería eliminar el inciso “comunicándolo previamente a aquella”.

- Apartado quince. “Artículo 46. Cambio de uso forestal”.- El apartado 5 de la nueva redacción dada a este artículo 46 prevé que “Cuando el cambio de uso forestal esté asociado a proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental, será preceptivo y vinculante el informe del órgano forestal de la Consejería en las consultas a las Administraciones Públicas afectadas que se contemplan en dicho procedimiento. En este informe, se evaluará la conveniencia del cambio de uso forestal y las condiciones de restauración de las posibles afecciones, sustituyendo el régimen de autorización establecido en el apartado cuatro. La resolución que ponga fin a estos procedimientos de evaluación de impacto ambiental hará mención expresa a dicho informe e incluirá las condiciones establecidas en el mismo”.

Tal y como establece el apartado 1 del mismo precepto, se entiende por cambio de uso forestal toda actuación material o acto administrativo que haga perder al monte su carácter de tal. En la regulación estatal, el artículo 40 de la mencionada Ley 43/2003, de 21 de noviembre, configura el cambio de uso forestal como una posibilidad excepcional sometida a autorización, estando, además, tipificado como infracción, tanto en el artículo 67.a) de la norma básica como en el artículo 80.1 de la vigente norma autonómica, si tal cambio carece de autorización. Por tanto, la sustitución de este régimen de autorización que pretende regular el apartado 5 del artículo 46 del anteproyecto de Ley para los casos en que el cambio de uso forestal esté asociado a proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental entraría en contradicción con el artículo 40 de la norma básica estatal.

La obligatoriedad de una previa evaluación de impacto ambiental es independiente de que la actividad esté sometida a autorización, declaración responsable o comunicación. Los procedimientos de evaluación de impacto ambiental se encuentran regulados en la normativa básica estatal contenida en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y en la Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha. El artículo 4.1.a) de la mencionada norma autonómica define la evaluación ambiental como el proceso a través del cual se analizan los efectos significativos que tienen o pueden tener los planes, programas y proyectos, antes de su adopción, aprobación o autorización sobre el medio ambiente y “tendrá carácter instrumental respecto del procedimiento administrativo de aprobación o de adopción de planes y programas, así como respecto del de autorización de proyectos o, en su caso, respecto de la actividad administrativa de control de los proyectos sometidos a declaración responsable o comunicación”. Establece, además, la citada ley autonómica en su artículo 46.2 que “La declaración de impacto ambiental tendrá la naturaleza de informe preceptivo y determinante, y podrá ser favorable o desfavorable una vez que concluya sobre los efectos significativos del proyecto en el medio ambiente [...]” y, en cuanto a la autorización del proyecto, dispone su artículo 47.1 que “El órgano sustantivo deberá tener debidamente en cuenta la evaluación de impacto ambiental efectuada, incluidos los resultados de las consultas, en el procedimiento de autorización del proyecto, que deberá resolverse en un plazo razonable y siempre que la declaración de impacto ambiental sea favorable y mantenga su vigencia de acuerdo con el artículo 48”.

En el presente caso, el apartado 5 del artículo 46 que introduce el anteproyecto de Ley regula un procedimiento específico para los proyectos de cambio de uso forestal asociados a evaluación de impacto ambiental, con la exigencia de un informe preceptivo y “vinculante” del órgano forestal, que finalizaría con una única resolución del órgano competente para la evaluación de impacto ambiental. De esta forma, el procedimiento de autorización para el cambio de uso que se pretende sustituir quedaría subsumido en la resolución que ponga fin al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, atribuyéndose así al órgano ambiental una competencia -la autorización del cambio de uso forestal- que corresponde al órgano sustantivo.

Por tanto, dicho apartado, además de entrar en contradicción con la norma básica citada en materia de montes al sustituir el régimen de autorización al que deben someterse los proyectos de cambio de uso forestal, establece un procedimiento de evaluación de impacto ambiental que se aparta de la regulación con-

tenida en la Ley 2/2020, de 7 de febrero. Se regula, además, la necesidad de recabar un informe preceptivo y “vinculante” del órgano forestal de la Consejería dentro de las consultas a las Administraciones públicas afectadas, sin que la normativa de evaluación ambiental prevea el carácter vinculante de estos informes, tal y como se deduce del artículo 37.2 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, en el que, tras enumerar los informes que con carácter preceptivo deberá solicitar el órgano sustantivo en las consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas, prevé que “Las comunidades autónomas, en el ámbito de sus competencias, podrán establecer el carácter preceptivo de cualquier otro informe distinto de los anteriormente mencionados”.

Por todo lo expuesto, se considera que se debe eliminar del apartado 5 del artículo 46 del anteproyecto de Ley el carácter “vinculante” otorgado al informe del órgano forestal, el inciso “sustituyendo el régimen de autorización establecido en el apartado cuatro”, así como la última frase en la que se establece que “La resolución que ponga fin a estos procedimientos de evaluación de impacto ambiental hará mención expresa a dicho informe e incluirá las condiciones establecidas en el mismo”, de manera que, sin perjuicio de la obligatoriedad de someterse a la evaluación de impacto ambiental en los casos y según el procedimiento exigido en la correspondiente normativa ambiental, el cambio de uso forestal quede sujeto al régimen de autorización previsto en el apartado 4 del mismo artículo.

- **Apartado dieciséis. “Artículo 48. Roturaciones agrícolas”.**- Establece el apartado 3 de este precepto que “Las roturaciones agrícolas también deberán cumplir con lo establecido en el artículo 46”. Atendiendo a la amplia regulación contenida en los cinco apartados del artículo 46 relativo al cambio de uso forestal, así como a las observaciones anteriores realizadas con carácter esencial a su apartado 5, se considera que la remisión efectuada en el mencionado precepto produce inseguridad jurídica, debiéndose concretar qué apartados de dicho artículo deberán cumplir las roturaciones agrícolas.

- **Apartado diecisiete. “Artículo 49. Modificación de la cubierta”.**- Se introduce un apartado 3 en el que se requiere, por una parte, un informe preceptivo y “vinculante” del órgano forestal de la Consejería para los supuestos en los que la modificación sustancial o descuaje de la cubierta vegetal sin cambio de uso forestal esté asociada a proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental. Se reitera, por tanto, la observación efectuada con carácter esencial al contenido del artículo 46.5 relativa al carácter vinculante de los informes de las consultas a las Administraciones Públicas afectadas y a la necesi-

dad de ajustarse a la normativa ambiental en los proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental.

Por otro lado, se establece al final de este apartado 3 que “Para estos casos, no será preciso contar con la posterior autorización definida en el anterior apartado, salvo que en el informe del órgano forestal se indique de forma expresa y motivada la necesidad de contar con autorización posterior”. A este respecto, dispone el artículo 40.3 de Ley 43/2003, de 21 de noviembre, que “La Administración forestal competente regulará los casos en los que, sin producirse cambio de uso forestal, se requiera autorización para la modificación sustancial de la cubierta vegetal del monte”. Por tanto, de conformidad con la norma básica, los supuestos de modificación de la cubierta vegetal sin cambio de uso que requieran autorización deben ser objeto de regulación, como así fue previsto en los apartados 1 y 2 del artículo 49 de la norma objeto de modificación, por lo que entiende este Consejo que la indicación en un informe de la necesidad de contar con autorización posterior no se ajusta a lo establecido en la norma básica. Por lo expuesto, se considera necesario adaptar la redacción, de manera que queden debidamente regulados los supuestos en los que se requerirá autorización, teniendo en cuenta las previsiones ya establecidas en los apartados anteriores del mismo artículo.

Por último, y sin perjuicio de que el apartado 2 del artículo 49 no ha sido objeto de modificación en el anteproyecto de Ley, se observa que el mismo contiene una remisión errónea a los criterios previstos en el artículo “48.2”. Dado que al artículo 48 se le ha dado una nueva redacción en el anteproyecto de Ley y la previsión de esos criterios ha quedado ahora regulada en su apartado 1, se considera necesario modificar igualmente el artículo 49.2 realizando una correcta remisión al artículo 48.1.

- Apartado diecinueve. “Artículo 58. Prevención”.- *El anteproyecto de Ley modifica en este artículo el apartado 4 y añade un apartado 10, en los que se hace alusión a los “planes de defensa”, cuya referencia en la norma básica estatal se encontraba en el artículo 48 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre.*

En relación a estos planes, se debe advertir que dicho precepto ha sido recientemente modificado por el Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, sustituyendo las referencias que hacía a los planes de defensa por un nuevo instrumento, los “planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales”, quedando redactado el apartado 1 del citado artículo 48 de la norma básica estatal en los siguientes términos: “1. Las Comunidades Autónomas ante

el riesgo general de incendios forestales, elaborarán y aprobarán planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales. Los referidos planes, que deberán ser objeto de publicidad previa a su desarrollo, comprenderán la totalidad de las actuaciones a desarrollar y abarcarán la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma correspondiente”.

Señala, además, la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley que “Las referencias recogidas en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, a los planes de defensa de las zonas de alto riesgo de incendio se entenderán hechas a los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales regulados en su artículo 48, en la redacción dada por este real decreto-ley”. Establece también en su disposición adicional primera, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 17/2022, de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la energía, en la aplicación del régimen retributivo a las instalaciones de cogeneración y se reduce temporalmente el tipo del Impuesto sobre el Valor Añadido aplicable a las entregas, importaciones y adquisiciones intracomunitarias de determinados combustibles, que “Las comunidades autónomas adoptarán las medidas oportunas para que, antes del 1 de enero de 2023, los planes y los correspondientes servicios de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales estén adaptados a lo establecido en este real decreto-ley”.

En el presente caso, el contenido del expediente evidencia que las modificaciones estatales señaladas no han sido tenidas en cuenta en el anteproyecto de Ley sometido a dictamen, por lo que las referencias que se realizan a los planes de defensa en los apartados 4 y 8 del artículo 58 deberán ser sustituidas por los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales.

Por otro lado, en cuanto a la mención que se realiza al “personal técnico competente en materia forestal” en el apartado 10, se reitera la observación efectuada a este respecto al contenido de la modificación del artículo 31.5 del anteproyecto de Ley.

- Apartado veintiuno. “Artículo 62. Zonas de alto riesgo de incendio”.- *Se establece en la modificación del apartado 4 de este artículo que “La aprobación de los planes de defensa o de emergencia por incendios forestales implicará la declaración de interés general de las actuaciones que en los mismos se determine. La declaración de interés general conllevará igualmente, en su caso, la declaración de utilidad pública o interés social precisa para resolver sobre la necesidad de ocupación de los terrenos o de adquisición de los derechos que resulten necesarios para su ejecución, a los fines de expropiación o imposición de servidumbres”.*

El contenido de este apartado se considera acorde con la anterior regulación del artículo 48.4 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, que establecía lo siguiente: “4. La normativa de las comunidades autónomas determinará las modalidades para la redacción de los planes de defensa y podrá declarar de interés general los trabajos incluidos en aquéllos, así como determinar, en cada caso, el carácter oneroso o gratuito de la ejecución subsidiaria por la Administración”. No obstante, como ya se ha indicado, este artículo 48 de la norma básica estatal ha sido íntegramente modificado por el Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto y, posteriormente, por el Real Decreto-ley 17/2022, de 20 de septiembre, quedando suprimido el contenido del apartado transcrito. Dado que estas modificaciones tampoco han sido tenidas en cuenta en este precepto, al igual que en la observación efectuada anteriormente con carácter esencial, se deberá adaptar el artículo 62.4 del anteproyecto de Ley a la nueva regulación de la norma básica.

Finalmente, y si bien el resto de apartados del artículo 62 no son objeto del presente dictamen por no haber sido modificados en el anteproyecto de Ley, no puede obviar este Consejo que el apartado 2 del mismo precepto regula el contenido de los “planes de defensa”, por lo que sería necesaria una revisión completa del artículo en el que se haga referencia a los nuevos planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales, así como al contenido y principios que establecen los apartados 4 y 5 del artículo 48 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre.

A este respecto, tal y como establece el mencionado Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, estos planes constituyen un nuevo instrumento de mayor alcance que los planes de defensa, por lo que su introducción y regulación en la norma autonómica se considera esencial. Así, en cuanto al alcance de las modificaciones introducidas en la norma estatal, señala la exposición de motivos del Real Decreto-ley lo siguiente: “La modificación de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y normativa complementaria, pretende instaurar medidas de inmediata aplicación para hacer frente, con celeridad, a la situación de emergencia expuesta. [] El real decreto-ley introduce modificaciones en la Ley de Montes en los tres ámbitos desde los cuales se han de abordar los incendios forestales: prevención, extinción y mantenimiento y restauración de los terrenos forestales afectados, y otorga a las comunidades autónomas un plazo de cinco meses para adaptar sus servicios de prevención, vigilancia y extinción a lo previsto en la norma []. La experiencia de los últimos años ha evidenciado que el riesgo de los incendios forestales se extiende a todo el territorio y de forma desestacionalizada. Atender debidamente a esa evolución del escenario requiere disponer de un instrumento nuevo, de mayor alcance que

los planes de defensa, hasta ahora previstos solo para las zonas de alto riesgo. Los nuevos planes de prevención, vigilancia y extinción de los incendios forestales deben incluir la totalidad de las actuaciones a desarrollar y abarcarán la totalidad del territorio de cada comunidad autónoma, deben ser actualizados con la suficiente antelación y se aplicarán de manera continua durante todo el año. Además de la ampliación de su ámbito territorial y su aplicación permanente, se refuerza y amplía el contenido mínimo de los planes para recoger aspectos esenciales como el diseño general del dispositivo para atención global durante todo el año a la prevención, detección y extinción de incendios forestales, identificando las épocas de mayor riesgo de incendios forestales debidamente territorializadas; la determinación de los puntos críticos de gestión, así como de las áreas de actuación singularizada; la asignación estable y permanente, de medios técnicos y profesionales singularizados; el establecimiento y disponibilidad de los medios de vigilancia y extinción necesarios para dar cobertura a toda la superficie de la Comunidad Autónoma, con las previsiones de dotaciones, financiación, y modelo de organización; las prohibiciones o limitaciones a la circulación de vehículos y al acceso de personas ajenas a la vigilancia, extinción y gestión de incendios; o las condiciones generales, tanto climatológicas como de cualquier otro tipo, que justifiquen la intensificación de los operativos y de los medios de vigilancia y extinción”.

- Apartado veintitrés. “Artículo 64. Aprovechamientos de productos forestales afectados por los incendios”.- *En relación al contenido del apartado 1, se reitera la observación efectuada al artículo 31.5 relativa al “personal técnico competente en materia forestal”, por lo que de no introducirse una definición de este personal, deberá añadirse “con titulación universitaria”.*

El texto definitivo fue aprobado mediante Ley 8/2023, de 10 de marzo, por la que se modifica la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, atendiéndose a las observaciones esenciales descritas, y siendo publicado en el D.O.C.M. Núm. 51, de 14 de marzo de 2023.

Finalmente, durante el año 2022, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha emitió en materia de carácter constitucional y estatutario los siguientes dictámenes:

- Dictamen 239/2022, de 15 de septiembre, solicitado por la Consejería de Presidencia, sobre el Anteproyecto de Ley de reparación y reconocimiento a las víctimas de terrorismo en Castilla-La Mancha.

- Dictamen 252/2022, de 28 de septiembre, 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 el año 2023.

- Dictamen 259/2022, de 6 de octubre, solicitado por la Consejería de Bienestar Social, sobre el Anteproyecto de Ley de Atención Temprana en Castilla-La Mancha.

- Dictamen 316/2022, de 17 de noviembre, solicitado por la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 8/200, de 23 de mayo de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha.

- Dictamen 333/2022, de 12 de diciembre, solicitado por la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas, Financieras y Tributarias de Castilla-La Mancha.