

# 40 años de legislación en Castilla- La Mancha

Edición de  
**Miguel Ángel Collado Yurrita**

A C A D E M I A  
C I E N C I A S S O C I A L E S  
Y H U M A N I D A D E S

C A S T I L L A - L A M A N C H A



**40 años  
de legislación  
en Castilla-La Mancha**



# 40 años de legislación en Castilla-La Mancha

Edición de  
Miguel Ángel Collado Yurrita



A C A D E M I A  
CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
C A S T I L L A   L A   M A N C H A

© de los textos: sus autores y autoras

© de esta edición: Academia de Ciencias Sociales y Humanidades de Castilla-La Mancha

ISBN: 978-84-127467-8-5

Depósito legal: TO 23-2024

Coordinación editorial: Almud ediciones de Castilla-La Mancha

Maquetación e Impresión: [www.optimaimpresion.es](http://www.optimaimpresion.es)

# Índice



- 11** **Prólogo.** Miguel Ángel Collado Yurrita
- 17** **Un análisis cuantitativo de la legislación.**  
Agustín Conde Bajén
- 27** **El Derecho de Castilla-La Mancha:  
Una visión desde los Servicios Jurídicos  
de la administración de la Junta de  
Comunidades de Castilla-La Mancha.**  
Belén López Donaire
- 59** **El Derecho de Castilla-La Mancha.**  
Roberto Mayor Gómez
- 73** **El Derecho de Castilla-La Mancha y la  
Jurisprudencia. El papel del Poder Judicial  
en la autonomía de Castilla-La Mancha.**  
Vicente M. Rouco Rodríguez
- 93** **El Consejo Consultivo de Castilla La Mancha  
como control preventivo de la Constitucionalidad.**  
Joaquín Sánchez Garrido
- 109** **El Derecho administrativo general de  
Castilla-La Mancha: estado actual y  
posibilidades de futuro.**  
Dolores Utrilla Fernández-Bermejo
- 123** **Relación de autores**





# Prólogo

*Miguel Ángel Collado Yurrita*

*Catedrático Derecho Financiero y Tributario  
Universidad de Castilla-La Mancha*

*Presidente Sección Legislación y Jurisprudencia  
Academia de Ciencias Sociales y Humanidades de Castilla-La Mancha*



Hace pocos meses se ha iniciado en Castilla-La Mancha, como en muchas otras Comunidades Autónomas, una nueva Legislatura. En los más 40 años de autonomía que hemos vivido, se ha articulado un Ordenamiento sólido y estructurado, dentro de los márgenes del Derecho estatal y del europeo, que ha cumplido su función de organizar, en el ámbito de sus competencias, la sociedad y las relaciones tanto público-privadas como entre particulares, con la garantía en última instancia de unos órganos judiciales que tutelan los derechos y resuelven las controversias aplicando con acierto el Derecho en su totalidad, no solo el que procede de fuentes autonómicas.

La evolución de la sociedad requiere también del desarrollo de su sistema de ordenación jurídica para que siga atendiendo la identidad y los intereses de los castellanomanchegos dentro del interés común nacional, comenzado por su norma básica que, después de la Constitución, es el Estatuto de Autonomía.

Castilla-La Mancha se singulariza por no haber realizado ninguna modificación en profundidad de su Estatuto por lo que existen, al menos, tres cuestiones capitales respecto de las que muchas voces autorizadas han planteado que deberían incorporarse al texto estatutario. Una, en la que coincido, atribuir al Ejecutivo la habilitación para dictar Decretos Leyes. Es un instrumento jurídico necesario y útil para abordar situaciones extraordinarias y urgentes, pero, ante la experiencia de su uso abusivo por los gobiernos nacionales y autonómicos de todo signo, la introducción de este instituto requerirá un ejercicio de responsabilidad por el gobierno de turno pues, ciertamente, padecemos en España una jurisprudencia constitucional consentidora de esos excesos.

También se ha planteado la conveniencia de incluir en el Estatuto un catálogo de derechos de los ciudadanos de suerte que el legislador se viera obligado a formular determinadas medidas en ámbitos como sanidad, educación o vivienda, entre otros relevantes. No obstante, la ausencia de esa declaración expresa de derechos no ha sido obstáculo para que la legislación de Castilla-La Mancha se sitúe, en algunas materias, en la misma línea, y a veces con mayor intensidad, del conjunto de las Comunidades Autónomas hasta el punto de que diversas leyes de las Cortes regionales han sido pioneras en el conjunto nacional.

Por otra parte, si bien una reforma estatutaria sería un cauce para ampliar las competencias autonómicas lo cierto es que la evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional se ha traducido en una ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas sin necesidad de reforma estatutaria, a lo que hay que añadir la vía de acordar con el Estado la asunción de nuevas competencias en ejercicio de las previsiones de la Carta Magna.

En relación con el necesario respeto a las disposiciones constitucionales, el Consejo Consultivo ha venido desempeñando un útil control preventivo de constitucionalidad de las leyes autonómicas y ha desarrollado, a través de sus dictámenes, una doctrina muy provechosa, no solo para el gobierno, en orden a formular un correcto criterio en cuestiones jurídicas.

En estas cuatro décadas las Cortes regionales han generado un corpus normativo que aspira a satisfacer los intereses y necesidades de sus ciudadanos de acuerdo con sus características y que es inferior, en términos cuantitativos, a la media del conjunto de parlamentos regionales, lo cual puede valorarse positivamente en cuanto a no caer en la tentación de la llamada legislación motorizada o, en término orteguiano, incontinente, que se traduce en ocasiones en el fenómeno de *lex repetita* respecto de la ley estatal.

Tenemos un buen sistema normativo y unas instituciones judiciales y administrativas que aseguran la calidad en su interpretación y aplicación, El reto, como el de toda obra humana, es seguir mejorando y avanzando.

Sobre ello ha reflexionado la Academia de Ciencias Sociales y Humanidades de Castilla-La Mancha en una mesa redonda celebrada en la facultad de ciencias jurídicas y sociales de Toledo en marzo de 2023 por brillantes juristas que desarrollan su actividad profesional desde diversos ámbitos y cuyas intervenciones en esa mesa se recogen en esta publicación.

En esta visión de conjunto, naturalmente no completa pero sí global, del desarrollo y estado actual del Derecho de y en Castilla-La Mancha, se ha pretendido valorarlo desde la perspectiva de muchas de las diversas instituciones y profesiones jurídicas, de ahí la participación de quienes son o han sido presidente del Tribunal Superior de Justicia, presidente del Consejo Consultivo de la Comunidad, alcaldes, parlamentarios, director del servicio jurídico de las Cortes, directora del servicio jurídico de la Junta de Comunidades, profesora universitaria y letrados. La diversidad de las profesiones jurídicas permite un análisis tanto fisiológico como patológico del fenómeno jurídico realizado; aún más, algunos de los intervinientes desarrollan o han desarrollado diversos “oficios” jurídicos lo que permite el estudio de la realidad con ojos diferentes. Ciertamente existen otras perspectivas profesionales cuya relevancia no olvido pero que, lamentablemente, por razones organizativas no han podido participar en la mesa origen de esta publicación.

Concluyo agradeciendo a los participantes su intervención y que hayan facilitado el texto de las mismas para esta primera publicación de la Sección de Legislación y Jurisprudencia de la Academia de Ciencias Sociales y Humanidades de Castilla-La Mancha.

Agradecimiento que debo extender a José Alberto Sanz-Díaz Palacios, decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UCLM-Toledo por su hospitalidad y a Rosario Pérez Polo por la organización de la Jornada.

Miguel Ángel Collado Yurrita

Catedrático Derecho Financiero y Tributario  
(Universidad de Castilla-La Mancha)

Presidente Sección Legislación y Jurisprudencia  
(Academia de Ciencias Sociales y Humanidades de Castilla-La Mancha)

# Un análisis cuantitativo de la legislación

*Agustín Conde Bajén*

*Diputado en las Cortes Generales*

*Miembro de la Academia de Ciencias Sociales y  
Humanidades de Castilla-La Mancha  
(sección de Legislación y Jurisprudencia)*





A lo largo de cuarenta años de legislación en Castilla-La Mancha puede rastrearse el nacimiento, adolescencia y madurez de nuestra comunidad autónoma. No es siempre tan sencillo encontrar a través de la obra legislativa semejante historia completa de una institución jurídico-política. Las comunidades autónomas son una novedad en nuestro ordenamiento jurídico que no tiene parangón con ninguna otra. No podríamos trazar una historia del estado español simplemente fijándonos en la legislación nacida a partir del año 1978 por la sencilla razón de que España es algo mucho más antiguo, e incluso tenemos aún en vigor algunas de las leyes más importantes que son centenarias, empezando por el Código Civil o la ley de Enjuiciamiento Criminal, o tantas otras. Y lo mismo cabría decir de otras instituciones, como los ayuntamientos, por ejemplo, en los que tendríamos que irnos a la noche de los tiempos para encontrar su antecedente último. Pero no sucede esto con las comunidades autónomas de las que, como no tienen precedente en nuestra historia constitucional, puede verse en la legislación emanada desde su creación, hace ahora algo más de cuarenta años, el proceso de su construcción institucional.

Dentro de esta jornada organizada por la Academia de Ciencias Sociales y Humanidades de Castilla-La Mancha dedicada a los cuarenta años de legislación en la comunidad autónoma, me ha correspondido hacer un análisis, digamos cuantitativo. Esto es, exponer cuánto se ha legislado en Castilla-La Mancha y cómo se ha legislado.

En Castilla-La Mancha hemos hecho 388 leyes, y esto puede parecer mucho, poco o regular si no lo ponemos en relación con lo que se haya podido hacer en otras comunidades autónomas.

Castilla-La Mancha es la cuarta región de España que menos ha legislado. Solo tenemos por detrás a La Rioja, que es la que menos lo ha hecho con 282; a Extremadura, con 333; y a Andalucía, con 357. La media en España está en 456 leyes en estos cuarenta años. Si hiciéramos una media corregida, suprimiendo los casos menor y mayor, que es por cierto Navarra, que ha hecho 969 leyes, lo cual me parece un fenómeno tan patológico que exige sacarla del cómputo global para poder hacer una media ponderada que permita hacer un punto de comparación adecuado, tendríamos entonces una media corregida de 433 leyes. Esta media ponderada sigue dejando a Castilla-La Mancha (recordemos, con 388 leyes) muy por debajo de las demás comunidades autónomas.

¿Legislar por debajo de la media, es bueno o es malo? En mi opinión no es ni bueno ni malo, es simplemente un dato. Nos decía el presidente de la Academia, don Luis Arroyo Zapatero, que Europa es un continente que no tiene grandes recursos naturales pero que tiene la fuerza del Derecho. Me parece muy acertada esta observación. Europa es una potencia regulatoria, sobre todo en materia de competencia, de comercio interior, de medio ambiente, de protección al consumidor, y otras varias áreas, de modo que en muchos países del mundo entero lo que se hace es estudiar la legislación europea para trasplantarla allí con más o menos adaptaciones derivadas de su propia realidad social. Legislar mucho no me parece que sea un síntoma de salud de una sociedad, pero legislar poco tampoco lo es, porque donde no existe el Derecho lo que existe es el caos. Mirando el caso de Castilla-La Mancha y nuestras 388 leyes, no parece ni que tengamos que sentir bochorno por haber fallado en proporcionar leyes a nuestra región, ni tampoco que debamos asustarnos por haber creado una inflación legislativa insoportable. Visto que la cantidad no nos arroja un dato significativo, lo que tendríamos que preguntarnos es si las leyes que hemos hecho son buenas, y a eso dedicaré algunos comentarios más adelante.

Como decía al principio, por la obra legislativa puede seguirse el curso de la historia de la Región desde el punto de vista jurídico-político, porque la legislación aprobada en cada momento revela una realidad política subyacente. En ese sentido, haremos ahora un examen sucinto de la legislación de cada legislatura y qué características pueden verse a través de ella.

En la I Legislatura (1983-1987) se hicieron 29 leyes. Fue la legislatura del debut de nuestra región en su capacidad de autorregulación, y puede verse que las leyes aprobadas fueron eminentemente institucionales. Son la Ley de Sede de las Instituciones Regionales, Ley del Escudo, Ley electoral, Ley de designación de senadores (dos leyes en la misma legislatura, la de 1985 y la de 1987), Ley de la Función Pública, Ley de comparecencia en juicio de la JCCM, Ley de Cuerpos Especiales de la JCCM, Ley de Patrimonio de la JCCM, Ley de Régimen Jurídico del gobierno y la Administración de la JCCM, o la Ley del ejercicio e incompatibilidades de los altos cargos del ejecutivo regional de Castilla-La Mancha. Aunque no son la totalidad de las leyes aprobadas, sí vemos que en esa época Castilla-La Mancha se estaba construyendo y empezaba a dar forma a sus propias instituciones.

La II Legislatura (1987-1991) tuvo 22 leyes, menos que la anterior, pero continúa la construcción institucional. Vemos aquí la Ley de Entidades locales, Ley de Coordinación de Diputaciones Provinciales, Modificación de la Ley Electoral, Ley de Capitalidad de los Partidos Judiciales, Ley de Ordenación de la Función Pública; y vemos el comienzo del desarrollo del sistema tributario de Castilla-La Mancha con la Ley de Tasas y Precios Públicos y la de Tributación del Juego, Envite y Azar.

En la III Legislatura (1991-1995) tenemos 20 leyes. Es, por cierto, la legislatura con menos legislación de nuestra corta historia. Se observa que se empieza a hacer una regulación de lo que son las competencias propias de la comunidad autónoma.

Aparecen ya aquí no leyes simplemente institucionales, sino de desarrollo de las competencias que la comunidad había asumido. Tenemos en esta período la Ley de Solidaridad, Ley del Voluntariado, Ley del Estatuto del Consumidor, Ley del Deporte, Ley de Prohibición de venta de alcohol a menores, Ley de protección de usuarios de centros y servicios sociales de Castilla-La Mancha, Ley de accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas, Ley de Ordenación y disciplina en materia turística, o la Ley de Pesca Fluvial. Siguen constituyéndose instituciones de la comunidad autónoma, aprobándose la Ley de la Sindicatura de cuentas y la Ley del Consejo Económico y Social.

En la IV Legislatura (1995-1999) asistimos a lo que yo denominaría la “legislatura de las reformas”. Aquí no se trabajó tanto en construir, sino en reformar lo que se había hecho. Se aprobaron 39 leyes, la mayoría de las cuales eran de reforma de otras anteriores. En 1995 se modifica la Ley de Entidades locales de 1991. En diciembre de 1995 se aprueba la Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo, que se modifica en junio del siguiente año. En 1995 se modifica la ley de designación de senadores aprobada en 1985. En 1996 se aprueba una ley de Ordenación del Servicio Farmacéutico de Castilla-La Mancha que se reforma en 1998 (y que vuelve a reformarse en el año 2000 y en el año 2005). En 1998 se reforma la ley reguladora del consejo Asesor de RTVE en Castilla-La Mancha creado por Ley de 1987. En 1997 se aprueba una Ley de Medidas Urgentes en materia de suelo y Ordenación Urbana, pero al año siguiente se aprueba una Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (ley que por cierto se vuelve a modificar en 2003). Es una legislatura de inestabilidad legislativa y de producción de normas que tuvieron corta vida.

La V Legislatura (1999-2003) es la legislatura en la que más leyes se han hecho en la historia de nuestra región. Tuve el honor de formar parte de las Cortes de Castilla-La Mancha como diputado por Toledo y jefe de la Oposición. Se aprobaron 66

leyes. Se crearon ocho colegios profesionales, lo que debe hacerse por ley, pero son leyes formales que no tienen una repercusión general en los ciudadanos. Se aprobaron también las leyes de Ordenación Sanitaria, y del Consejo Escolar de Castilla-La Mancha, pero el resto de la legislación no tiene una especial relevancia.

La VI Legislatura (2003-2007) aprueba 55 leyes, seis de las cuales se destinan a aplicar el régimen de “gran población” a las cinco capitales y a Talavera. Es una legislatura en la que destacan las leyes medioambientales: Creación del Organismo Autónomo de Espacios Naturales de Castilla-La Mancha; modificación de la ley de Conservación de la Naturaleza; modificación de la ley de la Viña y el Vino de Castilla-La Mancha; declaración del Parque Natural de la Serranía de Cuenca; ley de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha; ley de Fomento de energías renovables; modificación de la Ley de Caza; establecimiento del Día del Defensor del Medioambiente; creación de la empresa “Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha”; Ley del impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medioambiente; declaración del Parque Natural de los Calares del Mundo y de la Sima; ley de la explotación agraria y del desarrollo rural. Podríamos decir que esta es la legislatura medioambiental.

En la VII Legislatura (2007-2011) se aprueban 50 leyes. Es la legislatura de lo que podríamos llamar “las leyes con retraso”, porque, aunque estemos en la séptima de las legislaturas, se hacen leyes sobre materias que eran competencia de la comunidad autónomas casi desde el principio de su creación. Son la Ley de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha; de Familias Numerosas; de Cooperativas; de Seguridad y Salud en el Trabajo; de Educación; de Derechos y Deberes en materia de Salud; o de Montes.

La VIII Legislatura (2011-2015) aprueba 40 leyes, y podríamos decir que es la legislatura de las leyes de supresión de órganos o instituciones. Es la primera legislatura en la que go-

bernaba un partido político distinto al que empezó a hacerlo desde el mismo nacimiento de la comunidad autónoma. Se aprobó la supresión de la Sindicatura de Cuentas, del Consejo Económico y Social y del Defensor del Pueblo. En otras leyes aprobadas puede verse también el cambio de signo político del gobierno y de la mayoría parlamentaria. Se aprueban las leyes de autoridad del profesorado; de Dinamización; de emprendedores, autónomos y PYMES; de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de la JCCM; de dinamización y flexibilización de la actividad comercial y urbanística de CLM; de garantía de la atención sanitaria y del ejercicio de la libertad de elección en las prestaciones del SESCOG; de Protección Social y Jurídica de la Infancia y la Juventud; de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad; del Servicio de Mediación Social y Familiar. A pesar de ser la primera legislatura en la que gobierna otro partido, el número de leyes aprobadas no es tan significativo, en el sentido de que podría haberse esperado que, tras casi treinta años de gobierno del PSOE, parecería que el Partido Popular pudiera haber querido reformar con más profundidad la arquitectura institucional y el marco legal de la región, pero no fue el caso.

En la IX Legislatura (2015-2019) se aprobaron 24 leyes, y fue la única, hasta hoy mismo, en la que el Gobierno no pudo ver aprobada la Ley de Presupuestos en uno de los ejercicios. Tanto este hecho como el bajo número de leyes aprobadas fueron consecuencia evidente de ser la única legislatura en la que ningún partido tuvo mayoría absoluta en las Cortes regionales.

En la X Legislatura (2019-2023) se han aprobado 44 leyes. Es una legislatura de vuelta a las modificaciones de leyes previamente aprobadas. Se aprueban modificaciones a las leyes de Montes; de Atención a la Infancia y Adolescencia; de Empleo Público; de Coordinación de Policías Locales; de Vías Pecuarias; de Hacienda de CLM (modificada en 2022 y 2023); Electoral;

de la Viña y el vino; de Aguas; del Juego; de Patrimonio de CLM; de Protección Animal; de Colegios Profesionales; del Gobierno y del Consejo Consultivo; o de Evaluación Ambiental.

Con este recorrido por las diez legislaturas, podemos ir extrayendo algunas conclusiones. Una de ellas es la reforma, una y otra vez, de determinadas leyes. La Ley de la Función Pública ha sido modificada once veces. La del Consejo Consultivo, nueve veces, incluso tres veces en una misma Legislatura, la IV. La Ley Electoral, ocho veces. La legislación urbanística, ocho veces. La del comercio, siete veces. La de la Vid y el Vino, seis veces. Si hiciéramos una enumeración de leyes que han sido modificadas menos de seis veces, casi tendríamos que enumerar la totalidad de las leyes aprobadas por nuestras Cortes. Es decir, que si de 388 leyes quitamos 39 leyes de presupuestos, las leyes de medidas fiscales aprobadas como complemento anual de cada ley de presupuestos, si consideramos las leyes que son modificación de otras anteriores sobre la misma materia, nos encontramos con que la legislación de Castilla-La Mancha no es especialmente completa ni amplia. Además de lo anterior, como segunda conclusión, tenemos que la legislación no es estable. No puede decirse que haya contribuido de modo especialmente destacado a la seguridad jurídica en la región.

Los parlamentos tienen tradicionalmente tres funciones: la función legislativa, la función presupuestaria y la función de control al gobierno. Nuestro parlamento regional ha cumplido con puntualidad la función presupuestaria, aprobando en tiempo y forma los presupuestos en todos los ejercicios menos en uno. Ha cumplido también con razonable pulcritud la de control al gobierno, aunque los partidos en la oposición se han quejado siempre de la reticencia del Gobierno y de su presidente a someterse a preguntas e interpelaciones; pero en todo caso las Cortes han sido el foro en el que se ha podido evidenciar el pluralismo político y la existencia de una alternativa al gobierno. En lo que



se refiere a la función legislativa, acabamos de ver que Castilla-La Mancha ha tenido, por una parte, una baja producción de leyes; y por otra, que esa legislación ha sido tambaleante, insegura, e inestable. No es este el momento de hacer un análisis comparado de la legislación autonómica, pero puede afirmarse que muchas de las leyes sectoriales han sido un “copia y pega” de otras leyes aprobadas previamente en otras comunidades autónomas. No obstante, tampoco puede decirse que las Cortes de Castilla-La Mancha hayan dejado de cumplir de un modo razonable su función legislativa en estos cuarenta años. Sirvan estos comentarios críticos como un recordatorio de que la ley debe proporcionar no solo un marco regulatorio, sino también una seguridad jurídica a los ciudadanos para organizar sus vidas y actividades, y deben tener para ello una vocación de permanencia en el tiempo incompatible con su constante reforma.

# El Derecho de Castilla-La Mancha: Una visión desde los Servicios Jurídicos de la administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

*Belén López Donaire*

*Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración  
de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.  
Doctora en Derecho*



*“Una cosa no es justa por el hecho de ser ley.  
Debe ser ley porque es justa.”*

Montesquieu

## 1. Introducción

El pasado 29 de marzo de 2023 tuve la oportunidad de participar en la Jornada titulada “El Derecho de Castilla-La Mancha y su visión” organizada por la Sección de Legislación y Jurisprudencia de la Academia de Ciencias Sociales y Humanidades gracias a la invitación cursada por su presidente, D. Miguel Angel Collado Yurrita a quien desde estas líneas quiero expresar mi agradecimiento junto a D. Luis Arroyo Zapatero, Presidente de la Academia, por la oportunidad brindada al haberme permitido compartir cartel con grandes profesionales y juristas de reconocido prestigio.

La ponencia giró en tres bloques:

- a) La creación y desarrollo de los Servicios Jurídicos en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

- b) Evolución de la litigiosidad en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- c) Unas breves pinceladas por los casos contenciosos que han dejado “huella jurídica”.

Han transcurrido cuarenta años desde la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de la Comunidad LO 9/1982 de 1 de Julio. Es un periodo de tiempo suficiente para recordar quienes fueron testigos o protagonistas de aquellos acontecimientos, realmente transformadores a partir de la Constitución de 1978 y de la realidad organizativa territorial.

Es momento de echar la vista atrás y hacer un análisis retrospectivo para que las nuevas generaciones, especialmente los jóvenes estudiantes de Derecho y jóvenes juristas castellanomanchegos conozcan sus antecedentes jurídico-territoriales, y cómo, con el consenso como procedimiento, teniendo como eje el principio de legalidad se construyó un nuevo sistema constitucional, una Comunidad Autónoma, un nuevo ordenamiento jurídico que ha devenido en un ordenamiento multinivel, con una distribución del poder político inédita en España en la etapa moderna.

El derecho de Castilla-La Mancha ha evolucionado de forma significativa tras la aprobación del Estatuto de Autonomía, lo que ha permitido una mayor adaptación a las necesidades y particularidades de la sociedad castellano-manchega. El margen de desarrollo en materia jurídica viene determinado por las competencias que le fueron transferidas a la comunidad autónoma en el momento de su creación.

Si nos detenemos en el estudio de los servicios jurídicos de cualquier Administración, en nuestro caso autonómica, veremos que su evolución varía en función de múltiples factores, como los cambios legislativos, la especialización y diversificación, el desarrollo de nuevas tecnologías y la demanda social.

Es importante tener en cuenta que las estructuras de los servicios jurídicos, Abogacías generales o Gabinetes Jurídicos de las Comunidades Autónomas pueden variar de unas a otras, pero lo que caracteriza a todos ellos son las funciones que realizan en exclusiva, de carácter contencioso, a través de la representación de la Comunidad Autónoma ante cualesquiera órganos jurisdiccionales y de naturaleza consultiva, mediante la emisión de dictámenes e informes.

El Estado autonómico, fruto de la Constitución de 1978, diseñó un régimen administrativo en nuestro país caracterizado, como principal novedad, por unos entes territoriales dotados de autonomía política en el ámbito de sus competencias, las Comunidades Autónomas. Si bien es cierto que en el momento inicial ostentaban funciones muy específicas, el proceso de reforma de los diferentes Estatutos de Autonomía ha dado lugar a que, en cada uno de sus territorios, ejerzan la práctica totalidad de las competencias que se atribuyen a los poderes públicos.

Fruto de este nuevo contexto, las Administraciones autonómicas han ido perfilando sus cuerpos de funcionarios con el objetivo de afrontar esta nueva realidad. Se necesita, en todos los ámbitos administrativos, personal cualificado capaz de gestionar competencias de gran importancia (sanidad, educación, servicios sociales, urbanismo, etc.). Entre este personal, se encuentran los Cuerpos de Letrados que, con diferentes denominaciones, integran a los funcionarios que realizan funciones de asesoramiento y representación legal de la Comunidad Autónoma.

## 2. La creación y desarrollo de los servicios jurídicos en la administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

La representación y defensa en juicio del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los entes locales, está condicionada

por las previsiones contenidas en el artículo 551 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que encomienda en su apartado 3 (por lo que respecta a las Comunidades Autónomas y entes locales) dichos cometidos a los Letrados integrados en los servicios jurídicos de dichas Administraciones Públicas, salvo que designen abogado colegiado que les represente y defienda, y posibilita que los letrados de los servicios jurídicos del Estado asuman su representación y defensa en los términos contenidos en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas y su normativa de desarrollo.

Precisamente la mencionada Ley 52/1997, de 27 de noviembre, se promulgó para dar respuesta a las exigencias constitucionales y legales, encomendando en su artículo 1 apartado 1 a la Abogacía del Estado el asesoramiento y la representación y defensa en juicio del Estado y de sus organismos autónomos, así como la representación y defensa en juicio de los Órganos Constitucionales cuyas normas internas no establezcan un régimen especial propio. El apartado 3 del mismo artículo posibilita, además, que los Abogados del Estado puedan representar y defender a las Comunidades Autónomas en los términos reglamentarios correspondientes y a través de los oportunos convenios de colaboración celebrados entre el Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas.

El asesoramiento jurídico, así como la representación y la defensa en juicio, son funciones imprescindibles en toda Administración.

En virtud de los artículos 31.1.1ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha sobre “Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno” y 39.3 sobre “el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios”, y “la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia”, la Comunidad Au-

tónoma de Castilla-La Mancha aprobó el correspondiente cuerpo normativo en materia de organización y regulación de los servicios jurídicos de la Junta de Comunidades, en concreto, la Ley 6/1984, de 29 de diciembre, sobre comparecencia en juicio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha<sup>1</sup>, en la que se atribuyó el ejercicio de acciones en vía jurisdiccional por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha al Consejo de Gobierno, y la representación y defensa de la misma y la de su Administración Institucional al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades quien “las ejercerá a través de los Letrados que integren su plantilla o estén expresamente habilitados para ello”.

En consonancia con estas previsiones legales la organización y el funcionamiento del Gabinete Jurídico fueron reguladas por Decreto 128/1987, de 22 de septiembre, dictado en virtud de la autorización otorgada de la disposición final 1ª de la referida Ley 6/1984, de 29 de diciembre. En dicha disposición reglamentaria se dispuso la creación de dicho órgano que quedaría adscrito a la entonces Consejería de Presidencia, al cual se le atribuyeron, además de las funciones de representación y defensa en juicio de la Administración de la Comunidad Autónoma, las de asesoramiento en Derecho al Consejo de Gobierno y a la Administración autonómica; y se diseñó su primitiva organización conformada por un Director y los Letrados adscritos al mismo.

Además del Decreto antes citado, los servicios jurídicos de la Comunidad Autónoma se regularon por la Ley 4/2003, de 27 de febrero, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, norma que fue derogada por la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Adminis-

1 Contrastaba esa carencia normativa con la temprana regulación de otros servicios horizontales como la Inspección de Servicios (Decreto 133/1983, de 5 de julio, 05/07/1983, Consejo de Gobierno, por el que se crea la inspección general de servicios de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha) y la Intervención General (Ley 2/1983, de 30 de julio, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma).



tración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, actualmente vigente.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha están constituidos por:

- La Dirección de los Servicios Jurídicos
- El Gabinete Jurídico
- Las unidades de Servicios Jurídicos de las Consejerías, que se denominarán «asesoría jurídica» en la Consejería que corresponda.
- Las unidades de Servicios Jurídicos de los organismos autónomos, que se denominarán «asesoría jurídica» en el organismo autónomo que corresponda

El Gabinete Jurídico, en el ámbito de la citada Ley 5/2013, tiene encomendadas las siguientes funciones:

- Contenciosas: las correspondientes a la representación y defensa en juicio, en cualquier ámbito jurisdiccional, de la Administración de la JCCM, y de sus organismos autónomos.
- Consultivas: distinguiendo entre las que el informe del Gabinete tiene carácter preceptivo, recogidas en el art. 10.1 de la citada Ley 5/2013, de todas aquellas otras consultas, o informes que, potestativamente, se soliciten por el Consejo de Gobierno, los titulares de las Consejerías, las Viceconsejerías, las Secretarías Generales, el titular de la Dirección del Servicio Jurídico, y los titulares de los órganos de gobierno superiores

de los organismos autónomos o entidades del Sector público regional.

Por Decreto 28/2015, de 21/05/2015, se dotó al Cuerpo de Letrados de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de escudo y placa.

El escudo incorpora el lema en latín «*in consulendo liber, in litigando probus*» y que vendría a traducirse como independiente en lo consultivo e íntegro y honesto al litigar. Representa las dos funciones del Cuerpo de Letrados; el asesoramiento jurídico que se realiza desde la independencia en el estudio de las cuestiones planteadas y la labor contenciosa o representación y defensa en juicio que se realiza desde los principios de integridad, honestidad y excelencia.

Por convenio, el Gabinete Jurídico también puede asesorar, representar y defender a los restantes organismos y entidades del sector público, así como a las empresas públicas.

Desde 2013, se vienen celebrando convenios de asistencia jurídica. En la actualidad, los firmados son: con la Fundación Cultura y Deporte; Gestión de Infraestructuras de Castilla-La Mancha, S.A. (GICAMAN); Instituto de Finanzas, SODICAMAN; Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha, S.A (GEACAM;); Fundación Parque Científico y Tecnológico; ISFOC; Fundación Impulsa. En 2022 se ha firmado convenio con la empresa pública de Promoción del Turismo y la Artesanía de Castilla-La Mancha, S.A (ETURIA).

La extensión del sistema de convenios de asistencia jurídica a lo largo de los últimos años hace que, actualmente, el Gabinete Jurídico participe de una manera activa, por la doble función que realiza de asesoramiento y representación procesal, en la formación de una doctrina jurídica unificada para todo el sector público autonómico.

### 3. Evolución de la litigiosidad en la administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

La Dirección de los Servicios Jurídicos actúa en todos los ámbitos, con competencias transversales que inciden en los actos y normas administrativos. En ocasiones la intervención será de impulso, en otras, supondrá un freno necesario por razón de la legalidad vigente y todas las veces, su actuación debe redundar en la mejora normativa y de actuación de la Administración.

La Administración castellanomanchega cuenta con unos Servicios Jurídicos comprometidos con la vocación de servicio público a todos los niveles y a día de hoy, de gran calidad jurídica.

Los Letrados integrantes del Gabinete Jurídico constituyen una fuerza esencial de la Administración. Sus conocimientos técnicos son elevadísimos. Su profesionalidad, intachable. El asesoramiento en Derecho que prestan a la Administración es crucial para un buen funcionamiento de la misma. Y su vocación, disponibilidad y rapidez son dignas de verdadero reconocimiento.

Reúnen todos los requisitos para poder afirmar que se trata de uno de los mejores despachos de abogados que puede contratar la Administración regional.

La proclamación constitucional en los artículos 103 y 106 de los principios de sometimiento pleno de la Administración Pública a la Ley y al Derecho y de universalidad del control jurisdiccional de la actividad administrativa, junto con un creciente grado de conciencia ciudadana acerca de los medios previstos por el ordenamiento jurídico para la tutela de los derechos y libertades, han venido a dar lugar en los últimos años a un importante crecimiento del siempre ingente volumen de procesos judiciales en que

son parte las diversas Administraciones públicas, configurándose, en lo que a Castilla-La Mancha se refiere, un panorama litigioso de volumen e intensidad desconocidos en épocas anteriores.

La evolución del número de asuntos en estos treinta y seis años ha sido exponencial, fruto del grado de desarrollo y consolidación de la actividad de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que ha formulado y ejecutado políticas propias en los más diversos ámbitos, desde el desarrollo rural y la protección del medio ambiente, hasta la atención a la dependencia, pasando por las políticas de vivienda y educación, sanidad, la protección de los consumidores, o el despliegue de una moderna red de infraestructuras autonómicas, por mencionar solo algunos de los sectores de actividad más relevantes.

Este desarrollo, como señala ALONSO SANZ, desde luego está ligado a las fases en el proceso de descentralización<sup>2</sup>:

- 1) Una primera fase (1979-1983) en la que se aprobaron los 17 Estatutos de Autonomía y comenzó el proceso descentralizador, culminó con la Sentencia del Tribunal Constitucional de 1983, en la que se definieron los principios del proceso autonómico.
- 2) Una segunda fase (1983-1992) en la que se desarrolló el modelo con numerosos traspasos y terminó con los Acuerdos Autonómicos de 1992.

Tenemos que citar el Real Decreto 1064/1983, de 13 de abril, que determinó las normas y el procedimiento a que han de ajustarse los traspasos de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Las competencias en educación y sanidad

---

2 ALONSO SANZ, I: La descentralización española y el Estado autonómico actual: una visión presupuestaria  
<http://asip.org.ar/la-descentralizacion-espanola-y-el-estado-autonomico-actual-una-vision-presupuestaria/> Artículo consultado el 20 de marzo de 2023.

se produjeron por el Real Decreto 1844/1999, de 3 de diciembre, aunque se hizo efectivo a partir de 1 de enero de 2000 y el Real Decreto 1476/2001, de 27 de diciembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud.

- 3) Una tercera fase (1993-2002) de implementación de los acuerdos de la fase anterior (grandes traspasos de educación y sanidad).

Según datos extraídos de nuestra base de datos, del DICEA<sup>3</sup> en el año 1987 se iniciaron un total de 190 asuntos entre

---

3 La aplicación DICEA se implantó en el Gabinete Jurídico en el año 2014 y en años sucesivos se han ido introduciendo mejoras que permiten articular la organización interna del trabajo en el Gabinete Jurídico de modo telemático y sin papel, trabajar de forma dinámica con otras unidades de la Administración Regional y facilitar las comunicaciones con Juzgados y Tribunales a través del sistema LEXNET:

La aplicación tiene los siguientes módulos:

- Contencioso: contiene información desglosada por años, jurisdicciones, órganos judiciales, Letrado director del asunto, unidad del Gabinete, Consejería, junto con todos los documentos asociados: expediente administrativo, escritos procesales, sentencia y recursos. Todas las resoluciones judiciales se notifican a través del DICEA tanto a los órganos gestores como a los Letrados. Un aspecto importante es el contador de plazos para las actuaciones procesales, de tal manera que avisa al Letrado un día antes de la finalización del plazo, la actuación procesal pendiente.
- Autorizaciones para no recurrir. A través del DICEA, se notifica a los órganos gestores la solicitud de autorización para no recurrir y la solicitud al titular de la Dirección de los Servicios Jurídicos.
- Consultivo, se distinguen tanto los informes clave A que son los que se emiten sobre cuestiones que conoce el Consejo de Gobierno como los informes clave B que son el resto de informes. La base guarda el expediente y el informe emitido por el Letrado y permite hacer búsquedas por materias, por Consejerías, por años, y por Letrado.
- Consejo de Gobierno, se guarda el certificado de Consejo de Gobierno y se asocia al expediente
- Asistencias Letradas, almacena la petición de asistencia letrada a empleados públicos y la resolución de concesión o denegación.
- Habilitaciones tanto para asistir a mesas de contratación como para bastantear.
- Módulo de Bastanteos
- Módulo de costas. Permite llevar un control de las costas a favor de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. A él tiene acceso la oficina de recaudación ejecutiva. Se acude a la vía de apremio en caso de impago en período voluntario de las costas.

contenciosos, sociales y civiles; en 1997 el número ascendió a 658 procedimientos; en 2007 el número fue de 1.356 procedimientos; en 2015, ya se alcanzó la cifra de 2.811 procedimientos; en 2021 la cifra de 4.114 procedimientos. En 2022 la cifra se situó en 3.049.

En el siguiente gráfico se analizan los procedimientos iniciados en 2022 por Consejerías y Jurisdicciones:

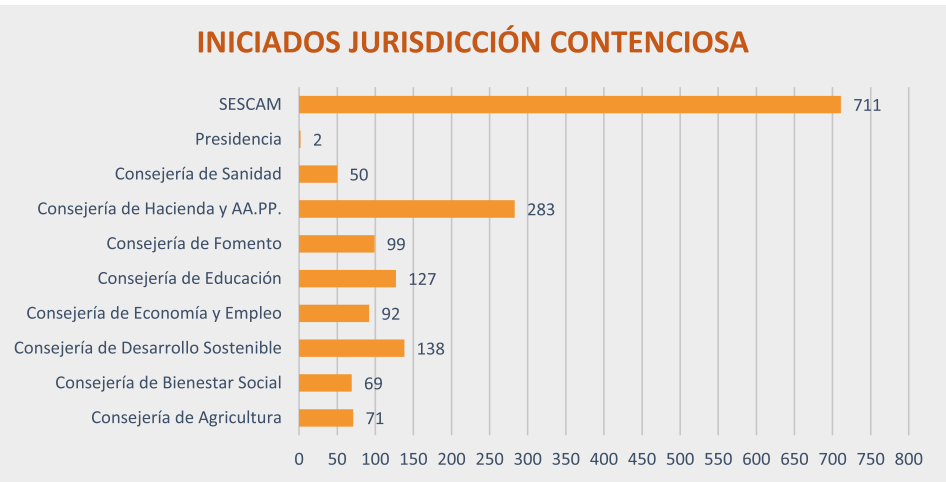
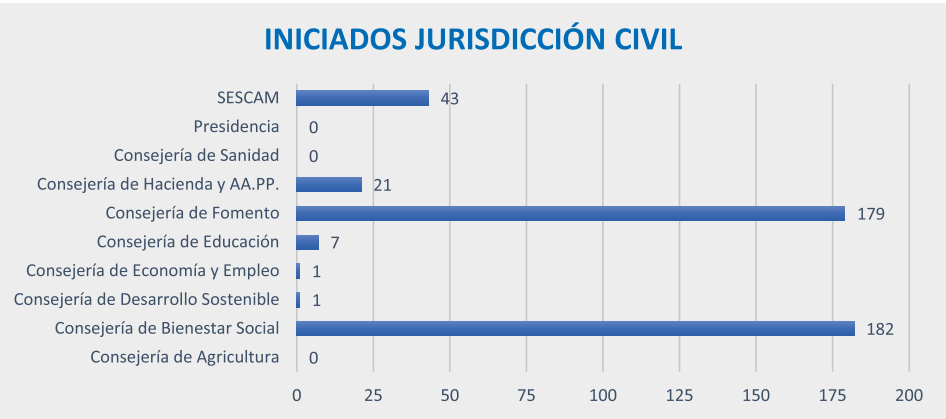
|                                     | CIVIL | CONTENCIOSO | PENAL | SOCIAL | TOTAL |
|-------------------------------------|-------|-------------|-------|--------|-------|
| Consejería de Agricultura           | 0     | 71          | 1     | 2      | 74    |
| Consejería de Bienestar Social      | 182   | 69          | 48    | 178    | 477   |
| Consejería de Desarrollo Sostenible | 1     | 138         | 13    | 4      | 156   |
| Consejería de Economía y Empleo     | 1     | 92          | 1     | 112    | 206   |
| Consejería de Educación             | 7     | 127         | 16    | 75     | 225   |
| Consejería de Fomento               | 179   | 99          | 59    | 7      | 344   |

- Módulo de recaudación y módulo de pagos. La finalidad de este módulo es gestionar todos los pagos que tenga que realizar la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha como consecuencia de resoluciones judiciales recaídas. La creación de este módulo tiene estas finalidades:
  - 1.- Que los servicios económicos de cada Consejería tengan controladas todas las ejecuciones pendientes que conlleven un pago material.
  - 2.- Agilizar la realización de los pagos
  - 3.- Evitar duplicidades en los pagos.
  - 4.- Que el Gabinete Jurídico tenga información actualizada de la fase en que se encuentre cada pago para poder dar respuesta inmediata a los requerimientos judiciales
- Asuntos de interés: contiene formularios; Instrucciones de la Dirección de los Servicios Jurídicos; Convenios firmados para asumir la representación y defensa de empresas y fundaciones del sector público; pólizas de seguro que tiene la JCCM; manual de usuario del DICEA.

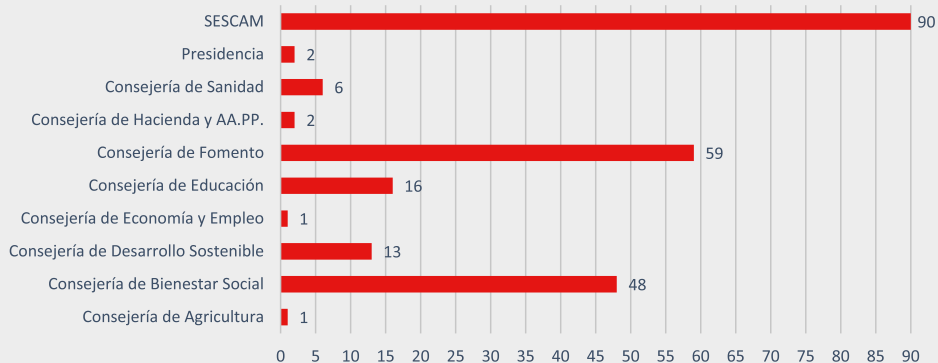
En 2016, se dio acceso a las Consejerías para subir expedientes administrativos, solicitar informes al Gabinete Jurídico o consultar resoluciones judiciales recaídas.

En 2018 se dio acceso al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. La petición de dictámenes al Consejo Consultivo por las Consejerías se hace a través de DICEA.

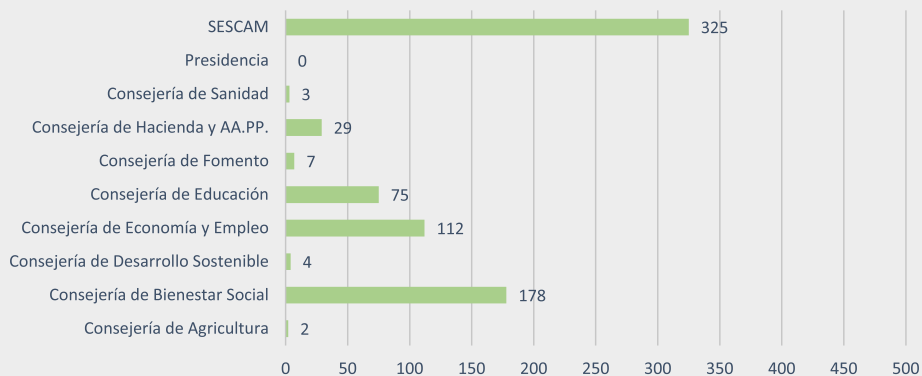
|                                 | CIVIL      | CONTENCIOSO  | PENAL      | SOCIAL     | TOTAL        |
|---------------------------------|------------|--------------|------------|------------|--------------|
| Consejería de Hacienda y AA.PP. | 21         | 283          | 2          | 29         | 335          |
| Consejería de Sanidad           | 0          | 50           | 6          | 3          | 59           |
| Presidencia                     | 0          | 2            | 2          | 0          | 4            |
| SESCAM                          | 43         | 711          | 90         | 325        | 1.169        |
| <b>TOTAL</b>                    | <b>434</b> | <b>1.642</b> | <b>238</b> | <b>735</b> | <b>3.049</b> |



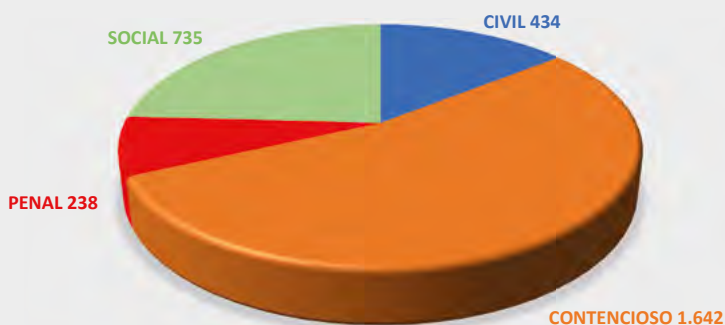
### INICIADOS JURISDICCIÓN PENAL



### INICIADOS JURISDICCIÓN SOCIAL



### INICIADOS POR JURISDICCIONES







El volumen de asuntos cada vez mayor, no ha ido en detrimento de la calidad del mismo, tanto si atendemos al porcentaje de éxito obtenido en el ámbito jurisdiccional, como si lo hacemos a una valoración intrínseca del trabajo realizado. Todo ello pone de relieve la importancia de la labor desempeñada por el Gabinete Jurídico y las Asesorías Jurídicas en defensa, en última instancia, del interés general.

#### 4. Unas breves pinceladas por los casos contenciosos que han dejado “huella jurídica”

Sería ocioso por mi parte hacer una exposición por año de los asuntos más relevantes por lo que creo más oportuno centrarme en aquellos asuntos que, desde mi punto de vista, quizás

han tenido más “peso” en el Gabinete, en la Administración de la Junta por su transcendencia política, económica o social, es decir, que han dejado “huella jurídica”.

Los asuntos quizás con más repercusión mediática y transcendencia política que ha tenido siempre el Gabinete Jurídico han sido en materia de aguas; me estoy refiriendo a la impugnación de los Acuerdos del Consejo de Ministros, Órdenes Ministeriales y de las resoluciones de la Comisión Central de Explotación autorizando el trasvase Tajo-Segura. En la historia de la Comunidad se han impugnado 326 trasvases, se han interpuesto 88 recursos contenciosos administrativos frente a las resoluciones de los contratos de cesión de derechos de agua y también se han impugnado los planes hidrológicos.

El punto de inflexión en esta materia lo constituye la estimación del recurso interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos. En concreto a la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, nº 444/2019 de 2 de abril de 2019 (Rec. 4400/2016).

En el Derecho español los “caudales ecológicos” son una medida fundamental para la consecución de los objetivos medioambientales que deben establecerse en los Planes hidrológicos para todas las masas de agua superficiales conforme a la Directiva Marco del Agua. Según cinco sentencias dictadas por el Tribunal Supremo entre marzo y abril de 2019, esta obligación fue incumplida en el Plan Hidrológico del Tajo del segundo ciclo (2015-2021) aprobado por Real Decreto 1/2016. El Tribunal anuló las disposiciones sobre caudales ecológicos y objetivos medioambientales de dicho Plan por vulnerar la legislación vigente.

Otro de los conflictos jurídicos importantes planteados a finales de los años 90 del siglo pasado y principios del actual giró en torno a las oficinas de farmacia.

El primer problema, en este sector, se produjo con la ya derogada Ley 4/1996, de 26 de diciembre, de Ordenación del servicio farmacéutico de Castilla-La Mancha. Norma que introducía, como innovaciones más destacadas: el incremento de las autorizaciones administrativas para la apertura de farmacias, para lo que se disminuía el número máximo de habitantes por oficina y se reducían las distancias entre éstas; y la autorización para tal apertura mediante concurso en condiciones de concurrencia y publicidad, bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad, al tratarse, en nuestra legislación, de una actividad planificada, limitada y sujeta a autorización administrativa, circunstancias que justificaban la prohibición de la transmisión libre de su titularidad, para intentar evitar ventas especulativas aprovechando traspasos y traslados. Contra determinados preceptos de esta Ley, el Gobierno de la nación interpuso recurso de inconstitucionalidad que concluyó por la sentencia del Tribunal Constitucional 109/2003, de 5 de junio, en la que, estimando parcialmente el recurso, se declararon inconstitucionales y nulos los que establecían la prohibición de la cotitularidad y de la intransferibilidad de las oficinas de farmacia.

A lo largo de los noventa años del siglo pasado y primeros del siglo XXI se produjeron una serie de pleitos sobre unas mismas materias que bien podrían considerarse como “sagas” como así los denominaba Salvador Jiménez (Letrado Jefe desde 1993 hasta 2004<sup>4</sup>). Así ocurrió con la polémica tasa del juego, con las sanciones por arranque de viñedo y con las subvenciones de la Comunidad Europea, (actualmente UE) por cultivo del lino. En efecto, las ayudas comunitarias al cultivo del lino fueron objeto de polémica porque, en algunos casos, se realizaba la plantación, pero no se cuidaba y recolectaba adecuadamente lo cultivado y se obtenían las ayudas a través de las certificaciones de las plantas transformadoras, no muy veraces algunas de ellas.

---

4 El primer Letrado Jefe fue Francisco Calvo Cirujano (1987-1993).

También debemos mencionar los pleitos de la construcción de la Autovía de los Viñedos y las expropiaciones asociadas que generaron varios conflictos en la región de Castilla-La Mancha, especialmente en relación con la valoración de los terrenos expropiados y las indemnizaciones correspondientes.

Asunto también muy mediático fue la anulación del POM de Toledo. Brevemente, haré un recorrido por las múltiples instancias y vicisitudes que tuvo este recurso.

Por unos particulares se interpuso recurso contencioso administrativo, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, contra la Orden de 26 de marzo de 2007 de la Consejería de Vivienda y Urbanismo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por la que se aprobaba definitivamente el plan de ordenación municipal de Toledo.

La parte demandante en el recurso contencioso-administrativo alegaba fundamentalmente que el plan de ordenación municipal de Toledo, en adelante POM, era nulo de pleno derecho, al haberse realizado modificaciones sustanciales sin someterlo nuevamente al trámite de información pública.

En concreto, el precepto cuestionado, artículo 36.2 a) párrafo segundo de la LOTAU, en la redacción vigente a la fecha de los hechos (puesto que posteriormente fue modificado), señalaba que: “No será preceptivo reiterar ese trámite en un mismo procedimiento, ni aun cuando se introduzcan modificaciones sustanciales en el proyecto, bastando que el órgano que otorgue la aprobación inicial la publique en la forma establecida en el párrafo anterior y notifique ésta a los interesados personados en las actuaciones”.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, en sentencia de 26 de julio de 2011, estimó

el recurso contencioso administrativo formulado contra la citada Orden, anulando y ordenando la retroacción de las actuaciones, al considerar que el precepto cuestionado era inaplicable por infringir el artículo 6.1 LRSV, así como la doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Supremo sobre el trámite de información pública en la elaboración de los instrumentos de planeamiento.

Por el Ayuntamiento de Toledo y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se planteó recurso de casación ante el Tribunal Supremo, frente a la anterior sentencia judicial, alegando como motivos principales que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia había incurrido en un exceso de jurisdicción al estar obligada a aplicar el artículo 36.2.A TRLOTAU, salvo que planteara previamente una cuestión de inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto en los arts. 163 CE y 35.1 LOTC y el artículo 5.2 LOPJ. Además, se habría infringido el orden competencial establecido en los arts. 148.1.3 CE y 31.1.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

Por sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 27 de febrero de 2014, se desestimó el recurso de casación interpuesto, así como el posterior incidente de nulidad de actuaciones interpuesto por el Ayuntamiento de Toledo.

Por parte del Ayuntamiento de Toledo se interpuso recurso de amparo contra las tres resoluciones judiciales, alegando que lesionaban los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a un proceso con todas las garantías, por incurrir los órganos judiciales en exceso de jurisdicción al rechazar la aplicación del artículo 36.2.A, párrafo segundo TRLOTAU, sin elevar previamente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

El recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional fue estimado por STC 195/2015, de 21 de septiembre, que reco-

noció el derecho del demandante a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías, declarando la nulidad de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 26 de julio de 2011, así como la Sentencia, de 27 de febrero de 2014, y el Auto, de 15 de julio de 2014, dictados por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo; acordando retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al señalamiento para votación y fallo del recurso inicialmente interpuesto, para que el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha dictase nueva sentencia respetuosa con los derechos fundamentales vulnerados.

Finalmente, tras la oportuna tramitación procesal, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha se remitió testimonio del Auto, de 22 de abril de 2016, por el que se acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto al artículo 36.2.A, párrafo segundo, del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre (TRLOTAU, en adelante), por vulneración de los arts. 9.2, 23, 103, 105.a) y 149.1.1, 13, 18 y 23 CE. En particular se alega la contradicción con el artículo 6.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (LRSV).

También hay que destacar el numeroso volumen de asuntos que se han ventilado sobre abusos en la contratación de personal interino por parte de la administración.

Tras el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público y la posterior Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, del mismo año, se ha iniciado en 2022 la aplicación de

la misma; en primer término, con la aprobación y publicación de la oferta de empleo público de estabilización (OEPE) antes de 1 de junio y, con anterioridad a diciembre del 2022, de las bases de las convocatorias.

Sólo en lo que se refiere a la impugnación de la oferta de empleo extraordinaria de estabilización, que fue aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 24/5/2022, se han registrado 78 procedimientos, sin contar que el grueso de estos asuntos está en la impugnación de las convocatorias.

Actualmente, el Gabinete Jurídico ha creado un grupo específico para abordar los recursos derivados de los procesos de estabilización de la Ley 20/2021.

Otro capítulo que merece ser abordado son los procedimientos que se han seguido ante el Tribunal Constitucional. Desde la creación del Gabinete Jurídico se han sustanciado 64 procedimientos, entre recursos de inconstitucionalidad, cuestiones de inconstitucionalidad o conflictos positivos de competencias. La mayor parte de los recursos de inconstitucionalidad se han sustanciado en la década de los 90 del siglo pasado.

Por citar algunos de los más recientes son:

- Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra el artículo primero, apartado cinco de la Ley 2/2018, de 15 de marzo, de Castilla-La Mancha, por la que se modifican la Ley 3/2015, de Caza y otras normas en materia medioambiental y fiscal.
- Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra el artículo 3, disposiciones transitorias primera y segunda y disposición final primera de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 1/2017, de 9 de marzo, por la que se establecen medi-

das adicionales de protección de la salud pública y del medio ambiente para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos utilizando la técnica de la fractura hidráulica.

Para el TC, el plan lógicamente condiciona, pero en modo alguno prohíbe, la utilización de la técnica de fractura hidráulica. El precepto regional, lejos de generar una contradicción insalvable constitucionalmente vedada, puede coexistir con el artículo 9.5 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

- Recurso de inconstitucional promovido por el grupo parlamentario popular del Senado contra el apartado cinco de la disposición final cuarta de la Ley 10/2019, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2020. La Ley 10/2019, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2020, en su parte final, introdujo varias modificaciones legislativas que afectaron, entre otras normas, al texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre. Concretamente, y en lo que aquí interesa, hay que referirse a la modificación legislativa contemplada en el apartado Cinco de la disposición final cuarta de la citada ley y, en particular, a la concerniente al apartado 2 del artículo 75 del mencionado texto refundido, en lo que atañe a la letra c).

En fecha 8 de febrero de 2022 el Tribunal Constitucional dictó sentencia por la cual se declaraba inconstitucional, nulo y sin efecto el apartado Cinco de la disposición final cuarta de la Ley 10/2019, de 20 de diciembre, en lo que se refiere a la nueva redacción dada al artículo 75.2.c) del texto refundido de la Ley de



Hacienda de Castilla-La Mancha. Dicha inconstitucionalidad fue declarada por extralimitación material de la ley de presupuestos al considerar que dicho instrumento normativo no era el adecuado para reformar el artículo 75.2.c) del mencionado texto refundido. En otros términos, la inconstitucionalidad venía determinada no por un vicio material o sustantivo del ordenamiento jurídico, sino por un vicio de carácter meramente formal que es susceptible de subsanación por medio, en este caso, del instrumento normativo correcto como es la Ley 3/2022, de 18 de marzo, por la que se modifica parcialmente el texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre.

Otro bloque de asuntos que debe traerse a colación se refiere al SESCAM. Desde siempre, éste origina un porcentaje mayor de asuntos con respecto a otras consejerías. Siendo de destacar los asuntos de responsabilidad patrimonial sanitaria que ascienden a un total 3.396 pleitos, con una media de 170 al año, las impugnaciones de las ofertas de empleo públicos (OPE) de los años 2007 y 2009 que todavía colean. Sólo, en relación con la OPE 2009 del SESCAM, el volumen de pleitos asciende a 384 judicializados, con especial hincapié en los numerosos incidentes de ejecución que se están planteando por los afectados en los procedimientos. A ello se añade la revisión de la OPE de 2007, los pleitos sobre la carrera profesional y actualmente las OPE de estabilización.

De gran trascendencia para las arcas de la Región fue la reclamación del desfase financiero producido en la liquidación del Impuesto sobre el Valor Añadido correspondiente al ejercicio 2017.

Desde el Gabinete Jurídico se formalizó el 25 de mayo de 2021 la demanda contra la resolución de fecha 28 de julio de 2020 por la que se desestimaba la reclamación de cantidad del consejero de Hacienda y Administraciones Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a la ministra de Ha-

cienda por importe de 135.080.473,65 euros, correspondientes a la liquidación del sistema de financiación autonómica del año 2017 y que debería haber abonado en el año 2019. La defensa del interés de la Comunidad determinó la necesidad de acudir a la vía judicial ante la falta de una respuesta satisfactoria en sede extrajudicial.

Finalmente, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha retiró su recurso al abonar el Estado el total de lo adeudado.

Uno de los temas que será mediático en Castilla-La Mancha, al igual que está ocurriendo en varias Comunidades Autónomas, será el ejercicio de acciones de reclamación de daños y perjuicios contra varias empresas por infracción del derecho de la competencia en España. Este tipo de reclamaciones son comunes entre los particulares, lo que contrasta en el ámbito de la Administración pública que nunca o escasamente había reclamado a una empresa ante los Tribunales por este motivo. Es decir, no ha habido cultura para reclamar estos daños.

Brevemente, indicar que el 26 de mayo de 2016, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) impuso una multa de 128 millones euros a 8 empresas fabricantes e importadoras de absorbentes para la incontinencia grave de la orina en adultos (en adelante, los Absorbentes), a la Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN) y a 4 personas físicas (a día de hoy, se ha reducido dicha cifra a 2 personas físicas), por la comisión de prácticas anticompetitivas.

La CNMC determinó la existencia de una infracción del artículo 1 de la anterior Ley 16/1989 de defensa de la competencia, de la actual Ley 15/2007 de defensa de la competencia y del artículo 101 del TFUE tras llevar a cabo una investigación iniciada a raíz de una solicitud de clemencia presentada por una de ellas.

En concreto, las empresas sancionadas fijaron los precios de venta a los distribuidores mayoristas de los absorbentes para la incontinencia urinaria financiados por el Servicio Nacional de Salud, comercializados a través del canal farmacia para los pacientes no hospitalizados, desde al menos diciembre de 1996 hasta enero de 2014.

Como consecuencia de todo ello, la CNMC determinó que, a través del canal farmacia, las administraciones pagaron casi el doble del precio pagado por el mismo producto a través de licitaciones públicas, toda vez que, en el caso de los absorbentes vendidos mediante licitaciones, su precio se reducía alrededor de un 47% de media respecto del canal farmacia.

La CNMC consideró acreditada la comisión de las citadas prácticas anticompetitivas e impuso varias multas, que fueron recurridas por las empresas en vía contencioso-administrativa.

Una vez que ya son firmes las sentencias del Tribunal Supremo confirmando la resolución de la CNMC, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha va a reclamar contra las empresas del cártel de pañales para adultos.

Por último, tengo que referirme a la Covid-19 y sus graves consecuencias que ha tenido a todos los niveles, no sólo sanitario, sino también económico, social... El año 2020 tuvo como centro neurálgico la Covid-19 que alteró el funcionamiento regular de todo el Estado. De forma transversal e intensa, esta pandemia modificó muchas cosas desde marzo. Se produjo la declaración y sucesivas prórrogas del estado de alarma y numerosos problemas en su compleja organización, improvisándose diversos modelos, que no se habían experimentado previamente, y, en consecuencia, generaron inseguridad jurídica y controversias sobre las restricciones de derechos y la eficacia de las medidas.

El volumen de trabajo que ya acumulaba el Gabinete Jurídico se vio incrementado como consecuencia de:

- las reclamaciones de todo tipo derivadas de la crisis sanitaria por la COVID-19 y el incremento de procesos que se iniciaron por el trámite de solicitud de medidas cautelares en sus distintas modalidades.
- la realización de actuaciones procesales urgentes derivadas de las medidas en materia de salud pública adoptadas por la autoridad sanitaria y los recursos derivados de las mismos.
- prestando asesoramiento jurídico cuando hiciera falta sin importar día y hora. En estas circunstancias extraordinarias, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha “sufrió” al no disponer de la herramienta del Decreto ley para abordar asuntos urgentes, a diferencia de otras Comunidades Autónomas. Así, por ejemplo, el régimen sancionador por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención aplicables en Castilla-La Mancha ante la Covid-19 está recogido en la Disposición final primera de la Ley 8/2020, de 16 de octubre, por la que se crea la reserva estratégica de productos sanitarios en Castilla-La Mancha.

Fueron tiempos muy duros para todos, para toda la sociedad.

La vocación de servicio público, de los empleados públicos de la Administración de la JCCM se plasma día a día en el trabajo y muy especialmente se ha puesto de relieve en tiempos de pandemia.

Decía Cicerón que “*No hay deber más necesario que el de dar las gracias.*” Por ello, no quiero desaprovechar esta ocasión para expresar tan merecido reconocimiento a todos aquellos empleados

públicos, compañeros del Gabinete Jurídico que, trabajando más allá de su estricta obligación, sobre todo en los tiempos de pandemia que nos ha tocado vivir, han contribuido y contribuyen a servir al interés general, con la misma ilusión y entrega que el primer día.

Sin vocación, como les digo a los nuevos Letrados y Letradas en su acto de toma de posesión, el desempeño de las funciones de los Letrados y Letradas del Gabinete Jurídico se convierte, como nos dice TORRÉ en un poso de amargura<sup>5</sup>.

Dice PÉREZ VALERA, en su libro “Deontología Jurídica: La Ética en el ser y quehacer del abogado<sup>6</sup>” que *“la vocación del abogado, se dice es muy semejante a la del médico, ya que el Doctor ve por la salud del ser humano, cura algunas veces, alivia frecuentemente y consuela siempre, algo semejante se dice del abogado; algunas veces logrará que triunfe completamente la justicia, otras veces parcialmente, pero aunque no logre el éxito siempre mostrará el aspecto humano de resignación ante las fallas de la justicia humana.*

En este trabajo se ha incidido especialmente en la función contenciosa del Gabinete Jurídico pero también hay que mencionar que ha ido in crescendo la función consultiva, no sólo con la solicitud de los informes preceptivos que se detallan en el artículo 10 de la Ley 5/2013, sino con el número de informes facultativos, en previsión del apartado 4 del citado artículo *“El Consejo de Gobierno, los titulares de las Consejerías, de las Viceconsejerías, de las Secretarías Generales, el titular de la Dirección de los Servicios Jurídicos y los titulares de los órganos de gobierno superiores de los organismos autónomos o entidades del Sector Público Regional a las que se refiere esta ley pueden consultar al Gabinete Jurídico sobre cualquier cuestión jurídica relacionada con los asuntos de su competencia, precisando los puntos que deben ser objeto de asesoramiento.”*

5 TORRÉ, A: “Introducción al Derecho”. Ed. LexisNexis- Abeledo Perrot. 14ª edición. Buenos Aires. 2003.

6 PÉREZ VALERA, V.M: “Deontología Jurídica La Ética en el ser y quehacer del abogado”. Editorial Reverte.

## 5. Conclusiones y un punto propositivo

El derecho de Castilla-La Mancha presenta rasgos propios y ha evolucionado a lo largo de la historia adaptándose a las necesidades y particularidades de la comunidad autónoma. En su trayectoria, ha habido pleitos importantes que han dejado una huella en su historia jurídica.

En definitiva, bajo el prisma enfocado, una visión desde los servicios jurídicos, los rasgos que definen al Derecho de Castilla-La Mancha son el crecimiento, desarrollo y expansión, (dejando al margen el plano legislativo que se ha abordado por otros autores) como consecuencia de la realización e implementación, en los distintos sectores de la acción pública y a través de políticas concretas y todo ello teniendo como eje rector velar o garantizar el derecho a la buena administración del que gozan todos los ciudadanos. Derecho, que como bien señala el Magistrado JOSÉ RAMÓN CHAVES se consagra con cuatro dimensiones activas<sup>7</sup>:

- Como principio de actuación y/o decisión.
- Como derecho subjetivo del ciudadano a exigirla.
- Como garantía de tutela administrativa efectiva (antesala de la «tutela judicial efectiva»).
- Como parámetro de razonabilidad de tiempo de respuesta. (En esta vertiente no está de más dejar claro que el silencio administrativo es la antítesis de buena administración).

<sup>7</sup> <https://delajusticia.com/2020/01/17/la-fortaleza-juridica-creciente-del-principio-de-buena-administracion/>: Consulta realizada el día 20 de marzo de 2023.

Para PONCE SOLÉ el derecho a la buena administración es “*una **palanca revolucionaria** para lograr el buen funcionamiento de nuestras instituciones*”<sup>8</sup>

No puedo terminar, sin dejar de mencionar las posibilidades y oportunidades que nos puede brindar la Inteligencia Artificial (IA) al sector público en general y en particular a los servicios jurídicos para ser más eficientes. La irrupción de la inteligencia artificial, como tecnología disruptiva, es una realidad en el sector jurídico. Muchas editoriales ofrecen en el mercado varios productos, analistas documentales jurídicos que aplican ya la inteligencia artificial. Son primeros avances que alcanzarán probablemente un gran desarrollo exponencial en los próximos años. Lo particular es su capacidad de aprender a partir de la alimentación de datos.

El futuro próximo, quizás nos deparará unos usos y aplicaciones de la IA hasta ahora inimaginables, pero mientras tanto está en nuestras manos, o más bien, en las manos de nuestros gobernantes, decidir qué clase de IA queremos diseñar o crear. Siendo lo deseable además que los sistemas inteligentes sean sostenibles y causen el menor impacto medioambiental.

En los últimos años se está trabajando de forma intensa tanto a nivel europeo como nacional para regular el uso de la IA<sup>9</sup>. La regulación no debe verse en ningún caso como un freno u obstáculo sino como un horizonte por explorar, como una oportunidad para potenciar aún más su desarrollo. De la misma forma que cualquier conductor se siente seguro teniendo un buen motor, ruedas y sobre todo unos buenos frenos, en un coche, contar con

---

8 PONCE SOLÉ, J en el blog Hay Derecho <https://hayderecho.expansion.com/2017/02/19/el-derecho-a-una-buena-administracion-una-palanca-revolucionaria-para-lograr-el-buen-funcionamiento-de-nuestras-instituciones/> Consulta realizada el día 20 de marzo de 2023.

9 Si nos detenemos en el ámbito europeo, está en ciernes la aprobación del Reglamento de la Unión Europea sobre Inteligencia Artificial, cuyo borrador ya se ha hecho público.

mecanismos y herramientas de confianza y seguridad, la IA nos permitirá anticiparnos y mitigar los posibles riesgos e incidentes, e incluso por qué no, prever los llamados “cisnes negros”.

Por último, los marcos regulatorios de la IA a nivel internacional, europeo o nacional deben tener como base el respeto de los derechos fundamentales buscando siempre el equilibrio entre la seguridad, confianza, transparencia y rendición de cuentas.





# El Derecho de Castilla-La Mancha

*Roberto Mayor Gómez*

*Letrado-Director de los Servicios Jurídicos  
de las Cortes de Castilla-La Mancha*

*Miembro de la Academia de Ciencias Sociales y Humanidades  
de Castilla-La Mancha (sección de Legislación y Jurisprudencia)*



Buenas tardes: en primer lugar, quiero agradecer al Presidente de nuestra sección de Legislación y Jurisprudencia, Miguel Ángel Collado, la invitación para participar y, particularmente, la organización de esta mesa redonda, ya que para mí es un honor compartir mesa con mis compañeros/as de la Academia y con el resto de grandes juristas que la conforman.

En la breve exposición que haré abordaré algunas cuestiones, diseccionando mi intervención para centrarme, por una parte, en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, y, en las Cortes regionales y las leyes aprobadas, por otro.

Como norma jurídica nuclear del denominado “Derecho de Castilla-La Mancha” tenemos que comenzar por nuestro Estatuto de Autonomía que, como saben todos ustedes, celebramos su 40<sup>a</sup> aniversario el año pasado.

La elaboración del Estatuto de Autonomía tiene su origen en la ciudad de Manzanares cuando el 21 de junio de 1981 se constituye una Asamblea formada por un total de 160 representantes miembros de las Diputaciones afectadas y los diputados/as en el Congreso y Senadores correspondientes a tales provincias.

Posteriormente, en ese mismo año 1981 se reunía en Alarcón la asamblea de parlamentarios que, finalmente, adoptaron la decisión de impulsar el nacimiento de Castilla-La Mancha como una nueva realidad jurídico-política, aprobando el proyecto de Estatuto el 3 de diciembre de 1981, que cristalizaría finalmente en la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, en la que se formalizó la constitución y creación jurídica de nuestra Comunidad Autónoma a través del Estatuto de Autonomía que se configu-

ra como la norma institucional básica, a partir de la cual se ha aprobado un amplio marco normativo propio que ha amparado e impulsado los intereses económicos, sociales y culturales de los castellanomanchegos.

Desde su aprobación, nuestro Estatuto ha sido reformado en cuatro ocasiones (en los años 1991, 1994, 1997 y 2014), y, además, destacaría que desde el año 2006 se ha producido un importante impulso reformista en los Estatutos de Autonomía de otras CCAA (entre otras, Cataluña, Valencia, Andalucía, Aragón, Islas Baleares, Castilla y León, Extremadura...) con nuevos Estatutos de Autonomía, lo que se ha denominado por la doctrina jurídica “Estatutos de Autonomía de 2ª generación”, de los que nuestra CCAA no fue ajena, ya que en el año 2005 se inició un proceso para reformarlo que, como saben, fue infructuoso ya que terminó, finalmente, con la retirada del proyecto en mayo de 2010. Básicamente el problema principal para llegar a un acuerdo parlamentario en el Congreso de los Diputados fue la falta de consenso en la cuestión o materia del agua, que como saben sigue siendo motivo de conflictividad y disputa en la actualidad.

Aunque ello, al final, ya estaría dentro del debate puramente político, considero que sería necesario dotarnos de un nuevo marco estatutario que se adaptara a la realidad castellano manchega, que resulta muy diferente a la de hace más de 40 años, que permita la incorporación y consagración de nuevos derechos para los ciudadanos/as de Castilla-La Mancha, y que afine y aclare el marco competencial con el Estado, consecuencia de la abundante jurisprudencia constitucional y para evitar, precisamente, que continúe la litigiosidad en este ámbito.

En todo caso, y en aras de su permanencia y aceptación, sería deseable que contara con el mayor consenso posible entre los partidos políticos con representación y que también fueran oídos la ciudadanía, tercer sector, asociaciones...lo que requiere un am-

plio periodo de consultas que enriquezca y ponga de manifiesto las necesidades, base de la reforma estatutaria que fuera abordada.

De nuestro Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha destacaría algunas particularidades:

## 1. La previsión del número de Diputados/as de Castilla-La Mancha

Señala el artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía que “La circunscripción electoral es la provincia. Las Cortes de Castilla-La Mancha estarán constituidas por un mínimo de 25 Diputados y un máximo de 35”.

En relación con la normativa del régimen electoral, que es donde se fijaría el número exacto dentro la horquilla estatutaria prevista, actualmente 33 diputados, cabe indicar que ha conllevado varias reformas de la Ley electoral 5/1986 de Castilla-La Mancha, no precisamente con mucho éxito para los grupos parlamentarios proponentes en relación con el resultado electoral luego producido, destacando que, como elemento común, se realizaron sin el necesario consenso, y que ha sido cuestionada su justificación por la doctrina más autorizada (por ejemplo, Juan Martínez Martínez, quien fuera letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha en la obra a la que posteriormente me referiré).

A mi modo de ver, y en todos los foros de expertos juristas en los que se ha tratado o se ha planteado esta cuestión, he constatado la práctica unanimidad en la misma apreciación, el posible déficit de representación en el parlamento regional de la ciudadanía de Castilla-La Mancha. Desde un punto de vista muy gráfico se puede comprobar:

En Castilla-La Mancha con 2.000.000 de habitantes aproximadamente, tenemos 33 diputados en la actualidad, cuando

otras Comunidades Autónomas como La Rioja con 313.000 habitantes tienen el mismo número de diputados (33); o Castilla y León con 2.400.000 de habitantes tiene 81 procuradores.

Este número de diputados y la ley de D'Hondt provocan, por ejemplo, que en las elecciones autonómicas del año 2015 un partido político con el 8,64% de votos no obtuviera representación en las Cortes; y en las elecciones autonómicas del año 2019 dos partidos políticos con 6,9% y 7,02% votos tampoco. En mi opinión, en un sistema democrático no resulta aceptable una barrera real de acceso al parlamento tan elevada, cercana al 10%.

Precisamente, hay un trabajo de investigación en elaboración muy interesante que está abordando esta cuestión, y que tiene por título “Propuestas de modelos de representación política para Castilla-La Mancha”. Este trabajo, por cierto, deriva de unas becas que se conceden a través de un convenio de colaboración entre las Cortes de Castilla-La Mancha y la UCLM, que seguramente vea la luz el próximo año y que puede ilustrarnos y generar un debate jurídico-político.

## 2. La designación automática del candidato a presidente del Consejo de Gobierno

El artículo 14.5 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha declara que “Si las Cortes, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgasen su confianza al candidato, el Rey le nombrará presidente de la Junta de Comunidades con el título a que se refiere el apartado uno de este artículo. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior y la confianza se entenderá otorgada si obtuviese la mayoría simple. En el supuesto de no alcanzarse esta mayoría, se tramitarán sin debate sucesivas propuestas y si en ninguna de ellas se llegara, en

el plazo de dos meses, a alcanzar la mayoría simple, quedará automáticamente designado el candidato del partido que tenga mayor número de escaños” (a diferencia con lo que sucede en el ámbito estatal que se convocan nuevas elecciones).

Se trata de una excepcionalidad en el derecho comparado y en aquellos Estatutos de Autonomía que lo preveían ha sido suprimido. Por una parte, parece que no tiene mucho sentido la elección automática de un Presidente/a a través de una fórmula que ya de por sí evidencia la debilidad parlamentaria, y, por otro lado, al fijar exclusivamente como criterio de desempate el mayor número de escaños, no se podría descartar que se pudiera producir un empate, lo que generaría un indudable problema jurídico (la lógica nos podría llevar a pensar que fuera elegido quien tuviera el mayor número de votos, pero a falta de previsión expresa ello plantea serias dudas de que pudiera ser validado ante los órganos judiciales en caso de una eventual impugnación).

### 3. La ausencia de la figura de los Decretos-Leyes en nuestro Estatuto de Autonomía

Nuestro Estatuto de Autonomía no recoge la figura de los Decretos-leyes. Los Estatutos de Autonomía de primera generación, surgidos en los años finales de la década de los setenta y los primeros de la década de los ochenta del pasado siglo, no recogieron esta figura entre las competencias de los Gobiernos de sus respectivas Comunidades Autónomas, siendo las reformas estatutarias de inicios del presente siglo XXI las que incluyeron en diez CCAA la figura del decreto-ley, a saber: la Comunidad Valenciana fue la primera (2006), incorporándose en ese mismo año Cataluña (2006) y, posteriormente, Illes Balears (2007), Andalucía (2007), Aragón (2007), Castilla y León (2007), Navarra (2010), Extremadura (2011), la Región de Murcia (2013) y Ca-



narias (2018), sin que el resto de las CCAA hayan incorporado la figura del decreto-ley.

La previsión y regulación del decreto-ley, a partir de 2006, en diez de las CCAA de nuestro Estado, ha permitido que estas, en el ámbito de sus respectivas competencias, hayan podido recurrir a este instrumento normativo en caso de “extraordinaria y urgente necesidad”, según requiere la Constitución Española. En este sentido, hay un reciente estudio jurídico muy interesante, “Regulación y uso de los Decretos-Leyes en las Comunidades Autónomas: la silenciosa invasión del ejecutivo al legislativo” (Joaquín J. Marco Marco y Marta Pérez Gabaldón), que analiza las consecuencias jurídicas de esta figura en los ordenamientos jurídicos que lo han introducido, y en el que tras un estudio de campo del derecho autonómico concluye que con los datos que analiza se evidencia, a su juicio, un uso abusivo de la figura, como ha sucedido en el ámbito estatal, ligado a una laxa interpretación por parte de los ejecutivos autonómicos del presupuesto habilitante quienes, ante la permisividad del Tribunal Constitucional, abandonan el uso ordinario de la ley para optar, en demasiados casos, por la conveniencia política del instrumento del decreto-ley.

Teóricamente, no cabe duda, es un instrumento muy útil y ágil para dar respuesta a situaciones de excepcionalidad, pensemos por ejemplo en la pandemia de la COVID, pero en la situación actual no se puede obviar que padecemos en todos los países de nuestro entorno un claro y cuestionable retroceso del poder legislativo como contrapeso del poder ejecutivo, por lo que personalmente, ahora mismo, no tendría una posición tan clara favorable a su introducción en nuestro Estatuto, puesto que existen otros instrumentos alternativos como la posibilidad de tramitar leyes por el procedimiento de urgencia, y, además, ya hemos funcionado 40 años sin este instrumento. En todo caso, para el supuesto que se introdujera en nuestro Estatuto de Autonomía, se considera que debería realizarse por los ejecutivos un uso más

adecuado de la figura del decreto-ley y, sobre todo, y esta es la clave, por el Tribunal Constitucional un control más riguroso del mismo, todo ello en aras evitar los riesgos y peligros que suponen una merma para el deseable buen funcionamiento de nuestro Estado de Derecho.

Una institución clave en el derecho de Castilla-La Mancha, y que hay que “cuidar” viendo los peligros que acechan a los sistemas parlamentarios son, sin duda, las Cortes de Castilla-La Mancha, que representan al pueblo de la región en palabras del propio estatuto de autonomía, y que celebraron su sesión constitutiva el 31 de mayo de 1983, por lo que en breve estaremos otra vez de enhorabuena conmemorando su 40ª aniversario.

Lógicamente, es otra institución que ha evolucionado muy positivamente a lo largo de estos 40 años, de lo que podrían dar cuenta muchos compañeros/as de las Cortes que están desde su inicio o constitución, y que supuso mucho esfuerzo por todas aquellas personas (diputados/as y funcionarios/as) que vivieron esa época.

Se ha producido, sin duda, una importante modernización a través de las nuevas tecnologías que ha facilitado la labor legislativa de los diputados/as, incluyendo y ampliando la posibilidad del voto telemático en supuestos tasados o la presentación de enmiendas a los presupuestos a través de un programa informático, por ejemplo.

Asimismo, se ha aumentado considerablemente la transparencia y rendición de cuentas de nuestros representantes hasta llegar a lo que se ha denominado “parlamentos de cristal”, y así, si visitaran la página web de las Cortes podrían comprobar a través de su portal de transparencia la ingente cantidad de información institucional, jurídica, económica...que se facilita a la ciudadanía.

Destacaría igualmente el esfuerzo que se ha hecho, y que se ha intensificado en los últimos tiempos en acercar las Cortes

de Castilla-La Mancha a la ciudadanía, con iniciativas como las visitas guiadas a través de las jornadas de puertas abiertas y las visitas que regularmente realizan los escolares de nuestra la Región.

También destacaría, lo que podría calificarse de “diplomacia parlamentaria”, esto es las relaciones que se han mantenido con otras instituciones regionales como el Consejo Consultivo, o particularmente con esta casa que nos acoge hoy, la UCLM a través de diversos convenios de colaboración que tienen como punto común de interés nuestra Región.

Por otra parte, es un parlamento que afortunadamente podríamos calificar de pacífico desde el punto de vista de la litigiosidad ante el TC, puesto que, en 40 años, solamente han sido dictadas 2 sentencias estimatorias ante un recurso de amparo parlamentario (STC 161/1988, de 20 de septiembre, y la STC 32/2017, de 27 de febrero).

En las Cortes de Castilla-La Mancha se han aprobado un total de 388 leyes en las 10 legislaturas transcurridas, que serán 389 si previsiblemente se aprueba mañana la que está prevista en el último pleno de la legislatura, desde la inicial Ley 1/1983, de 30 de junio, sobre el Escudo de la región de Castilla-La Mancha.

Nuestra Comunidad Autónoma ha sido pionera o ha estado a la vanguardia en la aprobación de múltiples leyes, así, a título meramente de ejemplo podemos destacar:

La Ley 11/2002, de 27 de junio, que añadió el apartado 1 bis al artículo 23 de la Ley electoral castellanomanchega, estableciendo o propiciando la paridad en las candidaturas de las listas electorales declarando que: “Para garantizar el principio de igualdad en la representación política, las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, alternarán hombres y mujeres, ocupando los de un sexo los puestos pares y los del otro los impares. La Junta Electoral sólo

aceptará aquellas candidaturas que cumplan este precepto tanto para los candidatos como para los suplentes”. Fue la segunda CCAA que lo implementó, tras las Islas Baleares, que lo reguló y aprobó 5 días antes, no exento de polémica en su momento y validada esta cuestión por la STC 12/2008, de 29 de enero, en la línea de la posterior Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha.

La Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo, norma nuclear que configura dos órganos esenciales en Castilla-La Mancha, norma con una vigencia de ya casi 20 años, probablemente por la dificultad que genera la exigencia de 3/5 para la aprobación de una nueva (13.2 EA).

La Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, que también fue de las primeras normas que desarrollaron el EBEP, en concreto la segunda Comunidad Autónoma, cuando nadie se atrevía por la dificultad técnica y consecuencias jurídicas en una materia tan sensible y estaban todas las CCAA esperando a ver quién se “lanzaba a la piscina”, pues bien, hay que reconocer el mérito de esta CCAA.

De toda la norma, destacaría el artículo 132 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, que bajo la denominación de “Concurrencia de sanciones” señala que “No pueden sancionarse disciplinariamente los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento”, reconociéndose por vez primera legislativamente el principio de *non bis in idem*, en el ámbito disciplinario. Hay que tener en cuenta que, precisamente, en los estudios y trabajos preparatorios de la comisión de expertos nombrada al efecto para la elaboración del Estatuto Básico del Empleado Público el reconocimiento expreso del principio de *non bis in idem* dentro de los principios de la potestad disciplinaria fue uno de los aspectos jurídicos más

debatidos y que generó una mayor controversia doctrinal, concluyendo la comisión de expertos en sentido favorable a su inclusión, aunque finalmente en el EBEP aprobado no se reconoció expresamente el principio de *non bis in idem* entre los principios rectores del procedimiento disciplinario (artículo 94.2 EBEP), como recomendaba, sin embargo, la citada comisión de expertos. Por todo lo anterior, el reconocimiento normativo de este principio en el ámbito del régimen disciplinario de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha implica, sin duda, un avance decisivo para poner fin a la cuestionable excepción del principio de *non bis in idem* en el ámbito del derecho administrativo sancionador, lo que ha sido criticado por diferentes autores, y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Otro hito fue que en el artículo 142 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha se contiene una regulación del régimen de cancelación, exigiéndose la anotación de la sanción disciplinaria con la falta cometida en el Registro de personal, y fijándose un sistema de cancelación que tiene una regulación similar a la establecida en el ámbito penal (artículos 136 y 137 del Código Penal, LO 10/1995 de 23 de noviembre). En cualquier caso, la innovación más importante en este ámbito, y en mi opinión más criticable, es la constatación expresa de que la anotación de la sanción disciplinaria de separación del servicio no será objeto de cancelación, convirtiéndose en una suerte de sanción a perpetuidad para el funcionario/a público.

Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha que fue de las primeras CCAA que expresamente introdujo la previsión y regulación de los grupos de interés (junto con Aragón, Cataluña...actualmente el gobierno de la Nación ha aprobado el anteproyecto de ley de transparencia sobre los grupos de interés para regular su actividad) con la exigencia de creación de un Registro de Grupos de Interés. El apartado número 3 de la disposición adicional de la citada norma

dispone expresamente que las Cortes de Castilla-La Mancha, respetando así su autonomía parlamentaria, «crearán y regularán un registro de grupos de interés», a fin de garantizar los principios de buen gobierno previstos en la ley.

La Ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, teniendo en cuenta que uno de los problemas estructurales que tiene Castilla-La Mancha en amplias zonas rurales es el fenómeno de la despoblación.

La Ley recoge la obligación de incorporar un informe sobre impacto demográfico en la elaboración de las normas, y prevé una serie de incentivos fiscales y económicos para estas zonas en función de la población y del nivel de riesgo de despoblación.

Precisamente, y con carácter previo a dicha ley, en las Cortes se desarrolló recientemente una ‘Comisión no permanente de estudio para alcanzar un Pacto contra la Despoblación en Castilla-La Mancha’ que aprobó por unanimidad un documento de conclusiones, a partir de las aportaciones realizadas por todos los grupos tras escuchar a lo largo de un año las 47 ponencias de expertos y agentes involucrados en el reto demográfico. En relación con la anterior norma, se puede traer a colación la Ley 6/2019, de 25 de noviembre, del Estatuto de las Mujeres Rurales de Castilla-La Mancha.

También se ha legislado específicamente para proteger a determinados colectivos, como las personas discapacitadas, como son: la Ley 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha; la Ley 3/2018, de 24 de mayo, de protección y apoyo garantizado para personas con discapacidad en Castilla-La Mancha o la Ley 5/2018, de 21 de diciembre, de acceso al entorno de las personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia, estas dos

últimas leyes aprobadas por unanimidad. Para proteger a las víctimas de violencia de género, como la Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha, o a determinados sectores, como la Ley 15/2011, de 15 de diciembre, de Emprendedores, Autónomos y PYMES, también aprobada por unanimidad.

Sí quisiera igualmente destacar, para finalizar mi intervención que desde un punto de vista dogmático y académico se han publicado, al menos, dos grandes obras que abarcarían de forma exhaustiva un análisis precisamente del objeto que da nombre a la Mesa que nos ha congregado en este acto.

Por una parte, la obra “Derecho Público de Castilla-La Mancha” (2016), libro homenaje a Luis Ortega, quien fuera catedrático de derecho administrativo de esta Universidad y magistrado del TC, que actualiza una primera versión del año 2000, y que supone un estudio completo del derecho administrativo autonómico de Castilla-La Mancha, y de la obra legislativa de nuestra Comunidad desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, obra en la que tuve la fortuna de poder participar junto con juristas de reconocido prestigio de nuestra CCAA, muchos de ellos profesores de la UCLM.

Más recientemente, y como complemento y continuación de la anterior, pues si la anterior obra analiza todo lo que se ha hecho, que no es poco, tenemos la obra coordinada por la profesora Dolores Utrilla, que nos va a acompañar en esta mesa, titulada “El derecho administrativo de Castilla-La Mancha: Diagnóstico y posibilidades de evolución en un contexto multinivel”, que aborda una visión de futuro y hacia donde se puede dirigir el derecho de Castilla-La Mancha.

Y con ello termino mi intervención, agradeciendo su atención.

# El Derecho de Castilla-La Mancha y la Jurisprudencia. El papel del Poder Judicial en la autonomía de Castilla-La Mancha

*Vicente M. Rouco Rodríguez*

*Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha*

*Miembro de la Academia de Ciencias Sociales y Humanidades de  
Castilla-La Mancha (sección de Legislación y Jurisprudencia)*





## 1. Introducción

Cuando –como miembro de la Sección de Legislación y Jurisprudencia de la Academia Castellano manchega de Ciencias Sociales y Humanidades– me interrogaba sobre el contenido de mi intervención en esta Mesa Redonda, inmediatamente me respondí que no podía dejar de abordar el cometido y papel de los órganos judiciales acerca de esa parcela que hemos dado en llamar el Derecho de Castilla-La Mancha, y más en particular, reflexionar acerca de si es posible hablar de una Jurisprudencia sobre el Derecho de Castilla-La Mancha y más en concreto una Jurisprudencia de Castilla-La Mancha.

Inevitablemente mi función judicial, tantos años desempeñada en Castilla-La Mancha, en sus órganos judiciales, y al frente –como su humilde servidor– de la Presidencia de su Tribunal Superior de Castilla-La Mancha, me impone casi el deber de hacer reflexiones sobre esa cuestión y sobre el papel y función de la Justicia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y en relación con las fuentes del Derecho de Castilla-La Mancha.

Por otra parte la Sección de la Academia de Ciencias Sociales y Humanidades en la que me integro se llama precisamente de Jurisprudencia y Legislación.

Hace unos meses varios fuimos los invitados en el ámbito de unas Jornadas organizadas por las Cortes de Castilla-La Mancha para compartir también unas reflexiones a propósito de la

conmemoración del 40 Aniversario del Estatuto de Autonomía y hace unos días se ha conmemorado el 40 Aniversario de la constitución de las primeras Cortes Regionales.

No es ocioso recordar al hilo de aquella conmemoración que de los ejes fundamentales sobre los que pivota el pacto constitucional que alumbró la CE es sin duda la configuración de la autonomía política de las Comunidades Autónomas con el propósito de acabar con los problemas en que residía, al finalizar la Dictadura, la denominada cuestión nacional, territorial o regional, origen de tantos conflictos en la Historia moderna de España: un pacto que permitiera acoger las aspiraciones de autonomía política de las mal denominadas Comunidades históricas, Cataluña, País Vasco y Galicia, y al mismo tiempo recoger el hecho diferencial y las sensibilidades de las diferentes comunidades regionales, atendiendo al mismo tiempo a las aspiraciones de una descentralización política que se consideraba como una fórmula adecuada de gobierno en un Estado tan rico y diverso en lo regional como España.

Este pacto se plasmó en el reconocimiento en el artículo 2 de la CE del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran España desde el fundamento de la unidad nacional, se desarrolló en sus líneas maestras en el Título VIII de la CE y se plasmó en los diferentes pactos estatutarios que alumbraron las diferentes Comunidades autónomas, tanto las “históricas” como las que accedieron a la Autonomía por vías diferentes, constituyendo su norma fundamental los Estatutos de Autonomía. Entre ellas se encuentra la de Castilla-La Mancha, cuyo derecho a la autonomía con las diferentes provincias que la integran se plasmó por la vía del artículo 143 de la CE por medio de diferentes pasos que conducen a la autonomía con la aprobación del Estatuto de Autonomía que conmemoramos por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, que entró en vigor el día 17 de agosto de 1982.

## 2. Noción y fundamento del Derecho de Castilla-La Mancha

Según el esquema clásico de la teoría general del Derecho en el sistema de fuentes establecido, la principal fuente del Derecho en un Estado moderno como los nuestros sigue siendo la ley, entendida no solo en sentido formal como ley emanada del poder legislativo sino en sentido material como instrumento de valor normativo de carácter general que puede proceder de los diferentes órganos a los que está atribuida la potestad de dictar o emanar este tipo de disposiciones de carácter general, entre los cuales figuran por ende los sujetos titulares de la potestad reglamentaria.

Por ello el establecimiento de sujetos y entidades políticas a las que el Estado por medio del pacto constitucional, reconoce autonomía política con una organización institucional como la establecida para las Comunidades Autónomas, fuera cual fuera la vía elegida para su acceso a la autonomía, dota a estos sujetos de potestad legislativa que ejercen las Asambleas, Parlamentos o en nuestro caso las Cortes, y de potestad normativa de valor inferior a las leyes que ejerce el Consejo de Gobierno y los órganos de la Administración, pero que en el sentido clásico también se corresponden con la noción de fuentes del Derecho.

Así pues, el fenómeno autonómico ha dado lugar a una producción normativa de la que cabe hablar por razón de la materia, competencias propias de la Comunidad Autónoma, como por el tipo de sujetos que ostentan la potestad de producir las leyes en sentido amplio, tanto las de valor formal equivalente a ley, como las de valor inferior, como propia y un verdadero Derecho de Castilla-La Mancha.

Es verdad que este Derecho ocupa una posición determinada en el marco del sistema de fuentes en un Ordenamiento Jurídico caracterizado por la concurrencia de fuentes o de Ordenamientos Jurídicos yuxtapuestos, si se me permite esta expresión y, por consiguiente, su valor, alcance y aplicabilidad dependerá de lo que los juristas denominamos un marco dominado por el juego y operatividad del principio de competencia, sin merma del de coordinación. Siendo en nuestro caso fundamentalmente los Ordenamientos Jurídicos concurrentes el Derecho de la Unión Europea, el Derecho Español, y el Derecho de Castilla-La Mancha.

Por consiguiente, la primera afirmación o presupuesto de esta reflexión, que resulta obvia pero que es preciso justificar con fundamento teórico, es que cabe hablar propiamente del Derecho de Castilla-La Mancha. No tendremos un Derecho foral o civil propio en el sentido tradicional pero existe un auténtico Derecho de Castilla-La Mancha en materias propias de su competencia, y con arreglo al sistema de fuentes creado por los sujetos dotados de la potestad de crear las normas con valor de ley, tanto en sentido material como formal.

### 3. La Jurisprudencia de Castilla-La Mancha

Ahora bien, y este es el primer eje de mi intervención en esta Mesa.

¿Cabe hablar también de una jurisprudencia de Castilla-La Mancha? ¿En qué sentido podemos hablar de ella si la respuesta es positiva?.

La respuesta ha de ser de forma tajante también positiva y podemos desdoblarla en dos diferentes planos que justificaré a continuación.

Se ha dudado del valor de la jurisprudencia como fuente del Derecho.

No es este el foro adecuado para resolver esta duda.

Partiendo del valor complementador del Ordenamiento Jurídico que le atribuye nuestro Código Civil enmarcado en un sistema de fuentes clásico: ley, costumbre y principios generales del Derecho, resulta coherente la respuesta: si por jurisprudencia entendemos la doctrina que establezcan los Tribunales al interpretar y aplicar las fuentes, según la también clásica noción, habrá que afirmar que cabe hablar de una Jurisprudencia de Castilla-La Mancha como doctrina que fijen los Tribunales al interpretar y aplicar las leyes, costumbre y principios generales de Castilla-La Mancha.

Es obvio que podemos hablar de leyes castellanomanchegas en un sentido material y en un sentido también formal, como ya hemos visto y por tanto la doctrina judicial sobre su interpretación y aplicación podrá encajar en la noción de jurisprudencia castellanomanchega.

Interesante cuestión para la investigación universitaria o científica, identificar la costumbre con valor de fuente en Castilla-La Mancha y no solo identificarlas sino recopilarlas.

El otro día hablábamos precisamente algunos compañeros de interesantes pronunciamientos que han reconocido el valor de costumbres propias y específicas de Castilla-La Mancha en determinados procesos judiciales.

Así citaré como demostración de que es posible hablar de una costumbre propia de Castilla-La Mancha como fuente del Derecho los casos analizados por las Sentencias de la Audiencia Provincial que reconocen el supuesto denominado de “partes de casa”, una casa que se ha ido dividiendo conformando viviendas

privativas que solo comparten determinados elementos comunes y las que no se aplica la Ley de Propiedad Horizontal, contando las viviendas con accesos independientes aun cuando compartan algunos elementos comunes, supuestos en los que no es de aplicación la Ley de Propiedad Horizontal (Sentencias de la Audiencia Provincial de Ciudad Real 703/2004, 489/2009, 501/2009, 558/2012, entre otras).

Creo que también es posible hablar de principios generales del Derecho de Castilla-La Mancha, pues del mismo modo que en el ámbito del Derecho del Estado se pueden extraer sin perjuicio de su carácter informador, principios o valores propios del Ordenamiento Jurídico de Castilla-La Mancha, con ese carácter.

También resultaría muy interesante tema para la investigación científica y universitaria si es posible construir una Teoría sobre auténticos principios generales propios del Ordenamiento Jurídico de Castilla-La Mancha.

Pero profundicemos más sobre la Jurisprudencia de Castilla-La Mancha.

¿Qué Tribunales son los llamados a fijar jurisprudencia en el sentido propio y auténtico de Jurisprudencia?

En principio según el esquema de fuentes de la teoría general del Derecho, jurisprudencia es única y exclusivamente la doctrina que fije el Tribunal Supremo (artículo 1. 6 del Cciv) de modo reiterado.

Ahora bien, en este esquema clásico ha incidido precisamente la aparición o creación institucional de los Tribunales Superiores de Justicia.

Esto obliga a quien hace esta exposición hacer una reflexión sobre el papel de los Tribunales Superiores de Justicia.

## 4. La institución de los Tribunales Superiores de Justicia y su función en la creación de la Jurisprudencia de Castilla-La Mancha

Los Tribunales Superiores de Justicia constituyen una institución que responde a la necesidad de ofrecer una respuesta al papel del Poder Judicial en las Comunidades Autónomas.

Es preciso recordar que uno de los presupuestos fundamentales de la CE de 1978 es la configuración de un Estado de Derecho donde se arbitra y erige un auténtico Poder Judicial, integrado por Jueces y Tribunales independientes, como auténtico Poder del Estado y no de las de las Comunidades Autónomas por más que en algunas sensibilidades se haya albergado la aspiración más o menos explícita de lograrlo.

Se considera que la función jurisdiccional es inseparable del Estado y por eso –aun cuando se admita la colaboración y participación de las Comunidades Autónomas en lo que se denomina administración de la justicia, esto es, las competencias inherentes a la prestación de los medios materiales y personales al servicio de la Justicia– la potestad propia del Poder Judicial corresponde, es exclusiva y excluyente del Estado, y constituye un núcleo esencial de su esencia y pervivencia. Desde mi punto de vista existen poderosas razones que lo justifican, muchas de ellas producto de una filosofía de la que participo, que une las funciones inseparables de la soberanía a la concepción del Estado mismo, y en las que uno de los postulados fundamentales es el de la unidad nacional que también se traslada al hecho de considerarse la función de juzgar una función anudada a los fundamentos últimos del Estado y de la soberanía nacional.



De ahí la habilidad y fino equilibrio de nuestros Constituyentes para diseñar las estructuras y organización de la Justicia en el marco del nuevo Estado de las Autonomías, de las que la pieza fundamental son los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.

Resulta curioso que la figura de los Tribunales Superiores de Justicia no se incluya en el Título VI -del Poder Judicial- de la CE sino en el VIII precisamente en el título de las Comunidades Autónomas, en el artículo 152, 1, párrafo segundo, lo cual no priva a los Tribunales Superiores de su esencia y naturaleza como órgano judicial del Poder Judicial del Estado en las Comunidades Autónomas.

Así pues, sin perjuicio de las competencias que pueden asumir en materia de Justicia las Comunidades Autónomas por la vía de las transferencias en lo relativo a la Administración de la Justicia, la función jurisdiccional es propia del Poder Judicial como Poder del Estado, pero su organización en lo que se refiere a la prestación de la misma en la dimensión territorial se adapta al hecho y fenómeno autonómico, como no podía de ser de otra manera por coherencia por la vía de la organización judicial con la institución de los Tribunales Superiores de Justicia.

Se trata por tanto de órganos del Poder Judicial del Estado que culminan la organización judicial en la Comunidad Autónoma sin perjuicio de la jurisdicción del Tribunal Supremo, para dar a dicha organización una coherencia organizativa y competencial, y al mismo tiempo una vía o fórmula de jerarquía funcional y racionalización de la respuesta judicial en el espacio geográfico o territorial en el que se proyecta dicha función.

Ahora bien, ¿qué papel tienen los Tribunales Superiores de Justicia en relación con el Derecho Autonómico y por ende en el Derecho de Castilla-La Mancha?

¿Es posible hablar de una jurisprudencia sobre el Derecho de Castilla-La Mancha procedente de los Tribunales Superiores de Justicia. Pueden fijar jurisprudencia otros Tribunales?

A priori, el artículo 152. 1 de la CE determina por un lado que la jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia al culminar la organización judicial en la Comunidad Autónoma lo es sin perjuicio de la del Tribunal Supremo y por otro lado ante el Tribunal Superior de Justicia se agotan todas las instancias procesales de los órganos radicados en el territorio de la Comunidad Autónoma sin perjuicio de lo dispuesto en el art 123, esto es, de la jurisdicción del Tribunal Supremo máxime en una organización que conforma un Poder del Estado.

Pero ¿puede pronunciarse el Tribunal Supremo sobre el Derecho de Castilla-La Mancha y crear propiamente jurisprudencia?.

En principio tenemos una solución en el ámbito u orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

En efecto, en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo no es posible que el Tribunal Supremo fije a través del actual recurso de casación jurisprudencia sobre el Derecho de Castilla-La Mancha.

En efecto, el legislador ha llevado la coherencia al extremo con ocasión de la última modificación llevada a cabo en la LJCA Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Se trata de la importante reforma introducida por la Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial para introducir la actual regulación del recurso de casación y otorgar a la citada función casación del Tribunal Supremo su máxima expresión de fijación de doctrina legal con una interesantísima visión y ajuste de su papel que es sumamente novedoso en la que tradicionalmente venía

siendo función del Tribunal Supremo en este orden jurisdiccional, dejando reducida esa función a la meramente nomofiláctica, esto es, la fijación de doctrina sobre la idea o concepto del interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

No es objeto de esta exposición el delimitar en profundidad la naturaleza y alcance de ese recurso de casación porque obviamente excede de los parámetros temporales de una exposición como la presente en esta Mesa Redonda, pero sí es preciso señalar que este recurso de casación se reduce única y exclusivamente a la doctrina casacional en relación con el derecho de la Unión Europea o del Estado.

En efecto, solo se admitirá el recurso de casación en este orden jurisdiccional cuando sea necesario fijar jurisprudencia en asuntos o litigios en los que se invoque y entre en juego el Derecho del Estado o el Derecho de la Unión Europea, conforme al artículo 86. 3 de LJCA como dice el citado precepto relevante y determinante del fallo impugnado e invocadas en el proceso o consideradas en la Sentencia recurrida.

*A contrario sensu* no puede fundarse el recurso de casación ante el Tribunal Supremo en la infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma.

En este caso será competente una Sección de la Sala de lo Contencioso-administrativo que tenga su sede en el Tribunal Superior de Justicia compuesta por el Presidente de dicha Sala, que la presidirá, por el Presidente o Presidentes de las demás Salas de lo Contencioso-administrativo y, en su caso, de las Secciones de las mismas, en número no superior a dos, y por los Magistrados de la referida Sala o Salas que fueran necesarios para completar un total de cinco miembros.

Si la Sala o Salas de lo Contencioso-administrativo tuviesen más de una Sección, la Sala de Gobierno del Tribunal

Superior de Justicia establecerá para cada año judicial el turno con arreglo al cual los Presidentes de Sección ocuparán los puestos de la regulada en este apartado. También lo establecerá entre todos los Magistrados que presten servicio en la Sala o Salas.

Este precepto ha dado lugar a múltiples dudas al regular el denominado recurso de casación autonómico.

Algunas sobre la composición de esta Sección, en una regulación muy deficiente, y sobre el alcance de este recurso y resoluciones susceptibles de ser recurridas, y otras muchas producto de una regulación extremadamente parca, que motivó que nuestra propia Sala de lo Contencioso-administrativo la primera vez que ingresó un recurso de casación autonómico elevará una cuestión de inconstitucionalidad por variadas razones al TC pues existían severas dudas de su constitucionalidad.

Estas dudas fueron resueltas en sentido desestimatorio por la STC 128/2018 de 29 de Noviembre de 2018. Roj: STC 128/2018 - ECLI:ES:TC:2018:128

Tras este pronunciamiento se ha implantado el recurso de casación autonómico.

Tras esta regulación cabe concluir que en el ámbito jurisdiccional contencioso-administrativo la jurisprudencia sobre el derecho de Castilla-La Mancha únicamente le corresponde fijarla con tal alcance y valor de jurisprudencia a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia:

- Primero al conocer de los recursos de apelación contra sentencias dictadas por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo cuando se invoquen en los mismos como infringidas o aplicables las normas sobre el Derecho de Castilla-La Mancha.

- Segundo al conocer en única instancia de los recursos contencioso-administrativos en los que se invoque y entre en juego la interpretación y aplicación del Derecho de Castilla-La Mancha en sus diferentes ámbitos materiales y formales.
- Tercero al conocer la Sección especial a la que se refiere el artículo 86. 3 de la LJCA los recursos de casación autonómicos que se puedan plantear para fijar con carácter objetivo doctrina legal sobre normas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

#### A. Naturaleza del Recurso de casación Autonómico

Se trata de un recurso de casación semejante al recurso de casación en materia de Derecho estatal y de Derecho de la Unión Europa. Y por tanto se concibe estrictamente como un recurso de alcance nomofiláctico y excepcional para la fijación de doctrina en los casos en que se aprecie objetivamente la necesidad o concurrencia de un interés casacional, siguiendo a los mismos fines los supuestos y criterios que se siguen en el ámbito del recurso de casación estatal ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo.

#### B. Resoluciones susceptibles del recurso de casación autonómico:

En principio de acuerdo con la interpretación que se está imponiendo son susceptibles de recurso de casación autonómico:

Las sentencias y autos de la propia Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia o de alguna de sus Secciones, cuando sea necesario fijar doctrina legal sobre el Derecho autonómico y se invoque dicho Derecho de acuerdo con los parámetros y requisitos del nuevo recurso de casación fijado por dicha Ley Jurisdiccional.

Ahora bien, de acuerdo con los criterios de la Sala de lo Contencioso-administrativo, siguiendo la doctrina fijada por

otros Tribunales Superiores de Justicia, solo será posible el recurso de ámbito casacional par la fijación de doctrina, en los casos en que se haya apreciado contradicción entre las propias sentencias de la Sala, pues como se ha sostenido carece de sentido interponer un recurso de casación basado en la simple discrepancia con el criterio o doctrina fijada por la una Sala o Sección acerca del Derecho autonómico, por lo que únicamente cabrá entender que existe necesidad de fijar doctrina legal o apreciar interés casación en los casos de contradicción de sentencias de la misma Sala o de Secciones de la propia Sala contradicción cuya carga ha de justificar la parte recurrente así como la relevancia de la necesidad de la unificación de doctrina y su interés casacional.

Así lo ha sostenido por ejemplo la Sala de lo Contencioso-administrativo en Autos 28 de Septiembre de 2022 (Recurso 4/2022) que sigue la doctrina fijada por la Sala en otros innumerables autos.

- Las sentencias dictadas en un única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, no en apelación porque en este caso procede dicho recurso ante la Sala, que será la que fije la doctrina correcta, y en los mismos supuestos y por análogas razones que en los casos del recurso de casación estatal, esto es, cuando se aprecie objetivamente la necesidad de fijar doctrina y concurre interés casacional. Y ello por los mismos cauces y con arreglo a los mismos criterios de interés casacional para la fijación de doctrina en materia de Derecho estatal.
- Así por ejemplo no concurre interés casacional cuando se invoca derecho autonómico que reproduce el Derecho del Estado básico y hace valer jurisprudencia recaída sobre un precepto de derecho estatal, que aún no teniendo carácter básico, su contenido sea idéntico al

derecho autonómico aplicado. O lo que es lo mismo, que el derecho autonómico invocado debe ser genuino y no reproducir el derecho del estado y haber sido ya interpretado por doctrina legal del Ts. (Sentencia del Tribunal Supremo 4-5-21 y Auto de la Sección especial de 31 de marzo de 2022 en el recurso 1-22)

Solo pues a través de estos posibles medios es posible crear jurisprudencia sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en el ámbito contencioso-administrativo, que ciertamente será el de mayor importancia en plantearse ante los Tribunales.

Por otro lado, hay que reconocer que este cauce es muy restrictivo.

Solo según mi información se han resuelto en la Sala 23 recursos de casación autonómica: 6 del 2019; 7 del 2020; 5 del 2021; y 5 del 2022 (del 2023 hay 2 en trámite).

Se han dictado 4 sentencias y 19 autos de inadmisión.

Ha existido una única sentencia estimatoria, precisamente en una de las materias reguladas quizá con mayor interés y amplitud por la Comunidad Autónoma, esto es, en materia de Derecho Urbanístico, el resto han sido desestimatorias.

Finalmente en términos teóricos cabe plantearse la duda de si es posible una jurisprudencia semejante para el derecho de Castilla-La Mancha en el ámbito civil, penal y social de la Jurisdicción.

En el campo del Derecho civil especial o foral propio de aquellas Comunidades Autónomas que lo tienen la LOPJ creó un recurso de casación específico confiado a los Tribunales Superiores de Justicia por lo que es obvio que en relación a las normas propias de este Derecho Civil especial propio la función jurisper-

dencial le está también encomendada a los Tribunales Superiores de Justicia.

Ahora bien, como es sabido en Castilla-La Mancha rige el Derecho Civil común, por lo que no cabe hablar en puridad de jurisprudencia de esta clase.

Ahora bien, en teoría es posible que se plantee la necesidad de aplicar normas del Derecho de Castilla-La Mancha en algunas controversias o asuntos que puedan plantearse siquiera con carácter prejudicial de la cuestión controvertida en dichas jurisdicciones.

En estos casos, la doctrina legal le corresponderá fijarla al Tribunal Supremo al conocer del recurso de casación que pueda interponerse frente a las resoluciones o sentencias susceptibles de tal recurso. Y ello sin perjuicio del valor que puedan tener las sentencias o resoluciones de los órganos judiciales superiores de Castilla-La Mancha.

## 5. Reflexiones sobre la naturaleza y características del Derecho autonómico desde el punto de vista judicial

Existen varias reflexiones que me suscita la configuración del Derecho autonómico propio.

Una de ellas, que la mayor parte de las normas de ámbito autonómico genuino tienen o pertenecen a la naturaleza de Derecho Institucional, esto es, normas sobre la organización de la Comunidad Autónoma y sus instituciones y órganos de gobierno.

También acerca del personal público y función pública de Castilla-La Mancha.



Por otro lado, por razón de la materia, destacaría sobre toda la normativa de protección medioambiental y urbanística, así como en cuestiones relacionadas con el territorio y la agricultura, donde la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ha realizado una producción propia genuina y que responde a unos intereses singulares propios y específicos.

Por otro lado destacaría una normativa de amplio alcance social o de protección social.

En resumen, una producción legislativa originada por la necesidad de articular una estructura de tipo organizativo, institucional y de funcionamiento propio así como de su personal. Y otra inspirada en orientaciones y necesidades dominadas por inquietudes derivadas de aspiraciones y ejercicio de competencias propias y específicas en áreas como las reseñadas, medioambiente, agricultura, urbanismo, protección y acción social, y protección de los consumidores entre otras.

Una producción que se proyecta en el ejercicio de las competencias propias de las entidades y Administraciones Públicas que se integran en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y genera un importante número de controversias sobre todo en el orden contencioso-administrativo, que hace necesaria la interpretación y aplicación judicial del Derecho Autonómico de Castilla-La Mancha, que unifica fundamentalmente el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha por medio de la labor y competencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo sin perjuicio de las repercusiones que la aplicación de las fuentes del Derecho Castellano manchego pueden tener en otras jurisdicciones.

Una producción que me atrevería a definir como fruto del ejercicio sensato de las competencias propias de la Comunidad Autónoma sin incidir en originalidades ni extravagancias ni separarse de las orientaciones de la legislación básica del Estado.

Cuando estudié la carrera de Derecho y analizábamos la calidad de la obra codificadora civil me encantó la definición que el profesor Federico de Castro y Bravo ofrecía del Código civil español al que calificó en resumen como una buena obra española.

Creo que en términos generales podría aplicarse en general a la producción normativa que denominamos como Derecho de Castilla-La Mancha la definición de una buena obra de nuestra Región, una producción que no parece tener otros designios que los de ofrecer un soporte normativo al funcionamiento y ejercicio de las competencias propias reconocidas a nuestros órganos de gobierno y que se sabe y desea ser tributaria del Ordenamiento Español sin merma de respuestas singulares a las exigencias y aspiraciones más genuinas de nuestro pueblo y su filosofía de vida.

Creo que debería seguir cuidándose esta filosofía jurídica pues a los ciudadanos de nuestra Región les preocupa sobremanera su bienestar y progreso social dentro de unas dosis de enorme sentido común, y son enormemente conscientes de su pertenencia a una nación y Estado donde aspiran a progresar con respeto a su singularidad.



# El Consejo Consultivo de Castilla La-Mancha como control preventivo de la Constitucionalidad

*Joaquín Sánchez Garrido*

*Abogado*

*Miembro de la Academia de Ciencias Sociales y Humanidades  
de Castilla-La Mancha (sección de Legislación y Jurisprudencia)*



La Academia de Ciencias Sociales y Humanidades de Castilla-La Mancha, Sección Jurídica, me encargó, junto a otros académicos, que participáramos en una Mesa Redonda en la Universidad de Castilla-La Mancha para deliberar sobre “El Derecho de Castilla-La Mancha”.

En lo que a mí concierne quise transmitir mi experiencia en mi etapa como presidente del Consejo Consultivo y referirme a esa Institución en su posición institucional de Control Preventivo de la Constitucionalidad.

No ha sido fácil crear en nuestra Región un *Corpus Iuris* que rigiera nuestros destinos y según los datos que se nos han proporcionado, durante estos últimos 40 años nuestras Cortes Regionales han tramitado y aprobado 388 Leyes, un poco por debajo de la media de todos los Parlamentos Regionales de nuestro país.

El Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha fue creado hace más de 20 años y podemos decir que goza de una buena salud democrática pues la composición de sus miembros atiende proporcionalmente a la composición de las Cortes Regionales y en este tenor los Grupos Parlamentarios y el Gobierno Regional designan a los juristas que estiman deben componer el Consejo, designación que debe atender a los principios de prestigio, experiencia y profesionalidad. Y es a través de la Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla La-Mancha donde se regula la función de esta Institución.

Entre sus muchas facultades podíamos resumirlas diciendo que el Consejo Consultivo tiene la *Autoritas* que proporciona seguridad jurídica y confianza, a quien tiene la *Potestas*.

# 1. El Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

La Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla Mancha regula todas las funciones del Consejo Consultivo y a tal efecto el art. 38 define qué es el Consejo Consultivo y el art. 54 establece las competencias de esta Institución.

## ART. 38. DISPOSICIONES GENERALES

|            |                                                                                                                                                     |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| QUIÉN ES   | 1. El CC de Castilla la Mancha es el superior órgano consultivo de la Junta de Comunidades y de las Corporaciones Locales de la comunidad Autónoma. |
| CÓMO ACTÚA | 2. El CC ejerce sus funciones con autonomía orgánica y funcional, para garantizar su Objetividad e Independencia                                    |

## ART. 54 COMPETENCIA

|                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| SOBRE QUÉ<br>DICTAMINA | <p>El C.C. deberá ser consultado en los siguientes asuntos:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Anteproyectos de Reforma del Estatuto de Autonomía</li><li>2. Proyectos de legislación Delegada</li><li>3. Anteproyectos de Ley</li><li>4. Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones</li><li>5. Recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional</li><li>6. Convenios o Acuerdos de Cooperación con otras Comunidades Autónomas</li></ol> |
|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>SOBRE QUÉ<br/>DICTAMINA</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>6. Convenios o Acuerdos de Cooperación con otras Comunidades Autónomas</li> <li>7. Conflictos de atribuciones que se susciten entre consejeros</li> <li>8. Transacciones judiciales o extrajudiciales sobre los derechos de contenido económico de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha así como el sometimiento a arbitraje de las cuestiones que se susciten respecto a los mismos.</li> <li>9. Expedientes tramitados por la Administración de la Junta de Comunidades de CLM que versen sobre las siguientes materias: <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Reclamaciones de Responsabilidad Patrimonial, incluidas las que tramiten las Entidades Locales, cuando la cuantía de la reclamación sea superior a 15.000 euros</li> <li>b) Revisión de oficio de los actos administrativos</li> <li>c) Aprobación de Pliegos de Cláusulas Administrativas Generales, Interpretación, Nulidad y Resolución de los Contratos Administrativos, cuando se formule oposición por parte del Contratista, y las Modificaciones de los mismos cuando su cuantía aislada o conjuntamente sea superior a un 20% del precio original y este supere la cantidad que la legislación aplicable establezca.</li> <li>d) Interpretación, Nulidad y Extinción de Concesiones Administrativas cuando se formule oposición, por parte del Concesionario y, en todo caso, cuando así lo dispongan las Normas Aplicables.</li> </ol> </li> </ol> |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|



|                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| SOBRE QUÉ<br>DICTAMINA | <ul style="list-style-type: none"><li>e) Modificación de los Planes Urbanísticos cuando tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos</li><li>f) Creación o supresión de Municipios, así como la alteración de los términos municipales y en los demás supuestos previstos en la Legislación sobre Régimen Local.</li></ul> <p>10. Aquellos otros en los que, por precepto expreso de una Ley, se establezca la obligación de consulta.</p> |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## 2. El control preventivo de la Constitucionalidad

La posición institucional del Consejo Consultivo puede cifrarse en la expresión “Control Preventivo de Constitucionalidad”.

Mas como quiera que la Constitucionalidad no es sino una de las especies del género de la juridicidad (o ajuste a Derecho, sin el cual una norma o decisión es antijurídica), en esta expresión genérica englobamos todas las funciones que estas instituciones tienen encomendadas en orden a precaver, canalizar el debate judicial y al mismo tiempo dotar de seguridad jurídica y garantía de constitucionalidad tanto al de los poderes públicos investidos de potestades normativas o ejecutivas como a los ciudadanos destinatarios de las normas o actuaciones que de las mismas se deriven.

Esta es la función de *Autoritas* que caracteriza, explica y justifica la necesidad y la actual posición institucional de los Consejos Consultivos en el Estado de las Autonomías como instancias

jurídicas de refuerzo y apoyo a todos los poderes públicos y a los ciudadanos.

En este sentido los C. Consultivos se comportan en el Estado como un *“poder preventivo o cautelar” en cuanto que, si bien no les corresponde proveer, esto es conocer y resolver directamente los asuntos como es propio de los órganos Administrativos, que son los que les someten a consulta, sí les compete para prever, advertir, prevenir y precaver las posibles consecuencias jurídicas y, en su caso, judiciales de las mismas*, y ello a través de sus Dictámenes en los que plasman las Observaciones de carácter esencial y general de forma objetiva e independiente. A este respecto llama la atención que los Dictámenes del Consejo Consultivo no sean más utilizados en los debates parlamentarios por los Grupos Políticos pues servirían para clarificar muchas cuestiones de carácter jurídico sobre todo en el trámite de presentación y defensa de enmiendas, e igualmente es de resaltar la importancia que tienen los Dictámenes del Consejo cuando los expedientes devienen en Juicio y ello porque facilitan enormemente la tarea del Juzgador y por ende de las partes.

Desde la perspectiva de contemplar a los Consejos Consultivos como poder garantizador, estos representan una instancia imprescindible de legitimación de ejercicio para el poder, legitimación en origen (elecciones libres) y aportación de racionalidad en las decisiones judiciales.

Los Consejos Consultivos ostentan una posición institucional de profunda implicación en el Estado de Derecho donde las funciones suponen un apoyo y refuerzo a todos los poderes públicos actuantes en las mismas y conforman una trascendente garantía para los ciudadanos y una enérgica defensa de la propia Constitución

El control es la actividad que permite comprobar la adecuación de la Administración a las normas y fines establecidos en

el ordenamiento jurídico. En ese empeño están responsabilizados todos los poderes del Estado: El Legislativo, el Judicial y la propia Administración.

La Doctrina viene estableciendo como objetivos y finalidades los siguientes controles:

- *El control de **legalidad** es el que persigue comprobar si la Administración ajusta su actividad a las reglas imperativas del Ordenamiento.* El Consejo presta especial atención a que los Actos que emanen de la Administración Regional no vulneren ni contradigan ningún principio que vulnere la Constitución ni las Leyes Básicas, así como que los consejeros no invadan las competencias que corresponden al Consejo de Gobierno.
- *El control de **oportunidad** hace referencia a la posibilidad de valorar y enjuiciar las diversas alternativas o decisiones que cabe adoptar dentro de la legalidad en virtud de un margen de apreciación discrecional y a diferencia del Consejo de Estado, sólo si se le solicita.*
- *El control de **eficacia** trata de verificar el comportamiento de la Administración desde el punto de vista de la relación de su actividad con los costes que generan y de los logros obtenidos, en los supuestos en que la Administración no actúa con la debida eficacia y con una dilación excesiva ha de tenerse en cuenta lo establecido en el Art. 103 de la Constitución Española, en cuanto que “la Administración Pública, sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los Principios de Eficacia...”*
- El control **sucesivo**, su eficacia se circunscribe, pues, a los efectos disuasorios que pueden producir sobre otros órganos la exigencia de responsabilidades a que hayan dado lugar los resultados del control.

- El control **permanente** supone la vigilancia continua sobre un servicio.

Los controles **provocados**, de carácter interno, son los que se originan por denuncia, queja o recurso de los administrados y que obligan a la Administración a realizar algún tipo de investigación para satisfacer el derecho de aquéllos a obtener una respuesta.

Las Comunidades Autónomas nacieron ya con la Constitución de 1978 libres de cualquier tipo de control preventivo a ejercer por la Administración del Estado. Por esto, en la actualidad, tanto las Comunidades Autónomas como las entidades locales están únicamente sujetas a controles externos, los que corresponden al Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo y Tribunales.

### 3. Control Jurisdiccional

El artículo 106.1 supone la constitucionalización de la inexistencia de comportamientos de las Administraciones Públicas inmunes al control judicial. Dispone el precepto constitucional que los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican. Esta previsión constitucional llama con naturalidad al control encomendado al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, y no sólo porque el control del ejercicio de la potestad reglamentaria está encomendada en exclusiva al citado orden jurisdiccional, sino también, porque el precepto constitucional se refiere específicamente a la “actuación administrativa”

Ahora bien, aun cuando pudiera circunscribirse el alcance del art. 106.1 de la C.E al control de la actuación de las Administraciones Públicas sometida al derecho administrativo, ello

no significa que puedan existir zonas inmunes al control judicial en la actuación “privada” de tales Administraciones Públicas. Lo cierto es que el **art. 117 de la Constitución** encomienda a los Juzgados y Tribunales la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado.

Como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional, la plenitud del sometimiento de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho, así como de la función jurisdiccional de control de dicha actuación y la efectividad que se predica del derecho a la tutela judicial, impiden que puedan existir comportamientos de la Administración Pública –positivos o negativos– inmunes al control judicial.

No obstante, ello no debe interpretarse en el sentido de que cualquier acto administrativo debe ser necesariamente susceptible de impugnación so pena de infringir, entre otros, **el art. 106 de la C.E.** Lo que este precepto constitucional (en conexión con el **art. 24 de la Constitución**) garantiza es que la actuación de la Administración será revisada, bajo criterios de imparcialidad, por un órgano jurisdiccional. Lo que no prejuzga el art. 106.1 es el mecanismo o vía para acceder al proceso judicial que permitirá el referido enjuiciamiento. Por ello, ni se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24) ni el art. 106.1 cuando se prohíbe, por ejemplo la impugnación de los actos administrativos de trámite, siempre, obviamente, que sea posible la impugnación del acto final que se dicte en el procedimiento administrativo de que se trate.

El art. 106.1 garantiza que los Tribunales controlan la potestad reglamentaria. Es evidente que cuando el precepto constitucional se refiere a “los Tribunales” lo está haciendo por referencia genérica a los órganos jurisdiccionales competentes, sin que quepa considerar que haya querido excluirse constitucionalmente la competencia de los Juzgados para poder controlar la potestad reglamentaria ejercida por las Administraciones Públicas.

Específicamente se refiere el art. 106.1 al control relativo al sometimiento de la actuación administrativa a los fines que la justifican. Esta previsión se conecta directamente con la denominada desviación de poder. En efecto, la utilización de potestades administrativas para fines distintos de aquellos que justificaron su reconocimiento puede dar lugar a un ilícito penal o a un ilícito administrativo. En este último aspecto (ilícito administrativo), el art. 63 de la Ley 30/1992, art. 48 Ley 39/2015 califica como vicio de anulabilidad de los actos administrativos el haber sido dictados con desviación de poder. Señala que son anulables los actos de la Administración que incurren en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder. Evidentemente, si la desviación fuera de tal gravedad que permitiera considerar concurrente la existencia de un hecho tipificado como infracción penal, el acto administrativo dictado sería nulo de pleno derecho en virtud de lo dispuesto en el art. 62.1.d) de la Ley 30/1992, art. 47.1.d) Ley 39/2015.

## 4. La Responsabilidad Patrimonial

La Responsabilidad Patrimonial de la Administración es una institución jurídica que goza en nuestros días de rango constitucional en cuanto que el art. 106.2 de la C.E., consagra a nivel constitucional el régimen de responsabilidad patrimonial objetiva de la Administración por el funcionamiento de los servicios públicos, de gran arraigo en nuestro sistema jurídico a partir de su incorporación al ordenamiento jurídico a través del art. 121 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 y que pocos años después se recogería en el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957.

- A) PRESUPUESTOS NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES PARA LA EXIGENCIA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL. Como decíamos antes, la Responsabilidad Patrimonial de la Administración es una institución jurídica que goza en nuestros días de rango constitucional con reflejo en los arts. 9.3 y 106.2 de la Constitución Española, el último de los cuales establece que “los particulares, en los términos establecidos por la Ley tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

Los principales presupuestos caracterizadores de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración tiene su actual expresión legal en los apartados 1 y 2 del Art.32 y 1 del art. 34 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre del Régimen Jurídico del Sector Público, en los que se establece que “los particulares tienen derecho a ser indemnizados por las Administraciones Publicas de toda lesión que sufran en todos sus bienes y derechos, salvo en los casos de Fuerza Mayor, siempre que la lesión sea consecuencia:

1. Del funcionamiento normal o anormal de los Servicios Públicos
2. Que en todo caso el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas
3. Que sólo sean indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que no tenga el deber jurídico de soportar
4. Que no haya caducado el derecho a reclamar por el transcurso del tiempo que fija la Ley.

- B) FUERZA MAYOR. Viene regulada en el art. 1105 del CC y 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público.

El sistema de Responsabilidad Extracontractual aplicable a nuestras Administraciones Públicas ha sido calificado por la Doctrina como de Carácter Objetivo. Este rasgo ha sido perfilado por nuestra jurisprudencia al afirmar “que es objetiva se pretende significar que no se requiere culpa o ilegalidad en el autor del daño a diferencia de la tradicional responsabilidad subjetiva de nuestro CC ya que se trata de una Responsabilidad que surge al margen de cuál sea el grado de voluntariedad y previsión de la gente, incluso cuando la acción originaria es ejercida legalmente, de ahí la referencia al funcionamiento normal o anormal de los Servicios Públicos en la dicción del art. 32.1 de la Ley 40/2015 del Sector Público”.

Ahora bien, aun cuando la Responsabilidad de la Administración ha sido calificada tanto por la Doctrina como por la Jurisprudencia como un supuesto de responsabilidad objetiva, esto no quiere decir que la Administración es responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas o que tengan lugar con ocasión de la utilización de los servicios, si no que es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquella.

Así mismo la Responsabilidad Patrimonial de la Administración se asienta en el criterio objetivo o concepto técnico del lesión, entendida ésta como daño o perjuicio antijurídico que quien lo sufre no tiene el deber de soportar.

- C) PRUEBA. La carga de la prueba de los hechos en que se basa la reclamación de Responsabilidad Patrimonial recae necesariamente sobre el sujeto que la plantea, lo que in-



cluye la acreditación de la relación causal invocada, de los daños producidos y de su evaluación económica. Es esta una formulación enunciada sistemáticamente por nuestra jurisprudencia, que encuentra ahora su principal apoyo normativo en los arts. 67.2 de la Ley 39/2015 de P.A.C. de las Administraciones Públicas y 217 de la LEC que vienen a recoger las reglas del *onus probandi* sentando la conocida máxima que incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su excepción al que la opone.

De otro lado, recae sobre la Administración imputada la carga de la prueba cuando ésta verse sobre la eventual concurrencia de una conducta reclamante con incidencia en la producción del daño, fuerza mayor o la prescripción de la acción (art. 67.1 de la Ley 39/2015) que establece que prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o desde la manifestación o estabilización de sus efectos lesivos.

- D) RELACIÓN DE CAUSALIDAD. El análisis de la Relación de Causalidad existente entre el actuar administrativo y los efectos lesivos producidos aparece como elemento esencial en el examen de los procedimientos de Responsabilidad Patrimonial de la Administración. Ante la falta de referencias legales respecto de sus notas caracterizadoras, la jurisprudencia viene a considerar como rasgos definitorios de dicho vínculo teleológico su carácter directo, su inmediatez y su exclusividad respecto de los perjuicios generadores de la reclamación, aunque esta tendencia ha sido corregida y matizada admitiéndose formas de producción mediatas y concurrentes que plantean la posibilidad de una moderación de la responsabilidad cuando intervengan otras causas, que deberán tenerse en cuenta al fijar la indemnización.

La intervención del Consejo Consultivo en estos procedimientos debe centrarse en el examen de los elementos aludidos en el art. 81.2 párrafo 3 de la Ley 39/2015 que dispone: “que el correspondiente Dictamen deberá pronunciarse: 1) sobre la existencia o no de la relación de causalidad. 2) la valoración del daño y su cuantía. 3) modo de indemnización con los criterios establecidos en dicha Ley”.

A lo largo de estas páginas hemos querido poner de relieve la importancia del Consejo Consultivo de Castilla La Mancha, no sólo como Órgano de Control, sino también que con su actuar -emisión de Dictámenes- puede considerarse que aquí reside una de las Fuentes del Derecho Administrativo Regional.



# El Derecho administrativo general de Castilla-La Mancha: estado actual y posibilidades de futuro

*Dolores Utrilla Fernández-Bermejo*

*Profesora Titular de Derecho Administrativo de la  
Universidad de Castilla-La Mancha*



## 1. Planteamiento

El modelo de Estado descentralizado instaurado por y a partir de la Constitución Española es, de manera muy predominante, Estado administrativo. De un lado, porque la descentralización ha afectado al binomio Gobierno-Administración de un modo incomparablemente más intenso que al poder legislativo (que solo ha sido objeto de reconocimiento a las Comunidades Autónomas, pero no a los entes locales) y, huelga decir, que al poder judicial (que sigue siendo único para todo el Estado). De otra parte, porque desde un punto de vista no ya orgánico, sino funcional, la Constitución ha reservado en exclusiva al Estado la producción legislativa de la mayoría de las grandes ramas del Derecho (mercantil, penal y procesal, laboral y civil; cfr. los apartados 6, 7 y 8 del art. 149.1 CE), a excepción del Derecho administrativo, cuya producción se reparte en gran medida entre Estado y Comunidades Autónomas (conforme a la fórmula bases-desarrollo) y cuya ejecución corresponde como regla general a éstas.

La misión esencial de las Administraciones públicas en el Estado descentralizado consiste en contribuir a la formulación y ejecución de políticas públicas orientadas por la opción política predominante en el respectivo territorio, dentro del respeto al orden constitucional de valores. La producción de normas jurídicas –de Derecho administrativo– por parte de las Comunidades Autónomas es instrumental a tal fin. Esas normas administrativas son necesarias tanto para formalizar jurídicamente la correspondiente política sectorial como, por lo que ahora especialmente in-

teresa, para garantizar la existencia de un aparato administrativo que actúe de manera eficaz y acorde con la legalidad vigente a la hora de ejecutar tales políticas públicas.

Durante los más de cuarenta años de autonomía de Castilla-La Mancha, el Gobierno y la Administración regionales han formulado y ejecutado políticas propias en los más diversos ámbitos, desde el desarrollo rural y la protección del medio ambiente hasta la atención a la dependencia, pasando por las políticas de vivienda y educación, la protección de los consumidores, el régimen de la caza o el despliegue de una moderna red de infraestructuras autonómicas, por mencionar solo algunos de los sectores de actividad más relevantes. Resulta incierto, sin embargo, que ello haya ido acompañado –o que pueda hacerlo en un futuro– de la creación de un Derecho administrativo verdaderamente propio o distinto del estatal, especialmente por lo que respecta a las instituciones transversales o de lo que se suele conocer como «parte general», que incluye aspectos como la organización, el procedimiento, las formas de actuación de la Administración y los tipos de actividad administrativa.

En una investigación reciente<sup>1</sup>, un grupo de juristas de distintas Comunidades Autónomas hemos abordado esta cuestión, examinando con detenimiento la situación actual y las posibilidades de futuro del Derecho administrativo de Castilla-La Mancha. Por lo primero, hemos examinado el entramado de normas administrativas generales y, sobre todo, sectoriales de la Comunidad autónoma, así como su evolución, con el propósito de detectar cuáles son las técnicas y herramientas de actuación de la administración regional, así como cuál es el grado de desarrollo y consolidación –o, por el contrario, de mimetismo– del ordenamiento administrativo castellano-manchego respecto del estatal o del de otras Comunidades Autónomas. Por lo segundo, hemos intenta-

1 D. Utrilla Fernández-Bermejo (dir.), *El Derecho administrativo de Castilla-La Mancha: diagnóstico y posibilidades de evolución en un contexto multinivel*, Iustel, Madrid, 2022.

do identificar distintas posibilidades para la evolución futura de esta rama del ordenamiento regional y, en particular, delimitar los aspectos procedimentales, organizativos y sustantivos susceptibles de ser incluidos en una futura ley general reguladora de la Administración regional o, en su defecto, útiles para la adaptación de la legislación castellanomanchega a la normativa estatal sobre procedimiento, régimen jurídico y funcionamiento de la Administración. Como sigue.

## 2. El Derecho administrativo general de Castilla-La Mancha en la actualidad

El Derecho administrativo de Castilla-La Mancha se encuentra, hoy en día y desde una perspectiva transversal o de parte general, en un estado de desarrollo muy incipiente: se trata de un ordenamiento jurídico de escasa extensión –desde luego, considerablemente más reducido que el del resto de Comunidades Autónomas– y con poca entidad propia.

La situación del Derecho administrativo castellano-manchego es particularmente embrionaria por lo que respecta al procedimiento administrativo y al régimen jurídico de la Administración regional, ámbitos en los que la Comunidad Autónoma carece casi por completo tanto de normativa de alcance general como de regulaciones sectoriales de las que quepa deducir patrones regulatorios transversales. Muy especialmente, Castilla-La Mancha es una de las pocas Comunidades Autónomas que carecen de una ley general reguladora de su aparato administrativo, y además ha hecho un uso casi nulo de su competencia para desarrollar y completar, en función de sus particularidades propias, la normativa estatal en materia de procedimiento administrativo. Por su parte, la regulación es considerablemente más densa por lo que respecta a la organización y funcionamiento del Gobierno autonómico, aunque ésta dista de ser completa, lo cual resulta



problemático debido a la «congelación» del grueso de esta normativa en una ley de mayoría reforzada<sup>2</sup>.

Lo exiguo de este bloque de normas de Derecho administrativo autonómico general o transversal no significa, sin embargo, que éste carezca de ciertos perfiles propios, pues lo cierto es que pueden detectarse en él algunos rasgos sustantivos y estructurales característicos.

Desde un punto de vista material o sustantivo resultan destacables (i) la autocontención del legislador autonómico a la hora de regular las relaciones entre Gobierno y Cortes Regionales, (ii) su notoria preocupación por garantizar elevados estándares de ética de los servidores públicos, y (iii) su interés en promover la transparencia, el acceso a la información pública y la participación ciudadana en los asuntos públicos. Por lo primero, las sucesivas leyes del Gobierno y del Consejo Consultivo han limitado al mínimo las disposiciones atinentes a las relaciones entre el Consejo de Gobierno y la asamblea legislativa regional. Por lo segundo, aunque a día de hoy la regulación de Castilla-La Mancha se encuentra superada en buena medida por los ulteriores desarrollos del Derecho estatal, la Comunidad Autónoma fue pionera desde los años ochenta en la previsión de un estricto régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses, así como de declaraciones de bienes, rentas y actividades de sus altos cargos. Destaca también en este plano la vocación restrictiva del régimen de los órganos de asistencia política de los miembros del Consejo de Gobierno. En fin, debe destacarse que desde el año 2013 Castilla-La Mancha ha impulsado sucesivas reformas normativas que incorporan obligaciones de publicidad activa más exigentes que las previstas en la legislación básica estatal sobre transparencia, así como un registro de grupos de interés y un catálogo de instrumentos y reglas para fomentar la participación ciudadana en la

2 Actualmente la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

adopción de distintos tipos de decisiones públicas, anticipándose con ello a la aún inexistente regulación estatal sobre estas últimas materias. También pueden encuadrarse en este ámbito las, en su momento, innovadoras previsiones autonómicas en el ámbito de la Administración electrónica, hoy superadas por la normativa estatal y por el Derecho autonómico comparado.

Desde una perspectiva no ya sustantiva, sino centrada en la estrategia regulatoria seguida por la Comunidad Autónoma por lo que respecta a las materias pertenecientes al Derecho administrativo general, resulta que la situación de Castilla-La Mancha no solo presenta perfiles propios, sino que es bastante distinta a la de otras Comunidades Autónomas.

El primer rasgo destacable en este sentido es la casi total ausencia de leyes estructurales reguladoras de los principales segmentos de la parte general del sistema<sup>3</sup>: la estrategia de la Comunidad Autónoma en el ámbito del Derecho administrativo pasa, con toda claridad, por la regulación prioritaria en la parte especial, esto es, en los bloques normativos referidos a cada ámbito sectorial de actividad administrativa (urbanismo, vivienda, servicios sociales, caza, medio ambiente, industria, sanidad, educación, consumo, etc.). Como consecuencia de ello, el Derecho administrativo castellanomanchego se caracteriza también por su naturaleza dispersa y fragmentaria.

3 En efecto, hay legislación general sobre el Gobierno autonómico (actualmente, la ya citada Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo de 2003), sobre empleo público (Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha), y sobre patrimonio (Ley 9/2020, de 6 de noviembre, de Patrimonio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha). Sin embargo, no existe legislación general de régimen jurídico de la Administración regional (con la excepción de los contenidos administrativos de la Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo y algunos preceptos que continúan vigentes de la Ley 3/1984, de 25 de abril, sobre régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha), ni de organización administrativa general (central, periférica o instrumental), ni de procedimiento administrativo, ni reguladora del ejercicio de la potestad sancionadora, de las actividades de ordenación ni de fomento, si sobre contratación pública, ni de régimen local. Todo ello convierte a Castilla-La Mancha en una Comunidad Autónoma bastante original, por la práctica ausencia de legislación general propia en su parte general.

En segundo lugar, es destacable la escasez de normas con rango de ley, frente a la abrumadora presencia (en términos relativos) de normas reglamentarias: el protagonismo regulatorio se ha dejado en manos del ejecutivo, con una intervención mucho menor de las Cortes de Castilla-La Mancha en la configuración del Derecho administrativo de la Comunidad Autónoma.

La tercera característica reseñable se cifraría en su carácter escasamente ambicioso e innovador respecto del Derecho administrativo estatal y europeo, pues por lo que respecta a la ordenación transversal de su sistema administrativo la Comunidad Autónoma se ha limitado, salvo excepciones, a integrar o a adaptar la normativa de los niveles superiores (Estado y Unión Europea), sin añadir matices de relevancia.

En cuarto lugar, y a diferencia de lo que se ha convertido en una práctica habitual en otras Comunidades Autónomas, en Castilla-La Mancha no han proliferado, en términos relativos, las normas que se limitan a reproducir los preceptos de la normativa estatal (lo cual parece atribuible a la labor de depuración previa del Consejo Consultivo)<sup>4</sup>, ni tampoco las llamadas «normas simbólicas o normas-manifiesto», vacías de contenido sustantivo<sup>5</sup>.

Por último, uno de los rasgos más llamativos del Derecho administrativo de Castilla-La Mancha es el volumen de normas que son o han devenido incoherentes o incluso contradictorias con la normativa de los niveles superiores, lo cual denota la ausencia de una labor sistemática y ágil de depuración de la normativa autonómica frente a las ulteriores evoluciones del Derecho estatal y europeo.

---

4 Cfr. por ejemplo el Dictamen del Consejo Consultivo 201/2018 sobre el anteproyecto de ley para una sociedad libre de violencia de género.

5 Una excepción a esta tendencia la constituye precisamente la Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha.

### 3. Posibilidades de evolución

A partir de la situación descrita, y teniendo en cuenta los espacios regulatorios que el Derecho estatal y el europeo dejan a disposición de la Comunidad Autónoma, se abren tres posibles vías de evolución para el ordenamiento jurídico-administrativo regional, a saber: su reordenación y depuración (infra 3.1), su expansión y desarrollo (infra 3.2), y su avance en la regulación de aspectos que pueden considerarse de vanguardia en el marco del Derecho autonómico comparado (infra 3.3). Se trata de tres vías cualitativamente distintas, pero no excluyentes entre sí: esta categorización se emplea aquí a meros efectos expositivos, en el entendido de que a cada una de estas posibles vías de evolución subyace un ideal regulatorio de distinto carácter e intensidad. Como sigue.

#### 3.1 Sistematización

La primera y más evidente de las posibilidades de evolución del Derecho administrativo general de Castilla-La Mancha pasa por su sistematización, expresión con la que se alude aquí a dos tipos de actuaciones, a saber: la reordenación de la normativa preexistente, por una parte, y su depuración para adecuarla a las exigencias actuales del Derecho del Estado y de la Unión Europea, de otro lado.

Lo primero merece alguna consideración adicional. La dispersión regulatoria que caracteriza al Derecho administrativo regional hace necesaria una tarea de reordenación y aclaración del material normativo ya existente. La sistematización en la parte general de las normas actualmente dispersas en la normativa sectorial no debe entenderse como un mero prurito teórico, sino

como una necesidad de primer orden para dotar de racionalidad y coherencia al ordenamiento jurídico-administrativo regional. Idealmente, esta labor habría de realizarse mediante la aprobación de normas de alcance general, preferentemente con rango de ley, entendida ésta como vehículo formal a través del cual deberían articularse de modo preferente los elementos centrales de la regulación en un sistema gobernado por los principios democrático y de separación de poderes. Además, tal «primariedad» o «centralidad»<sup>6</sup> de la ley es particularmente importante en el ámbito del Derecho administrativo general, cuya imagen inmanente como sistema estructural, cuasi constitucional o trascendente «de forma natural llama a la ley parlamentaria como fuente natural de producción»<sup>7</sup>.

## 3.2 Expansión

Una segunda posibilidad de evolución, notablemente más ambiciosa, consistiría en la expansión o desarrollo del Derecho administrativo regional, esto es, en su extensión a la regulación de aspectos administrativos hasta ahora no abordados por la normativa autonómica.

Tal operación presupone la previa identificación de los espacios disponibles para la regulación autonómica a la luz del Derecho estatal y europeo, así como su contraste con el uso efectivo que de ellos se ha hecho hasta la fecha. Ello permite detectar los concretos ámbitos donde sería posible, e incluso deseable, repensar y profundizar la regulación jurídico-administrativa de Castilla-La Mancha, acaso tomando en consideración algunos los mo-

6 S. Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Thomson Civitas, Madrid, 2004, p. 28.

7 F. Velasco Caballero, «Introducción al Derecho administrativo», J.M. Rodríguez de Santiago, G. Doménech Pascual, L. Arroyo Jiménez (coords.), *Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Introducción. Fundamentos*, Marcial Pons, Madrid, 2021, ap. 50.

delos que aporta el Derecho de otras Comunidades Autónomas. Entre esos espacios regulatorios abiertos a la regulación autonómica pueden citarse, sin ánimo de exhaustividad, el régimen de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno; la estructura organizativa de la Administración regional (incluyendo la instrumental) y el régimen de designación, composición y principales funciones de cada uno de sus órganos; reglas generales sobre los convenios administrativos; o previsiones sustantivas y procedimentales sobre la revocación de los actos administrativos desfavorables.

### 3.3 Innovación

Un paso adicional para el legislador autonómico consistiría en explorar ciertos ámbitos atinentes al Derecho administrativo general que no se encuentran regulados en absoluto por la normativa transversal estatal ni europea y respecto de los cuales, por lo tanto, la libertad de configuración del legislador autonómico es máxima (con el único límite de los contenidos sustantivos y, en su caso, procedimentales fijados directamente por el Derecho de la Unión, la Constitución o el Estatuto de Autonomía). Se trata, en definitiva, de materias cuya falta de regulación general en los niveles superiores del sistema jurídico multinivel ofrece a la Comunidad Autónoma la posibilidad de establecer regímenes jurídicos tendencialmente completos y, sobre todo, innovadores, lo que podría situar a Castilla-La Mancha a la cabeza del proceso de modernización del Derecho administrativo autonómico comparado y acaso también del nacional.

Entre los ámbitos que permanecen aún en la «frontera de conocimiento» del ordenamiento jurídico-administrativo se encuentra, por ejemplo, la regulación de los llamados instrumentos de *soft law*. A pesar de su creciente relevancia fáctica, tales

instrumentos de «Derecho blando» se encuentran absolutamente carentes de regulación en la parte general del Derecho administrativo español, tanto autonómico como estatal. Este último se refiere únicamente al tipo más tradicional de *soft law*, el intra-administrativo (es decir, las instrucciones y órdenes de servicio), limitándose a indicar que deberá ser objeto de publicación oficial «cuando una disposición específica así lo establezca o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse» (art. 6.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) y que su incumplimiento «no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir» (art. 6.2 de la Ley 40/2015). Con ser netamente insatisfactoria, esta situación puede verse también como una oportunidad inmejorable para que el legislador autonómico ocupe este ámbito de regulación estableciendo un régimen general de la tipología y funciones del *soft law* autonómico, los procedimientos y requisitos para su creación, sus efectos jurídicos<sup>8</sup> (por ejemplo, a efectos de responsabilidad disciplinaria y patrimonial), así como de sus mecanismos de revisión en vía administrativa (no así en vía judicial, por estar la legislación procesal reservada al Estado).

Otra materia que ofrece amplios espacios a la innovación regulatoria autonómica es, por paradójico que pueda resultar a primera vista, la del procedimiento administrativo. La legislación estatal sobre procedimiento administrativo común se centra en un único modelo de procedimiento administrativo, a saber, el destinado a la adopción de actos administrativos unilaterales en relaciones jurídicas bipolares entre Administración y ciudadano. El Derecho estatal no ofrece, por lo tanto, un régimen jurídi-

8 Sobre la clasificación de los efectos jurídicos del *soft law*, L. Arroyo Jiménez, «Beyond Bindingness: A Typology of Soft Law Legal Effects», *Preprints series of the Center for European Studies* Luis Ortega Álvarez and the Jean Monnet Chair of European Administrative Law in Global Perspective, núm. 3, 2022.

co transversal a otros tipos de procedimientos con características distintas, como sucede con los procedimientos multipolares (y entre ellos, señaladamente, los de concurrencia competitiva) o los procedimientos dirigidos a la adopción de decisiones administrativas que no revisten la forma jurídica de actos (como sucede con los procedimientos de planificación). Desde esta óptica, Castilla-La Mancha tiene a su disposición la posibilidad de establecer regímenes normativos transversales y bastante completos (dentro del respeto a lo previsto para el procedimiento general en la Ley 39/2015, de 1 de octubre) para estos tipos de procedimientos «nuevos» o distintos del que tradicionalmente se ha entendido como procedimiento administrativo común.

Sucede, además, que tales procedimientos se encuentran regulados principalmente en la correspondiente normativa sectorial, que en gran medida (sobre todo por lo que respecta a los procedimientos multipolares de concurrencia) es de autoría autonómica. La virtualidad de aprobar un régimen transversal para estos procedimientos radicaría, en muy buena medida, en visibilizar los patrones comunes ahora desperdigados en la normativa sectorial y en ofrecer un régimen supletorio al que acudir en caso de omisiones y lagunas en tales normas especiales. Desde ambas perspectivas se potencia la seguridad jurídica, en línea con lo que se indicó más arriba al hablar de la «reordenación» como posible vía de evolución del Derecho administrativo de Castilla-La Mancha.

## 4. A modo de conclusión

Desde un punto de vista de política legislativa, Castilla-La Mancha podría optar por mantener su estrategia regulatoria tradicional, a pesar de los relevantes problemas de dispersión normativa, falta de claridad e inseguridad jurídica que aquella plantea, en los términos que se han apuntado al inicio de estas pá-



ginas. Sin embargo, tales problemas ponen de manifiesto que la opción de mantener dicha estrategia, sea por decisión deliberada o por mera inercia o apatía legislativa, resultaría poco justificable desde un punto de vista constitucional e, incluso, de responsabilidad institucional.

Las tres vías posibles de evolución del Derecho administrativo de Castilla-La Mancha apuntadas en esta contribución dan cuenta de tres concepciones distintas (pero no necesariamente excluyentes entre sí) acerca de la función que corresponde asumir a las Comunidades Autónomas en el marco del Derecho español: contribuir a la racionalidad y seguridad jurídica del ordenamiento jurídico-administrativo en su conjunto (‘reordenación’), procurar que éste sea lo más completo posible para facilitar que la Administración sirva con eficacia los intereses generales (‘expansión’), y/o aprovechar la descentralización política como instrumento para la experimentación y mejora regulatoria (‘innovación’). Corresponde a las instituciones de Castilla-La Mancha plantearse cuál o cuáles de estas funciones deberían asumir, a la luz de su experiencia pasada y presente y de la percepción que de sí misma tenga la Comunidad Autónoma en tanto que actor político-institucional.

# Relación de autores



### **Miguel Ángel Collado Yurrita. “Prólogo”**

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario (Universidad de Castilla-La Mancha).

Presidente de la Sección de Legislación y Jurisprudencia (Academia de Ciencias Sociales y Humanidades de Castilla-La Mancha).

### **Agustín Conde Bajén. “Cuarenta años de legislación en Castilla-La Mancha. Un análisis cuantitativo de la legislación”**

Diputado en las Cortes Generales.

Miembro de la Academia de Ciencias Sociales y Humanidades de Castilla-La Mancha (Sección de Legislación y Jurisprudencia).

### **Belén López Donaire. “El Derecho de Castilla-La Mancha: Una visión desde los Servicios Jurídicos de la administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”**

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Doctora en Derecho.

### **Roberto Mayor Gómez. “El Derecho de Castilla-La Mancha”**

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha

Miembro de la Academia de Ciencias Sociales y Humanidades de Castilla-La Mancha (Sección de Legislación y Jurisprudencia).

**Vicente M. Rouco Rodríguez. “El Derecho de Castilla-La Mancha y la Jurisprudencia. El papel del Poder Judicial en la autonomía de Castilla-La Mancha”**

Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha.

Miembro de la Academia de Ciencias Sociales y Humanidades de Castilla-La Mancha (Sección de Legislación y Jurisprudencia).

**Joaquín Sánchez Garrido. “El Consejo Consultivo De Castilla La Mancha como control preventivo de la Constitucionalidad”**

Abogado.

Miembro de la Academia de Ciencias Sociales y Humanidades de Castilla-La Mancha (Sección de Legislación y Jurisprudencia).

**Dolores Utrilla Fernández-Bermejo. “El Derecho administrativo general de Castilla-La Mancha: estado actual y posibilidades de futuro”**

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

## 40 años de legislación en Castilla-La Mancha

Castilla-La Mancha se singulariza por no haber realizado ninguna modificación en profundidad de su Estatuto por lo que existen, al menos, tres cuestiones capitales respecto de las que muchas voces autorizadas han planteado que deberían incorporarse al texto estatutario.

Una, atribuir al Ejecutivo la habilitación para dictar Decretos Leyes. Es un instrumento jurídico necesario y útil para abordar situaciones extraordinarias y urgentes.

También se ha planteado la conveniencia de incluir en el Estatuto un catálogo de derechos de los ciudadanos de suerte que el legislador se viera obligado a formular determinadas medidas en ámbitos como sanidad, educación o vivienda, entre otros relevantes.

Por otra parte, si bien una reforma estatutaria sería un cauce para ampliar las competencias autonómicas lo cierto es que la evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional se ha traducido en una ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas sin necesidad de reforma estatutaria.

Tenemos, pues, un buen sistema normativo y unas instituciones judiciales y administrativas que aseguran la calidad en su interpretación y aplicación. El reto, como el de toda obra humana, es seguir mejorando y avanzando. Sobre ello ha reflexionado la Academia de Ciencias Sociales y Humanidades de Castilla-La Mancha en un seminario, que se recoge en esta publicación. Asimismo, para seguir contribuyendo a la excelencia jurídica, contamos con la UCLM cuyas facultades de Derecho se sitúan entre las mejores de España en transferencia del conocimiento según el ranking de la Fundación Conocimiento y Desarrollo publicado en 2023.

