



Sr. Estella Hoyos, Presidente

Sr. Fernández Costales, Consejero  
y Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 28 de diciembre de 2006, ha examinado el *expediente relativo al anteproyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005, de 21 de julio*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 12 de diciembre de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005, de 21 de julio*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con carácter de urgencia el 13 de diciembre de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1200/2006, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

#### **Primero.- El anteproyecto.**

El anteproyecto de ley sometido a consulta consta de una exposición de motivos, un artículo único, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.



La exposición de motivos señala que durante el año 2006 ha tenido lugar la renovación parcial de los grupos incluidos en la agrupación primera prevista en los Estatutos y Reglamentos de Procedimiento Electoral de las Cajas de Ahorro cuyo domicilio social radica en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En este proceso electoral se ha puesto de manifiesto la posibilidad de que determinadas conductas deban tipificarse de modo explícito como infracción grave, estableciendo además su carácter sancionable no sólo cuando sean atribuibles a la propia Caja de Ahorros o a los miembros de sus órganos de gobierno, sino también cuando sean atribuibles a los compromisarios o a los candidatos que participen en los procesos de renovación de dichos órganos, para garantizar el correcto desarrollo de tales procesos.

El artículo único del anteproyecto de ley modifica los siguientes preceptos del texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005, de 21 de julio:

- La letra l) del apartado 1 del artículo 95, que regula las infracciones graves.
- El apartado 4 del artículo 98, dedicado a las sanciones.

De acuerdo con la disposición derogatoria, se derogan cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta ley.

Por último, la disposición final primera autoriza a la Junta de Castilla y León para adoptar las medidas y dictar las disposiciones que sean necesarias para el desarrollo reglamentario de esta ley, y la segunda establece que la presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial de Castilla y León".

### **Segundo.- El expediente remitido.**

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de documentos que lo conforman, figura la memoria justificativa del borrador del anteproyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, comprensiva de los siguientes apartados:



- Marco normativo del anteproyecto de ley:

La Comunidad Autónoma de Castilla y León tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de "Cajas de Ahorro e Instituciones de crédito cooperativo público y territorial, en el marco de la ordenación general de la economía y de acuerdo con las disposiciones que en uso de sus facultades dicte el Estado", según lo dispuesto en el artículo 32.1.33<sup>a</sup> del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (competencia que se recoge en idénticos términos en el artículo 70.1.19<sup>o</sup> de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía aprobado por las Cortes de Castilla y León, pendiente de aprobación definitiva por las Cortes Generales). En ejercicio de dicha atribución fue aprobada la Ley 5/2001, de 4 de julio, de Cajas de Ahorro de Castilla y León, y, tras varias reformas importantes, el texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León por el Decreto Legislativo 1/2005, de 21 de julio.

- Necesidad y oportunidad del dictado de una nueva norma.

- Coste económico, respecto al que se señala que la entrada en vigor del anteproyecto de ley objeto de la memoria no va a suponer coste alguno para la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, lo que justifica que no se acompañe informe económico.

- Participación de otras Consejerías, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75.4 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. En concreto, se ha recibido contestación de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial, Economía y Empleo, Fomento, Agricultura y Ganadería, Medio Ambiente, Sanidad, Educación, Cultura y Turismo y Familia e Igualdad de Oportunidades.

- Consultas practicadas a las Cajas de Ahorro cuyo domicilio social radica en el territorio de Castilla y León y a las organizaciones sindicales y empresariales. En concreto, se ha recibido contestación de Caja de Burgos, Caja Círculo, Caja Segovia, Caja Duero, Caja España y Comisiones Obreras.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de fecha 5 de diciembre de 2006, de acuerdo con lo establecido en la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.



En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Con posterioridad se ha remitido el informe emitido por el Consejo Económico y Social de Castilla y León, de fecha 21 de diciembre de 2006.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.**

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé el Consejo Consultivo de Castilla y León como superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de Castilla y León, y encomienda al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

Con ese fin las Cortes de Castilla y León aprobaron la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, cuyo artículo 4.1.c) califica como preceptiva la consulta a esta Institución para el supuesto de anteproyectos de ley, reservando esta competencia para el Pleno (artículo 19.2).

Por último se hace constar que, de acuerdo con el artículo 2 de dicha Ley, el presente dictamen no se extiende a valoraciones de oportunidad o conveniencia, al no haber sido solicitado tal pronunciamiento por parte de la autoridad consultante.

### **2ª.- Contenido del expediente.**

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3



de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (en adelante, LGACyL). Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) La expresión de haber dado el trámite de audiencia cuando fuere preciso y efectuado las consultas preceptivas.

La ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

En el presente caso, se acredita con la documentación enviada que el anteproyecto ha sido objeto de un proceso de negociación con los operadores del sector, que han tenido ocasión de formular diversas alegaciones y observaciones al mismo. En relación con tal trámite de audiencia, constan en el expediente remitido los distintos borradores que se han ido sucediendo, echando en falta un informe detallado sobre el tratamiento dado a las diversas alegaciones, el cual hubiera resultado de gran utilidad para conocer las razones que han llevado a la Consejería competente a elaborar el texto definitivo del anteproyecto de ley.

Consta, igualmente, que el texto del anteproyecto ha sido examinado y analizado por las distintas Consejerías, que han tenido ocasión de efectuar sus observaciones.

Por último, también se encuentra incorporado al expediente el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad, tal como



exigen la LGACyL, el artículo 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, y el artículo 2.5º.A.c) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León. Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social, se recabó de este órgano el preceptivo informe.

Atendiendo a todas las actuaciones descritas, cabe concluir que el procedimiento ha sido tramitado correctamente, adecuándose a lo previsto en la normativa de aplicación ya descrita.

### **3ª.- Marco competencial.**

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a esta Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de "Cajas de Ahorro e Instituciones de crédito cooperativo público y territorial, en el marco de la ordenación general de la economía y de acuerdo con las disposiciones que en uso de sus facultades dicte el Estado", según lo dispuesto en su artículo 32.1.33ª, en los términos antes referidos.

En esta materia, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32.2 de nuestro Estatuto de Autonomía, corresponde a la Comunidad las potestades legislativa y reglamentaria, y la función ejecutiva, incluida la inspección.

De acuerdo con el artículo 26.1.d) de la LGACyL corresponde a los Consejeros preparar y presentar a la Junta anteproyectos de ley, proyectos de decreto y propuestas de acuerdos relativos a las cuestiones propias de su Consejería, lo que, puesto en relación con la competencia señalada en los párrafos anteriores, deja claro que la competencia para elaborar el citado anteproyecto corresponde a la Consejera de Hacienda.

### **4ª.- Observaciones al articulado.**

**Artículo único.- *Modificación del Texto Refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005, de 21 de julio.***



Recoge un total de dos modificaciones dentro del texto normativo del actual texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, y más concretamente dentro del régimen sancionador.

Al respecto, con carácter general, ha de tenerse en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional, recogida, entre otras, en las SSTC 48/1988, de 22 de marzo, y 87/1985, de 16 de julio, que mantiene que “las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25.1 CE básicamente), y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1 CE)”.

Asimismo, la STC 96/1996, de 30 de mayo, mantiene que “el inciso final del art. 42.1 LDIEC (Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito) se limita a reconocer que las Comunidades Autónomas con competencia legislativa en materia de Cajas de Ahorro y Cooperativas de crédito pueden tipificar infracciones distintas a las enumeradas en la Ley estatal, como garantía del cumplimiento de sus propias normas de ordenación y disciplina. Este reconocimiento no afecta a la cuestión, bien distinta, de si las Comunidades Autónomas han de atenerse a la literalidad de las infracciones y sanciones establecidas por la misma Ley 26/1988, o pueden modularlas, según las exigencias de prudencia u oportunidad presentes en los distintos ámbitos territoriales, y con respeto a las exigencias de reserva de ley y de claridad normativa que emanan del art. 25 CE, y de la prohibición de divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio que se asienta en el art. 149.1.1 CE”.

Ha de tenerse en cuenta igualmente, con carácter general, que, conforme ha declarado el Tribunal Constitucional, el principio *non bis in idem* forma parte del principio de legalidad cuya observancia puede ser exigida, como derecho fundamental, a la luz de lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Constitución, excluyendo la duplicidad de sanciones penales y administrativas (ATC 444/1988, de 6 de octubre). La aplicación de este principio supone que las autoridades de un mismo orden a través de procedimientos distintos no pueden sancionar repetidamente una misma conducta ilícita, por entrañar esa



duplicidad de sanciones una inadmisibles reiteración en el ejercicio del *ius puniendi* del Estado (SSTC 2/1981, de 30 de enero, 159/1985, de 27 de noviembre, 23/1986, de 14 de febrero, 94/1986, de 8 de julio, y 107/1989, de 8 de junio, entre otras).

Este principio implica, según la doctrina del Tribunal Constitucional citada y la jurisprudencia que emana del Tribunal Supremo (así, Sentencias de 22 de mayo de 1986, 7 y 14 de julio de 1987 y 5 de septiembre de 1995), la prohibición de imponer una pluralidad de sanciones principales siempre y cuando exista identidad de sujetos, hechos o fundamentos, objeto, causa y acción sancionadora.

Asimismo, como ha declarado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, para considerar inaplicable la prohibición de incurrir en *bis in idem*, no basta con que las infracciones aplicadas presenten diferencias, o que una de ellas represente sólo un aspecto parcial de la otra (STEDH 23 de octubre de 1995, caso Gradinger c. Austria, S 55), pues la cuestión de si se ha violado o no el principio *non bis in idem* protegido en el artículo 4 del Protocolo 7 CEDH, "atañe a las relaciones entre los dos ilícitos" aplicados, si bien este artículo no limita su protección al derecho a no ser sancionado en dos ocasiones, sino que la "extiende al derecho a no ser perseguido penalmente" (STEDH de 29 de mayo de 2001, caso Franz Fischer c. Austria, S 29).

Afirma el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que el artículo 4 del Protocolo 7 no se refiere al "mismo ilícito", sino a ser "perseguido o sancionado penalmente de nuevo por un ilícito por el cual ya ha sido definitivamente absuelto o condenado", de modo que si bien entiende que "el mero hecho de que un solo acto constituya más de un ilícito no es contrario a este artículo", no por ello deja de reconocer que este artículo despliega sus efectos cuando "un acto ha sido perseguido o sancionado penalmente en virtud de ilícitos sólo formalmente diferentes" (STEDH de 29 de mayo de 2001, caso Franz Fischer c. Austria, S 24). Señala también que "existen casos en los que un acto, a primera vista, parece constituir más de un ilícito, mientras que un examen más atento muestra que únicamente debe ser perseguido un ilícito porque abarca todos los ilícitos contenidos en los otros. Un ejemplo obvio sería un acto que constituyera dos ilícitos, uno de los cuales contuviera precisamente los mismos elementos que el otro más uno adicional. Puede haber otros casos en los que los ilícitos únicamente se solapen ligeramente. Así, cuando diferentes ilícitos basados en





un acto son perseguidos de forma consecutiva, uno después de la resolución firme sobre el otro, el Tribunal debe examinar si dichos ilícitos tienen o no los mismos elementos esenciales” (STEDH de 29 de mayo de 2001, caso Franz Fischer c. Austria, S 25; en igual sentido SSTEDH de 30 de mayo de 2002, caso W. F. C. Austria, S 25; y de 6 de junio de 2002, caso Sallen c. Austria, S 25). Por ello, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha considerado que no se ha producido vulneración del artículo 4 del Protocolo 7 en el caso Oliveira c. Suiza –STEDH de 30 de julio de 1998– por entender que existía un concurso ideal de infracciones, y ha inadmitido la demanda en el caso Ponsetti y Chesnel c. Francia –Decisión de inadmisión de 14 de septiembre de 1999– al considerar que las infracciones por las que fue sancionado el recurrente en vía administrativa y penal diferían en elementos esenciales.

Una vez señaladas las presentes cuestiones generales, que deben tenerse presente en toda regulación del régimen sancionador en el ámbito que nos ocupa, pasamos a analizar las modificaciones concretas propuestas, no sin antes aludir a lo dispuesto en el artículo 91.2 del texto refundido objeto de modificación, en el que se dispone:

“El ejercicio de la potestad sancionadora a que se refiere la presente Ley es independiente de la eventual concurrencia de delitos o faltas de naturaleza penal. No obstante, cuando se esté tramitando un proceso penal por los mismos hechos o por otros cuya separación de los sancionables con arreglo a esta ley sea racionalmente imposible, el pronunciamiento quedará suspendido respecto de los mismos hasta que recaiga pronunciamiento firme de autoridad judicial. Reanudado, en su caso, el expediente, la resolución que se dicte deberá respetar la apreciación de los hechos que contenga dicho pronunciamiento”.

**Primera.- Se modifica la redacción de la letra I) del apartado 1 del artículo 95.**

El artículo cuya modificación se pretende tipifica las conductas constitutivas de infracción grave.

La actual letra I) del apartado 1 del citado precepto dispone que constituye infracción grave “la comisión de irregularidades en los procesos electorales para la elección y designación de los órganos de gobierno”.



Con la modificación de dicha letra se tipifican determinadas conductas como infractoras en relación con la celebración de procesos electorales en las Cajas de Ahorro existentes en la Comunidad. Así, se concreta el tipo contenido en la letra l) citada, en los siguientes términos: “La vulneración de las normas reguladoras de los procesos electorales para la elección y designación de los órganos de gobierno, cuando no sea constitutiva de infracción muy grave, o la comisión de irregularidades en los mismos. A estos efectos, se considerarán irregularidades las conductas que no respeten los principios de legalidad, transparencia, publicidad, proporcionalidad o participación democrática. En particular, se considerarán irregularidades:

»- La solicitud directa o indirecta del voto de algún elector, o inducirle a la abstención, por medio de recompensas, dádivas, remuneraciones o promesas de las mismas.

»- La presión con violencia o intimidación sobre los electores para que no usen su derecho, lo ejerciten contra su voluntad o descubran el secreto del voto.

»- Impedir o dificultar injustificadamente la entrada, salida o permanencia de los electores, candidatos, apoderados, interventores y notarios en los lugares en los que se realicen actos del proceso electoral”.

De acuerdo con el contenido de este precepto, en relación con los procesos electorales para la elección y designación de los órganos de gobierno se tipifican dos infracciones:

- Por un lado, la vulneración de las normas reguladoras de los procesos electorales para la elección y designación de los órganos de gobierno, cuando no sea constitutiva de infracción muy grave.

- Y por otro, la comisión de irregularidades en los procesos electorales para la elección y designación de los órganos de gobierno.

En cuanto a la primera, ha de ponerse en relación con el artículo 94.1.k), que dentro de las infracciones muy graves tipifica “la vulneración reiterada de las normas reguladoras de los procesos electorales para la elección y designación de los órganos de gobierno”. Al respecto, este Órgano Consultivo



no ve problema en la inclusión de esta nueva infracción, que se distingue de la recogida con carácter muy grave. No obstante, tal y como ha puesto de manifiesto la Dirección de los Servicios Jurídicos en su informe, sería adecuado, a fin de evitar problemas en la aplicación de las normas citadas, que se aprovechara la presente modificación para concretar el modo de determinación de la reiteración en la vulneración de las normas reguladoras de los procesos electorales por constituir éste un elemento agravante del tipo en contraposición con la simple vulneración recogida en la modificación propuesta como infracción grave.

En este sentido, ha de traerse a colación lo mantenido por el Tribunal Supremo en Sentencia de 28 de abril de 1998, en la que se señala que "(...) la exigencia de *lex certa* a que aboca el principio de legalidad en materia sancionadora afecta, por un lado, a la tipificación de las infracciones, por otro, a la definición y, en su caso, graduación o escala de las sanciones imponibles y, como es lógico, a la correlación necesaria entre actos o conductas ilícitas tipificadas y las sanciones consiguientes a las mismas, de manera que el conjunto de las normas punitivas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción determinado del que pueda hacerse merecedor quien cometa una o más infracciones concretas".

Continúa la citada sentencia señalando que "este es, en definitiva, el significado de la garantía material que el artículo 25.1 de la Constitución establece, en atención a los principios de seguridad jurídica y libertad esenciales al Estado de Derecho (STC núm. 219/1989, de 21 de diciembre). De dicho artículo 25.1 se sigue la necesidad, no sólo de la definición legal de los ilícitos y de las sanciones, sino también el establecimiento de la correspondencia necesaria entre aquéllos y éstas; una correspondencia que, como bien se comprende, puede dejar márgenes más o menos amplios a la discrecionalidad judicial o administrativa, pero que en modo alguno puede quedar encomendada por entero a ella (STC núm. 207/1990, de 17 de diciembre). Como afirma un autorizado sector doctrinal, la suficiencia de la tipificación es, en definitiva, una exigencia de la seguridad jurídica y se concreta, ya que no en la certeza absoluta, en la predicción razonable de las consecuencias jurídicas de la conducta; o en otras palabras, la tipificación es suficiente cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra (Sentencia de esta misma Sala y Sección de fecha 8 de enero de 1998). Sentencia esta última en



la que además se afirma que, a diferencia de lo que acontece con la garantía formal o principio de reserva de ley, la garantía material o mandato de tipificación es asimismo exigible respecto de las normas preconstitucionales; la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en materia sancionadora no autoriza, tras la entrada en vigor de la Constitución, la aplicación de normas de esta naturaleza que no otorguen certeza suficiente acerca de cuáles sean las conductas constitutivas de infracción y cuáles las sanciones que a éstas puedan corresponder". Postura que es reiterada por el Tribunal Supremo en Sentencia de 11 de febrero de 2000.

En cuanto a la segunda infracción, ha de señalarse que la misma ya aparece recogida en la actual redacción, y lo que se introduce ahora es una serie de especificaciones.

Así, en primer término se señala que "se considerarán irregularidades las conductas que no respeten los principios de legalidad, transparencia, publicidad, proporcionalidad o participación democrática". Lo anterior ha de ponerse en relación con lo dispuesto en el artículo 40.2 del texto refundido que ahora se modifica, en el que se dispone que "los procesos de elección de los órganos de gobierno deberá respetar los principios de legalidad, transparencia, publicidad, proporcionalidad y participación democrática". Se tipifica así el incumplimiento del mandato recogido en dicho artículo 40, referido al proceso electoral como conducta infractora y por tanto sancionable.

Además, se concretan una serie de actuaciones que van a tener la consideración de irregularidades, las cuales en el borrador inicial de anteproyecto se recogían, no como especificaciones de la infracción contenida en la letra I), sino como infracciones autónomas en letras diferentes. No obstante, en el borrador remitido para dictamen aparecen como meras especificaciones de la infracción consistente en la comisión de irregularidades en los procesos electorales para la elección y designación de los órganos de gobierno, siguiendo así el criterio de la Dirección de los Servicios Jurídicos, que a juicio de este Consejo Consultivo es acertado.

Lo primero que debe destacarse es que se ha traído al presente ámbito infracciones recogidas como delitos electorales en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y más concretamente en su artículo



146.1, letras a), b) y c) respectivamente, cuando el ámbito de aplicación de una y otra ley nada tiene que ver.

Debe analizarse, por tanto, en cuanto a estas especificaciones o concreciones que pretende introducir la norma, si las mismas tienen o no cabida en lo que el propio precepto considera como irregularidades con carácter general, esto es, aquellas conductas que no respeten los principios de legalidad, transparencia, publicidad, proporcionalidad o participación democrática.

La primera de dichas especificaciones alude a “la solicitud directa o indirecta del voto de algún elector, o inducirle a la abstención, por medio de recompensas, dádivas, remuneraciones o promesas de las mismas”; conducta que en términos coloquiales podríamos denominar “compra de votos” y que puede entenderse que resulta tan ilegal como contraria a la moral y al orden público.

Ilegal y contraria al orden público en cuanto incide de forma desviada en la regular formación de la voluntad de los electores; a lo que se añade la inmoralidad, pues la conducta se opone a las buenas costumbres y repugna de forma clara el sentido de lo ético aceptado como mínimo por la generalidad.

Puede, por tanto, concluirse que esta primera irregularidad infringe de forma clara los principios inspiradores del proceso electoral. No obstante, debería considerarse la posibilidad de que en la tipificación de esta conducta se precisara que la solicitud del voto, o de la abstención, se realizara en relación con alguna de las candidaturas.

La segunda de las citadas especificaciones se refiere a “la presión con violencia o intimidación sobre los electores para que no usen su derecho, lo ejerciten contra su voluntad o descubran el secreto de voto”, la cual ha de entenderse que afecta de forma clara y evidente a los principios de participación democrática y de legalidad que rigen el proceso electoral, al incidir tales conductas en la regular y libre formación de la voluntad de los electores.

Por último, respecto a la tercera de las conductas especificadas, esto es, “impedir o dificultar injustificadamente la entrada, salida o permanencia de los electores, candidatos, apoderados, interventores y notarios en los lugares en los que se realicen actos del proceso electoral”, ha de señalarse que, a juicio de



este Consejo Consultivo, la redacción de esta conducta ilícita es demasiado imprecisa y vaga, al resultar demasiado abierta, por lo que debería ser objeto de mayor concreción de forma que quede claro no sólo a qué conductas se refiere, sino que las mismas suponen una infracción de los principios que rigen el proceso electoral, y por tanto, una irregularidad; así como que su entidad justifica su calificación como infracción grave y la imposición de la correspondiente sanción. En este sentido, debe recordarse lo manifestado por el CES en su informe 22/06, en el que señala que “se debería tratar de simplificar la norma, concentrándose en las conductas infractoras que se considere indispensable tipificar de modo explícito, y en establecer una sanción para las mismas coherente con su especial gravedad, evitando una excesiva ejemplificación, y evitando también que se reproduzcan en bloque los delitos e infracciones electorales contemplados en el régimen electoral general”.

#### **Segunda.- Se modifica el apartado 4 del artículo 98.**

La modificación consiste en incluir dentro del citado apartado las infracciones contenidas en los artículos 94.1.k) y 95.1.l), objeto de la anterior modificación, como sancionables con multa por importe no superior a 12.000 euros, separación del cargo o inhabilitación para la participación en procesos electorales durante los cinco años siguientes. Esta modificación se considera ajustada a derecho, al responder a los criterios que rigen el régimen sancionador expuesto al inicio, esto es, a la correlación necesaria entre actos o conductas ilícitas tipificadas y las sanciones consiguientes a las mismas.

#### **Disposición derogatoria.**

Con carácter general, debe advertirse que las cláusulas genéricas de derogación, del tipo “quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongán al presente decreto”, carecen de virtualidad práctica alguna, pues se limitan a reiterar, de forma innecesaria, las reglas generales sobre jerarquía de normas y derogación tácita de los artículos 1.2 y 2.2 del Código Civil; tal y como ya ha puesto de manifiesto este Consejo en su Dictamen 1/2003, de 9 de diciembre.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el contenido propio de este tipo de cláusulas no tiene por qué ser exclusivamente la mención, ya sea genérica ya sea específica, de las normas que resultan derogadas, en todo o en



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

parte, sino también la alusión, en su caso, de las que conservan su vigencia, también en todo o en parte, sobre la misma materia.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005, de 21 de julio.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.