



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 11 de abril de 2013, ha examinado el *anteproyecto de ley de la Ciudadanía Castellana y Leonesa en el exterior*, 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 5 de marzo de 2012 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de ley de la Ciudadanía Castellana y Leonesa en el exterior*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 7 de marzo de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 195/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley consta de 35 artículos, que se estructuran en cuatro títulos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

De acuerdo con la exposición de motivos, los movimientos migratorios han tenido una influencia decisiva en la configuración demográfica, social,



económica y política de las sociedades afectadas, tanto en las de origen como en las de destino. Estos movimientos se han dado en toda España y forman parte de su pasado y presente, lo que se extrapola a todas las comunidades autónomas que la integran. Como consecuencia de esos movimientos han surgido organizaciones, asociaciones y comunidades de emigrantes que constituyen un factor clave para su integración.

El artículo 14 de la Constitución dispone: “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social” y el artículo 42 establece que “El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno”.

Por tanto tiene que garantizarse que los españoles residentes en el exterior ejerzan sus derechos y deberes constitucionales en condiciones de igualdad con los residentes en España. La Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, trata de garantizar estos derechos. Esta Ley no sólo proclama por primera vez la relación de derechos sociales y el catálogo de prestaciones que el Estado ha de garantizar a los emigrantes, sino también que aquéllos tendrán el mismo contenido y alcance que los que disfrutaban los españoles residentes en el territorio nacional.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece en su artículo 9.1 que “Los ciudadanos oriundos o procedentes de Castilla y León que residan en otras Comunidades Autónomas de España o fuera del territorio nacional, así como sus asociaciones y centros sociales, tendrán el reconocimiento de su origen o procedencia y el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Castilla y León”.

Asimismo, según el artículo 16, “Los poderes públicos de Castilla y León deben orientar sus actuaciones de acuerdo con los principios rectores que establecen la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de sus competencias, deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de los siguientes objetivos:

»(...).



»8. El ejercicio efectivo del derecho de los ciudadanos de Castilla y León a vivir y trabajar en su propia tierra, creando las condiciones que favorezcan el retorno de quienes viven en el exterior y su reagrupación familiar”.

Así pues, tal como dispone el artículo 9.2 del Estatuto, “Sin perjuicio de las competencias del Estado, una ley de las Cortes de Castilla y León regulará el alcance y contenido de dicho reconocimiento”. En cumplimiento de este mandato se elabora el presente anteproyecto de ley.

La parte dispositiva del anteproyecto de ley se estructura del siguiente modo:

En el título preliminar (artículos 1 al 3), “Disposiciones Generales”, el artículo 1 regula el objeto de la norma, el artículo 2 establece definiciones de conceptos utilizados a los efectos de la Ley y el artículo 3 se refiere a su ámbito de aplicación.

En el título I, “Castellanos y leoneses de origen” (artículos 4 a 7), el artículo 4 se refiere al reconocimiento del origen castellano y leonés, el 5 a la participación en la vida social de Castilla y León, el 6 a la participación en la vida cultural de Castilla y León y el 7 a la participación en el Gobierno Abierto.

El título II, “Castellanos y leoneses en el exterior y ciudadanos retornados a Castilla y León”, se estructura en cinco capítulos. El capítulo I, “Participación en la vida política” (artículos 8 a 11), regula la participación en los asuntos públicos, el acceso al Procurador del Común, la presentación de peticiones y la participación en los órganos consultivos de emigración. El capítulo II, “Salud, asistencia social e igualdad de oportunidades” (artículos 12 a 15), se refiere a la promoción de la protección de la salud, a la asistencia social, a los jóvenes castellanos y leoneses en el exterior y a la igualdad de oportunidades. El capítulo III, “Educación” (artículos 16 y 17), versa sobre el acceso a la educación y la integración en el sistema educativo de los ciudadanos retornados a Castilla y León. El capítulo IV, “Empleo” (artículos 18 a 20), se refiere a la formación orientada al empleo, a la inserción laboral y a la incorporación al empleo de los ciudadanos retornados a Castilla y León. El capítulo V, “Retorno” (artículo 21), regula la política integral de retorno.



El título III, "Coordinación de las actuaciones" (artículos 22 a 26), versa sobre los planes y programas, las relaciones de colaboración con otras comunidades autónomas, los tratados y acuerdos internacionales, el órgano autonómico de coordinación y participación y la coordinación con las Entidades Locales.

El título IV, "Comunidades castellanas y leonesas en el exterior, sus federaciones y otras entidades de apoyo", se estructura en dos capítulos. El capítulo I, "Régimen Jurídico" (artículos 27 a 33), se refiere a las comunidades castellanas y leonesas en el exterior, sus funciones, sus federaciones y funciones, entidades de apoyo, registro de la ciudadanía castellano y leonesa de origen y de los ciudadanos retornados, así como su reconocimiento e inscripción. El capítulo II, "Colaboración con las comunidades castellano leonesas en el exterior y sus federaciones" (artículos 34 y 35), regula el ámbito general de colaboración y la participación en la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

La disposición adicional versa sobre el requisito de residencia previa en la Comunidad de Castilla y León.

La disposición transitoria primera hace referencia a la inscripción y reconocimiento de las Comunidades Castellano-Leonesas en el exterior, sus federaciones y entidades de apoyo y la disposición transitoria segunda prevé los procedimientos de reconocimiento iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley.

La disposición derogatoria deroga de forma expresa la Ley 5/1986, de 30 de mayo, de las Comunidades Castellano-Leonesas asentadas fuera del territorio de la Comunidad de Castilla y León y, de forma genérica, cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongán a lo establecido en ella.

La disposición final primera autoriza a la Junta de Castilla y León y al titular de la Consejería competente por razón de la materia para que efectúen el desarrollo normativo necesario para la aplicación de esta ley y la segunda fija que la norma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.



Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley figuran los siguientes documentos:

1.- Primer borrador del anteproyecto de Ley de la Ciudadanía Castellana y Leonesa en el exterior de 29 de mayo de 2012.

2.- Certificado de la secretaria del Consejo de la Emigración de Castilla y León de 30 de mayo de 2012, en el que se hace constar que se le ha dado traslado del borrador del anteproyecto de ley para efectuar observaciones.

3.- Observaciones efectuadas por las Comunidades de Castilla y León en el exterior -concretamente de Chile y Argentina-, por el Presidente de la Casa de Castilla y León en Zaragoza, por el Hogar de Ávila en Madrid y por el Centro Castellano-Leonés de San Fernando en Llodio (Álava).

4.- Remisión del anteproyecto de ley a las Consejerías, de conformidad con lo estipulado 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.

5.- Alegaciones de las Consejerías de Fomento y Medio Ambiente, de Familia e Igualdad de Oportunidades y de Cultura y Turismo.

6.- Segundo borrador del anteproyecto de ley de 25 de julio de 2012.

7.- Memoria justificativa del anteproyecto de 20 de noviembre de 2012, que comprende los siguientes documentos:

- Marco normativo y disposiciones afectadas.
- Informe sobre la necesidad y oportunidad de la ley.
- Estudio económico.
- Informe de evaluación de impacto por razón de género, en el que se concluye que el anteproyecto de ley "(...) teniendo en cuenta con carácter transversal el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y



hombres por lo que se considera que no sólo no contribuye a producir situaciones de discriminación por razón de género sino que tendrá un impacto positivo en este sentido”.

8.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de 19 de diciembre de 2012 en el que, respecto a la organización administrativa que se prevé en el anteproyecto, se señala que no se genera un incremento de gasto para la Comunidad, si bien, en relación con las actuaciones que se prevén para los ciudadanos castellanos y leoneses en el exterior y para los retornados, es preciso que se concreten dichas actuaciones por la Consejería de la Presidencia para determinar su repercusión en los presupuestos de ejercicios futuros, ya que las citadas medidas se incluirán en el Plan 2013-1016, que se deberá remitir a la Consejería de Hacienda de acuerdo con lo establecido en el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

9.- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 20 de diciembre de 2012.

10.- Memoria del anteproyecto de ley y estudio económico de 16 de enero de 2013.

11.- Tercer borrador del anteproyecto de ley.

12.- Informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León de 20 de febrero de 2013.

13.- Memoria del anteproyecto de ley y estudio económico de 27 de febrero de 2013.

14.- Informe de la Secretaría General de la Consejería de la Presidencia de 28 de febrero de 2013.

15.- Anteproyecto de ley sometido a dictamen del Consejo Consultivo.

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



II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, y corresponde al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2.

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 53.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo dispone que en las solicitudes de dictamen "(...) se deberá 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 ya citada Ley 3/2001, de 3 de julio. 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.
- e) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.



f) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

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, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

La observancia del procedimiento de elaboración de las normas, constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

Al respecto deben considerarse también las previsiones del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2 establece que “De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley”.

Conforme al artículo 4.1.a) de este Decreto 43/2010, de 7 de octubre, “(...) estarán sometidos a la evaluación del impacto normativo los procedimientos de elaboración de las siguientes disposiciones: Anteproyectos de ley, salvo los anteproyectos de presupuestos generales de la Comunidad y de medidas financieras”.



Por otra parte la Memoria, si bien contiene una extensa relación de las normas estatales y autonómicas que constituyen el marco normativo en el que se inserta el anteproyecto, no analiza la adecuación de la norma al orden de distribución de competencias. Sobre este aspecto, la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del 43/2010, de 7 de octubre, señala que “Se trata de realizar un análisis sobre la adecuación del proyecto al orden constitucional de distribución competencias, para lo cual será conveniente identificar el título competencial, detallar la cuestiones competenciales más relevantes y analizar la participación estatal y local en la elaboración del proyecto normativo”. En este punto además añade que “En cuanto a la participación estatal y local en la elaboración del proyecto se harán constar cuantas observaciones de naturaleza competencial se hayan suscitado, así como la forma en que dichas observaciones se hayan tomado en consideración en el texto finalmente propuesto”.

En el expediente remitido no consta la concesión de trámite de audiencia a la Administración del Estado, audiencia que si bien no se establece en ninguna norma como preceptiva, sí se considera muy conveniente en relación con materias en las que, como en el presente caso, confluyen competencias de diversas administraciones. Sobre este particular incide el Consejo de Estado en su Memoria del año 2008: “En la elaboración de disposiciones de carácter general cabe detectar un cierto desequilibrio en materia de audiencia entre las que concede la Administración General a las Comunidades Autónomas y las de éstas últimas a la primera. El propósito de los siguientes párrafos es argumentar la conveniencia y la viabilidad de imponer por Ley del Estado la obligación de que las Comunidades Autónomas concedan audiencia a la Administración General en el proceso de elaboración de sus disposiciones de carácter general que no sean estrictamente auto-organizativas y, de paso, sugerir que la práctica usual de la Administración General consistente en conceder audiencia a las Comunidades Autónomas en materias que afecten a sus competencias se generalice, convirtiéndose en trámite preceptivo. El ámbito propio de estas sugerencias parece que debiera restringirse al ejercicio de competencias compartidas.

»Si se prescinde de leyes singulares del Estado cuyo contenido incluye la obligación de conceder audiencia a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus normas de desarrollo, no existe ninguna ley de carácter



general que imponga la obligatoriedad de consulta a la Administración General en iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas, o a éstas cuando quien legisla es el Estado”.

Por lo tanto, al margen y con independencia de la invocación de principios como los de lealtad institucional o cortesía, la posibilidad de que cada Administración tenga la oportunidad de oír a la otra no sólo permite ponderar puntos de vista e informaciones no tenidas en cuenta, sino que cabría esperar que la generalización de la respectiva audiencia contribuya a disminuir la litigiosidad entre ambos órdenes político-administrativos.

En relación con el impacto presupuestario, en la Memoria se hace referencia al informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de 19 de diciembre de 2012, en el que se recuerda la necesidad de que en su momento sean sometidos a informe de la Consejería de Hacienda los futuros planes en los que se articulen las posibles medidas que la ley contempla acompañados de un estudio sobre su coste, a lo que se dará cumplimiento en el transcurso de su tramitación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo.

En lo demás, según se ha expuesto en los antecedentes, se han incorporado al expediente los informes preceptivos de acuerdo con el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio (Dirección de los Servicios Jurídicos, Dirección General de Presupuestos y Estadística, Secretario General de la Consejería proponente y Consejo Económico y Social de Castilla y León).

Debe recordarse, finalmente, que el expediente no contiene un índice de los documentos que lo integran, tal como exige el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, lo que dificulta su consulta y, en definitiva, retrasa su tramitación.

3ª.- Marco constitucional y normativo.

El anteproyecto entronca directamente con la Constitución y, en particular, con sus artículos 9.2 y 42, así como con el artículo 14; el primero de ellos impone a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar



la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social; el segundo dispone que el Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero, y orientará su política hacia su retorno. Por su parte el artículo 14 establece que “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

En el ámbito autonómico, el artículo 9 del Estatuto de Autonomía, que se refiere a los castellanos y leoneses en el exterior, dispone:

“1. Los ciudadanos oriundos o procedentes de Castilla y León que residan en otras Comunidades Autónomas de España o fuera del territorio nacional, así como sus asociaciones y centros sociales, tendrán el reconocimiento de su origen o procedencia y el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Castilla y León.

»2.Sin perjuicio de las competencias del Estado, una ley de las Cortes de Castilla y León regulará el alcance y contenido de dicho reconocimiento.

»3. Para facilitar lo anteriormente dispuesto, la Comunidad de Castilla y León podrá suscribir convenios con otras Comunidades Autónomas y solicitar del Estado que se adopten las previsiones oportunas en los tratados y convenios internacionales que se celebren”.

Por su parte, como ya se ha expuesto, el artículo 16 del Estatuto, en el que se enumeran los principios rectores de las políticas públicas, establece que “Los poderes públicos de Castilla y León deben orientar sus actuaciones de acuerdo con los principios rectores que establecen la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de sus competencias, deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de los siguientes objetivos:

»(...)

»8. El ejercicio efectivo del derecho de los ciudadanos de Castilla y León a vivir y trabajar en su propia tierra, creando las condiciones que favorezcan el retorno de quienes viven en el exterior y su reagrupación familiar”.



En relación con el ámbito competencial, el artículo 149.1.2ª de la Constitución dispone que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: "Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo". Al amparo de este precepto se dicta la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, que constituye el marco básico para establecer el deber de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como los mecanismos necesarios para la coordinación de sus actuaciones, en colaboración con la Administración Local, con los agentes sociales y con las organizaciones y asociaciones de emigrantes, exiliados y retornados.

De acuerdo con ello, el artículo 9 del Estatuto de Autonomía señala que los ciudadanos oriundos o procedentes de Castilla y León que residan en otras Comunidades Autónomas de España o fuera del territorio nacional, así como sus asociaciones y centros sociales, tendrán el reconocimiento de su origen o procedencia y el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Castilla y León. El alcance y contenido de dicho reconocimiento se regulará por una ley de las Cortes de Castilla y León, sin perjuicio de las competencias del Estado.

En su aplicación de este precepto se ha elaborado el anteproyecto de ley objeto del presente dictamen, que deroga la Ley 5/1986, de 30 de mayo.

El objeto de la norma proyectada, además de regular las medidas necesarias para garantizar la participación en la vida económica, social y cultural, así como en la toma de decisiones a través del Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León, en Castilla y León de los castellanos y leoneses en el exterior, detalla medidas sociales para facilitar el retorno de éstos y refuerza el papel que juegan las comunidades de castellanos y leoneses en el exterior

4ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

Consideraciones generales.

A.- Límites competenciales

La amplitud de materias sobre la que versa el anteproyecto obliga a extremar la cautela en orden a la necesidad de que sus previsiones respeten los



límites derivados del reparto competencial existente en cada una de ellas, en especial en aquellos casos en los que al Estado compete la normación básica (sanidad, educación, etc.) o exclusiva, como es el caso de la seguridad social o del empleo y relaciones laborales, en las que la Comunidad Autónoma detenta únicamente la competencia de ejecución.

El Estado tiene competencia exclusiva en materia de legislación civil, según establece el artículo 149.1.8ª de la Constitución, en materia de relaciones internacionales, de conformidad con lo indicado el artículo 149.1.3ª y en materia de emigración, tal como dispone en el artículo 149.1.2ª. Al amparo de este precepto se promulgó la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, que se configura como el marco básico para establecer el deber de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en relación con las asociaciones de emigrantes retornados y exiliados.

Asimismo, el artículo 149.1.1ª establece que el Estado tiene competencia exclusiva para “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”.

En este ámbito, por tanto, el anteproyecto habrá de respetar las “condiciones básicas” establecidas por el legislador estatal, lo cual si bien representa un límite a su capacidad normativa no la excluye pues, a tenor de la jurisprudencia constitucional que ha venido perfilando el sentido y alcance del artículo 149.1.1ª de la Constitución, dicho precepto, “más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione -mediante, precisamente, el establecimiento de unas “condiciones básicas” uniformes- el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales” (Sentencias del Tribunal Constitucional 98/2004, fundamento jurídico 3, y 178/2004, fundamento jurídico 7).

Desde una perspectiva de delimitación negativa, el Tribunal Constitucional ha manifestado que dicho precepto “no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan



a garantizar la igualdad”, de manera que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada de cada uno de aquellos derechos y deberes. En cuanto a su delimitación positiva, ha sentado que “las condiciones básicas hacen referencia al contenido primario (Sentencia del Tribunal Constitucional 144/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad”. En definitiva, según la doctrina constitucional, el artículo 149.1.1ª “constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante (...) que permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico” (Sentencias del Tribunal Constitucional 61/1997, fundamento jurídico 7, y 188/2001, fundamento jurídico 12).

B.- El carácter programático del anteproyecto.

La regulación contenida en el anteproyecto se orienta en gran medida, más que a definir directamente y concretar las condiciones para que los castellanos y leoneses en el exterior puedan disfrutar de sus derechos constitucionales, a prever que las Administraciones Públicas competentes en cada caso adopten las medidas necesarias para ese disfrute, orientando la actuación de los poderes públicos.

En este ámbito cabe señalar la escasa fuerza normativa de gran parte de los preceptos de la Ley proyectada, consistentes en meras declaraciones programáticas, pues tiende más a una formulación de intenciones que a la ejecución de acciones, por lo que se considera que requerirían una mayor concreción de derechos, garantías y medidas precisas para su efectividad.

En efecto, el articulado del anteproyecto se centra básicamente en prever actuaciones de las Administraciones Públicas competentes en cada caso, orientadas a la realización de acciones positivas acerca de la participación de los castellanos y leoneses en el exterior en la vida económica, social y cultural de Castilla y León y en la participación en la toma de decisiones que les afecten, así como la previsión de una política de retorno y el compromiso de que cooperará, facilitará, promoverá, fomentará, adoptará medidas, etc., para ello. En cualquier caso, ello no quiere decir que las medidas previstas carezcan



de eficacia, sino que la propia norma se refiere a las normas de desarrollo y actos de aplicación para la concreción de unas medidas que pueden requerir una mayor agilidad en su configuración concreta.

De acuerdo con ello, la disposición final del anteproyecto articula esa cooperación reglamentaria y remite a su aplicación posterior la eficacia concreta de las medidas ahora previstas de forma genérica. En particular, en esta disposición se autoriza al Gobierno autonómico y a la Consejería competente por razón de la materia “para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de esta Ley”.

Sin perjuicio de este posible desarrollo reglamentario, no debe olvidarse sin embargo que buena parte de los ámbitos de actuación que contempla el anteproyecto cuentan ya con leyes sectoriales, que integran igualmente el régimen jurídico a observar por los poderes públicos para dar efectividad a los mandatos de actuación que el anteproyecto les impone y que, en la medida en que se aparten o no se ajusten a las previsiones de la ley proyectada, precisarán de la necesaria modificación a fin de lograr la necesaria coherencia del ordenamiento jurídico que evite conflictos entre normas del mismo rango, no siempre de fácil solución.

En esta articulación normativa, y como límite también al desarrollo reglamentario previsto en la disposición final primera del anteproyecto, habrá de tenerse presente en cualquier caso, la reserva legal impuesta por el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía, que dispone: “Sin perjuicio de las competencias del Estado, una ley de las Cortes de Castilla y León regulará el alcance y contenido de dicho reconocimiento”. El capítulo II del título I del Estatuto regula también el derecho a la educación, a la salud, al acceso a los servicios sociales, los derechos laborales, los de las personas mayores y de los menores de edad, el derecho a la cultura y a la no discriminación por razón de sexo, aspectos todos ellos a los que, en mayor o menor medida, se refiere el anteproyecto.

Ha de notarse, por último, que esa falta de concreción de las medidas a adoptar se comunica al coste de su financiación, que dependerá de la ulterior concreción de sus previsiones generales. A ello se refiere el ya citado informe de la Dirección General de Presupuestos cuando indica, en relación con las actuaciones que se prevén para los ciudadanos castellano y leoneses en el exterior y para los retornados, que es preciso que aquéllas se concreten por la



Consejería de la Presidencia para determinar su repercusión en los presupuestos de ejercicios futuros, pues las citadas medidas se incluirán en el Plan 2013-2016, que se deberá remitir a la Consejería de Hacienda de acuerdo con lo establecido en el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, para determinar el impacto presupuestario que estas medidas suponen.

C.- Técnica normativa.

Procede realizar una referencia final a la conveniencia de aplicar en la elaboración de las normas unos criterios uniformes de técnica legislativa, pues ello ha de redundar en beneficio de la claridad de los textos legales y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los operadores jurídicos, en particular. En este sentido, es aconsejable seguir el ejemplo que proporciona la Administración del Estado, en cuyo ámbito existen unas directrices sobre técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, tal y como resulta plasmado en el documento elaborado por la entonces Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de normalización de expedientes tramitados ante órganos colegiados de gobierno.

En relación con ello, en los dictámenes emitidos sobre proyectos normativos, este Consejo Consultivo ha insistido de manera reiterada en la necesidad de concisión en la redacción de los textos y de precisión en la utilización de conceptos jurídicos. Asimismo, debe ponerse especial diligencia y atención en evitar contradicciones o desajustes entre los preceptos del texto que puedan generar dudas en su aplicación. También debe prescindirse del uso de términos y expresiones que, lejos de enriquecer las normas, producen confusión y falta de claridad de los textos.

Se sugiere por ello realizar una última revisión del anteproyecto a fin de corregir las indeterminaciones semánticas (vaguedad, ambigüedad), sintácticas o lógicas (lagunas, contradicciones o redundancias) que sean advertidas en el anteproyecto de ley.

Exposición de motivos.

De acuerdo con las mencionadas directrices sobre técnica normativa, la parte expositiva de la disposición cumple la función de describir su contenido, e indicar su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habili-



taciones en cuyo ejercicio se promulga. Si es preciso, resumirá sucintamente dicho contenido, a fin de lograr una mejor comprensión del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

En este caso, la finalidad de la regulación se describe con suficiente claridad en la exposición de motivos del anteproyecto, lo que ha de contribuir a una mejor interpretación y subsiguiente aplicación de la norma. Asimismo, las líneas generales de su contenido quedan reflejadas en ella a través de la descripción de los aspectos regulados en cada uno de los Títulos en los que se estructura el anteproyecto. Si bien hay que señalar que no se hace mención en la parte expositiva a todos los preceptos constitucionales que habilitan la aprobación de la norma.

Del mismo modo, dada la vocación de permanencia de la norma, no debería hacerse referencia a los datos estadísticos contenidos en el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero en esta exposición de motivos, por lo que se sugiere su eliminación.

Por último, debería incluirse un párrafo en el que se hiciera constar que el presente anteproyecto de ley será elevado a la Junta de Castilla y León y se aprobará por las Cortes de Castilla y León de acuerdo/oído el Consejo Consultivo de Castilla y León.

Título Preliminar. Disposiciones generales.

Artículo 1.- *Objeto.*

En la letra a) de este artículo se emplea el término "regular", lo que podría producir la equívoca impresión de que el legislador regional ostenta plenitud de potestad normativa sobre la materia, lo que no es correcto, puesto que, como se ha observado en párrafos anteriores, debe respetar la competencia estatal.

Por otra parte, la norma establece una distinción capital entre castellanos y leoneses de origen y castellanos y leoneses en el exterior, que va a provocar una diferencia sustancial de régimen jurídico entre unos y otros. Al respecto hay que señalar que la distinción de estos colectivos da lugar a una desigualdad



en el contenido de la ley, que dispensa un trato más favorable a los castellanos y leoneses de origen que a los otros. Pues bien, esta diferenciación jurídica de trato, que no se justifica ni explica en la Exposición de Motivos, es discutible desde el punto de vista técnico-jurídico.

En efecto, uno de los objetos de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, es establecer el marco jurídico y los instrumentos básicos para garantizar a la ciudadanía española en el exterior el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, en términos de igualdad con los españoles residentes en el territorio nacional, así como reforzar los vínculos sociales, culturales, económicos y lingüísticos con España y con sus respectivas nacionalidades y comunidades de origen.

Del mismo modo se pronuncia el artículo 1 de la Ley 8/2006, de 24 de octubre, del Estatuto de los Andaluces en el mundo, y de la Ley 6/2009, de 17 de diciembre, del Estatuto de los Extremeños en el Exterior.

Este Consejo Consultivo considera que en el presente artículo, cuyo fin es determinar el objeto de la ley, no debe efectuarse una distinción entre castellanos y leoneses de origen y castellanos y leoneses en el exterior (que luego se verá concretada en las definiciones del artículo 2), puesto que en aplicación de la ley estatal, que constituye el marco básico como ya se ha indicado, el objeto de la presente ley es establecer el marco jurídico y los instrumentos básicos para garantizar a los castellanos y leoneses en el exterior, independientemente de que sean de origen o no, de conformidad con lo que establece el artículo 2 de la presente norma, el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, en términos de igualdad con los castellano y leoneses residentes en Castilla y León así como reforzar los vínculos sociales, culturales, económicos y lingüísticos con ésta Comunidad.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Por otro lado, esta diferenciación capital que introduce la norma entre un tipo y otro de castellanos y leoneses no está prevista en el artículo 9.1 del Estatuto, que no distingue entre ellos.



Artículo 2. –Definiciones.

El apartado 3 c) del citado artículo, al referirse a los descendientes, debe concretar hasta qué grado se extiende. Sería plausible tener como referencia lo establecido en la norma estatal, al configurarse ésta como marco básico y referirse en su artículo 2, "ámbito subjetivo", "A los familiares de los anteriormente mencionados, entendiéndose por tales el cónyuge no separado legalmente o la pareja con la que mantenga una unión análoga a la conyugal, en los términos que se determinen reglamentariamente, y los descendientes hasta el primer grado, que tengan la condición de personas con discapacidad o sean menores de 21 años o mayores de dicha edad que estén a su cargo y que dependan de ellos económicamente".

Título II. Castellanos y leoneses en el exterior y ciudadanos retornados a Castilla y León.

Capítulo V. Retorno

Artículo 21. Política integral de retorno.

Con carácter general el apartado 1 dispone que, sin perjuicio de las medidas específicas contempladas en la normativa estatal y en la presente ley, los poderes públicos promoverán una política integral para facilitar el retorno; asimismo, prevé que se removerán los obstáculos que dificulten su integración social y laboral, con particular atención a las situaciones de especial necesidad, a los menores desprotegidos y a las víctimas de violencia de género.

Los apartados 2 y 3 del citado artículo prevén medidas específicas de apoyo, que consisten en el asesoramiento y orientación sobre la política integral de retorno a la Comunidad y las medidas y programas establecidos y, por otro lado, facilitar el desplazamiento de retorno a la Comunidad de Castilla y León de aquellos castellanos y leoneses de origen que decidan fijar su residencia en la Comunidad y se encuentren en situación de especial necesidad por razones socioeconómicas, de edad o de salud.

Si bien se contemplan medidas específicas de apoyo, podría considerarse la oportunidad de adoptar una previsión general relativa a las medidas que se consideren adecuadas para facilitar el retorno, dentro de las cuales podría



contemplarse la promoción del acceso a la vivienda de los emigrantes retornados, con especial consideración de las necesidades específicas de este colectivo.

Título III. Coordinación de las actuaciones.

Artículo 25. *Órgano autonómico de coordinación y participación.*

El artículo 53 de la Ley 3/2001, de 3 de julio establece que la disposición por la que se constituya un órgano colegiado deberá prever necesariamente:

- "a) Sus fines y objetivos.
- »b) Su adscripción administrativa.
- »c) La composición y los criterios para la designación de sus miembros o su titularidad, y del secretario, en todo caso.
- »d) Las funciones de decisión, propuesta, informe, seguimiento o control, así como cualquier otra que se le atribuya.
- »e) La dotación de los créditos necesarios, en su caso, para su funcionamiento".

El artículo 54 del mismo texto legal se refiere "al Secretario del órgano colegiado, que deberá ser calificado en la norma de creación como miembro del propio órgano o simplemente como participante en su condición de funcionario (...)".

La indeterminación del texto sometido a consulta impide a este Consejo Consultivo pronunciarse sobre los diversos aspectos de la regulación de este órgano ya que, más que crearlo, realmente lo que se hace es habilitar su creación.

Como ha mantenido este Consejo Consultivo en reiteradas ocasiones, la colaboración entre ley y reglamento debe establecerse para completar la regulación pretendida, actuando la técnica de la remisión normativa como legítimo cauce de conexión entre ambos tipos de normas, aunque el ajuste



entre la norma reenviante y la reenviada ha de producirse sobre los criterios materiales que establezca la primera, ya que, de otro modo, el titular de la potestad reglamentaria carecería de elementos sobre los que efectuar el desarrollo y se resentiría la armonía del sistema que pretende la Ley.

Por otra parte, no se concreta la denominación del órgano colegiado que pretende crearse y que parece sustituir al Consejo de las Comunidades Castellano-Leonesas asentadas fuera del territorio de la Comunidad, creado por la Ley 5/1986, de 30 de mayo, y tampoco se determinan de forma clara sus fines y objetivos.

En cuanto a la composición y los criterios para la designación de sus miembros o su titularidad, así como del secretario, sólo se prevé en el apartado 2 que "En este órgano estarán representadas, al menos las Administraciones Públicas en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, los agentes sociales vinculados al ámbito de la emigración, personas de reconocido prestigio en la educación, la cultura la economía y la vida social en la Comunidad, así como las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de Castilla y León, en los términos que establezca su normativa reguladora".

Se considera por ello que debe completarse la regulación del referido órgano autonómico, de acuerdo con las previsiones que se recogen en el artículo 53 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, ante transcrito.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

El artículo 11 del texto proyectado dispone, por su parte, que los castellanos y leoneses en el exterior podrán participar, a través de sus representantes, en los órganos consultivos de emigración de Castilla y León, en la forma que se establezca en la normativa reguladora de cada órgano.

Sin perjuicio de lo ya manifestado acerca de la indeterminación de la composición del órgano, debería establecerse expresamente que contará con representación de las comunidades castellanas y leonesas en el exterior y de los colectivos castellanos y leoneses de emigrantes retornados.



Disposición adicional.

Esta disposición prevé que, con carácter general, no se exigirá el requisito de residencia previa mínima en la Comunidad de Castilla y León a las personas incluidas en el ámbito de aplicación de la presente ley, para el acceso a aquellas prestaciones y servicios que, en el marco de sus competencias, efectúe la Administración de la Comunidad de Castilla y León para favorecer su integración socioeconómica, educativa y cultural, así como su salud y su bienestar social, personal y familiar, salvo que así se establezca en las convocatorias o normativa reguladora de cada una de ellas, sin perjuicio de la necesidad de cumplir los restantes requisitos y condiciones establecidos.

Si bien las disposiciones adicionales pueden contener regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado y excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, ello será así cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado. Por esta razón se considera más adecuado que la presente excepción de residencia previa mínima sea objeto de regulación en la parte dispositiva del texto; más en concreto en el artículo que determina el ámbito de aplicación de la norma.

Disposición derogatoria.

Al tratarse sólo de una disposición derogatoria debería figurar el término "única", de conformidad con las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

Con carácter general, debe advertirse que las cláusulas genéricas de derogación, del tipo "quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a la presente Ley", 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 sus Dictámenes 1/2003, de 9 de diciembre, 534/2004, de 30 de agosto, y 452/2007, de 21 de junio.

También la Orden ADM/1835/2010, que aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, señala que "las derogaciones deben ser expresas, por lo que deben



evitarse, en la medida de lo posible, las derogaciones genéricas que añaden dificultad a la integración del sistema jurídico, y crean una inseguridad que, en última instancia, eleva los costes para ciudadanos y empresas al exponerles a mayores costes en asesoramiento jurídico”.

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

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

Esta disposición prevé la entrada en vigor de la ley el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Castilla y León, previsión que no se justifica de forma suficiente.

De conformidad con la doctrina del Consejo de Estado, de no existir razones para suprimirla, se considera aconsejable mantener las reglas generales que el ordenamiento jurídico ofrece sobre la *vacatio legis*. Por ello, ante la falta de justificación que aclare la razón por la que la norma debe entrar en vigor al día siguiente de su publicación, se propone que se mantenga la regla general de entrada en vigor a los 20 días de su publicación en el Boletín Oficial, con el fin de facilitar a sus destinatarios el conocimiento y comprensión de la norma antes de su efectiva aplicación.

III CONCLUSIONES

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

Atendidas las observaciones formuladas a la letra a) del artículo 1 y al artículo 25, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”, y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

aprobación el anteproyecto de ley de la Ciudadanía Castellana y Leonesa en el exterior.

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