



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

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 14 de septiembre de 2006, ha examinado la *consulta facultativa planteada por el Presidente de la Junta de Castilla y León, en relación con la reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León*, 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 20 de julio de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la *consulta facultativa planteada por el Presidente de la Junta de Castilla y León, en relación con la reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 21 de julio de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 713/2006, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Por Acuerdo de la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia conjuntamente a todos los Consejeros.

**Primero.-** El Presidente de la Junta de Castilla y León solicita del Consejo Consultivo un dictamen sobre la reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León, adjuntando un texto elaborado por los dos Grupos Parlamentarios mayoritarios de las Cortes de Castilla y León, que posteriormente se tramitará como proposición de ley.



**Segundo.-** El texto objeto de la solicitud de dictamen se presenta con la apariencia y estructura propia de un nuevo Estatuto de Autonomía, y como tal consta de 90 artículos, distribuidos en un título preliminar y siete títulos, con sus correspondientes capítulos, tres disposiciones adicionales, tres transitorias, una disposición derogatoria y otra final.

El preámbulo, después de una breve introducción histórica, describe también de forma resumida el papel desempeñado, en España, Europa y América, y los rasgos esenciales que caracterizan a Castilla y León como Comunidad, para referirse posteriormente a su autogobierno a partir de la Constitución de 1978, la aprobación de su Estatuto de Autonomía, sus dos posteriores reformas y la justificación de la nueva reforma estatutaria, a cuyo contenido se refiere brevemente.

El contenido de los títulos puede sintetizarse del siguiente modo:

- Título preliminar (artículos 1 a 6), bajo la rúbrica de “La Comunidad de Castilla y León”, se dedica a la formulación de disposiciones generales y a determinar el ámbito territorial, la sede, los valores esenciales, los símbolos y la fiesta oficial de la Comunidad.

- Título I (artículos 7 a 17), bajo la rúbrica de “Derechos y principios rectores”, se dedica a la formulación de disposiciones generales (capítulo I), de los derechos de los castellanos y leoneses (capítulo II), de los principios rectores de las políticas públicas de Castilla y León (capítulo III) y de las garantías de los derechos y principios estatutarios (capítulo IV).

- Título II (artículos 18 a 41), bajo la rúbrica de “Instituciones de autogobierno de la Comunidad”, se dedica a la regulación de las Cortes de Castilla y León (capítulo I), del Presidente de la Junta de Castilla y León (capítulo II), de la Junta de Castilla y León (capítulo III), de las relaciones entre las Cortes de Castilla y León y la Junta de Castilla y León y su Presidente (capítulo IV) y del Poder Judicial en Castilla y León (capítulo V).

- Título III (artículos 42 a 55), bajo la rúbrica “De la Organización Territorial”, se dedica a la regulación de los entes locales (capítulo I), de las



relaciones entre la Comunidad y los Entes Locales (capítulo II) y de las Haciendas Locales (capítulo III).

- Título IV (artículos 56 a 67), bajo la rúbrica de "Relaciones institucionales y acción exterior de la Comunidad de Castilla y León", se dedica a la regulación de las relaciones con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas (capítulo I), de las relaciones con la Unión Europea y participación en la política europea del Estado (capítulo II) y de la acción exterior de la Comunidad (capítulo III).

- Título V (artículos 68 a 76), bajo la rúbrica de "Competencias de la Comunidad", sin división en capítulos, se dedica a la regulación de los diferentes tipos de competencias de la Comunidad según las materias.

- Título VI (artículos 77 a 89), bajo la rúbrica de "Economía y Hacienda", se dedica en sendos capítulos a la regulación de la economía y de la hacienda.

- Título VII (artículo 90) lleva la rúbrica de "Reforma del Estatuto".

Las tres disposiciones adicionales se refieren a diferentes cuestiones, como son, respectivamente, los tributos cedidos, la convergencia interior y los medios de comunicación públicos; y las tres disposiciones transitorias, a su vez, a la Comisión Mixta, a la aplicación transitoria de la legislación estatal y a la segregación de enclaves. Por último, el texto de la propuesta de reforma del Estatuto se cierra con una disposición derogatoria genérica y otra final acerca de la entrada en vigor.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

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



El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente caso con carácter facultativo, de acuerdo con lo previsto por el artículo 5 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno la emisión del dictamen por Acuerdo de la Sra. Presidenta, al amparo de lo establecido en el artículo 19.3 de la Ley 1/2002.

## **2ª.- Admisibilidad de la consulta.**

Como consulta facultativa planteada por el Presidente de la Junta de Castilla y León, su admisión a trámite se encuentra en principio condicionada, de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 5.1 de la Ley 1/2002, a que se trate de un asunto que por su especial trascendencia o repercusión lo requiera, extremo éste cuya concurrencia no encierra en el presente caso duda alguna, ya que como se ha expuesto la consulta planteada versa sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la propia Constitución establece en su artículo 147.1 que los Estatutos de Autonomía “serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”.

Además, el asunto sometido a consulta, según dispone el artículo 5.1, no debe ser ninguno de los incluidos en el artículo 4 de la Ley como sometidos a dictamen preceptivo del Consejo. En este sentido se ha pronunciado también el Consejo de Estado en su Dictamen 590/1999, de 20 de mayo, que recoge la doctrina ya expuesta en la Memoria de dicho Alto Cuerpo Consultivo del año 1983, así como este Órgano Consultivo, entre otros, en sus Dictámenes 174/2004, de 9 de junio, y 491/2004, de 3 de agosto.

En el presente caso tampoco existe duda acerca del cumplimiento en este punto de lo dispuesto en el mencionado artículo 5.1 de la Ley 1/2002, ya que lo que se somete a consulta no es un anteproyecto de reforma del Estatuto de Autonomía elaborado por la Junta de Castilla y León, previsto en el artículo 4.1 a) de la Ley 1/2002 como asunto en el que este Consejo debe ser consultado preceptivamente. Por otra parte, tampoco se trata de una proposición de ley, ya que la remisión a este Consejo ha tenido lugar antes de su presentación para su tramitación ante las Cortes de Castilla y León.



### **3ª.- Consideraciones de carácter general.**

#### **A) Justificación de la presente reforma y antecedentes.**

Como se manifiesta en el propio preámbulo, se plantea una nueva reforma del Estatuto de Autonomía, "tan oportuna como necesaria" según sus palabras; reforma que sería la tercera en la vida del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, después de vicisitudes diversas, cuyo solución requirió incluso la aprobación de una Ley Orgánica, 5/1983, de 1 de marzo, para permitir la incorporación de la provincia de Segovia al proceso autonómico de Castilla y León.

La primera de las reformas del Estatuto vino determinada por la aspiración de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143, entre las que se encuentra Castilla y León, a obtener la igualación competencial con aquellas otras Comunidades que lo hicieron al amparo del artículo 151, ambos de la Constitución.

Así, el instrumento que los Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992 previeron para lograr aquella equiparación fue el de la aprobación, de acuerdo con el artículo 150.2 de la Constitución (en adelante, CE), de una ley orgánica de transferencia de competencias dirigida a aquellas Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE. La promulgación de dicha Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, dio lugar a la aprobación, a su vez, de las correspondientes reformas estatutarias, en el caso de Castilla y León mediante la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, que amplió considerablemente el número y categoría de las competencias de la titularidad de la Comunidad Autónoma.

La segunda de las reformas, materializada mediante la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, vino a incidir en los aspectos institucionales más que la reforma anterior, reconociendo como valores esenciales la lengua castellana y el patrimonio artístico, histórico y natural, y previendo la creación de entes como el Consejo de Cuentas o el propio Consejo Consultivo, sin dejar de profundizar en la capacidad de autogobierno de la Comunidad hasta alcanzar niveles de autonomía muy similares a los que disfrutaban las Comunidades constituidas al amparo del artículo 151 CE.



Con esta tercera reforma, volviendo al propio texto objeto de dictamen, el Estatuto de Autonomía asume la experiencia institucional acumulada desde la creación de la Comunidad, poniéndola al servicio de las personas mediante la formulación de los correspondientes catálogos de derechos y deberes; ello sin perder de vista una vez más la aspiración a la equiparación de competencias al más alto nivel, el perfeccionamiento de los instrumentos de autogobierno y la necesidad de una financiación adecuada.

Esta iniciativa supone un paso más en el proceso de descentralización territorial del poder estatal iniciado con la Constitución de 1978 y la erección de las Comunidades Autónomas regidas por su norma institucional básica que son sus Estatutos de Autonomía.

### **B) Marco normativo y jurisprudencia constitucional.**

El proceso que se abre en la Comunidad de Castilla y León con el anuncio de la tramitación como proposición de ley del texto remitido a este Consejo Consultivo para su dictamen ha de estar revestido de las mismas garantías y requisitos de procedimiento que los observados en las reformas anteriores; no en vano las modificaciones estatutarias, para llegar a ser reconocidas y amparadas como parte del ordenamiento jurídico estatal (artículo 147.1 CE), exigen para su aprobación el concurso de las voluntades tanto de las Cortes de Castilla y León como de las Cortes Generales, que pondrán en su caso fin al procedimiento mediante la correspondiente ley orgánica de modificación del texto anterior (artículos 81 CE y 55 del Estatuto de Autonomía).

Los efectos de esta aprobación los resume la STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 1, al afirmar que “la aprobación de los Estatutos de Autonomía por ley orgánica no constituye un simple revestimiento formal de una norma propiamente autonómica sino la incorporación, definitiva y decisiva, de la voluntad del legislador estatal a la configuración de lo que por su contenido, constituye la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma”.

Todavía más, al constituir los estatutos de autonomía un complemento de las previsiones del poder constituyente en relación con la vertebración territorial del Estado, sus normas se incluyen en el denominado “bloque de la constitucionalidad” y, en consecuencia, conforme al artículo 28.1 de la Ley



Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional: “Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de estas”.

Una vez aprobada la modificación del Estatuto, éste resulta indisponible a la sola voluntad de una de las partes que han contribuido a su generación; en palabras del Tribunal Constitucional, STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4, “el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución; esto es, la constitucionalidad de un precepto estatutario sólo puede enjuiciarse sobre la base de su conformidad con la norma fundamental”.

### **C) Sobre la reforma del Estatuto de Autonomía.**

La consideración que a este Consejo Consultivo puede merecer una iniciativa como la que motiva el presente dictamen no puede dejar de ser positiva, si con ello viene a reforzarse la identidad colectiva de los castellanos y leoneses, plasmada en un Estatuto de Autonomía que reconoce junto a un pasado histórico digno de orgullo unos valores esenciales cristalizados en la lengua castellana y un patrimonio común artístico y natural.

Por otra parte, desde el plano jurídico y político, una reforma estatutaria como la presente debe necesariamente propiciar un avance en el proceso dirigido a la obtención por parte de los castellanos y leoneses de un cada vez mayor protagonismo y participación en la administración de los propios intereses mediante la asunción de nuevas competencias como las relativas, al menos, a la gestión de nuestros recursos hídricos o a la seguridad pública, la culminación de otras asumidas en tiempos no lejanos como la educación y la sanidad, la posible disposición de medios de comunicación social de titularidad y gestión pública autonómica y, en fin, el reconocimiento expreso de otras muchas relacionadas con las ya ejercidas, hechos que sin duda van a contribuir a mermar o eliminar las diferencias, discrepancias o litigios que ineludiblemente se plantean entre quienes día a día ejercen las competencias y funciones que exige la acción de gobierno.



Sin embargo, no por ello el Consejo Consultivo puede dejar de realizar las pertinentes observaciones, si considera que el documento examinado encierra propuestas no conformes con el texto fundamental, ya que constituye la primera función de este Órgano verificar la constitucionalidad de las iniciativas y proyectos sometidos, preceptiva o facultativamente, a su parecer.

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

Adentrándonos en el contenido del texto de la reforma remitido para su dictamen, se observa, en primer lugar, que la redacción del preámbulo está enfocada en su mayor parte, si exceptuamos la introducción histórica que contiene, a una breve descripción de las reformas ya sufridas por el Estatuto, para pasar luego a justificar y resumir la modificación que ahora se pretende.

Convendría sin embargo, a juicio de este Consejo Consultivo, que el Estatuto de Autonomía, que aunque realmente sólo va a ser objeto de una reforma parcial de su contenido ésta se va a plasmar en la aprobación de un nuevo y completo texto normativo, dispusiera de un preámbulo con una redacción más alejada del concreto momento en que se lleva a cabo la modificación y comprensiva no sólo del presente de la Comunidad sino también de su pasado histórico y de su proyección de futuro.

Nótese al respecto que una cosa es la exposición de motivos que se contiene en el texto que va a tramitarse como proposición de ley de reforma del Estatuto y otra el preámbulo del Estatuto resultante. Y así como aquélla debe explicar la reforma en concreto, éste debe tener un alcance más general.

Desde otro punto de vista, la estructura cívico-política que en la actualidad es reconocida como Castilla y León descansa en la Constitución de 1978, expresión de la voluntad de los españoles, al margen de pretéritos episodios históricos alejados de las actuales categorías políticas de base ciudadana y democrática.

Se entiende así conveniente llevar a cabo en el preámbulo un engarce con la historia de los pueblos que constituyen el antecedente, más o menos remoto, de la actual Comunidad de Castilla y León, procurando no limitarlo ni en el tiempo ni en el espacio a algunas particularidades altomedievales y dando





cabida a otros acontecimientos que pudieron también conformar la relación de Castilla y León con el resto de España, Europa y América. Para ello, sería conveniente que se contase con la colaboración de especialistas en la Historia de España.

## **5ª.- Observaciones al contenido del articulado de la reforma.**

### **TÍTULO PRELIMINAR**

#### ***La Comunidad de Castilla y León***

##### **1.- Observaciones generales**

El título preliminar (artículos 1 a 6) con el que se inicia el articulado del texto de la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León contiene, al igual que el vigente, una serie de disposiciones de carácter general, aunque ya no bajo la rúbrica de "Disposiciones generales", sino con la de "La Comunidad de Castilla y León".

En este título se incluyen algunos de los contenidos exigidos a los estatutos en el artículo 147.2 CE al definirlos como la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma; en concreto, la denominación de la Comunidad que mejor corresponde a su identidad histórica, la delimitación de su territorio, la previsión de la regulación de las sedes de sus instituciones autónomas propias, junto con los símbolos de la Comunidad, incluyéndose como novedad la fiesta oficial de aquella, así como un artículo dedicado a la lengua castellana y al patrimonio lingüístico de la Comunidad. Por otra parte, los extremos relativos al ámbito personal y a los derechos, libertades y deberes de los ciudadanos de Castilla y León pasan a formar parte del nuevo título I sobre "Derechos y principios rectores", junto con lo relativo a las Comunidades situadas en otros territorios, que también pasa a formar parte del título I citado.

Respecto de este cambio sistemático en relación con el vigente Estatuto de Autonomía, debería considerarse la posibilidad, dado su contenido, de mantener los artículos 7 "Ámbito personal" y 9 "Comunidades situadas en otros territorios" en este título preliminar.



## **2.- Observaciones al articulado**

Con relación a este título, a juicio de este Consejo Consultivo deben examinarse los siguientes artículos: artículo 1.1 y 2 “Disposiciones Generales”; artículo 2 “Ámbito territorial”; artículo 5.1 y 2 “La lengua castellana y el patrimonio lingüístico de la Comunidad” y el artículo 6 “Símbolos de la Comunidad y fiesta oficial”.

### **Artículo 1.1. *Disposiciones generales.***

En el artículo 1, bajo la rúbrica de “Disposiciones Generales”, se recoge como novedad que “Castilla y León es una comunidad histórica y cultural que tiene su origen en los antiguos Reinos de León y de Castilla”.

El texto de la reforma, al calificar la comunidad como “histórica y cultural”, evidencia la pretensión de reforzar la identidad de la Comunidad Autónoma. Se sigue así la estela del actual proceso de reformas estatutarias vivido en nuestro país.

Respecto a la consideración de Castilla y León como “comunidad histórica” el parecer de este Consejo Consultivo puede resumirse en los siguientes términos:

Una de las cuestiones a la que más trascendencia viene concediéndose en los últimos años es la relativa al significado de la expresión “comunidad histórica”. Lo cierto es que, según la Constitución de 1978, sólo merecerían estrictamente el calificativo de “comunidades históricas” aquéllas a las que se refiere su disposición transitoria segunda (el País Vasco, Cataluña y Galicia), que contemplaba un régimen especial y, en cierta medida, privilegiado, en virtud del cual se concedía a los territorios aludidos la posibilidad de acceder de manera inmediata a un nivel competencial más avanzado y la aplicación de un procedimiento simplificado de elaboración del proyecto de Estatuto, si bien esta vía de acceso al autogobierno no condicionaba, en forma alguna, el nivel de competencias que podían asumir las restantes partes del territorio.

Ahora bien, dado el tiempo transcurrido desde la aprobación de los estatutos de autonomía (más de veinte años en cualquier caso), y que, en definitiva, se encuentra depositada en las propias Comunidades la iniciativa



para la asunción de nuevas competencias (artículo 148.2 CE), sería posible establecer al respecto las siguientes conclusiones:

1ª.- Que la circunstancia histórica relativa a la aprobación en referéndum de un Estatuto de Autonomía durante la segunda República fue contemplada de manera específica por el legislador constituyente en la disposición transitoria segunda.

2ª.- Que tal circunstancia histórica ha sido ya suficientemente ponderada y atendida, al permitir a los territorios aludidos acceder con mayor rapidez a un nivel de autonomía más alto, mientras que los demás han debido seguir un procedimiento más complejo y prolongado en el tiempo.

3ª.- Y que, finalmente, tal disposición no ampara en modo alguno la introducción de diferencias, con carácter indefinido o permanente, entre distintos niveles de competencia a los que pueden acceder las Comunidades Autónomas, sino que tales diferencias responden en exclusiva, al día de hoy, a otras circunstancias, entre las cuales resulta especialmente significativa la propia voluntad de cada una de las Comunidades Autónomas en tal sentido.

Desde otro punto de vista, la Constitución también proclama, en su disposición adicional primera, que "ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales". El Tribunal Constitucional (Sentencia 76/1988, de 26 de abril) ha recordado no sólo cuáles son esos territorios sino, en particular, que la actualización general de dicho régimen foral debe llevarse a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía e interpretarse siempre desde la perspectiva de la superior jerarquía de la Constitución.

Las dificultades sobre la interpretación de lo previsto en el artículo 149.1.8ª CE, cuando alude a la "conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan", en nada debería repercutir sobre la cuestión, mucho más general, del nivel de competencias que puede pretender legítimamente alcanzar cada una de las Comunidades Autónomas en todos y cada uno de los ámbitos y materias enumerados en los artículos 148 y 149 de la propia Constitución.

Asimismo, ha de tenerse presente que la Constitución, en su artículo 2, reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y



regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas. Nacionalidades y regiones pueden acceder al mismo nivel de autogobierno, sin que puedan justificarse otras singularidades que las expresamente previstas en aquélla, al margen, desde luego, de la concreta denominación empleada por las diferentes Comunidades Autónomas. Así, con independencia de la denominación por la que se opte (comunidad histórica, nacionalidad, nacionalidad histórica, región...) todas las Comunidades, sin excepción, tienen hoy derecho a alcanzar el mismo nivel competencial, como fruto del pacto constitucional y de la voluntad democráticamente expresada. No es posible deducir otros hechos diferenciales que los que marca el reconocimiento de la diversidad en los estrictos términos previstos en nuestra Constitución, como las referidas a la lengua propia (artículos 3 y 148.1.17ª CE), al derecho foral (artículo 149.1.8ª CE), a la insularidad o al carácter uniprovincial.

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido explícita al interpretar el alcance de la disposición adicional primera. Así, ha enfatizado que no es un título autónomo de competencias para los territorios forales (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre; 76/1988, de 26 de abril; 140/1990, de 20 de septiembre; 159/1993, de 6 de mayo, entre otras). También ha señalado que “nada impide que la atribución competencial de una determinada competencia como propia de alguna Comunidad Autónoma encierre también el reconocimiento de uno de los derechos históricos a que hace referencia la disposición adicional primera de la norma fundamental” (STC 94/1985, de 29 de julio).

Por tanto, si se asumen las premisas anteriores, la denominación de Castilla y León realizada en el texto de la reforma del Estatuto remitido a consulta como “comunidad histórica y cultural”, no resulta contraria a la Constitución, siendo la manifestación del sentimiento que se tiene como pueblo políticamente organizado como Comunidad Autónoma.

### **Artículo 1.2. *Disposiciones generales***

En este apartado se señala de forma novedosa, respecto al vigente Estatuto, que “la Comunidad de Castilla y León, como región de Europa, asume los valores de la Unión Europea y vela por el cumplimiento de sus objetivos y por la defensa de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico europeo”.



Un precepto idéntico se recoge en el artículo segundo de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Respecto a la participación de las regiones en los procedimientos para la adopción y la ejecución de las políticas, normas y decisiones de las instituciones de la Unión Europea, ha de tenerse presente que, aun en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa –todavía no en vigor–, el protagonismo en la vida política de la Unión Europea continúa correspondiendo a los estados miembros. En dicho Tratado se concretan algunas propuestas tendentes a que la dimensión regional tenga reconocimiento en la Unión Europea, si bien parte del principio de que deben ser los estados miembros los que refuercen los mecanismos internos de participación de las regiones y de las colectividades territoriales, en particular de las dotadas de poderes legislativos, en el proceso con arreglo al cual se forma la voluntad del Estado en el ámbito de los asuntos europeos que revistan para ellas un interés específico.

Por su parte el Tribunal Constitucional ha considerado que el desarrollo y ejecución en España de las normas comunitarias no puede encuadrarse automáticamente en la competencia exclusiva del Estado sobre las relaciones internacionales, sino que debe ser llevado a cabo por el ente, Estado o Comunidades Autónomas, que tengan la competencia para llevar a cabo la actuación de la que se trate en desarrollo o aplicación de las normas comunitarias sobre las materias a las que dichas normas afecten (SSTC 252/1988, 76/1991 y 79/1992).

Por tanto, la Comunidad Autónoma como región de Europa tiene su razón de ser en tanto en cuanto forma parte de un estado miembro de la Unión Europea, en este caso de España. Así, asume los valores de la Unión Europea, no tanto como región de Europa sino como región de España, como estado miembro de la Unión Europea.

En consecuencia no se hace observación alguna a lo establecido en el citado apartado 2 del artículo 1, siempre y cuando no se pretenda a través del mismo dar un papel a la Comunidad Autónoma en sus relaciones con la Unión Europea que no tiene apoyo en la Constitución, ni en las normas estatales y comunitarias. Debe recordarse que el Comité de las Regiones se configura



como el instrumento principal de participación de éstas en la vida política de la Unión Europea y que dicho órgano es fundamentalmente consultivo. Asimismo, no se contempla la posibilidad de una representación directa e individual de las regiones ante el Consejo de Ministros. Cuando la legislación del Estado permite que representantes regionales formen parte de la delegación estatal ante el Consejo de Ministros, aquéllos disponen de una representación colectiva, que opera como vehículo de expresión de las opiniones y los intereses colectivos de las regiones que forman el Estado, y no del interés particular de la región de la cual aquél proviniera.

### ***Artículo 2. Ámbito territorial.***

La delimitación del territorio es una mención obligatoria en los estatutos de autonomía, según preceptúa el apartado 2.b) del artículo 147 CE, es consustancial a la creación de todo ente territorial, como es el caso de las Comunidades Autónomas.

El criterio más común, seguido en casi todos los estatutos, consiste en referir la delimitación territorial a las dos entidades administrativas menores preexistentes; esto es, a los municipios integrados a su vez en las provincias. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 99/1986, de 11 de julio, ha distinguido netamente dos categorías dentro del criterio común referido.

Así, se señala en la citada sentencia que “en unos casos, el territorio de la Comunidad Autónoma es definido por relación al de los municipios integrados en la provincia o provincias que contribuyen a crear el nuevo Ente autónomo (art. 143.1 CE) y acceden así a su autogobierno. Este tipo de delimitación del territorio autonómico –que se halla entre otros en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León–, supone, en sentido estricto, una definición del ámbito espacial de aplicabilidad de las disposiciones y actos de la Comunidad Autónoma, mas no una determinación de cuál sea el espacio natural geográfico, al que desde su entrada en vigor se extienda el Estatuto de Autonomía, pues la identificación de los territorios provinciales integrados en la Comunidad no es, al mismo tiempo, identificación de los límites geográficos de todos y cada uno de ellos. Puede decirse así que en este modo de delimitar el territorio autonómico se actúa mediante normas cuyo objeto no es, en rigor, el territorio mismo, sino el ámbito espacial de aplicación de los actos y disposiciones jurídicas pertenecientes al subsistema normativo de cada Comunidad Autónoma”. En estos casos, indica la



citada sentencia que “la modificación territorial que no lleve consigo una alteración de la configuración provincial de la Comunidad Autónoma no entraña, en principio, una revisión formal del Estatuto, ya que en tanto las provincias subsistan con identidad propia, las alteraciones que pueden experimentar sus territorios, aun cuando suponga también una modificación en el territorio de la Comunidad, no implican cambio de contenido en las normas”.

La segunda categoría es descrita así: “En otros casos, lo normado no es ya tan sólo el ámbito de aplicabilidad de las disposiciones autonómicas y de los actos de sus órganos, sino el territorio mismo como espacio natural. Se introduce así en el Estatuto una específica garantía territorial mediante la cual los límites geográficos con los que se constituyó al nacer la Comunidad Autónoma quedan consagrados en su norma institucional básica (...). Esta segunda forma de delimitación del territorio impide toda alteración del mismo que no se realice mediante el procedimiento establecido para la revisión del Estatuto, a no ser que en éste se contengan reglas específicas para llevar a cabo dichas alteraciones”.

Según la referida sentencia, en aquellos estatutos de autonomía en los que la delimitación del territorio se formule introduciendo una referencia a “los límites actuales”, se produce con ello «una específica garantía territorial mediante la cual los límites geográficos con los que se constituyó al nacer la Comunidad Autónoma quedan consagrados en su norma institucional básica» con la importante consecuencia de que la alteración de la delimitación inicial sólo podrá llevarse a cabo «mediante el procedimiento establecido para la revisión del Estatuto».

Por tanto, a la luz de la doctrina expuesta, este Consejo Consultivo considera correcta jurídicamente la inclusión del término “actuales”, por las razones formuladas. Del mismo modo se recoge en otros estatutos de autonomía, como es el caso de Andalucía, Galicia o Murcia.

**Artículo 5. *La lengua castellana y el patrimonio lingüístico de la Comunidad.***

En primer lugar, debe hacerse mención al título del precepto, que, a juicio de este Consejo Consultivo, no es muy acertado, puesto que parece que la lengua castellana no forma parte del patrimonio lingüístico de la Comunidad,



lo cual sería absurdo, y sí el leonés, que no tiene la consideración de lengua, sino de modalidad lingüística. Al respecto, la Constitución, en su artículo 3.3, dispone que “la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección”.

El artículo 5 de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía debe ser analizado con relación y referencia directa al artículo 3 CE y de la jurisprudencia constitucional recaída a propósito de su interpretación.

El artículo 3 CE consta de tres apartados, según los cuales:

“1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.

»2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.

»3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección”.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 82/1986, de 26 de junio, ha interpretado el artículo 3 CE afirmando lo siguiente:

“La Constitución española de 1978 reconoce la realidad plurilingüe de la Nación española y, viendo en ella un valor cultural no sólo asumible, sino también digno de ser promovido, obtiene de dicha realidad una serie de consecuencias jurídicas en orden a la posible atribución de carácter oficial a las diversas lenguas españolas, a la protección efectiva de todas ellas y a la configuración de derechos y deberes en materia lingüística”.

Respecto de la interpretación del apartado 1, la sentencia declara que “(...) el castellano es la lengua española oficial del Estado, y entendiéndose obviamente aquí por Estado el conjunto de los poderes públicos españoles, con inclusión de los autónomos y locales, resulta que el castellano es la lengua oficial de todos los poderes públicos y en todo el territorio español”.





Asimismo, respecto del apartado 2, se afirma que "(...) al añadir el número 2 del mismo art. 3 que las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, se sigue asimismo que la consecuente cooficialidad lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos.

»En directa conexión con el carácter del castellano como lengua oficial común del Estado español en su conjunto, está la obligación que tienen todos los españoles de conocerlo, que lo distingue de las otras lenguas españolas que con él son cooficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, pero respecto a las cuales no se prescribe constitucionalmente tal obligación. Ello quiere decir que sólo del castellano se establece constitucionalmente un deber individualizado de conocimiento, y con él, la presunción de que todos los españoles lo conocen. Si es inherente a la cooficialidad el que, en los territorios donde exista, la utilización de una u otra lengua por cualquiera de los poderes públicos en ellos radicados tenga en principio la misma validez jurídica, la posibilidad de usar sólo una de ellas en vez de ambas a la vez, y de usarlas indistintamente, aparece condicionada, en las relaciones con los particulares, por los derechos que la Constitución y los Estatutos les atribuyen, por cuanto vimos también que el artículo 3.1 CE reconoce a todos los españoles el derecho a usar el castellano, y los Estatutos de Autonomía, en los artículos antes citados, ya sea de un modo expreso o (en el caso del catalán y de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra) implícitamente, el derecho a usar las dos lenguas cooficiales en la correspondiente Comunidad o parte de ella. En los territorios dotados de un estatuto de cooficialidad lingüística, el uso por los particulares de cualquier lengua oficial tiene efectivamente plena validez jurídica en las relaciones que mantengan con cualquier poder público radicado en dicho territorio, siendo el derecho de las personas al uso de una lengua oficial un derecho fundado en la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía".

Por tanto, la exégesis del precepto, según la doctrina científica más consistente, debe partir de la declaración amplia y de efectos más generales del



apartado 3 del artículo 3 CE, siendo los apartados 1 y 2 derivaciones concretas de aquélla.

La cuestión nuclear es delimitar el sentido de “modalidades” en cuanto puede tener un sentido bifronte: referirse únicamente a las variedades dialectales de las lenguas de España o, también, a las propias lenguas de España y, entre ellas, como una más, a la lengua castellana o española.

En el sentido por el que discurrimos, es necesario señalar que “modalidad” es un concepto menos consolidado en la sociolingüística que el de “variedad” o “registro” para designar las varias formas distinguibles en la lengua. Las variedades expresan diferencias histórico-geográficas (los dialectos), sociales (las jergas o lenguas de grupos) y técnicas (las lenguas técnicas) presentes en una lengua. Los registros sirven para distinguir los diferentes niveles de enunciación de una lengua: culto, común o popular. La falta de solución léxica respecto del término “modalidad” obliga, entonces, a acudir al segundo criterio interpretativo enunciado en el artículo 3 del Código Civil: interpretación sistemática y de los antecedentes parlamentarios. En tal sentido la intervención del representante del grupo mayoritario en el debate constitucional del precepto es clarificadora:

“(…) la sistemática de este artículo no supone una gradación jerárquica de tres realidades distintas de tal manera que el párrafo primero se refiriese al castellano, el segundo, jerárquicamente establecido, se refiriese a las otras lenguas de España, como pueden ser el catalán, el euskera o el gallego, y en el tercero metiésemos esas otras manifestaciones de la riqueza lingüística de España, como pudieran ser el bable, el panocho o el fragatino. Entendemos que el párrafo 3 no tiene por qué reducirse a estas otras manifestaciones lingüísticas de España, sino que debe tener una aplicación que puede armonizar en su interpretación a los dos párrafos anteriores”.

Por consiguiente, la interpretación más recta de este precepto constitucional es que la expresión “la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas” comprende la total realidad lingüística de España, o, dicho más lisa y llanamente, en expresión atinada de un comentarista de la Constitución, “la riqueza lingüística de España es un patrimonio cultural que será objeto de un especial respeto y protección”.



El artículo 5 del texto de la reforma del Estatuto de Autonomía, reconociendo a la lengua castellana como integrante del acervo histórico y cultural más valioso de la Comunidad, al leonés como objeto de protección específica por su particular valor dentro del patrimonio lingüístico de ella y la sanción del respeto y protección de la lengua gallega en los lugares de la Comunidad donde se habla, es un precepto novedoso que trata de materializar, en el ámbito territorial de la Comunidad, el artículo 3 CE que declara la oficialidad de la lengua española común y de las demás lenguas españolas en las respectivas Comunidades Autónomas y el respeto y protección que incumbe a los poderes públicos de las distintas modalidades lingüísticas de España como expresión de un patrimonio cultural rico y diverso.

En este sentido se inscribe el fomento del castellano en los ámbitos educativo, administrativo y cultural, en el ámbito internacional en colaboración con las Universidades de la Comunidad y la protección específica, uso y promoción del leonés como expresión del patrimonio lingüístico de la Comunidad. A los efectos de la promoción de la lengua castellana en el ámbito internacional, convendría dejar abierta la posibilidad de colaboración de otras entidades distintas de las Universidades, cuyos fines específicos estén relacionados con la difusión del castellano.

En el libro "El dialecto leonés" que D. Ramón Menéndez Pidal publicó hace cien años, el insigne filólogo se refiere con este nombre al dominio lingüístico de raíz romance formado en el norte de la Península Ibérica y extendido por todo el territorio del Reino de León hasta Extremadura, incluso a algunas zonas de Portugal, teniéndose constancia, según el prologuista de esta obra en la edición de 2006, de su uso, en los siglos XIII y XIV, para la redacción administrativa de fueros, leyes, ordenanzas y documentos notariales, decayendo este uso y quedándose reducido al ámbito de la expresión oral.

Por tanto, este precepto nuevo, respecto del Estatuto vigente, interpretado con las pautas doctrinales y jurisprudenciales expuestas anteriormente, es constitucional.



### **Artículo 6. *Símbolos de la Comunidad y fiesta oficial.***

De conformidad con el artículo 4.2 CE "Los Estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas. Estas se utilizarán junto a la bandera de España en sus edificios públicos y en sus actos oficiales".

A pesar de que los apartados 3, 4 y 5 de este artículo 6 son copia de lo contenido en el vigente Estatuto de Autonomía, este Órgano Consultivo considera que parte del mismo es más propio de una norma de rango reglamentario, que de la norma institucional básica de la Comunidad. A título de ejemplo, podemos aludir al hecho de señalar dónde se debe colocar la bandera de la Comunidad respecto a la bandera española. Ello aparece regulado en el Decreto 104/1983, de 13 de octubre, por el que se regula la utilización de los símbolos de la Comunidad Autónoma, en el que se señala en consonancia con lo dispuesto en la Ley 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas, que "la bandera de Castilla y León, en el ámbito territorial de la Comunidad, ocupará el lugar siguiente en orden de preferencia y honor a la bandera de España. Si el número de banderas que ondeen juntas es impar, la enseña de Castilla y León ocupará el lado derecho de la presidencia, si la hubiere, o la izquierda desde el observador de la bandera de España. Si el número de banderas ondeando juntas fuese par, la enseña de Castilla y León ocupará el lado derecho de la de España desde el observador". En todo caso, de mantenerse debería adecuarse a la normativa estatal citada.

Por lo demás, introduce como novedad el día de la fiesta oficial de la Comunidad, que convendría precisar algo más para evitar la confusión con otras conmemoraciones y realzar la importancia del hecho histórico que para nuestra Comunidad tuvo la batalla de Villalar.

Respecto de la bandera de Castilla y León, a la que se refiere el apartado 4, se considera que no agrupa los símbolos de la Comunidad, sino que es un símbolo más, conforme se establece en el apartado 1 de este mismo artículo.

Por último, en el apartado 8, relativo a la protección jurídica de los símbolos de la Comunidad, debería suprimirse el término "demás", que no añade ningún plus de protección.



## TÍTULO I

### *Derechos y principios rectores*

#### **1.- Observaciones generales**

El presente título, que se compone de cuatro capítulos, supone una importante novedad respecto al texto del actual Estatuto de Autonomía, donde no se regulan los derechos de los castellanos y leoneses con una carta de derechos, ni los derechos de los extranjeros, ni los principios rectores de las políticas públicas de Castilla y León ni las garantías de los derechos y principios estatutarios. Se sigue así en el texto de la reforma la dirección mantenida en otros procesos de modificación de estatutos de autonomía. Asimismo, esta previsión no constituye una excepción dentro del derecho comparado, siendo en este último diversos los antecedentes que se pueden invocar de entes subestatales integrados en estados políticamente descentralizados, que disponen de una declaración propia de derechos, además de la que reconoce la Constitución del Estado del que forman parte (entre otros, el caso de los estados miembros de los Estados Unidos, el de los Cantones de Suiza o el de algunos Länder en la República Federal de Alemania).

Por tanto, la propuesta de incluir un título en el que se contenga una declaración propia de derechos y principios rectores como forma de limitar el poder público, sin perjuicio de lo que con la misma finalidad ha previsto la Constitución estatal, no resulta extraño ni al derecho comparado, ni al resto de Comunidades Autónomas del territorio español.

La primera cuestión a considerar debe centrarse sobre la posibilidad o no de incorporar al texto de los estatutos de autonomía un catálogo de derechos, para lo que vamos a examinar el valor y acomodo de una carta de derechos y deberes de tal naturaleza en el marco constitucional.

Así, en la historia del constitucionalismo español, y respecto a lo que es objeto de análisis, es la Constitución de 1869 la que incorpora por primera vez una auténtica parte dogmática, con un título I bajo la rúbrica de “De los españoles y sus derechos” y, lo que es más importante, una cláusula de cierre en la que se establece que la enumeración de los derechos consignados en



dicho título no implica la prohibición de cualquier otro no consignado expresamente (artículo 29). A partir de ese momento se produce una ausencia en nuestras constituciones de estos derechos hasta la Constitución de 1931, que recoge un amplio catálogo y establece un depurado sistema de garantías.

La vigente Constitución de 1978 en su título I, "De los derechos y deberes fundamentales", sistematiza los derechos en atención a la amplitud de los medios con que son protegidos:

a) El artículo 53.1 generaliza, respecto a todos los derechos comprendidos en el capítulo segundo de dicho título, la vinculación a ellos de todos los poderes públicos, la reserva de ley y el límite del legislador respecto a su contenido esencial a la hora de desarrollar el estatuto de cada uno.

b) Dentro de este conjunto de derechos, los de la sección 1ª de dicho capítulo (artículos 15 a 29) y el principio de igualdad del artículo 14 disfrutan de un plus de protección porque están garantizados ante los tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, mediante el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, recurso que también es aplicable a la objeción de conciencia del artículo 30.2.

c) Los derechos formulados en el capítulo III, finalmente, informarán la práctica judicial y sólo podrán ser invocados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

Está claro que el texto constitucional otorga una posición muy cualificada a los derechos comprendidos en la sección 1ª del capítulo II de su título I, porque en esa sección se encuentran, en su mayor número, los más significados, básicos y clásicos derechos fundamentales. Con relación a los mismos, la Constitución dispone su amparo judicial y constitucional y establece el procedimiento agravado para su reforma y, tras la interpretación del Tribunal Constitucional desde la Sentencia 51/1981, de 13 de febrero, también a ellos y sólo a ellos, está referida la reserva de ley orgánica contenida en el artículo 81.1.

Asimismo, aunque nuestra Constitución no recoge una cláusula de cierre al modo de la Constitución de 1869, la interpretación del Tribunal Constitucional



ha dado como fruto el reconocimiento específico de derechos incorporados a nuestro ordenamiento jurídico, aunque no estén recogidos nominativamente en aquélla. En este sentido, entre otras, en la STC 290/2000, de 30 de noviembre, sobre el derecho a la libertad informática, se señala que “el reconocimiento y protección de nuevos derechos fundamentales es un cometido importante de la jurisdicción constitucional, la cual, con esta ampliación de su tutela, facilita la permanencia durante largo tiempo de las Constituciones”.

De acuerdo con lo expuesto puede decirse que los derechos fundamentales no sólo marcan la frontera entre poder constituyente y los poderes constituidos, sino que, además, se erigen en criterio de distribución de la potestad legislativa constituida.

En cuanto al contenido posible de un Estatuto de Autonomía, ha de señalarse que si bien la Constitución establece un mínimo imprescindible y necesario –en su artículo 147.1– para la configuración institucional de la autonomía política –dentro del cual no se incluye una tabla de derechos y deberes–, ello no implica sin embargo la exclusión de determinadas materias que el legislador estatuyente puede decidir incorporar a su parte dispositiva, a fin de atribuir un mayor significado al ejercicio del autogobierno, es decir, al objeto de expresar de forma más precisa el alcance de la autonomía política que el estatuto como norma institucionaliza. En su condición de norma institucional básica, de naturaleza paccionada, fruto de la confluencia de dos legitimidades democráticas, ambas derivadas de la Constitución, su contenido es indisponible de forma unilateral para el legislador ordinario, ya sea el estatal o el autonómico. El contenido de los estatutos no viene tasado de forma cerrada sino que a partir de unos elementos comunes el contenido puede ser variable, en función de la voluntad expresada por el legislador estatuyente.

En este sentido, el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña en su dictamen núm. 269 de 1 de septiembre de 2005, señala que “los estatutos deben tener un contenido necesario que viene necesariamente impuesto por la CE norma de la que derivan; pueden tener un contenido adicional cuya concreción depende de la libre disposición del legislador de incorporar determinadas competencias, siempre que dicho contenido presente una relación de conexión suficiente con el contenido preceptivamente exigido por la CE. Y finalmente, los estatutos pueden tener también un contenido posible, en la medida en que su inclusión sea un complemento o una definición más



precisa del alcance del contenido necesario que los estatutos han de tener. En el cumplimiento de este requisito radica la legitimidad constitucional de determinados contenidos que pueden ser incluidos en los estatutos”.

Por tanto, podemos entender que sí es posible, desde un punto de vista jurídico y constitucional, incluir una carta de derechos y deberes de los ciudadanos, en este caso, de Castilla y León.

No obstante, debe tenerse en cuenta que dicha inclusión está sometida a las siguientes limitaciones constitucionales fundamentales:

1ª.- El respeto a la reserva de ley orgánica en lo que se refiere al desarrollo directo de los derechos fundamentales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81 CE.

2ª.- La relativa a la sujeción a las condiciones básicas que el Estado haya establecido para garantizar a todos los españoles la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, en virtud de lo proclamado en el artículo 149.1.1ª CE.

3ª.- La que se deriva de la propia naturaleza jurídica del Estatuto, en su condición de norma institucional básica, lo cual significa que se trata de una norma dirigida de forma primordial a orientar y al mismo tiempo limitar los poderes públicos de Castilla y León, y en el marco de sus competencias, a los entes locales del mismo ámbito territorial.

4ª.- La imposibilidad de realizar determinadas previsiones diferenciadoras por mor del artículo 139.1 CE.

En cuanto al primer límite ha de recordarse que la reserva de ley orgánica sólo se predica de los derechos proclamados en la sección 1ª del capítulo segundo del título I de la Constitución, y comprende, según la jurisprudencia constitucional, aquellas regulaciones que entrañen “un desarrollo directo de un derecho fundamental o bien aquellas que sin desarrollar ese derecho de manera sistemática, inciden sobre aspectos consustanciales del mismo” (STC 101/1991, de 13 de mayo). Por lo tanto, queda automáticamente





excluida la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas, ya que la ley orgánica ha de aprobarse siempre por el Parlamento estatal.

Al respecto el Tribunal Constitucional ha señalado que esta reserva de ley orgánica cumple una doble función. Por un lado, asegurar que los derechos que la Constitución atribuye a los ciudadanos no se vean afectados por ninguna injerencia estatal no autorizada por sus representantes, y por otra configurarse como el único modo efectivo de garantizar las exigencias de seguridad jurídica en el ámbito de los derechos fundamentales y libertades públicas.

Asimismo, el Tribunal Constitucional viene afirmando desde la STC 5/1981, de 13 de febrero, que la reserva constitucional de ley orgánica no conlleva título competencial a favor del Estado, ya que las normas constitucionales de reservas a determinadas fuentes no son normas atributivas de competencias. Por otra parte sólo requiere ley orgánica la regulación que desarrolle un derecho o libertad en elementos que sean esenciales para su ejercicio, ya sea en una regulación directa y global o en una parcial y sectorial, pero igualmente relativa a aspectos esenciales (SSTC 6/1982, de 22 de febrero, y 67/1985, de 24 de mayo). De forma que lo constitucionalmente reservado a la ley orgánica es la "regulación de determinados aspectos esenciales para la definición del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas" (SSTC 132/1989, de 18 de julio, y 101/1991, de 13 de mayo).

En lo tocante a la delimitación del ámbito de la reserva de ley orgánica en función de los títulos competenciales atribuidos al Estado, el Tribunal Constitucional ha sentado dos criterios interpretativos fundamentales:

1º) Que el ámbito reservado a la ley orgánica no es coextenso al de las competencias estatales.

2º) Que dicha reserva de ley orgánica debe interpretarse sistemáticamente con el bloque de constitucionalidad y el conjunto de competencias del Estado y las Comunidades Autónomas, ya que, como se afirma en la STC 137/1986, de 6 noviembre, "ni la unidad de la Constitución toleraría que una de sus disposiciones (artículo 149) se desvirtuase íntegramente por lo establecido en otra (artículo 81.1), ni de otra parte, un



precepto ordenador del sistema de fuentes puede sobreponerse a la norma que busca articular los ámbitos materiales”.

El criterio fundamental que ha orientado al Tribunal Constitucional en esta tarea de definición sistemática ha sido el de reservar al Estado, *ex art.* 81.1 CE, la regulación de los aspectos esenciales, el desarrollo directo del derecho fundamental considerado en abstracto “en cuanto tal”, mientras que la regulación de la materia sobre la que se proyecta el derecho corresponde al legislador ordinario, estatal o autonómico con competencias sectoriales sobre la misma (SSTC 67/1985, de 24 de mayo, y 127/1994, de 5 de mayo). Aunque, como el propio Tribunal ha reconocido, esta pauta interpretativa no puede aplicarse indiscriminadamente, ya que siempre es difícil distinguir dónde acaba el desarrollo del derecho y dónde comienza la regulación de la materia sobre la que éste se proyecta. El Tribunal Constitucional ha llegado a afirmar que para determinar si una norma concreta se refiere al derecho en cuanto tal y, por ello, cae en el ámbito de la reserva de ley orgánica, deberá atenderse no sólo al objeto regulado, sino también al contenido de esa regulación, e incluso a la intensidad y trascendencia de lo regulado en relación al contenido del derecho, pues, en algunos casos, estas decisiones fundamentales pueden corresponder al legislador orgánico en su función de constituyente permanente (STC 173/1998, de 23 de julio).

Por lo que se refiere a la reserva de ley ordinaria del artículo 53.1, comprende los derechos y libertades reconocidos por el capítulo II y se refiere a la regulación de su ejercicio. Esta reserva comprende así una amplia gama de posibles contenidos normativos, que iría desde la regulación de los mencionados elementos no necesarios de los derechos de la sección 1ª, hasta disposiciones que tan sólo tangencialmente afecten al derecho de que se trate, pasando por el eventual desarrollo de los derechos fundamentales proclamados fuera de la mencionada sección 1ª. Esta reserva de ley puede ser satisfecha por la ley autonómica, siempre que el correspondiente legislador ostente competencia sobre la materia primeramente objeto de regulación y que se cumplan los límites del mencionado artículo 53.1 CE (STC 37/1981, de 16 de noviembre).

Ahora bien, incluso en aquellos ámbitos excluidos de la reserva de ley orgánica, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas en materia de



derechos fundamentales queda siempre limitada por la facultad estatal de dictar “las condiciones básicas”, que constituye la segunda limitación aludida.

El ya mencionado artículo 149.1.1ª CE configura como competencia del Estado “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”. Para el Tribunal Constitucional es significativo que el constituyente quisiera introducir mediante esta cláusula del artículo 149.1.1ª la garantía de los derechos fundamentales en el pórtico del reparto competencial y, a este fin, que apoderase al Estado para asegurar su respeto en todo el territorio nacional mediante el establecimiento de aquellas “condiciones básicas” que hagan posible que el disfrute de tales derechos sea igual para todos los españoles imponiendo así un límite a las potestades de las Comunidades Autónomas en aquellas materias donde éstas ostenten título competencial (STC 290/2000, de 30 de noviembre).

En este mismo sentido, la STC 61/1997, de 20 de marzo, señala que “la competencia *ex* artículo 149.1.1ª CE, no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo. En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídico fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal o autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias”. Por su parte, la STC 154/1988, de 21 de julio, mantiene que “las condiciones básicas hacen referencia al contenido primario 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”.

El Tribunal Constitucional ha precisado, además, que “las condiciones básicas que garanticen la igualdad se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan” (STC 61/1997, de 20 de marzo). De lo contrario quedaría desbordado el ámbito y sentido del artículo 149.1.1ª CE, que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en



cualquier materia objeto de reparto por el mero hecho de que ésta pueda reconducirse hacia un derecho o un deber constitucional.

La regulación de esas “condiciones básicas” igualitarias no sólo faculta al Estado para establecer la “garantía nuclear de los derechos y deberes, aunque el alcance del artículo 149.1.1ª CE sea esencialmente normativo”, tal y como manifiesta el Tribunal Constitucional en su Sentencia 208/1999, de 15 de noviembre. Junto a ello, dicho precepto comprende una dimensión institucional, distinta de la puramente normativa, que puede resultar imprescindible para asegurar la eficacia del derecho o deber y que es la que ha permitido al Tribunal Constitucional amparar la competencia del Estado para incluir determinados aspectos puramente organizativos o instrumentales dentro de las condiciones básicas, declarando, por ejemplo, la constitucionalidad de la creación y funciones de la Agencia Estatal de Protección de Datos (STC 290/2000, de 30 de noviembre).

Así, puede afirmarse que los derechos fundamentales tienen una proyección directa sobre el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas *ex* artículo 149.1.1ª CE, para asegurar así la igualdad de todos los ciudadanos en su disfrute.

El Tribunal Constitucional ha puntualizado que la citada cláusula de igualdad, como límite al ejercicio de las competencias autonómicas, en modo alguno significa identidad necesaria de derechos y deberes en todo el territorio nacional. Así, en la Sentencia 37/1981, mantiene:

“El primero de tales principios es el de igualdad en derechos y obligaciones de todos los españoles. Es obvio, sin embargo, que tal principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones. Esto nunca ha sido así entre nosotros en el ámbito del Derecho privado y, con la reserva ya antes señalada respecto de la igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y libertades, no es ahora resueltamente así en ningún ámbito, puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan potencialmente da a nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional”.



Se admite, por tanto, la posibilidad de desigualdades, pero siempre y cuando tengan una justificación suficiente. De este modo, la propia sentencia añade: “Es cierto que esta diversidad se da dentro de la unidad y que, por consiguiente, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas no puede regular las condiciones básicas de ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservadas a la legislación del Estado (artículos 53 y 149.1.1ª de la Constitución), cuyas normas además son las únicas aplicables en las materias sobre las que las Comunidades Autónomas carecen de competencia legislativa, prevalecen en caso de conflicto, y tiene valor supletorio (149.3)”.

En este mismo sentido, podemos citar la STC 42/1981, que mantiene que “en efecto, en el ejercicio de sus competencias (...) la Comunidad (...) siempre tendrá el límite de que cualquier desigualdad habrá de estar justificada y no habrá de ser discriminatoria ni podrá afectar a las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (...)”, así como la STC 37/1987, en la que se afirma que ni el artículo 149.1.1ª CE, ni tampoco los artículos 1, 9.2 14 y 139.1 CE, “(...) exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales (...)”.

Más recientemente, la STC 37/2002 añade lo siguiente: “Por otro lado, el principio de igualdad no puede interpretarse de una manera uniformizadora que cercene las competencias de las Comunidades Autónomas, de manera que, en el caso que ocupa al Tribunal y que se refiere al ámbito disciplinario y afecta sólo a los sometidos a una especial sujeción, para éste ha de admitirse que aquéllas puedan establecer con fundamento razonable tipos que difieran de los regulados en las normas básicas, siempre que no las contradigan”.

De todo lo expuesto, podemos resaltar las siguientes conclusiones:

- No se puede considerar que las tablas de derechos dentro de los estatutos de autonomía supongan, en sí mismas, una invasión de las competencias que la Constitución reserva al Estado.



- La intervención de las Comunidades Autónomas en ese campo está sujeta fundamentalmente a un requisito, que consiste en poseer un título competencial que las habilite para llevar a cabo la actuación que se trate.

- La actuación de las Comunidades Autónomas en materia de derechos y libertades está sujeta a límites, ya que no pueden interferir en las atribuciones que corresponden al Estado. Así, en primer lugar, no han de invadir el ámbito que el artículo 81 CE atribuye a las leyes orgánicas. En segundo lugar, las Comunidades Autónomas tampoco pueden interferir en las competencias que el artículo 149.1 CE reserva al Estado.

- Las Comunidades Autónomas pueden desarrollar los principios rectores de la política social y económica, recogidos en el capítulo tercero del título I de la Constitución. También pueden desarrollar las leyes orgánicas siempre que los derechos de que se trate entren dentro de su ámbito competencial.

- La igualdad a la que se refiere el artículo 149.1.1ª y el artículo 139.1 CE no exige un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado sino, por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas. La competencia estatal, en definitiva, debe hacerse compatible con el principio de autonomía. Lo que garantiza el Estado mediante su competencia de regular las condiciones básicas es garantizar a todos los españoles la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales. Así pues, no debe entenderse vedado a las Comunidades Autónomas el ejercicio de cualquier competencia que incida o regule derechos o deberes, sino sólo cuando lo hagan vulnerando su contenido esencial y las condiciones básicas que garantizan su igualdad.

- La inserción de una tabla de derechos en las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas puede ser conforme a la Constitución, en los términos expuestos en estas conclusiones.



## **2.- Observaciones al articulado**

Con relación a este título, a juicio de este Consejo Consultivo deben examinarse los siguientes artículos: en el capítulo I, el artículo 8 “Derechos y deberes de los castellanos y leoneses” y el artículo 10 “Derechos de los extranjeros”; en el capítulo II el artículo 11 “Derechos de participación en los asuntos públicos”, el artículo 12 “Derecho a una buena administración”, el artículo 13 “Derechos sociales” y el artículo 14 “Derecho a la no discriminación por razón de sexo”; y en el capítulo IV, el artículo 17 “El Procurador del Común”.

### **Capítulo I**

#### ***Disposiciones generales***

#### **Artículo 8. *Derechos y deberes de los castellanos y leoneses.***

En primer término, ha de ponerse de relieve que el vigente Estatuto de Autonomía contiene ya una parte dogmática y, en su artículo 8.1, reconoce a los ciudadanos de Castilla y León los derechos, libertades y deberes establecidos en la Constitución. Asimismo, en el apartado 2 del antedicho artículo se hace una parca regulación de los denominados derechos de “segunda generación” desde la perspectiva de los deberes de los poderes públicos, al establecer que corresponde a éstos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, y más acusadamente, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los castellanos y leoneses en la vida política, económica, cultural y social.

Finalmente, el apartado 3 del Estatuto vigente declara como principio rector asumido por los poderes públicos de la Comunidad Autónoma en lo referente a su política social y económica, el derecho de los castellanos y leoneses a vivir y trabajar en su propia tierra.

A diferencia de la actual redacción del Estatuto, que únicamente hace referencia a los derechos, libertades y deberes reconocidos en la Constitución, en el texto de reforma remitido se añade, además, el reconocimiento de los derechos y deberes establecidos en los Tratados Internacionales sobre



Derechos Humanos ratificados por España, en el ordenamiento de la Unión Europea y en el presente Estatuto, adición que se considera muy acertada, al completarse así adecuadamente el reconocimiento de los derechos y deberes de los castellanos y leoneses de forma similar a las reformas, aprobadas o en tramitación, de los estatutos de autonomía de otras Comunidades Autónomas.

Por último, se considera más adecuado que en el título del precepto se aluda también a libertades, y no sólo a derechos y deberes, así como que en el título se haga referencia a los ciudadanos de Castilla y León, en consonancia con el contenido del precepto.

#### **Artículo 10. *Derechos de los extranjeros.***

Se trata este precepto de una novedad respecto a la regulación actual, en la que no se reconocen ni se hace mención de los derechos de los extranjeros. El artículo estudiado no distingue entre extranjeros miembros de la Unión Europea y extranjeros no miembros de aquélla, ya que únicamente se refiere a extranjeros con vecindad administrativa en Castilla y León.

A la hora de analizar el presente artículo es obligado partir de lo dispuesto en el artículo 13 CE, que dispone en su apartado 1 que “los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley”. Al respecto, la STC 107/1984, de 23 de noviembre, mantiene que lo anterior no supone “que se haya querido desconstitucionalizar la posición jurídica de los extranjeros relativa a los derechos y libertades públicas, pues la Constitución no dice que los extranjeros gozarán en España de las libertades que les atribuyan los tratados y la ley, sino de las libertades que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la ley, de modo que los derechos y libertades reconocidos a los extranjeros siguen siendo derechos constitucionales y, por tanto, dotados –dentro de su específica regulación– de la protección constitucional, pero son todos ellos sin excepción en cuanto a su contenido derechos de configuración legal”.

La posibilidad que la Constitución confiere al legislador para establecer restricciones o limitaciones a los derechos fundamentales y libertades públicas no es ilimitada. La jurisprudencia constitucional viene afirmando que los derechos fundamentales que forman parte integrante o son consecuencia





necesaria de la dignidad de la persona corresponden a los extranjeros en los mismos términos que a los españoles. No obstante, el Tribunal Constitucional, en la STC 115/1987, ha señalado que respecto de los derechos fundamentales no conectados directamente con la dignidad de la persona rigen las garantías del artículo 53 CE, esto es, no son derechos de mera configuración legal sino que se imponen al legislador; si bien la jurisprudencia constitucional admite un margen de modulación para el legislador cuando regula el ejercicio de los derechos fundamentales, siempre y cuando el trato diferenciado sea razonable.

Asimismo, el artículo 13.1 ha de ponerse en relación con el artículo 10.2 CE, en el que se dispone que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España.

Por otro lado, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, establece una menor extensión de derechos para los extranjeros en situación irregular.

Asimismo, el artículo 149.1.2ª CE atribuye al Estado la totalidad de funciones, legislativas y ejecutivas, sobre “nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”, por lo que la competencia estatal excede en estas materias del mero establecimiento de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes (artículo 149.1.1ª), y sobrepasa también el alcance de la competencia sobre “legislación civil” (artículo 149.1.8ª).

Las cuestiones de extranjería, junto con las de inmigración y asilo, conforman las competencias sobre la situación jurídica de los extranjeros en España. El alcance de la competencia estatal sobre estas cuestiones se predica igualmente en términos de exclusividad plena. Así lo manifiesta la vigente Ley Orgánica de derechos y libertades de los extranjeros, ya citada, que atribuye todas las competencias sobre extranjería a la Administración estatal, limitando la actuación de las Comunidades Autónomas a su participación en un órgano interadministrativo que coordina la integración socio-laboral de los inmigrantes (en atención a las competencias que dichas Comunidades Autónomas comparten con el Estado en materia laboral, sanitaria y asistencial).



En todo caso, dado que estas cuestiones, entre ellas las de extranjería, inciden directamente en la libre circulación de personas y trabajadores en el seno de la Unión Europea, debe tenerse en cuenta la progresiva ampliación de las competencias en materia de extranjería y asilo a favor de las instancias europeas tras la aprobación del Tratado de la Unión (cuyo artículo K.1 se refiere a la política europea de inmigración y asilo) y la ratificación por España del Convenio de aplicación del Convenio de Schengen, que suprime gradualmente los controles fronterizos comunes y establece importantes disposiciones en materia de inmigración y asilo (en la línea en la que ya ha abundado el Acuerdo de Tampere de octubre de 1999).

A la luz de lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que, al tratarse de una materia de la competencia exclusiva del Estado, debería recogerse de una manera más precisa y sistemática ajustándose al marco constitucional referido.

## **Capítulo II**

### ***Derechos de los castellanos y leoneses***

Se trata de un capítulo nuevo respecto del contenido del actual Estatuto de Autonomía, en el que se recogen los derechos de participación en los asuntos públicos, el derecho a una buena Administración, una enumeración de derechos sociales y el derecho a la no discriminación por razón de sexo.

#### **Artículo 11. *Derechos de participación en los asuntos públicos.***

Debe ponerse este artículo en relación con lo dispuesto en el artículo 13.2 CE, en el que se dispone que "solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales". Asimismo, el artículo 23 CE dispone:

"1.- Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.



»2.- Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.

Este derecho de participación ciudadana se encuadra en la sección 1ª, dentro de los derechos fundamentales, cuyo desarrollo debe realizarse mediante ley orgánica por parte del Estado, sin que tenga competencias la Comunidad Autónoma al respecto.

El ejercicio del derecho de sufragio en su doble vertiente activa y pasiva que prescribe este precepto, según lo que establezca la ley, es preciso entender que, sin duda, comprende el derecho que en Castilla y León tienen los extranjeros respecto de su representación en los órganos políticos correspondientes. Es decir, el derecho de los extranjeros ciudadanos de la Unión Europea a ejercer el derecho de sufragio en las elecciones municipales y en las europeas (artículo 19.1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea). Asimismo, debe entenderse también que comprende el derecho al sufragio activo y pasivo de los residentes extranjeros que no son titulares de los derechos de la ciudadanía europea, pero que, según establece el artículo 13.2 CE, lo pueden ejercer de acuerdo con criterios de reciprocidad en las elecciones municipales.

En el apartado 4 se reconoce el derecho de los ciudadanos de Castilla y León a presentar iniciativas legislativas ante las Cortes de Castilla y León, esto es, el derecho a la iniciativa legislativa popular. Estamos así ante una modalidad del derecho de participación, dentro de los derechos de carácter político. Este derecho aparece desarrollado mediante la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que en su artículo 1 dispone: “Los ciudadanos españoles mayores de edad que se encuentren inscritos en el Censo Electoral pueden ejercer la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87.3 CE, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley Orgánica”. Asimismo, se recoge, en su artículo 2 una serie de materias que están excluidas de la iniciativa legislativa popular, esto es, las que, según la Constitución, son propias de Leyes Orgánicas, las de naturaleza tributaria, las de carácter internacional, las referentes a la prerrogativa de gracia y las mencionadas en los artículos 131 y 134.1 CE.



Dejando ahora a un lado la cuestión de si la naturaleza de este modo de actuación de democracia semidirecta es la de un verdadero derecho subjetivo, de lo que no hay duda es de que se trata de un contenido que puede incorporar el Estatuto de Autonomía, no ya con propiedad, sino de forma obligatoria, si el estatuyente quiere dotar a los ciudadanos de la Comunidad Autónoma de este instrumento participativo, pudiendo llegar a considerarse, aunque ello no es un tema pacífico en la doctrina, que no es posible su introducción por mera ley autonómica si no está contemplada con carácter previo en el Estatuto de Autonomía. En este sentido, debe recordarse que el Estatuto de Autonomía es, precisamente, una fuente sobre la producción jurídica, una fuente de fuentes, que ha de determinar el modo como han de producirse las normas regionales, y un aspecto fundamental de la forma como han de producirse es, naturalmente, su modo de iniciación. Por esta razón se afirma como necesaria su previsión en el texto estatutario, sin que su carencia pueda ser suplida por el legislador autonómico, ni tampoco por el estatal, puesto que no se trata como tal de una competencia administrativa.

En el apartado 5 se reconoce el derecho de los ciudadanos de Castilla y León a promover la convocatoria de consultas populares, relativas a decisiones políticas que sean competencia de la Comunidad, en las condiciones y con los requisitos que señalen las leyes. En este sentido, prácticamente todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias legislativas sobre el sistema de consultas populares, condicionando invariablemente su ejercicio al artículo 92.3 CE, que remite a una ley orgánica la regulación de las modalidades de referéndum, y sin perjuicio, a su vez, de la competencia estatal para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en materia de derechos y deberes (artículo 149.1.1ª CE), y para autorizar la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum (artículo 149.1.32ª CE).

En desarrollo del artículo 92 CE, la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las condiciones y procedimiento de las distintas modalidades de referéndum establece en su disposición adicional que "las disposiciones de la presente Ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de régimen local, y a salvo, en todo caso, de la competencia exclusiva del Estado para su autorización". Con lo que, junto al reenvío normativo que efectúa, la norma deja claros dos presupuestos de tales consultas que, lógicamente,



habrán de ser respetados por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias legislativas: las consultas han de referirse a asuntos relevantes de carácter municipal y la competencia para su autorización corresponde en exclusiva al Estado.

La remisión normativa que realiza la Ley Orgánica 2/1980 nos conduce a la Ley de Bases de Régimen Local, que reconoce el derecho de los vecinos a “pedir la consulta popular en los términos previstos en la Ley” (artículo 18.1.f), añadiendo que “de conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda Local” (artículo 71). De esta forma, además de concretar el ámbito objetivo de la consulta (restringiendo la noción de “asuntos relevantes de índole municipal” de la Ley Orgánica 2/1980 y excluyendo los relativos a la Hacienda local), se reconoce expresamente el papel del legislador autonómico para regular las cuestiones referentes a las consultas populares de ámbito local y, muy especialmente, regular detalladamente el procedimiento para llevarlas a cabo, dejando a salvo la competencia estatal para su autorización.

Además del derecho de participación ciudadana, se recoge en el apartado 6 el derecho de petición, reconocido como derecho fundamental en el artículo 29 CE, que establece que “todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley”.

Derecho de petición que aparece regulado en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, que en su artículo 1 determina quiénes son los titulares del derecho y dispone que “Toda persona natural o jurídica, prescindiendo de su nacionalidad, puede ejercer el derecho de petición, individual o colectivamente, en los términos y con los efectos establecidos por la presente Ley y sin que de su ejercicio pueda derivarse perjuicio alguno para el peticionario”. Asimismo, en su artículo 2 determina quiénes son los destinatarios de este derecho de petición, estableciendo que “El derecho de petición podrá ejercerse ante cualquier institución pública, administración, o autoridad, así como ante los órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculados



o dependientes de las Administraciones públicas, respecto de las materias de su competencia, cualquiera que sea el ámbito territorial o funcional de ésta”.

El derecho de petición ha sido objeto de desarrollo en Cataluña mediante el Decreto 21/2003, de 21 enero, por el que se regula el procedimiento para hacer efectivo el derecho de petición ante las Administraciones Públicas; y en el País Vasco mediante el Decreto Foral 26/2005, de 26 de abril, por el que se regulan los servicios de la Diputación Foral de Gipuzkoa en materia de asistencia y atención a los ciudadanos, que se refiere, entre otros, al derecho de petición.

En el texto de la reforma remitido a consulta se alude a dicho derecho en los siguientes términos: “Todas las personas tienen el derecho a dirigir peticiones a las instituciones de la Comunidad en relación con asuntos que sean competencia de la misma”.

Respecto a los beneficiarios del derecho de petición, se respeta lo recogido tanto en la Constitución, como en la Ley Orgánica de desarrollo. Y en cuanto a los destinatarios de dicho derecho se echa en falta una alusión expresa no sólo a las instituciones de la Comunidad –enumeradas en el artículo 18 del texto de la reforma remitido–, sino también a las autoridades y órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, debiendo también hacerse mención a que el ejercicio de dicho derecho se llevará a cabo conforme a lo previsto en la Ley Orgánica de desarrollo.

En todo caso, aunque no se incluya expresamente en el nuevo Estatuto de Autonomía, ello no impide que este derecho puedan ejercerlo los ciudadanos de cualquier comunidad, toda vez que, en su modalidad escrita, es un derecho fundamental recogido en la Constitución y, por ello, con posibilidad de que la petición se dirija a todos los poderes públicos. Por otra parte, el mismo artículo 29.1 CE se remite a la ley para determinar la forma y los efectos en que puede ejercerse este derecho, no pudiendo en este caso la ley autonómica cubrir las posibles omisiones legales que se produzcan, porque el artículo 81.1 CE reserva esta materia a la ley orgánica.



## **Artículo 12. *Derecho a una buena Administración.***

Se trata de un derecho que aparece como tal en la carta de derechos de la Constitución europea, aún no en vigor. Asimismo, se recoge en el Estatuto de Autonomía de Valencia, en el de Cataluña y en la propuesta de reforma del Estatuto de Andalucía.

En la propuesta remitida no se hace alusión alguna a la legislación básica del Estado, que evidentemente existe sobre la materia, como lo es, entre otras, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que en su artículo 35 enumera los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas y tiene carácter básico. En este punto debe tenerse presente que, conforme dispone el artículo 149.1.18ª CE, el Estado tiene competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Asimismo, no sólo se recogen derechos que tienen cabida dentro del artículo 35 citado, sino también otros que tienen enclave, respecto al acceso a la función pública, en el artículo 103.3 CE.

Especial mención merece la previsión de la posibilidad de creación de una agencia de protección de datos de la Comunidad de Castilla y León, para velar por el respeto del derecho a la protección de los datos personales contenidos en ficheros dependientes de la Administración autonómica.

Ha de partirse, para ello, de lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal, que regula en su artículo 35 y siguientes la Agencia Española de Protección de Datos. Y más concretamente de lo dispuesto en su artículo 41, respecto de las Comunidades Autónomas, al disponer:

“1. Las funciones de la Agencia de Protección de Datos reguladas en el artículo 37, a excepción de las mencionadas en los apartados j), k) y l), y en los apartados f) y g) en lo que se refiere a las transferencias internacionales de datos, así como en los artículos 46 y 49, en relación con sus específicas competencias serán ejercidas, cuando afecten a ficheros de datos de carácter personal creados o gestionados por las Comunidades Autónomas y por la Administración Local de su ámbito territorial, por los órganos correspondientes de cada Comunidad, que tendrán la consideración de autoridades de control, a



los que garantizarán plena independencia y objetividad en el ejercicio de su cometido.

»2. Las Comunidades Autónomas podrán crear y mantener sus propios registros de ficheros para el ejercicio de las competencias que se les reconoce sobre los mismos”.

Del precepto transcrito se desprende que en principio no existiría obstáculo para la creación en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma de una Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Castilla y León, siempre y cuando se tenga en cuenta que hay determinadas funciones de la Agencia de Protección de Datos estatal que no pueden asumir los órganos de la Comunidad. Razón por la que se observa que debería recogerse alguna remisión a los términos que establezcan las leyes, en este caso la anteriormente citada, respecto a la presente materia.

Otros ejemplos de existencia de Agencia de Protección de Datos a nivel autonómico los encontramos en la Comunidad de Madrid, que la crea mediante la Ley 8/2001, de 13 de julio, de Protección de Datos de Carácter Personal en la Comunidad de Madrid; en la Comunidad de Cataluña, que la regula mediante la Ley 5/2002, de 19 de abril, de la Agencia Catalana de Protección de Datos; y en el País Vasco, que la crea mediante la Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos.

### **Artículo 13. *Derechos sociales.***

La posibilidad de inclusión en los estatutos de autonomía de una declaración de derechos sociales se encuentra aceptada por la doctrina y, en la práctica, tales declaraciones se encuentran ya incorporadas en los estatutos de autonomía últimamente aprobados. Estos derechos operan también como límites de la acción de los poderes públicos y, como no podía ser de otro modo, en ningún caso deben entrar en confrontación con el texto constitucional.

Centrándonos en el contenido del artículo examinado, hemos de señalar con carácter general que en él aparecen como derechos una serie de contenidos normativos que, en realidad, tienen más bien la naturaleza de meros principios rectores. Así ocurre con el derecho de acceso a los servicios sociales,





el derecho de las familias con personas dependientes a su cargo a una ayuda de las Administraciones Públicas o con el derecho a una renta garantizada de ciudadanía, ya que, en la práctica, estos derechos sólo serán alegables con éxito ante los tribunales de acuerdo con la legislación que los desarrolle. Aparecen así nominalmente como derechos, pero se garantizan bajo unas condiciones que los convierten, en realidad, en meros principios rectores. Vamos a referirnos en particular a cada uno de ellos:

### 1.- Derecho a la educación

Este derecho viene proclamado en la Constitución, en su artículo 27, y se encuadra dentro de los derechos fundamentales.

Asimismo, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, dispone en su artículo 13:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz (...)”.

Dicho derecho ha sido desarrollado mediante la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, que en su artículo 1 dispone:

«1 Todos los españoles tienen derecho a una educación básica que les permita el desarrollo de su propia personalidad y la realización de una actividad útil a la sociedad. Esta educación será obligatoria y gratuita en el nivel de educación general básica y, en su caso, en la formación profesional de primer grado, así como en los demás niveles que la ley establezca.

»2. Todos, asimismo, tienen derecho a acceder a niveles superiores de educación, en función de sus aptitudes y vocación, sin que en



ningún caso el ejercicio de este derecho esté sujeto a discriminaciones debidas a la capacidad económica, nivel social o lugar de residencia del alumno.

»3. Los extranjeros residentes en España tendrán también derecho a recibir la educación a que se refieren los apartados uno y dos de este artículo”.

Asimismo, el artículo 5 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, señala, al regular el aprendizaje a lo largo de la vida, lo siguiente:

“1. Todas las personas deben tener la posibilidad de formarse a lo largo de la vida, dentro y fuera del sistema educativo, con el fin de adquirir, actualizar, completar y ampliar sus capacidades, conocimientos, habilidades, aptitudes y competencias para su desarrollo personal y profesional.

»2. El sistema educativo tiene como principio básico propiciar la educación permanente. A tal efecto, preparará a los alumnos para aprender por sí mismos y facilitará a las personas adultas su incorporación a las distintas enseñanzas, favoreciendo la conciliación del aprendizaje con otras responsabilidades y actividades (...).

Dentro del derecho a la educación se recoge:

- derecho de todas las personas a una educación pública e igualdad de oportunidades en el acceso a la misma.

- derecho al apoyo de los poderes públicos de las personas con necesidades educativas especiales para acceder a la educación de acuerdo con lo que determinen las leyes.

- derecho de todas las personas adultas a la educación permanente, en los términos que legalmente se establezcan.

Además se dispone que los poderes públicos de la Comunidad garantizarán la gratuidad de la enseñanza en los niveles educativos obligatorios y en aquellos en los que se determine por ley, y se establecerá un sistema de becas y ayudas al estudio para garantizar el acceso a los restantes niveles educativos de todas las personas en función de sus recursos y aptitudes.



Si comparamos tales preceptos con el contenido del apartado estudiado, se observa que al referirse al derecho a la educación permanente, no debería aquél limitarse únicamente a las personas adultas, sino que debería aludir, en consonancia con la Ley Orgánica, a todas las personas.

## 2.- Derecho a la salud

Se trata de un derecho incluido, dentro de los principios rectores de la política social y económica, en el artículo 43 CE.

El texto de reforma remitido, además de reconocer el derecho de todas las personas a la protección integral de la salud, como hace el artículo 43.1 CE, establece en su párrafo segundo que los ciudadanos de Castilla y León tendrán garantizado el acceso, en condiciones de igualdad y gratuidad, a los servicios sanitarios de la Comunidad, en las condiciones que la Ley determine, y asimismo serán informados sobre los servicios que el Sistema de Salud presta.

Se observa que este párrafo segundo sólo se refiere, en cuanto a los sujetos, a los ciudadanos de Castilla y León, los cuales, conforme al artículo 7 del texto remitido a consulta, son todos los españoles que tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios integrados en el territorio de la Comunidad. Vecindad administrativa que puede entenderse que equivale a residencia habitual.

Si partimos de ese dato parece que, por ejemplo, los desplazados sin vecindad administrativa no tendrían garantizado el acceso a los servicios sanitarios en condiciones de igualdad y gratuidad, lo cual no parece ir en consonancia con el derecho recogido en la Constitución y en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad –que constituye legislación básica– y que en su artículo 2.2 dispone que “la asistencia sanitaria pública se extenderá a toda la población española. El acceso y las prestaciones sanitarias se realizarán en condiciones de igualdad efectiva”. Ello sería igualmente trasladable a la última parte del citado párrafo, cuando establece que serán informados –se entiende que los ciudadanos de Castilla y León– sobre los servicios que el Sistema de Salud presta. Al respecto, la Ley General de Sanidad dispone en su artículo 9 que “los poderes públicos deberán informar a los usuarios de los servicios del sistema sanitario público, o vinculados a él, de sus derechos y deberes”, y en su



artículo 10.2 que “todos tienen los siguientes derechos con respecto a las distintas administraciones públicas sanitarias: (...)

»2. A la información sobre los servicios sanitarios a que puede acceder y sobre los requisitos necesarios para su uso”.

Igualmente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, en su artículo 12 proclama que “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”.

Por ello, se considera que el precepto estudiado debería referirse no a los ciudadanos de Castilla y León, sino a los españoles o, en general, a las personas. Lo contrario, a juicio de este Consejo Consultivo, podría llegar a generar un trato desigual, que parece no es el pretendido por el legislador, sin justificación legal alguna, y podría ser contrario a la normativa citada.

En el párrafo tercero se continúa disponiendo que “se establecerán legalmente los derechos y deberes de los usuarios del sistema sanitario (...)”.

La Ley General de Sanidad establece, por su parte, en el artículo 10 los siguientes derechos:

“Todos tienen los siguientes derechos con respecto a las distintas administraciones públicas sanitarias:

»1. Al respeto a su personalidad, dignidad humana e intimidad, sin que pueda ser discriminado por razones de raza, de tipo social, de sexo, moral, económico, ideológico, político o sindical.

»2. A la información sobre los servicios sanitarios a que puede acceder y sobre los requisitos necesarios para su uso.

»3. A la confidencialidad de toda la información relacionada con su proceso y con su estancia en instituciones sanitarias públicas y privadas que colaboren con el sistema público.



»4. A ser advertido de si los procedimientos de pronóstico, diagnóstico y terapéuticos que se le apliquen pueden ser utilizados en función de un proyecto docente o de investigación, que, en ningún caso, podrá comportar peligro adicional para su salud; en todo caso será imprescindible la previa autorización, y por escrito, del paciente y la aceptación por parte del médico y de la Dirección del correspondiente Centro Sanitario.

»(...).

»12. A utilizar las vías de reclamación y de propuesta de sugerencias en los plazos previstos. En uno u otro caso deberá recibir respuesta por escrito en los plazos que reglamentariamente se establezcan.

»13. A elegir el médico y los demás sanitarios titulados de acuerdo con las condiciones contempladas en esta Ley, en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y en las que regulen el trabajo sanitario en los Centros de Salud (...).

Respecto al primero de los derechos recogidos en el texto de la reforma –a la intimidad y confidencialidad relativas a la propia salud–, se trata de un derecho ya reconocido con carácter básico, tanto en el artículo 10.1 y 3 de la Ley 14/1986, General de Sanidad, como en la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, Básica Reguladora de la Autonomía del Paciente y de Derechos y Obligaciones en materia de Información y Documentación Clínica, en su artículo 7. Así como expresamente en la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre derechos y deberes de las personas en relación con la salud de Castilla y León.

En el texto de la reforma se reconoce como sujeto de este derecho al usuario del sistema sanitario, cuando la legislación estatal básica citada se refiere a “toda persona”, concepto mucho más amplio que el de usuario del sistema.

Por ello, a juicio de este Consejo Consultivo debe modificarse la redacción en los términos mencionados, para no limitar injustificadamente los posibles titulares de dicho derecho.

En cuanto al segundo de los derechos recogidos –a la regulación de los plazos para que les sea aplicado un tratamiento–, ha de recordarse la



disposición adicional segunda de la Ley 8/2003, de 8 de abril, que regula las garantías de demora máxima y prevé su desarrollo reglamentario.

Respecto al tercero de los derechos recogidos –al respeto a sus preferencias en lo que concierne a médico y centro–, el artículo 13 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, establece que “los usuarios y pacientes del Sistema Nacional de Salud, tanto en atención primaria como en la especializada, tendrán derecho a la información previa correspondiente para elegir médico, e igualmente centro, con arreglo a los términos y condiciones que establezcan los servicios de salud competentes”.

Este derecho se reconoce en el texto remitido a informe únicamente a los usuarios; sin embargo, y de conformidad con la legislación básica, debería reconocerse también al paciente. Ambos términos aparecen definidos en la propia Ley 41/2002, de 14 de noviembre, en su artículo 3, que considera al “paciente” como la persona que requiere asistencia sanitaria y está sometida a cuidados profesionales para el mantenimiento o recuperación de su salud; y al “usuario” como la persona que utiliza los servicios sanitarios de educación y promoción de la salud, de prevención de enfermedades y de información sanitaria.

Respecto al cuarto de los derechos –a recabar una segunda opinión médica cuando así se solicite–, ya se reconoce en la normativa propia de la Comunidad en el artículo 37 de la Ley 8/2003, de 8 de abril, al señalar que “el Sistema de Salud de Castilla y León facilitará a sus usuarios la posibilidad de solicitar y recibir una segunda opinión médica dentro del Sistema, de acuerdo con la regulación específica que al efecto se establezca”.

Respecto al quinto de los derechos –a ser suficientemente informados antes de dar su consentimiento a los tratamientos médicos, o a manifestar, en su caso, instrucciones previas sobre los mismos–, está ligado al recogido con carácter básico en el artículo 10.5 de la Ley 14/1986, General de Sanidad, y en la Ley 41/2002, reguladora de la autonomía del paciente, cuando en su artículo 4 se refiere al derecho a la información asistencial, y en los artículos 8 y siguientes al respeto de la autonomía del paciente.

De acuerdo con estos artículos, debe entenderse que el titular de dicho derecho de información es el paciente, y también el usuario de acuerdo con la



normativa básica y autonómica, conceptos que como ya hemos señalado no son equivalentes, por lo que debería modificarse en tal sentido el texto remitido, para evitar dudas interpretativas al respecto, así como desigualdades no amparadas legalmente y presumiblemente no pretendidas por el legislador.

En relación con las instrucciones previas, el artículo 11 de la Ley 41/2002 sólo se refiere a la "persona mayor de edad capaz y libre" –en términos idénticos a los empleados por el artículo 30 de la Ley 8/2003, de 8 de abril–, y no como en el texto remitido a informe que se refiere, sin más, al usuario del sistema sanitario.

Finalmente, se reconoce el derecho a recibir tratamientos y cuidados paliativos adecuados. Este derecho parece estar relacionado con lo que se dispone en el artículo 8 de la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre derechos y deberes en relación con la salud, bajo el título de "enfermos terminales", que reconoce además del derecho al adecuado tratamiento del dolor y cuidados paliativos, otros como el derecho al rechazo de tratamientos de soporte vital que alarguen innecesariamente el sufrimiento, el derecho a la posibilidad de decidir la presencia de familiares y personas vinculadas en los procesos que requieran hospitalización, así como la posibilidad de contar con habitación individual si el paciente, la familia o persona vinculada de hecho lo solicita, de acuerdo con la disposición adicional primera, que se refiere a la disponibilidad de habitaciones individuales.

De lo anterior pueden extraerse la conclusión de la existencia de unos derechos reconocidos a todas las personas en la normativa estatal básica, que no impide el reconocimiento de otros derechos específicos o complementarios en la legislación de las Comunidades Autónomas.

### 3.- Derecho de acceso a los servicios sociales

En el comentario a este derecho ha de partirse de la declaración de la exclusividad de la competencia relativa a la asistencia y los servicios sociales que contienen los distintos Estatutos de Autonomía en consonancia con lo previsto en el artículo 148.1.20ª CE.

Se reconoce así en el precepto estudiado el derecho a acceder en condiciones de igualdad al Sistema de Acción Social de Castilla y León. De



acuerdo con el artículo 3 de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, "El Sistema de Acción Social tendrá como objetivos promover la solidaridad, el desarrollo libre y pleno de la persona, la igualdad de los individuos en la sociedad, la prevención y eliminación de las causas que conducen a la marginación y facilitar los medios para la integración y desarrollo comunitario, así como el bienestar social de los ciudadanos y grupos sociales".

Asimismo, en la citada Ley se determina quiénes pueden ser los titulares de dichas prestaciones de acción social, disponiendo su artículo 4:

«1. Tendrán derecho a las prestaciones de acción social, reguladas en esta Ley, los españoles residentes o transeúntes en el territorio de la Comunidad Autónoma, de conformidad a lo establecido en la propia y en las disposiciones reglamentarias que se determinen.

»2. Los extranjeros que transiten o residan en Castilla y León, podrán beneficiarse de las prestaciones y actividades de la acción social, de acuerdo con lo dispuesto en los Tratados, Convenios Internacionales y las disposiciones vigentes en la materia".

El Sistema de Acción Social se articula en los siguientes dos niveles: servicios básicos y servicios específicos. Los servicios básicos son los que tienen carácter polivalente y van dirigidos a todos los ciudadanos y colectivos sin distinción, y son gratuitos. Y los servicios específicos se dirigen a sectores y grupos concretos, en función de sus problemas y necesidades que requieran un tratamiento especializado.

De acuerdo con la normativa citada, no debe aludirse en este punto únicamente a los ciudadanos de Castilla y León como titulares del derecho a acceder en condiciones de igualdad al Sistema de Acción Social y a ser informados sobre las prestaciones de la red de servicios sociales de responsabilidad pública, razón por la que debería ser modificado dicho precepto en los términos referidos, con el fin de evitar una limitación de derechos injustificada y no acorde con el texto constitucional y las propias leyes autonómicas citadas.





#### 4.- Derechos laborales

En materia laboral ha de recordarse que la Comunidad Autónoma tiene competencias de ejecución, tal y como establece el artículo 36.10 del Estatuto de Autonomía.

En el texto remitido para dictamen se dispone que los ciudadanos de Castilla y León tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad y de modo gratuito al Servicio Público de Empleo de Castilla y León. Dicho acceso ha de entenderse que no debe estar limitado a los ciudadanos de la Comunidad, sino que, por el contrario, debería aludirse a los trabajadores en general.

Asimismo, se reconoce el derecho de los trabajadores a formarse y promoverse profesionalmente y a ejercer sus tareas de modo que se les garantice la salud, la dignidad, la seguridad y la dignidad, reconocimientos respecto a los cuales no se hace objeción de legalidad.

#### 5.- Derechos de las personas mayores

Este apartado ha de ponerse en relación con lo dispuesto en el artículo 50 CE, encuadrado dentro de los principios rectores de la política social y económica. En el mismo se señala que “los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”.

Asimismo, se dispone que se garantizarán los derechos que se enumeran, en particular la protección de la salud, el acceso a un alojamiento adecuado, a la cultura y al ocio y el derecho de participación pública y de asociación. Al respecto, ha de tenerse en cuenta que ya en la Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León, se reconocen determinados derechos de las personas mayores dentro del capítulo I del título I, concretamente los siguientes:

- Derecho a la igualdad



- Derecho a la integridad física, psíquica y moral
- Derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen
- Derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto
- Derecho a la información y a la libertad de expresión
- Derecho de participación y asociación
- Derecho a la protección de la salud
- Derecho a la cultura, ocio y deporte
- Derecho a un alojamiento adecuado
- Protección jurídica
- Protección económica

Se observa que los redactores del texto que se dictamina han decidido referirse de forma expresa a algunos de ellos, dejando sin mencionar otros, también de indudable importancia, tales como el derecho a la integridad física, psíquica o moral, por ejemplo. No se sabe cuál es la razón que ha determinado aludir a unos sí y a otros no. En todo caso debería realizarse una remisión a los derechos reconocidos legalmente.

#### 6.- Derechos de las personas menores de edad

A ellos se refiere el artículo 39.4 CE, dentro de los principios rectores de la política social y económica, no existiendo problema, de conformidad con las observaciones generales realizadas, para su desarrollo por parte de la Comunidad Autónoma.



## 7.- Derechos de las personas en situación de dependencia y de sus familias

Se establece aquí que los castellanos y leoneses que se encuentren en situación de dependencia tienen derecho a las prestaciones públicas necesarias para asegurar su autonomía personal, su integración socio-profesional y su participación en la vida social de la Comunidad. No obstante, no se alude a cuáles serán los términos de dicho derecho, ni siquiera se remite a los términos que establezca una ley. Por tanto, a juicio de este Consejo Consultivo debería añadirse en este apartado la frase “de acuerdo con las condiciones que legalmente se establezcan”, u otra similar. Asimismo, debería hacerse referencia no a los castellanos y leoneses, sino a las personas en general, para evitar posibles discriminaciones injustificadas y porque, además, en el propio título se habla de personas en situación de dependencia.

Respecto de esta última expresión del párrafo anterior, debería quedar claro a qué se quiere hacer referencia con la frase “personas en situación de dependencia”, ya que dentro de ella, evidentemente estarían incluidos, por ejemplo, los menores, a los que se dedica un apartado diferente. Parece por ello que a lo que se quiere realmente hacer referencia es más bien a las “personas con necesidades especiales”.

Respecto a las familias la propuesta señala que “las familias con personas dependientes a su cargo tienen derecho a una ayuda de las Administraciones Públicas en los términos que determine la Ley”. Se observa que el precepto es congruente con el concepto abierto de familia que ofrece la Constitución Española en su artículo 39 y late en los artículos 16.3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, y 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Humanos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1966, que no permite restringir su protección a la constituida por el matrimonio.

Asimismo, la protección de familias con personas dependientes tiene un alcance limitado al campo de las ayudas económicas y por ello podría ser completado, concordándolo con el mandato del artículo 39 CE, del que resulta que los poderes públicos –se entiende que en el ámbito de sus respectivas competencias– están obligados a la “protección social, económica y jurídica de la familia”.



También los instrumentos de Derecho Internacional parten de la necesidad de una protección integral de la familia, con múltiples proyecciones, como las indicadas por la Constitución. Así, el artículo 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Humanos, Civiles y Políticos dispone que los Estados Partes en dicho Pacto reconocen que se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, “la más amplia protección y asistencia posibles”.

También la Carta Social Europea, en su artículo 16, se refiere al derecho de la familia a una protección social, jurídica y económica en los siguientes términos: “Con miras a lograr las condiciones de vida indispensables para un pleno desarrollo de la familia, célula fundamental de la sociedad, las partes contratantes se comprometen a fomentar la protección económica, jurídica y social de la familia, especialmente mediante prestaciones sociales y familiares, disposiciones fiscales, apoyo a la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades de las familias, ayudas a los recién casados o por medio de cualesquiera otras medidas adecuadas”.

En esta misma línea, cabe citar lo dispuesto en el artículo 33 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y lo que prescribe el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, en cuyo artículo II-93, apartado 1, se garantiza la protección de la familia en los planos jurídico, económico y social.

Por ello, podría añadirse a la protección económica de las familias con personas dependientes, de conformidad con el artículo 39 CE y con las normas de Derecho Internacional y del Derecho de la Unión Europea citadas, la protección social y jurídica de las mismas.

#### 8.- Derechos de las personas con discapacidad

Como ya hemos señalado con respecto a la formulación de otros derechos, debería hacerse referencia, como posibles titulares de los mismos, no a los castellanos y leoneses, sino en general a las personas, para evitar posibles discriminaciones injustificadas. Además, el propio título del precepto se refiere a las personas en situación de dependencia.



## 9.- Derecho a una renta garantizada de ciudadanía

Este derecho se reconoce también en el artículo 15 del vigente Estatuto de Autonomía de Valencia, en el artículo 24.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y también en otras propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía, actualmente en tramitación.

A este respecto, y al igual que en los Estatutos mencionados, se considera que el marco regulatorio general de este derecho debería establecerse por ley.

### **Artículo 14. *Derecho a la no discriminación por razón de sexo.***

En este precepto se reconoce lo ya declarado en el artículo 14 CE, así como en otras leyes estatales de carácter básico como la de violencia de género. Esta última ha sido objeto de regulación reciente, a la que es preciso aludir, al menos, someramente, dada su importante trascendencia social en los últimos tiempos.

La importancia actual de este fenómeno –la violencia de género– ha permitido que la comunidad internacional, y especialmente la Unión Europea, hayan reconocido que la violencia de género constituye una violación de los derechos humanos, lo que es un obstáculo para el desarrollo de cualquier sociedad democrática.

La Organización de Naciones Unidas ha desempeñado una función decisiva mediante la creación de un marco jurídico internacional.

Uno de los instrumentos legales más importantes es la Convención sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 18 de diciembre de 1979, documento jurídico de mayor autoridad en relación con los derechos humanos de las mujeres. Asimismo, la Declaración de Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia sobre la Mujer, proclamada en 1993 por la Asamblea General con motivo de la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos celebrada en Viena, supuso un hito en cuanto al reconocimiento internacional del problema que supone la violencia de género. Y, más recientemente, cabe hacer referencia a las Resoluciones de la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres, celebrada en Pekín en 1995, donde se obtuvo el



reconocimiento de que cualquier forma de violencia que se ejerza contra las mujeres constituye una violación de los derechos humanos.

La violencia de género viene siendo abordada, igualmente, por el Consejo de Europa por considerarla un serio obstáculo para la igualdad entre hombres y mujeres, hasta el punto de que, desde el año 1993, la lucha contra la violencia de género constituye una de las prioridades de esta organización. En este contexto se han aprobado una serie de declaraciones y resoluciones, entre las que cabe citar la Recomendación Rec 2002/05 adoptada por el Comité de Ministros el 30 de abril de 2002 sobre la Protección de las Mujeres contra la Violencia.

La Unión Europea, por su parte, con base en diversos textos, fundamentalmente de la Organización de Naciones Unidas y del Consejo de Europa, ha venido dando cada vez mayor protagonismo en sus políticas a la violencia de género, elaborando diversas resoluciones, recomendaciones, declaraciones y acciones que reconocen la necesidad de combatir este fenómeno. Desde la Conferencia de Pekín se ha acrecentado la sensibilidad en esta materia y se ha tratado de aunar criterios entre los estados miembros con el fin de que los derechos y libertades fundamentales de las mujeres se encuentren suficientemente reconocidos y protegidos.

El Parlamento Europeo promovió, en el año 1997, la Campaña de Tolerancia Cero frente a la violencia contra las mujeres, que comenzó en el mes de marzo de 1999, con objeto de movilizar a la opinión pública a favor de una actitud de no permitir la violencia. Asimismo, el Parlamento Europeo puso en marcha, en el año 1997, la Iniciativa DAPHNE con objeto de promover medidas preventivas destinadas a combatir la violencia ejercida sobre las/os niñas/os, los/as adolescentes y las mujeres, que pasó a convertirse, en el año 2000, en un Programa completo para combatir la violencia.

El inicio de la preocupación comunitaria por el acoso sexual, junto a su reconocimiento expreso como forma de violencia, se produjo mediante la Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de junio de 1986, sobre la Violencia contra las Mujeres, siendo aprobada, posteriormente, la Recomendación de la Comisión Europea de 27 de noviembre de 1991 relativa a la protección de la dignidad de la mujer y del hombre en el trabajo, acompañada del Código de Conducta para combatir el acoso sexual.



En esta materia, mención expresa ha de realizarse a la Directiva 2002/73/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 76/207/CEE, del Consejo, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo, que declara el acoso relacionado con el sexo de una persona y el acoso sexual contrarios al principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres.

Cabe, asimismo, destacar la reciente Decisión número 803/2004 CE del Parlamento Europeo, por la que se aprueba un Programa de acción comunitario (2004-2008) para prevenir y combatir la violencia ejercida sobre la infancia, las personas jóvenes y las mujeres y proteger a las víctimas y grupos de riesgo (Programa DAPHNE II) que fija al respecto la posición y estrategia de la Unión Europea.

En España, la Constitución de 1978 consagra, a través de sus preceptos, la igualdad real y efectiva, así como la plena participación de toda la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social (artículo 9.2), la igualdad de sexos (artículo 14), el derecho a la vida, a la integridad física y moral, sin que pueda ser sometida a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes (artículo 15), el derecho de la persona a la libertad y la seguridad (artículo 17), y el derecho a la intimidad personal y familiar (artículo 18).

Estos derechos vinculan a todos los poderes públicos, garantes de los derechos de la persona en nuestra sociedad. Así, el Gobierno de la Nación ha venido aprobando Planes de Igualdad de Oportunidades para las mujeres, adoptando medidas dirigidas a combatir la Violencia de Género. Pero no es hasta el año 1998 cuando se adopta, por el Gobierno de la Nación, el I Plan de Acción contra la Violencia de Género en el ámbito doméstico, aprobándose el II Plan Integral contra la Violencia Doméstica en el año 2001.

Este proceso ha dado lugar a numerosas reformas legislativas en materia de violencia de género, llevándose a cabo importantes modificaciones en el Código Penal de 1995, así como en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, debiendo destacarse la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de Medidas



concretas en Materia de Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de Extranjeros, así como la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

La Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica, ha venido a constituir una herramienta jurídica de suma importancia, al permitir la protección integral (física, económica, jurídica, social y policial) e inmediata de las víctimas de malos tratos, pudiendo ser solicitada por la propia víctima.

La aprobación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, supone un paso más en la lucha contra la violencia de género al tratar de aunar esfuerzos y otorgar a esta cuestión toda la relevancia que socialmente merece.

Normativa que, como se puede observar, es amplia, y que al desarrollar un derecho fundamental ha de tenerse presente por parte del legislador autonómico.

### **Capítulo III**

#### ***Principios rectores de las políticas públicas de Castilla y León***

##### ***Artículo 15. Principios rectores de las políticas públicas.***

A dichos principios dedica específicamente el texto sometido a dictamen el artículo 15, precepto único del capítulo III, y el apartado 3 del artículo 16, integrado en el capítulo IV, "Garantías de los derechos y principios estatuarios", que necesariamente han de analizarse de forma conjunta.

Ha de comenzarse estimando que, admitida una concepción amplia de los estatutos de autonomía y consecuentemente de su posible contenido, la inclusión de estos de principios rectores no plantea, en principio, problemas de constitucionalidad, considerándose una opción legítima, no necesaria pero posible, siempre que con ello no se interfiera en las atribuciones que corresponden al Estado, bien como materia reservada a la ley orgánica,





singularmente la regulación sustancial de los derechos fundamentales, bien en virtud del artículo 149.1 CE, particularmente del 149.1.1<sup>a</sup>, que guarden conexión con las competencias que corresponde a la Comunidad Autónoma y que no contravengan las que se enuncian en la Constitución.

Así, cabe estimar que un precepto como el artículo 15 no resultaría contrario a la Constitución en cuanto respetuoso con los límites señalados, toda vez que ya en su inicio establece los parámetros en que se enmarcan los principios que a continuación enumera, mediante una referencia expresa a los principios rectores que establece la Constitución y circunscritos a “los poderes públicos de Castilla y León” “en el ejercicio de sus competencias”.

Llegados a este punto resulta preciso analizar la eficacia jurídica que tendrían dichos principios; al respecto, el apartado 3 del artículo 16 dispone que “los principios rectores de las políticas públicas que se enumeran en el Capítulo III de este Título informan la legislación, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Son exigibles ante la jurisdicción de acuerdo con lo que determinen las normas que los desarrollen”.

Previsión en línea con la contenida en el artículo 53.3 CE que permite conceptualizar a los principios rectores como declaraciones fundamentalmente programáticas, de escasa fuerza normativa, encaminadas a orientar a los poderes públicos y que sólo podrán fundamentar pretensiones ejercitables con éxito ante los tribunales de acuerdo con la legislación que los desarrolle, resultando, dado el actual estado normativo, inapreciable la incidencia interpretativa o integradora del ordenamiento jurídico que puedan tener aquellas que no resulten ya del texto constitucional.

Principios que respecto de los ciudadanos no generan derecho o facultad subjetiva alguna de eficacia inmediata, que, en su caso, podrán surgir como consecuencia de las leyes que los desarrollen, y que por el contrario sí pueden generar decepciones como consecuencia del incumplimiento de las expectativas que las falsas apariencias de derechos puedan originar en los ciudadanos.

En cuanto a los poderes públicos de Castilla y León, ha de observarse que el principal destinatario directo es el legislador autonómico, difiriéndose todo efecto jurídico respecto de los demás hasta el momento y en los términos



en que sean desarrollados por aquél, es decir, el mismo que si se hubieran establecido y desarrollado en una ley ordinaria.

Ciertamente la inclusión de un principio rector tiene diferente alcance según se produzca en la Constitución o en un Estatuto de Autonomía, al margen de cuanto deriva de la diferente naturaleza de una y otro, por cuanto la Constitución vincula, a modo de común denominador, a los poderes públicos del Estado y de todas las Comunidades Autónomas, mientras que el Estatuto de Autonomía sólo vincula a los de la Comunidad Autónoma.

Así, la plasmación de una política pública autonómica, como principio rector, en el Estatuto de Autonomía conlleva la congelación de rango, de modo que la inclusión no necesaria en éste por la Comunidad Autónoma conllevaría que si se decidiese posteriormente variar o modificar aquella, dicha variación o modificación ya no podría producirse unilateralmente, a diferencia de si se hubiese establecido mediante ley ordinaria, sino que precisaría del respaldo de la Cortes Generales.

De estimarse conveniente y optar así por incorporar al texto estatutario previsiones relativas a los principios rectores de las políticas públicas resulta recomendable que a la hora de abordar su regulación se tengan en cuenta las siguientes consideraciones:

- Que únicamente se incluyan como principios rectores de las políticas públicas aquellas comúnmente aceptadas por todos como incuestionables aspiraciones de la sociedad, respecto de la que exista, a modo de *opinio iuris*, un sólido consenso socio-político que permita prever su permanencia en el tiempo.

De ellos parecería conveniente excluir los que ya aparecen recogidos en el texto constitucional y cuya reproducción en el Estatuto de Autonomía puede originar motivos de fricción.

- Que se establezcan mediante una redacción que resulte flexible y abierta, difiriéndose su concreción a las leyes de desarrollo, de modo que permita la vigencia del principio, como actual, pese al transcurso del tiempo, y que sea clara y sencilla, limitándose a la determinación del principio rector.



Así, y en referencia al artículo 15 del texto sometido a consulta se recomienda evitar:

- Las referencias equívocas de los apartados 7, 14, 15 y 21 al término derecho, suscitando dudas sobre la verdadera naturaleza de la norma.

- Redacciones, como la del apartado 1, en las que resulta difícil discernir con claridad cuál o cuáles son los principios rectores que se enuncian.

- Igualmente el apartado 7, tal como figura redactado, no es propiamente un principio rector.

- En general, explicitar en la norma medidas concretas encaminadas a la satisfacción de un determinado principio, como por ejemplo las que se contemplan en el apartado 13 con el fin de facilitar a todos los castellanos y leoneses una vivienda digna por cuanto, aunque dichas medidas puedan reputarse hoy imprescindibles, nada permite afirmar que no puedan quedar relegadas por otras que con el tiempo se manifiesten como más eficaces.

- El empleo de conceptos jurídicos indeterminados o de términos ambiguos, no definidos previamente, que no viene sino a erosionar el principio de seguridad jurídica en una materia en la que ya de por sí dicho principio se encuentra debilitado. Son clara muestra de lo que se indica los apartados 1, 3, 13, 14 y 20.

- Extenderse o incidir en cuestiones o aspectos ajenos a la mera formulación de los principios rectores, así resulta desaconsejable:

- Realizar “reconocimientos” como los de los apartados 3, 6 y 21, máxime cuando se formulan en términos abstractos, desligados de toda función, circunstancia de por sí censurable en cualquier norma, con mayor motivo en un precepto estatutario destinado a los principios rectores.

- Acoger la posibilidad de crear un órgano como la contemplada en el apartado 3 respecto del “Consejo de Diálogo-Social en Castilla y León”.



Previsión respecto de la cual, además de resultar predicable lo referido anteriormente en cuanto medida concreta, cabe señalar que, no requiriendo la creación de dicho Consejo de un precepto estatutario, no parece justificada su inclusión en el Estatuto de Autonomía, con las consecuencias que ello comporta, apartándose así de la pauta seguida para la creación de otros numerosos órganos, de no menos trascendencia, creados por ley ordinaria.

En cualquier caso el precepto resulta incongruente por cuanto si dicho Consejo se estima tan trascendente y relevante como para merecer relevancia estatutaria, cómo es que se contempla como una mera posibilidad su creación, cuando nada condiciona ésta.

- Condicionar o predeterminar el planteamiento respecto de aspectos sustantivos al formular meros principios rectores, como pudiera suceder en el apartado 12 respecto de la institución familiar, máxime tratándose de cuestiones de competencia exclusiva del Estado. Así cabe aconsejar seguir el ejemplo de la Constitución Española, cuyo artículo 39 mantiene respecto de la institución familiar una expresiva neutralidad conceptual y valorativa, formulándose con la suficiente amplitud para comprender cualquier transformación que pueda experimentar.

Así mismo la contemplación del principio de autonomía universitaria y de las normas que disciplinan las relaciones interadministrativas aconsejan su replanteamiento del apartado 19 desde la perspectiva de los intereses que las universidades están llamadas a cumplir.

Por último cabe aconsejar una mejora, en general, en la redacción del precepto, particularmente tratando de evitar discordancias o redundancias entre el párrafo inicial y los diferentes apartados como las que se producen con el 7, 14 y 21.



## Capítulo IV

### *Garantías de los derechos y principios estatutarios*

#### **Artículo 16. *Garantías normativas y judiciales.***

En el artículo 16 se instauran una serie de garantías normativas y judiciales que afectan a los derechos recogidos en el capítulo II del presente título.

La cuestión debe abordarse, entre otras, desde la óptica del artículo 149.1.6ª CE, que otorga al Estado competencia exclusiva sobre la "legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas". Conforme a la STC 47/2004, de 25 de marzo, "la atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre legislación procesal responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales [SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, F. 20; 83/1986, de 26 de junio, F. 2; 173/1998, de 23 de julio, F. 16 c)]; en segundo lugar, que la competencia asumida por las Comunidades Autónomas al amparo de la salvedad recogida en el art. 149.1.6ª CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el art. 149.1.6ª CE, sino que, como indica la expresión «necesarias especialidades» del citado precepto constitucional, tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por éstas (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, F. 20; 83/1986, de 26 de junio, F. 2; 121/1992, de 28 de septiembre, F. 4; 127/1999, de 1 de julio, F. 5), correspondiendo al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes



asuman la defensa de la Ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables por venir requeridas por las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, salvo que del propio examen de la Ley se puedan desprender o inferir esas «necesarias especialidades» (STC 127/1999, de 1 de julio, F. 5)».

En el presente caso los derechos que se reconocen en el texto remitido a consulta, a los que se refieren dichas garantías, son los contenidos en el capítulo II, entre los que figuran el derecho a la participación en asuntos públicos, el derecho a la buena administración y una serie de derechos sociales, dentro de los cuales se encuentra el derecho a la educación recogido como fundamental en la Constitución. En todo caso estamos ante derechos que no son ajenos a textos constitucionales, europeos o estatales en vigor, como ya se ha puesto de relieve. Ha de entenderse que su configuración en el Estatuto, incluso aunque sea a fin de otorgarles una condición específica, no les da la condición de derecho sustantivo propio en los términos indicados por el Tribunal Constitucional.

La protección jurisdiccional de estos derechos queda en manos del legislador estatal que, en efecto, puede preverla en la Ley Orgánica del Poder Judicial, señalándose al respecto en el texto remitido a consulta que “son exigibles en sede judicial bajo las condiciones legalmente establecidas”.

Por otro lado, en el apartado 2 se señala que “la regulación esencial de los derechos reconocidos en el capítulo II de este Título debe realizarse por ley de las Cortes de Castilla y León”. Ha de entenderse que dicho apartado no respeta los límites expuestos anteriormente, dentro de las observaciones generales, a los que debe someterse cualquier carta de derechos y deberes en los Estatutos de Autonomía. Nos referimos al respeto a la reserva de ley orgánica en lo que se refiere al desarrollo directo de los derechos fundamentales (artículo 81 CE) –dentro de dicho capítulo II se incluye el derecho fundamental a la educación– y a la sujeción a las condiciones básicas que el Estado haya establecido para garantizar a todos los españoles la igualdad en el ejercicio de los derechos y en cumplimiento de los deberes constitucionales por mor de los artículos 149.1.1ª CE y 139.1 ya referidos.



### **Artículo 17. *El Procurador del Común.***

Con carácter general, respecto al ámbito de actuación de estos Comisionados Parlamentarios, el carácter integrador de la función garantista que se encomienda a estas Instituciones aconseja que su labor de protección pueda extenderse no sólo a los derechos reconocidos en el título I CE, o incluso a los derechos fundamentales –como ocurre actualmente y en el texto de la reforma remitido–, sino a cualquier otro que pueda derivarse de otros preceptos constitucionales. La práctica diaria pone de manifiesto que muchas de las quejas que se plantean ante estas Instituciones y que generan su intervención tienen su fundamento en normas programáticas que se contienen en otros títulos del texto constitucional.

A esta Institución ya se hace referencia en el actual Estatuto de Autonomía, cuyo artículo 14 dispone que “1. El Procurador del Común es el alto comisionado de las Cortes de Castilla y León, designado por éstas, para la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad y la defensa del presente Estatuto de Autonomía”.

Lo que se recoge en la reforma es una ampliación del ámbito de sus competencias relativas a la protección y defensa de derechos, ya que además de la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, a las que ya hacía referencia, también están ahora la de los derechos reconocidos en el texto remitido. Por otra parte, la reforma, de aprobarse en estos términos, conllevaría una disminución respecto al resto de competencias, puesto que parece que deja de tener las relativas a la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad y la defensa del Estatuto de Autonomía. Ello determinará la modificación de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León.

A la referencia genérica a los derechos reconocidos en la Constitución es correcto añadir los recogidos en esta reforma del Estatuto de Autonomía.

Por otro lado, y todavía en relación con el ámbito de actuación de estas Instituciones, sería conveniente que la regulación estatutaria de los defensores autonómicos identificara los fines que deben perseguir éstos y las Administraciones cuya supervisión les corresponde. En este sentido, dada su



naturaleza, la defensa de las libertades y derechos debe ser uno de sus objetivos y razón de ser, conjuntamente con la supervisión de las actividades de las correspondientes Administraciones.

En concreto, estas Administraciones deben ser debidamente identificadas, comprendiendo, en todo caso, la Autonómica y la Local, así como los diferentes organismos, públicos y privados, dependientes de ellas.

La relevancia otorgada al Procurador del Común, como garantía institucional de los derechos de los ciudadanos, justifica reforzar estatutariamente dos de sus características propias: legitimidad democrática e independencia. Con ello se contribuiría a lograr que la función de defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos encomendada a esta Institución fuera ajena a las vicisitudes propias de los cambios políticos, reafirmando así la independencia de su labor y el refrendo popular de su existencia.

Asimismo, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 54 CE y en la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, que regula las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, así como en el artículo 12 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril de 1981, del defensor del Pueblo, que dispone que “los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor de Pueblo y éste podrá solicitar su cooperación”.

Dicho precepto constitucional atribuye al Defensor del Pueblo la función general de la defensa de los derechos contenidos en el título I CE ante la actuación de cualquier Administración, y remite a una ley orgánica la regulación de la Institución.

Por tanto, debería tenerse en cuenta en el precepto estudiado que las funciones del Procurador del Común están en concurrencia con las del Defensor del Pueblo (estatal), por lo que sería conveniente que se recogiera expresamente que el Procurador del Común y el Defensor del Pueblo colaboran en el ejercicio de sus funciones, ya que cualquier pretensión que pretendiera disociar las funciones del Defensor del Pueblo y de los Comisionados Parlamentarios –o figuras similares en las Comunidades Autónomas–, según las Administraciones Públicas de que se trate, no se ajustaría a lo dispuesto en la Constitución. El texto constitucional es concluyente, en efecto, cuando al





establecer la Institución del Defensor del Pueblo le asigna una misión subjetiva y objetivamente ilimitada –la defensa de los derechos comprendidos en este título– y, simultáneamente, la instrumentación jurídico-formal necesaria, es decir, la posibilidad de supervisar la actividad de la Administración.

### **3.- Consideraciones finales**

A la vista de lo expuesto, se formulan las siguientes consideraciones finales respecto de este título I:

- Podría ser conveniente introducir un artículo relativo a la interpretación de los derechos y principios, en los términos recogidos en la propuesta de reforma del Estatuto de Andalucía, cuyo artículo 13 dispone que “ninguno de los derechos o principios contemplados en este Título puede ser interpretado, desarrollado o aplicado de modo que se limiten o reduzcan los derechos o principios reconocidos por la Constitución o por los tratados y convenios internacionales ratificados por España”.

A título de ejemplo, el artículo 53 del Convenio de Roma para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales dispone que “ninguna de las disposiciones del presente Convenio será interpretada en el sentido de limitar o perjudicar aquellos derechos humanos y libertades fundamentales que podrían ser reconocidos conforme a las leyes de cualquier Alta Parte Contratante o en cualquier otro Convenio en el que ésta sea parte”.

En parecido sentido se pronuncia el artículo 5.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, siempre con el deseo de salvaguardar la máxima protección de los derechos humanos, de modo que la falta de reconocimiento en el propio Pacto, o el reconocimiento en menor grado, no sea utilizada como pretexto para restringir o menoscabar los derechos humanos fundamentales vigentes con mayor amplitud en un Estado Parte.

- Ha de ponerse de manifiesto que no se recogen deberes específicos, a pesar del título del precepto.



- El texto de la reforma incorpora en este título I un conjunto de derechos que fundamentalmente complementan o amplían el alcance de los ya reconocidos constitucionalmente o constituyen la conversión en derechos para los ciudadanos (y deberes para la Administración) de contenidos concretos de los principios rectores de la política social y económica, en definitiva, elevando la garantía del nivel básico de las prestaciones públicas.

- Puede entenderse que la inclusión de derechos en el texto de la reforma es una opción legitimada constitucionalmente, por las siguientes razones:

1ª.- El principio de igualdad del artículo 139.1 CE, como ya se ha expuesto al inicio de los comentarios a este título I, no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni –menos aún– que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los artículos 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1ª CE, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales” (STC 37/1987, de 26 de marzo).

2ª.- “Cuando la norma legal, aunque con incidencia sobre el ejercicio de derechos, no afecte a las condiciones básicas de tal ejercicio, puede ser promulgada por las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos le atribuyan competencia legislativa sobre una materia cuya regulación implique necesariamente, en uno u otro grado, una regulación del ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados” (STC 37/1981, de 16 de noviembre).



## TÍTULO II

### *Instituciones de autogobierno de la Comunidad*

#### **1. Observaciones generales**

El título II del texto de la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León sometido a dictamen regula las “Instituciones de autogobierno de la Comunidad”, comprendiendo los artículos 18 a 41, y está dividido en cinco capítulos que se ocupan, respectivamente, de las Cortes de Castilla y León, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de la Junta de Castilla y León, de las relaciones entre las Cortes de Castilla y León y la Junta de Castilla y León y su Presidente y del Poder Judicial en Castilla y León.

Los preceptos de este título no plantean en principio, salvo el dedicado al Poder Judicial en Castilla y León, que precisa de un análisis separado y que, a su vez, constituye una novedad respecto al Estatuto actual, problemas de constitucionalidad por razón competencial, ya que nos encontramos ante una materia que la Constitución define como contenido obligatorio del Estatuto. Así, el artículo 147.2.c señala que “los Estatutos de Autonomía deberán contener (...) la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias”. La regulación de las instituciones de autogobierno es, por otra parte, una manifestación directa de la condición de entidad dotada de autonomía política.

Como ya señaló el Tribunal Constitucional en su Sentencia 35/1982, de 14 de julio, “estas instituciones son primordialmente las que el mismo Estatuto crea y están por ello constitucionalmente garantizadas, pero sólo ellas, pues la Comunidad puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario para su propio autogobierno”.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha reconocido que las Comunidades Autónomas pueden crear todas aquellas instituciones que consideren necesarias para su autogobierno por medio del ejercicio de la potestad normativa que tienen reconocida. Con mayor justificación podrán por ello hacerlo en el propio Estatuto de Autonomía, máxime cuando tal contenido le viene impuesto por la Constitución.



## **2.- Observaciones al articulado**

Con relación a este título, a juicio de este Consejo Consultivo deben examinarse los siguientes artículos: artículo 18.2, "Instituciones autonómicas"; en el capítulo I, el artículo 20 "Composición, elección y mandato" (de las Cortes de Castilla y León), el artículo 20 "Organización y funcionamiento", el artículo 21 "Estatuto de los Procuradores" y el artículo 24 "Potestad legislativa"; en el capítulo II, el artículo 25 "Elección y carácter" y el artículo 26 "Atribuciones"; en el capítulo III el artículo 28 "Prerrogativas", el artículo 31 "Administración Autonómica" y el artículo 32 "Consejo Consultivo"; en el capítulo IV, el artículo 34 "Cuestión de confianza"; y en el capítulo V, el artículo 37 "Competencias en materia de Administración de Justicia", el artículo 38 "Ejercicio de la potestad jurisdiccional en Castilla y León", el artículo 39 "El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León", el artículo 40 "Presidente del Tribunal Superior de Justicia y personal judicial" y el artículo 41 "El Consejo de Justicia de Castilla y León".

### **Artículo 18.2. *Instituciones autonómicas.***

La única novedad que se incluye respecto al Estatuto vigente es la consistente en la enumeración expresa de algunas de las Instituciones propias de la Comunidad, esto es, el Procurador del Común, el Consejo de Cuentas, el Consejo Consultivo y el Consejo Económico y Social, que da mayor relevancia a las mismas, aunque ya aparecían a lo largo del articulado en el actual Estatuto.

Al respecto es necesario realizar dos observaciones:

- Por un lado, quizá sería más adecuado que la regulación de las distintas Instituciones propias, a que se refiere el precepto, se recogiese en un capítulo aparte de forma conjunta y no de forma dispersa como ocurre en el vigente Estatuto y en el texto objeto de dictamen, a diferencia de lo observado en las reformas de los estatutos de otras Comunidades Autónomas.

- Y, por otro, se observa que el orden seguido en la enumeración de las citadas Instituciones no responde a criterios cronológicos de creación de las mismas, ni a criterios alfabéticos. Quizás sería adecuado aplicar el orden recogido en el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, al no haber norma específica en la Comunidad.



## Capítulo I

### *Las Cortes de Castilla y León*

#### **Artículo 20. *Composición, elección y mandato.***

Este precepto ha de ponerse en relación con el mandato contenido en el artículo 11.3 del texto de la reforma remitido, según el cual “la Ley promoverá la igualdad efectiva de las mujeres y de los hombres en el acceso a los mandatos representativos autonómicos”.

Establecida esta relación, se echa de menos al referirse a la ley electoral este artículo 20 alguna referencia a que la ley establecerá criterios de igualdad de género para la elaboración de las listas electorales. Con ello se recogería de forma explícita la voluntad del estatuyente de lograr la igualdad real y efectiva del hombre y la mujer, en el ámbito electoral, contemplando, en su caso, las medidas de acción positivas que resulten necesarias.

Dicho establecimiento de criterios de igualdad de género en la elaboración de listas electorales está llamado a superar los obstáculos que *de facto* existen, más allá de la igualdad jurídica, para que la mujer acceda a los cargos y empleos públicos.

La plena integración de la mujer en la vida política y en los mecanismos de decisión de las sociedades democráticas es uno de los objetivos reconocidos en la Declaración y Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en septiembre de 1995. En ella se incluye el compromiso para alcanzar nuevas metas de igualdad, siendo la participación de la mujer en la toma de decisiones y su mayor implicación en la democracia una de las facetas abordadas con tal finalidad.

En este sentido, la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma que “conseguir el objetivo de la igualdad de participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones proporcionará un equilibrio que reflejará de forma más adecuada la composición de la sociedad y además es necesario para promover



el buen funcionamiento de la democracia. Sin este equilibrio es muy poco probable la integración real de la dimensión de igualdad en la formulación de políticas gubernamentales”.

Asimismo, tiene interés la Resolución del Parlamento Europeo de 2 de marzo de 2000, que considera que una infrarrepresentación persistente de las mujeres, que constituyen más de la mitad de la población, en los ámbitos político, económico y social, resulta inaceptable en una democracia. Por ello, dicha resolución constata que el uso de las cuotas, como medida transitoria, contribuye a equilibrar la participación de hombres y mujeres en la vida política y propugna que los partidos proporcionen formación e información políticas a las mujeres candidatas de manera que puedan introducirse en la vida política con total confianza. Se insta por ello a los estados miembros a que actúen para alcanzar una participación más equilibrada de mujeres y hombres en todas las instituciones de la Unión Europea, señalándose que las instituciones públicas y privadas deben establecer objetivos para la corrección de todo desequilibrio entre hombres y mujeres.

El bien jurídico que se protege mediante el establecimiento de criterios de igualdad de género en la elaboración de las listas electorales no es otro que la igualdad real de la mujer en relación con el hombre en el terreno de la participación política. Ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.2 CE, que ordena a los poderes públicos promover las condiciones para que la igualdad entre individuos sea real y efectiva, remover los obstáculos que dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política.

### **Artículo 21. *Estatuto de los Procuradores.***

En el presente artículo se recoge la inviolabilidad y la inmunidad de los Procuradores de las Cortes de Castilla y León, en términos casi idénticos a los del actual Estatuto de Autonomía. Únicamente en el apartado 2, al referirse a la inviolabilidad, se añade, con buen criterio, que se goza de la misma “aún después de haber cesado en su mandato”.

Respecto a la inmunidad, no se introduce ninguna novedad en la propuesta remitida. No obstante, se observa que cuando el precepto se refiere a actos cometidos en el territorio de la Comunidad, parece que pretende excluir a las faltas, ya que emplea la expresión “actos delictivos”, lo cual podría resultar



lógico, puesto que las faltas no llevan, con carácter general, aparejada la privación de libertad sino la imposición de la pena de multa, que sólo si no se paga se sustituiría, en los términos de la legislación penal, por una pena de arresto. En todo caso, debería quedar claro si se pretende o no incluir a las faltas o sólo a los delitos.

Por otra parte, cuando el precepto se refiere a las actividades realizadas fuera del territorio de Castilla y León lo hace empleando los términos "responsabilidad penal", que evidentemente comprende tanto la derivada de los delitos como de las simples faltas; razón ésta que determina cierta contradicción con lo señalado en el párrafo anterior, que debería ser evitada.

### **Artículo 22. Organización y funcionamiento.**

En el apartado 1 de este artículo se establece, de forma novedosa respecto al vigente Estatuto de Autonomía, que "corresponderá al Presidente el ejercicio en nombre de las Cortes de todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de su sede".

En este sentido, el actual Reglamento de las Cortes de Castilla y León, de 24 de febrero de 1990, dispone en su artículo 28:

"1. El Presidente de las Cortes ostenta la representación de la Cámara, asegura la buena marcha de los trabajos, dirige los debates, mantiene el orden de los mismos y ordena los pagos, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir.

»2. Corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. Cuando en el ejercicio de estas funciones se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces.

»3. El Presidente desempeña asimismo todas las demás funciones que le confieren el Estatuto de Autonomía y el presente Reglamento".

Se observa que en el presente texto se pretende dar mayor relevancia a la figura del Presidente de las Cortes, al otorgarle unas competencias más



amplias, que quizá sería oportuno aclarar en mayor medida, bien en el propio Estatuto, bien mediante una remisión al Reglamento de las Cortes.

#### **Artículo 24. *Potestad legislativa.***

Lo primero que ha de plantearse en el análisis de este precepto es la posibilidad por parte de los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas de dictar decretos-leyes, facultad que en el precepto se reconoce a favor de la Junta de Castilla y León.

El artículo 86 CE, al referirse a los decretos-leyes, sólo lo hace en relación con el Gobierno del Estado, no existiendo ningún otro precepto constitucional que legitime para ello, directamente y con idénticos términos, a los ejecutivos autonómicos. Ello no parece, sin embargo, un dato definitivo. Es bien sabido que la Constitución tampoco ha sido explícita en reconocer las potestades legislativa o reglamentaria, respectivamente, de las Asambleas y de los Gobiernos regionales. Ambas se han deducido, indirectamente, de una serie de indicios, desperdigados por la Constitución, que pueden igualmente fundamentar los decretos-leyes autonómicos. Principalmente, por lo dispuesto en los artículos 153.a) y 161.1.a) cuando se refieren, en general, a las “disposiciones normativas con fuerza de ley” de las Comunidades Autónomas, luego ratificados por la referencia del artículo 27.1.e) de la LOTC a la competencia del Alto Tribunal para el enjuiciamiento de las “leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de ley” de las Comunidades.

Es cierto que se han alegado razones poderosas para evitar extraer de esos preceptos todas sus consecuencias, negando la posibilidad del decreto-ley allí donde se acepta la ley e incluso la delegación legislativa autonómica. La principal, el carácter excepcional de la decretación de urgencia, que sólo el constituyente podría otorgar, porque sólo el soberano puede hacer una atribución de tal calibre. Pero es verdad también que la ambigüedad constitucional permite sostener la voluntad afirmativa del constituyente, siendo cada vez más común la creencia de que la ampliación del ámbito competencial de las Autonomías exige decisiones de urgencia. La cuestión será, entonces, la fijación de límites a su utilización, justificados en la excepcionalidad de la figura y en la garantía constitucional de la potestad legislativa de las Asambleas autonómicas, dado que la Constitución no permite perturbar en el ámbito de las nacionalidades y regiones la distribución normal de las potestades y la





titularidad de las facultades legislativas de sus parlamentos, tal y como recogen inequívocamente todos los estatutos de autonomía.

Las aproximaciones a esta figura normativa no las podemos realizar analizando los artículos constitucionales que hacen referencia a los órganos de las Comunidades Autónomas (artículo 152.1), sino que están en otros preceptos constitucionales, así:

- El artículo 153.a), al referirse al control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas, precisa que será el Tribunal Constitucional quien realizará dicho control “relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley”.

- En el mismo sentido opera el artículo 161.1.a) al regular las competencias del Tribunal Constitucional, en el que se concreta como competencia propia conocer “del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley”.

Es precisamente este término de “disposiciones normativas con fuerza de ley” el que hace referencia a los decretos-leyes y a los decretos legislativos, aunque algún autor considera que tanto el artículo 153.a) como el artículo 161.1.a) CE se refieren solamente a los decretos legislativos y no a los decretos-leyes. Esta interpretación no nos parece ajustada, pues la conclusión sería que los decretos-leyes dictados por el gobierno estatal no entrarían dentro de la competencia jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

Otros argumentos constitucionales a traer a colación derivan del artículo 152.1 CE, del cual se puede deducir que el hecho de que la Constitución “no haya atribuido en exclusiva y en todo caso el ejercicio de la potestad legislativa regional a la Asamblea legislativa de las Comunidades Autónomas (art. 152.1) (...) permite que en el Estatuto de cada una de éstas se prevea una competencia similar a la del artículo 86 del Texto Fundamental a favor del Consejo de Gobierno de las mismas”.

De todos los extremos relatados, podemos concluir que nada obvia el que los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas puedan dictar decretos-leyes, pues a falta de una expresa prohibición en este sentido por el texto constitucional, se pueden extraer argumentos positivos para su



admisibilidad tanto de los artículos 153.a) y 161.1.a), como del artículo 152.1, que no asigna de modo exclusivo la potestad legislativa a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

Realizada esta primera aproximación, vamos a analizar la regulación que en los estatutos de autonomía hasta ahora aprobados, así como en el texto de la reforma remitido, se da a esta figura. Este análisis de las normas estatutarias existentes es necesario e importante, ya que la doctrina considera que para que los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas estén facultados para dictar decretos-leyes es preciso que esta potestad esté expresamente prevista en los Estatutos de Autonomía.

Así, en la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en su artículo 64 se señala que “1. En caso de una necesidad extraordinaria y urgente, el Gobierno puede dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-Ley. No pueden ser objeto de Decreto-Ley la reforma del Estatuto, las materias objeto de leyes de desarrollo básico, la regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos reconocidos por el Estatuto y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña y el presupuesto de la Generalitat (...)”.

Por su parte, la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en el artículo 50 modifica el artículo 44 en los siguientes términos: “Igualmente, el Consell, en casos de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar disposiciones legislativas provisionales por medio de decretos-leyes sometidos a debate y votación en Les Corts, atendiendo a lo que preceptúa el artículo 86 de la Constitución Española para los decretos-leyes que pueda dictar el Gobierno de España”.

Por su parte, en el texto de la reforma remitido, se señala en este artículo 24.4: “En caso de extraordinaria y urgente necesidad, la Junta podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar a la reforma del Estatuto, a la regulación y fijación de la sede o sedes de las instituciones básicas de la Comunidad, al régimen electoral, al presupuestario, al tributario y al de los derechos previstos en el presente Estatuto. Tampoco podrá utilizarse el



Decreto-Ley para la regulación de materias para las que el presente Estatuto exija expresamente la aprobación de una ley de Cortes (...)".

Es preciso analizar si los límites materiales recogidos en este precepto son o no suficientes.

En la STC 29/1982, de 31 de mayo, el Tribunal valoraba así esta figura: "Nuestra Constitución ha adoptado una solución flexible y matizada respecto al fenómeno del Decreto-ley, que por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de poderes, ni se limita a permitirlo en forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta, entendiendo por tales aquellas en que puede existir un peligro inminente para el orden constitucional. Nuestra Constitución ha contemplado el Decreto-ley como un instrumento normativo del que es posible hacer uso para dar respuesta a las cambiantes situaciones de la vida actual, siempre que su utilización se realice con ciertas cautelas".

Esta interpretación se reforzaba poco después en la STC 6/1983, de 4 de febrero: "La necesidad justificadora de los decretos-leyes (...) hay que entenderla (...) como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales, que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las Leyes".

Al respecto, ha de señalarse que, a juicio de este Consejo Consultivo, todos los límites materiales son correctos; no obstante, se considera necesario excluir, al igual que se hace en el texto del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aquellas materias objeto de leyes de desarrollo básico, respecto a las cuales no parece justificado hablar de extraordinaria y urgente necesidad, por lo que no cabría la posibilidad de dictar decretos-leyes en estas materias.



## Capítulo II

### *El Presidente de la Junta de Castilla y León*

#### **Artículo 25. Elección y carácter.**

Este precepto supone, respecto del artículo 17.3 del vigente Estatuto, una sensible modificación del inicio de su primer párrafo y la supresión del párrafo tercero del mismo apartado.

Interesa destacar que se incluyen de forma expresa en el apartado 3, como causas de cese del Presidente, la pérdida de su condición de Procurador de las Cortes de Castilla y León, la inhabilitación derivada de condena penal firme y la incapacidad permanente. De la redacción no se deduce con claridad si los términos “reconocida por las Cortes –a lo que debería añadirse ‘de Castilla y León’– que lo inhabilite para el ejercicio del cargo”, se refieren sólo a este último supuesto.

Igualmente respecto de esta última causa ha de señalarse que no resulta claro a qué se refiere el precepto con los términos “incapacidad permanente”; en cualquier caso, ha de entenderse que se requiere un pronunciamiento específico sobre la incidencia de la mencionada incapacidad en el desempeño del cargo de Presidente, juicio que debería ser emitido desde una perspectiva técnica de acuerdo con la normativa vigente, y posteriormente, teniendo en cuenta aquel pronunciamiento, un reconocimiento por parte de las Cortes de Castilla y León de la inhabilitación para el ejercicio del cargo.

Por último, con el fin de mejorar la redacción de este párrafo primero del apartado 3, se recomienda referirse inicialmente al Presidente empleando expresamente este término, y no el de “anterior”, y luego evitar la reiteración, casi consecutiva, en la referencia a las “Cortes de Castilla y León”.

#### **Artículo 26. Atribuciones.**

Éste es un precepto novedoso que enuncia las principales atribuciones que corresponden al Presidente de la Junta de Castilla y León, algunas de las cuales ya se recogen en otros preceptos del propio Estatuto, y en el que se aprecia un grado de concreción mayor del que pudiera pensarse para un



precepto incluido en el Estatuto de Autonomía, más propio de la legislación ordinaria, con las consecuencias ya señaladas que ello conlleva, y que contrasta, por ejemplo, con la forma sintética en que se describen las atribuciones de la Junta de Castilla y León en el artículo 29.

### **Capítulo III**

#### ***La Junta de Castilla y León***

##### **Artículo 28. Prerrogativas.**

Cabe reiterar el comentario realizado en el artículo 21 respecto de la expresión “actos delictivos” así como tener en consideración lo que posteriormente se dirá acerca del poder judicial.

##### **Artículo 31. Administración Autónoma.**

La principal novedad de este precepto radica en su ubicación sistemática en la norma. Así, mientras el vigente artículo 39 se incardina en un título, el II, que lleva por rúbrica “Competencias de la Comunidad”, el artículo 31 que ahora se comenta se proyecta en el capítulo III, “La Junta de Castilla y León” del título II “Instituciones de autogobierno de la Comunidad”, que se corresponde por su contenido con el del vigente título I “Organización de la Comunidad”.

Ahora bien, resulta cuando menos cuestionable la nueva ubicación, en un título con un contenido congruente con una acepción estricta de la Junta de Castilla y León como institución básica en los términos en que resulta de los artículos 27 a 30.

Tampoco contribuye a justificar el cambio el mantener la redacción del vigente artículo 39, que responde al planteamiento de un precepto situado en un título, “Competencias de la Comunidad”, que evidencia su finalidad.

De mantenerse el referido cambio, parece aconsejable modificar, al menos, el título del capítulo en consonancia con su contenido y que en el



artículo se incorpore un apartado 1 en el que se aborden el concepto y notas fundamentales de la Administración Autonómica.

Por otra parte, respecto del apartado 3, ha de observarse que la nueva referencia que se incluye, “el régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Junta y de los entes públicos dependientes de la misma”, ha de ir precedida del término o términos que permitan su incardinación en el precepto, de modo similar a como se enuncian en éste las demás materias, precedidas de los términos “el establecimiento (...), la elaboración (...) y la regulación”.

En la elección del término que preceda al “sistema de responsabilidad (...)” habrá que tener presente que la determinación del “sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas” es competencia exclusiva del Estado conforme al artículo 149.1.18 CE, no responde al esquema de reparto competencial que distingue bases y desarrollo, de modo que las competencias de las Comunidades Autónomas son mínimas, limitadas a establecer aquellas especialidades derivadas una de su potestad de autoorganización, *stricto sensu*, y supuestos indemnizatorios en el ámbito de las competencias exclusivas autonómicas, como garantías indemnizatorias que se superponen a la garantía indemnizatoria general, y en todo caso debidamente coherentes con el sistema unitario establecido para todas las Administraciones Públicas, tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional en SSTC 61/1997 y 169/2001.

### **Artículo 32.- *Consejo Consultivo.***

A efectos de definir la Institución del Consejo Consultivo quizá fuese oportuno transcribir lo que figura en el artículo 1 de su Ley reguladora 1/2002, de 9 de abril: “El Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León”, al considerar más limitados los términos Junta y Administración de la Comunidad.

Por otra parte, en el apartado 2 aparece una nueva redacción incluyendo la exigencia de la regulación por ley de la organización y el funcionamiento del Consejo Consultivo. Se considera, sin embargo, que la composición debería también seguir siendo objeto de regulación por ley.



## Capítulo IV

### *Relaciones entre las Cortes de Castilla y León y la Junta de Castilla y León y su Presidente*

#### **Artículo 34. *Cuestión de confianza.***

Este precepto se corresponde con el vigente artículo 18 y en él se introduce una ligera modificación en el apartado 3, al referirse a la Junta de Castilla y León y a su Presidente.

Ahora bien, se considera más acertada la redacción vigente referida exclusivamente al Presidente de la Junta de Castilla y León, que es quien plantea la cuestión de confianza ante las Cortes de Castilla y León y quien goza de la confianza parlamentaria, sin perjuicio de que el cese del Presidente conlleve el cese de los restantes miembros de la Junta de Castilla y León, tal y como prevé el artículo 30.

Ciertamente es el Presidente de la Junta de Castilla y León quien goza de la confianza parlamentaria; respecto de análoga cuestión el Consejo Consultivo de Canarias, en el Dictamen 68/2006, de 30 de marzo, manifestó:

“El Presidente del Gobierno, Diputado de la Cámara, recibe un mandato del pueblo, titular de la soberanía, en el acto de investidura; el Vicepresidente del Gobierno, que es Diputado, también cuenta con un mandato. Pero, los demás miembros de Gobierno no tienen mandato alguno, ni son elegidos, ni son investidos, ni reciben el placet de la Cámara. Gozan de la confianza política del Presidente. Los miembros del Gobierno son miembros del gobierno y ejercen un cargo político por designación del Presidente. Por eso, en vez de ‘durante su mandato’ debería decirse durante el ejercicio del cargo o expresión similar”.



## Capítulo V

### *El Poder Judicial en Castilla y León*

#### **1.- Observaciones generales**

La Constitución Española, cuyo artículo 1 comienza disponiendo que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho”, aborda de muy diferente modo, y con decisiva incidencia en cuanto Estado autonómico, la regulación de los poderes legislativo y ejecutivo y la del poder judicial al que dedica los artículos 117 a 127, integrantes del título VI, y que permite de forma pacífica caracterizarlo como un poder del Estado, único e independiente.

El capital principio de unidad que la Constitución acoge en sus artículos 117 y 122 encuentra su principal manifestación en el apartado 5 del primero al establecer que “el principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y el funcionamiento de los Tribunales”, requiriendo tanto de un modelo de organización como de funcionamiento del Poder Judicial único, global en toda España, y, por ello, también en cada Comunidad Autónoma, que garantice la independencia de aquél.

La Constitución garantiza este principio mediante el reconocimiento al Estado de la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia (149.1.5ª) y mediante la reserva de ley orgánica, específica *ad hoc*, la Ley Orgánica del Poder Judicial, que consagra en el artículo 122.

Ahora bien, todo ello no significa que el Poder Judicial sea ajeno a la organización territorial de España; ya el Tribunal Constitucional matizó la exclusividad que enuncia el artículo 149.1.5 CE, así en las SSTC 56/1990, 62/1990 y 50/2006 consideró:

“A la vista del proceso de aprobación de los Estatutos de Autonomía y de la propia Constitución, puede afirmarse que la distinción entre un sentido amplio y un sentido estricto en el concepto de Administración de Justicia no es algo irrelevante jurídicamente. Esa diferencia, presente en toda la organización y regulación de la función jurisdiccional (...) tiene, al menos, valor para distinguir entre función jurisdiccional propiamente dicha y ordenación de





los elementos intrínsecamente unidos a la determinación de la independencia con que debe desarrollarse por un lado, y otros aspectos que, más o menos unidos a lo anterior, le sirven de sustento material o personal, por otro (...).

»El art. 149.1.5 CE reserva al Estado como competencia exclusiva la 'Administración de Justicia'; ello supone, en primer lugar (...) que el Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y así se desprende del art. 117.5 CE; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 CE). La competencia estatal reservada como exclusiva por el art. 149.1.5 termina precisamente allí. Pero no puede negarse que, frente a ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existen un conjunto de medios personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se colocan, como dice expresamente el art. 122.1, al referirse al personal, 'al servicio de la Administración de Justicia', esto es, no estrictamente integrados en ella. En cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial, cabe aceptar que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales".

Y la propia Constitución, en el artículo 152.1, legitima como contenido de los textos estatutarios la referencia a determinadas cuestiones, "todo ello de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste". Lo que ha de determinar un juego de remisiones recíprocas, entre la LOPJ y los estatutos de autonomía, que habrá de ser el menor, y más preciso, posible en aras del principio de seguridad jurídica, teniendo siempre presente la reserva que a favor de la primera realiza la Constitución con el fin anteriormente señalado.

Con relación a este capítulo, a juicio de este Consejo Consultivo deben examinarse los siguientes artículos: artículo 37, "Competencias en materia de Administración de Justicia"; artículo 38, "Ejercicio de la potestad jurisdiccional en Castilla y León"; artículo 39, "El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León"; artículo 40, "Presidente del Tribunal Superior de Justicia y personal judicial"; y artículo 41, "El Consejo de Justicia de Castilla y León".



No obstante, previamente ha de realizarse una doble consideración consistente en observar, por una parte, que la nueva rúbrica del capítulo V, de forma positiva, pone de manifiesto que no se trata de un poder autonómico, de Castilla y León, sino de un poder del Estado, el judicial, en Castilla y León, y por otra parte, y precisamente por ello, que su regulación no debiera abordarse en un título –el II– destinado a las “Instituciones de autogobierno de la Comunidad”.

## **2.- Observaciones al articulado**

### ***Artículo 37. Competencias en materia de Administración de Justicia.***

El precepto, salvo lo dispuesto en el apartado 1, consecuencia de la previsión contenida en el párrafo segundo del artículo 152.1 CE y de la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto, responde, en esencia a la posibilidad de hacer efectiva la asunción de competencias por parte de la Comunidad de Castilla y León en materia de Administración de Justicia no atinente a su núcleo esencial, referida por tanto, fundamentalmente, al conjunto de medios personales y materiales al servicio de ésta, que la legislación del Estado le reconozca o atribuya.

Así, la norma, tributaria de la distinción señalada por el Tribunal Constitucional entre un sentido amplio y otro estricto de la noción de Administración de Justicia, no plantea problema alguno de constitucionalidad toda vez que en su inicio precisa “en relación con la Administración de Justicia (...) de acuerdo con la legislación del Estado” y que con relación al apartado 4, que pudiera suscitar algunas dudas, especifica “dentro del marco de sus competencias”, sin perjuicio de la virtualidad que éstas puedan tener.

No obstante, dado el contenido del precepto, que lleva por rúbrica “Competencias en materia de Administración de Justicia”, cabe considerar que su ubicación en el título V “Competencias de la Comunidad” resultaría más adecuada.



***Artículo 38. Ejercicio de la potestad jurisdiccional en Castilla y León; Artículo 39. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León; Artículo 40. Presidente del Tribunal Superior de Justicia y personal judicial.***

Los artículos 38, 39 y 40 guardan relación con la actividad jurisdiccional en cuanto contienen previsiones relativas a la organización y el funcionamiento del Poder Judicial en Castilla y León.

Tal y como se ha indicado el artículo 152.1 en sus párrafos 2º y 3º habilita la inclusión en los Estatutos de Autonomía, hoy predicable de los de todas las Comunidades Autónomas, de determinadas previsiones relativas al Poder Judicial en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma.

Ahora bien, ha de recordarse que todo lo relativo a la actividad jurisdiccional, en cuanto atinente al núcleo esencial de la Administración de Justicia, es competencia exclusiva del Estado y queda reservado a la Ley Orgánica del Poder Judicial en los términos del artículo 122 CE, de modo que las previsiones estatutarias deberán formularse de forma que no limiten la libertad de configuración que corresponde al Estado, sin predeterminar soluciones concretas, y con las debidas remisiones a la legislación estatal.

Así aunque el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad, dicha organización judicial en lo que tiene de ejercicio de funciones jurisdiccionales se desarrolla por los juzgados y tribunales, por un poder estatal, de modo que el Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos jurisdiccionales con sede en el territorio de la Comunidad de Castilla y León, no son órganos de ésta, sino del Estado en el territorio de la Comunidad de Castilla y León.

El texto sometido a dictamen, que mejora la regulación estatutaria vigente, se ajusta en buena medida a los parámetros arriba indicados, formulando determinaciones que no limitan la libertad de configuración estatal y realizando las remisiones a la legislación del Estado que resultan precisas.

No obstante cabe sugerir que en la redacción se mantenga una mayor fidelidad al tenor constitucional del artículo 152.1, en general, y particularmente



en la no referencia a los “grados”, que sí contiene el artículo 38.2, y que se valore la posibilidad de eliminar algunas previsiones, innecesarias, que, aun sin contradecir, inciden en cuestiones reservadas a la Ley Orgánica del Poder Judicial, particularmente la del artículo 38.3.

### **Artículo 41. *El Consejo de Justicia de Castilla y León.***

El artículo 41 acoge la novedad más destacada del capítulo V al prever la posibilidad de crear el Consejo de Justicia de Castilla y León, al que cabe suponer, en principio y sin perjuicio de lo que después se dirá, la vocación de participar en las funciones de gobierno del poder judicial.

Gobierno del Poder Judicial que se encuentra previsto y garantizado en el artículo 122 CE, cuyo apartado segundo dispone que “el Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo”.

La creación de un órgano constitucional de gobierno del Poder Judicial comporta respecto del sistema de dicho gobierno, según el propio Consejo General del Poder Judicial en informe de 25 de enero de 2006, las siguientes notas caracterizadoras:

“- Es un régimen general, común para toda España: como el Poder Judicial es único, no cabe especialidades por Comunidades Autónomas.

»- La creación del CGPJ es tributaria del principio constitucional de independencia judicial y del desapoderamiento del Ejecutivo de tareas de gobierno judicial.

»- Con el CGPJ se constitucionaliza la función de gobierno del Poder Judicial (artículo 122.2) en un doble sentido: el orgánico y el funcional.

»- (...).

»- Configurado el Poder Judicial como Poder independiente, exclusivo del Estado, único y de carácter nacional, el CGPJ es el reflejo gubernativo de ese Poder Judicial, luego la función constitucional de gobierno judicial participa de esas señas de identidad de lo que es su objeto de gobierno.



»- (...)”.

Ahora bien, como señala el Consejo General del Poder Judicial en informe de 5 de octubre de 2005: “No puede deducirse de la literalidad del artículo 122.2 la congelación *ex constitutione* de una concreta estructura organizativa, de ahí que ese precepto responda, más bien, a dos postulados: de un lado, crear una organización constitucional personificada y, de otro, atribuirle una función constitucional”.

Así cabría contemplar como posible la existencia de órganos territoriales de gobierno del Poder Judicial, Consejos de Justicia autonómicos; ahora bien, en consonancia con lo anteriormente expuesto y la unidad y homogeneidad del poder judicial, dichos órganos habrán de concebirse como órganos de carácter estatal, en cuanto órganos de gobierno de un poder estatal, el Poder Judicial, desconcentrados del Consejo General del Poder Judicial y subordinados jerárquicamente a éste.

De modo que la creación de dichos órganos y la determinación de su régimen jurídico, en cuanto incide en el núcleo esencial del Poder Judicial, sujeto a reserva de ley orgánica, corresponde exclusivamente al Estado.

Por lo que respecta al Consejo de Justicia de Castilla y León que contempla el artículo 41 que ahora se comenta, cabe señalar que éste permite caracterizar dicho órgano conforme a los parámetros anteriormente señalados, como órgano estatal, desconcentrado y subordinado jerárquicamente al Consejo General del Poder Judicial, toda vez que dispone que “se podrá crear”, si el Estado optase por dicho modelo organizativo, y que en todo caso condiciona “su estructura, composición y funciones” a lo dispuesto en la legislación estatal.

Ahora bien, su creación no podrá ser “mediante Ley de las Cortes de Castilla y León”, sino que corresponderá al Estado conforme a lo anteriormente expuesto.

Obviamente, no cabría formular ninguna reserva si el Consejo de Justicia de Castilla y León respondiese a un planteamiento diferente, como un órgano autonómico, sin vocación de participar en las funciones de gobierno del Poder



Judicial, con funciones meramente consultivas en el ámbito de las competencias que en materia de justicia (administración de la Administración de Justicia) pueda asumir la Comunidad de Castilla y León. En tal caso resultaría conveniente explicitar el carácter consultivo del órgano y cabría estimar superflua la referencia final a la legislación estatal.

Por último, señalar que las funciones consultivas indicadas podrían igualmente ser desempeñadas por el Consejo de Justicia de Castilla y León, aun concibiéndose como un órgano estatal desconcentrado, si la Ley Orgánica del Poder Judicial incluyese una disposición atribuyendo dichas funciones a los Consejos de Justicia radicados en los territorios de las Comunidades Autónomas en que éstas lo tuvieran previsto así estatutariamente, por lo que, en su caso, podría ser conveniente incluir una previsión en dicho sentido.

### **Título III**

#### ***De la Organización Territorial***

##### **1.- Observaciones generales**

La Comunidad Autónoma de Castilla y León ha de constituirse en garante de la autonomía local proclamada en el artículo 140 CE, en el marco de la legislación y competencias básicas que al Estado corresponden en materia de régimen de Administraciones Públicas (artículo 149.1 18ª CE). Autonomía local proclamada asimismo en la Carta Europea de Autonomía Local de 15 octubre 1985, ratificada por Instrumento de 20 enero 1988, que la define como “el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

El Estatuto de Autonomía ha de ser considerado a estos efectos como un marco normativo adecuado para recoger las previsiones que, al referirse a la “organización territorial”, se constituyan en garantizadoras de dicha autonomía local, siendo la Comunidad Autónoma, en dicho cometido, promotora de una actuación coordinada de los entes locales, de modo que se garantice el equilibrio, la solidaridad y la equidad entre todos los territorios de la Comunidad.



El artículo 149.1.18<sup>a</sup> atribuye al Estado las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el 148.1.2 a las Comunidades Autónomas las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio, y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las corporaciones locales cuya transferencia esté permitida por la legislación sobre régimen local.

Esta concurrencia de competencias posibilita que la regulación de la estructura de los entes locales participe de una serie de características comunes a cuyo efecto corresponde al Estado dictar la normativa básica, con la diversificación de regímenes exigida por las peculiares circunstancias que corresponden a cada ámbito territorial cuya regulación es objeto de la normativa autonómica correspondiente. De este modo se pronunciaba ya el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 32/1991, de 28 de julio, al señalar:

“Dado que a través de la garantía constitucional de la autonomía local se configura un modelo de Estado (STC 32/1981, fundamento jurídico 5.º), corresponde a los órganos centrales de éste la fijación de principios o criterios básicos en esta materia, de aplicación en todo el territorio estatal, y así se deduce de lo dispuesto en el art. 149.1.18<sup>a</sup> de la Constitución que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Ahora bien, debe igualmente recordarse que «la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario».”

En esta esfera de competencias autonómicas, el capítulo III de este título III recoge las cuestiones atinentes a las Haciendas Locales, concepto en el que hemos de considerar englobado no sólo el conjunto de derechos y obligaciones que dan lugar a los respectivos ingresos y pagos, sino que ha de entenderse alusivo a la actividad de los entes locales encaminada a la obtención de los ingresos necesarios y a la realización de los gastos precisados por su organización.



Los artículos de la Constitución, garantizadores de la autonomía local de los entes locales, que son fundamentalmente los artículos 137, 140 y 141, aseguran que las entidades locales gocen de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, entre los que se hallan los financieros. Por ello, en el concreto ámbito de las Haciendas Locales, se puede hablar de la autonomía financiera local.

En la regulación efectuada por la propuesta de reforma se tiene en cuenta que dicha autonomía financiera se encuentra limitada por la ausencia de potestad legislativa de los entes locales, que sólo pueden establecer y exigir los tributos que les autoriza una ley estatal, como es en la actualidad la Ley reguladora de las Haciendas Locales, cuyo texto refundido se aprueba por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por lo que aquella autonomía financiera queda reducida a la gestión de los intereses locales, lo que en el ámbito hacendístico equivale a la posibilidad de establecer los tributos que señala la ley estatal, y autonomía para regularlos y gestionarlos cuando lo posibilita dicha ley (artículo 133.2 CE).

En este sentido es preciso tener en cuenta, tal como proclama la STC 233/1999, de 13 diciembre, que “desde el momento en que esta concreta potestad normativa del Estado tiene como inmediata finalidad garantizar la suficiencia financiera de tales Corporaciones –suficiencia financiera que, según indicamos ya en el fundamento jurídico 2º, es en última instancia responsabilidad de aquél–, su ejercicio encuentra anclaje constitucional en la competencia exclusiva sobre Hacienda General (art. 149.1.14ª CE)”. Sin embargo dicha competencia exclusiva, como señala la propia sentencia, no impide que las Comunidades Autónomas “al igual que el Estado, puedan ceder también sus propios impuestos o tributos en beneficio de las Corporaciones Locales, (...), siempre y cuando, claro está, las Comunidades Autónomas respeten los límites a su capacidad impositiva que se establecen en estas dos últimas”, teniendo una contribución importante en la financiación de las Haciendas Locales ya que éstas, en virtud del artículo 142 CE, se nutrirán también de la participación en tributos de las Comunidades Autónomas.

Lo anteriormente expuesto respecto de las Haciendas Locales permite considerar que la regulación propuesta se acomoda a la distribución competencial que en dicha materia efectúa la Constitución y la legislación estatal básica.





## **2.- Observaciones al articulado**

Con relación a este título, a juicio de este Consejo Consultivo deben examinarse los siguientes artículos: artículo 42 "Organización territorial"; en el capítulo I, el artículo 43 "El Municipio", el artículo 44 "Competencias", el artículo 45 "La Comarca" y el artículo 46 "La Provincia"; en el capítulo II, el artículo 47 "Principios", el artículo 48 "Regulación del gobierno y la administración local de Castilla y León" y el artículo 49 "Transferencia y delegación de competencias".

### **Artículo 42. *Organización territorial.***

El apartado 2 de este precepto recoge una lista cerrada de principios por los que han de regirse las entidades locales de Castilla y León, mencionando los de autonomía, suficiencia financiera, cooperación, responsabilidad, subsidiariedad y lealtad institucional. Se ha de advertir de los peligros que puede tener el empleo de esta clase de cláusulas cerradas de principios en una materia tan compleja como es la de los entes locales, supeditada a una amplia normativa básica estatal, que recoge además de los señalados otros principios igualmente importantes, como son los de coordinación y competencia.

En relación con el principio de coordinación, éste se recoge entre los principios de acuerdo con los que actúa la Administración Pública en el artículo 103.1 CE. Por su parte, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, lo recoge como principio de acuerdo con el cual actúan las Administraciones Públicas (artículo 3.2). Asimismo la Ley 7/1985, de 2 de abril, lo prevé en su artículo 6.1.

La sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987, de 27 de febrero, se pronuncia en los siguientes términos en relación con dicho principio:

"La coordinación implica «la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta» de las administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se logre «la integración de actos parciales en la globalidad del



sistema», integración que la coordinación persigue para evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo. Así entendida, la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales y como tal, en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley”.

Por su parte, la Sentencia 109/1998, de 21 de mayo, del Pleno del citado Tribunal, indica “cierto es que, refiriéndonos precisamente a las relaciones interadministrativas de las Corporaciones Locales, ya hemos tenido ocasión de señalar que las facultades de coordinación –a diferencia de las técnicas de colaboración, basadas en la participación voluntaria y, por ende, en una situación más nivelada de los entes cooperantes– conllevan «un cierto poder de dirección consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado» [STC 214/1989 fundamento jurídico 20 f)]. Y siendo, consiguientemente, la imposición una de las principales notas distintivas de la coordinación frente a la voluntariedad que caracteriza a las fórmulas cooperativas [cfr., además, STC 331/1993 (RTC 1993\331), fundamento jurídico 5º A)], es claro que el que ostenta atribuciones de aquella índole está legitimado, en línea de principio, para establecer unilateralmente medidas armonizadoras destinadas a la más eficaz concertación de la actuación de todos los entes involucrados. Desde esta perspectiva, puede en verdad afirmarse que la coordinación «constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales» [STC 27/1987, fundamento jurídico 2º; asimismo STC 214/1989, fundamento jurídico 20 f)]. Ahora bien, las posibilidades que la coordinación proporciona de operar de modo constitucionalmente válido llegan justamente hasta aquí. Más allá de este punto, encuentran el obstáculo constitucional infranqueable en que se sustancia la garantía institucional de la autonomía local: «la coordinación –precisamos en la STC 27/1987– no entraña la sustracción de competencias propias de las entidades coordinadas, sino que implica tan sólo un límite al ejercicio de las mismas» (fundamento jurídico 5º). De donde resulta que la misma no puede, bajo ningún concepto, «traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma; en cualquier caso, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad en favor de las Administraciones



sujetas a la misma, sin la cual no puede existir verdadera autonomía» (fundamento jurídico 6º)».

En segundo lugar, en relación con el principio de competencia, la propia Ley 7/1985, de 2 de abril, prevé en su artículo 7.2, relativo a las competencias de las entidades locales, lo siguiente:

“Las competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas”.

En virtud de este principio se garantiza que el ámbito competencial de una entidad local no pueda ser invadido por el de otra u otras, así como que cada entidad local actúe únicamente dentro del marco de sus atribuciones, sin olvidar al respecto que “el principio de autonomía de las Corporaciones Locales es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de sus competencias realizado, en los casos y formas predeterminados por el legislador, por el Estado o por las Comunidades Autónomas (...)”, tal como sostiene la sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero. Encuentra reflejo este principio, entre otros de los contenidos en la propuesta de reforma estatutaria, en el artículo 44.3, al referirse a la competencia de los municipios.

Por otro lado, el contenido del apartado 3 no encaja bien en el título de este precepto, referido a la organización territorial. Quizás podría encuadrarse en el contenido del artículo 47 de la propuesta de reforma estatutaria, en un segundo párrafo, como exigencia en la ejecución de las competencias de la Comunidad y de los entes locales.

## **Capítulo I**

### ***De los entes locales***

#### **Artículo 43. *El Municipio.***

En relación con el apartado 1 de este artículo, se han de hacer dos observaciones:



En primer lugar se contempla en este precepto al municipio como la entidad territorial básica de la Comunidad. El Estatuto de Autonomía, en la redacción actual del artículo 25, concibe al municipio como la entidad local básica de la Comunidad, si bien es cierto que la redacción originaria del Estatuto lo definía en su artículo 19 como la entidad territorial básica. Consideramos más conveniente el empleo del término “local”, dado que así viene establecido en la normativa básica al respecto (artículo 11 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local).

Por otro lado se contempla el municipio como la institución de participación más directa de los ciudadanos en los asuntos públicos. La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos se halla constitucionalmente garantizada en el artículo 23 CE.

La sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de julio de 2003 declara que “existe una íntima conexión, en el caso de los cargos representativos, entre los derechos garantizados en los dos apartados del art. 23 CE (...). Así lo viene entendiendo una constante y uniforme doctrina constitucional que, al realizar una interpretación conjunta del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes y del derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos representativos con los requisitos que señalen las Leyes, ha afirmado que se trata de «dos derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y del pluralismo político consagrados en el art. 1 CE», que se presuponen mutuamente y aparecen «como modalidades o variantes del mismo principio de representación política» (SSTC 71/1989, de 20 de abril, F. 3; 119/1995, de 17 de julio, F. 2), lo que «permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran» (STC 119/1995, F. 3)”.

Por ello, no puede desconocerse que al ser el municipio una instancia representativa, en la que los órganos de gobierno son directamente elegidos por los ciudadanos, es la intervención de tales órganos la que cumple desde el punto de vista constitucional la participación de éstos, sin olvidar su participación directa por la posibilidad de acceder a cargos públicos, pero también es cierto que existen numerosas instituciones o procedimientos a través de los cuales los ciudadanos pueden canalizar su participación en los



asuntos públicos, como pueden ser las asambleas de vecinos o el referéndum, lo que determina que el hecho cierto de que el municipio sea una institución eficaz y directa de participación ciudadana, no justifica que el Estatuto de Autonomía la proclame categóricamente como la más directa forma de participación, por lo que sería aconsejable definirla, en tal caso, como “una de las instituciones de participación más directa de los ciudadanos”.

En este sentido se manifiesta el Tribunal Supremo en su sentencia de 20 de enero de 2005, que al citar otra que la precede, de 20 de febrero de 1998, señala que “la Constitución (artículos 137 y 140) garantiza la autonomía de los municipios para la gestión de sus respectivos intereses. Los municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades (art. 1 de la LBRL). El derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa, derecho que en el nivel local puede ser ejercido más directamente, lo que permite una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano (preámbulo de la Carta Europea de Administración Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988, publicado en el BOE de 24 de febrero de 1989)”.

El apartado 3 del precepto que venimos examinando contempla la normativa a la que habrán de sujetarse tanto la alteración de términos municipales, como la fusión de municipios limítrofes.

Al respecto, teniendo en cuenta la regulación que efectúa la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 13, al establecer no sólo la normativa reguladora de tales alteraciones, sino incluso imponiendo requisitos formales o procedimentales, convierte al examinado en un precepto innecesario, al no añadir nada a la normativa existente. Dispone el citado artículo 13:

“La creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales.



Requerirán en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado”.

No obstante, en el caso de que lo pretendido sea introducir este apartado para que, en el marco de la asunción de la competencia por la Comunidad Autónoma sobre las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio (proclamada en el artículo 148.1.2ª CE), quede ligada a la nueva competencia exclusiva que se viene a asumir en el artículo 69.1 del texto de reforma del Estatuto remitido a consulta, dado que lo que resulta trascendente en la conformación de la “organización territorial” son precisamente estos procesos de alteración de municipios: creación, supresión de términos municipales, en los que debe primar el interés autonómico, lo cierto es que se vería mejorado el texto en su redacción si se acomodara el mismo a los términos de la legislación básica, que es la establecida en el citado artículo 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, e incluso a los del título II de la Ley 1/1998, de 4 junio, de régimen local de Castilla y León, refiriéndose por lo tanto a la “creación y supresión de municipios”, sin perjuicio de “la alteración de términos municipales”, y, si se desea, de “la fusión de municipios limítrofes”.

#### **Artículo 44. Competencias.**

El apartado 2 de este precepto, al afirmar que las competencias de las entidades locales corresponden a los municipios, salvo que la ley las asigne a otras entidades locales en las que se agrupen municipios, puede interpretarse como un olvido de las entidades locales menores que, sin ser agrupaciones de municipios, y formando parte de un municipio cabecera, ostentan competencias en aquellos asuntos que le son propios y que les reconoce la legalidad vigente, como pueden ser las materias relacionadas con aprovechamientos forestales o servicios de agua, entre otros, sin perjuicio en todo caso de las que el propio municipio les delegue o encomiende.

Por ello, debe añadirse al final de este párrafo “o, en su caso, a las entidades locales menores”.



#### **Artículo 45. *La Comarca.***

El artículo 42 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece respecto de las comarcas determinados trámites para la creación de éstas.

Por su parte, el apartado 2 de este precepto, al no añadir nada a la regulación de la normativa básica, se considera innecesario, salvo que su pretensión sea establecer un procedimiento reforzado al previsto en la norma básica. En este último caso, debería de dotarse al precepto de mayor claridad en la redacción, a fin de evitar diversidad de interpretaciones.

Si no fuese así, se puede considerar que las previsiones del Estatuto actual son suficientes.

#### **Artículo 46. *La Provincia.***

El ejercicio "con plena autonomía" de las competencias por las Diputaciones, que se recoge en el apartado 2 de este precepto, ha de ser examinado a la luz del concepto de autonomía provincial proclamado en los artículos 137 y 141 CE, con el fin de que dicha locución no sea confundida con la "plena autonomía para la gestión de sus intereses" recogida en el apartado 1 de este artículo 46.

La provincia ciertamente goza de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, tal como proclama la Constitución en su artículo 137, al ser una entidad local, como manifiesta su artículo 141. No obstante, tal y como señala la sentencia del Tribunal Constitucional 109/1998, de 21 de mayo, su autonomía tiene "rasgos y perfiles específicos respecto de la autonomía municipal", y es su actuación cooperadora o de apoyo a los municipios "la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial, de tal manera que la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada".

Por ello, hemos de entender que el concepto de autonomía no es el mismo cuando se refiere a la gestión de los intereses provinciales, que cuando, como en este apartado 2 del artículo 46 de la propuesta, se refiere al ejercicio de las competencias, pues "la plena autonomía" en la ejecución de las competencias podría ser entendida como ejercicio independiente de las mismas,



vulneradora, por lo tanto, de la facultad de coordinación que ostenta, por ejemplo, la Comunidad Autónoma, en la elaboración de los planes provinciales.

Cierto es, tal como indica el Tribunal Constitucional en la Sentencia 32/1981, de 28 de julio, que “no precisa la Constitución cuáles sean estos intereses ni cuál el haz mínimo de competencias que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a la provincia, aunque sí cabe derivar de la Constitución razones que apuntan a la posibilidad de que estos intereses provinciales y las competencias que su gestión autónoma comporta han de ser inflexionados para acomodar esta pieza de nuestra estructura jurídico-política a otras entidades autonómicas de nueva creación”.

Desde luego, en términos del Tribunal Constitucional en la Sentencia 109/1998: “descendiendo a la vertiente funcional de la autonomía provincial, el art. 137 CE se proyecta en la exigencia de que el legislador ha de atenerse a un «mínimo competencial» que, como competencias propias, ha de reconocerse al ente local, a cuyo fin los órganos representativos de éste han de hallarse dotados de aquellas potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible (SSTC 32/1981, fundamento jurídico 4.º; 170/1989, fundamento jurídico 9.º, y 40/1998, fundamento jurídico 39). De ahí que, refiriéndonos específicamente a la provincia, ya advirtiésemos al futuro legislador básico que estaba a su alcance «disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes pero no eliminarlas por entero; y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución» [STC 32/1981, fundamento jurídico 3.º, reiterado en STC 214/1989, fundamento jurídico 13 c)].

»De lo anterior se sigue que el legislador estatal básico ha de respetar la garantía institucional de la autonomía provincial, al regular la dimensión funcional o competencial de la autonomía local. Hemos de precisar, sin embargo, que no toda incidencia en la esfera competencial de la entidad local debe reputarse lesiva de la mencionada garantía institucional, toda vez que ésta no se concibe como una garantía absoluta que impida toda suerte de afectación de la esfera de competencias legalmente asignadas, sino únicamente aquellas que menoscaben o vulneren el núcleo esencial e indisponible de la autonomía provincial, sin el cual ésta no presentaría los caracteres que la hacen reconocible como institución.





»Solamente, por tanto, en aquellos casos en que, tras la injerencia, no subsista una verdadera capacidad decisora propia del ente local, podrá afirmarse que se ha infringido la garantía institucional, dado que la autonomía provincial se habrá visto privada «prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre», burlándose de tal modo la interdicción consistente en la ruptura clara y neta con la «imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace» (STC 32/1981, fundamento jurídico 3º, y STC 38/1983, fundamento jurídico 6º)».

Finalmente, la Sentencia del Tribunal 4/1981, de 2 de febrero, refiere lo siguiente:

“La autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía –y aún este poder tiene sus límites–, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución.

»De aquí que el artículo 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la «gestión de sus respectivos intereses», lo que exige que se dote a cada Ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo.

»De acuerdo pues con la Constitución, la autonomía que garantiza para cada Entidad lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del municipio, de la provincia, de la Comunidad Autónoma.

»Ahora bien, concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio. (...).



»Este poder «para la gestión de sus respectivos intereses» se ejerce –por lo demás– en el marco del ordenamiento. Es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de Entes, de acuerdo con la Constitución. (...).

»(...) El principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. (...) En cambio la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a «la gestión de los intereses respectivos» fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra Administración”.

Por lo anteriormente expuesto, y con el cometido de que el inciso “que serán ejercidas con plena autonomía” –referido a las competencias de las Diputaciones– pueda ser interpretado en el sentido de que, cualquier incidencia en su esfera de competencias por parte de la Comunidad Autónoma pueda reputarse lesiva de la autonomía provincial, y teniendo en cuenta que su autonomía, distinta de la municipal, se refiere a la administración de la provincia o a la gestión de sus intereses, se recomienda la supresión del citado inciso, o su sustitución por la expresión empleada por la legislación básica de régimen local: “capacidad plena” (artículo 31 de la Ley 7/1985, de 2 de abril).

## **Capítulo II**

### ***De las relaciones entre la Comunidad y los Entes Locales***

#### **Artículo 47. Principios.**

La expresión “deberes de lealtad e información mutua, colaboración (...)”, debería sustituirse por la de “principios de lealtad institucional e información mutua, colaboración (...)”, más correcta y adecuada al contenido del precepto.



**Artículo 48. *Regulación del gobierno y la administración local de Castilla y León.***

En relación con el apartado 2, y dada la trascendencia que han tenido algunas formas tradicionales de organización local, sería deseable que se citasen algunas de ellas, como las merindades o las comunidades de villa y tierra.

**Artículo 49. *Transferencia y delegación de competencias.***

Sería preciso hacer referencia en el título a la Comunidad Autónoma, debido a que en otro caso la frase "de su competencia", del apartado 1, quedaría sin sentido.

**Título IV**

***Relaciones institucionales y acción exterior de la Comunidad de Castilla y León***

**Observaciones al articulado**

Con relación a este título, a juicio de este Consejo Consultivo deben examinarse los siguientes artículos: En el capítulo I, el artículo 56 "Disposiciones generales", el artículo 57 "Relaciones de la Junta de Castilla y León con el gobierno de la Nación" y el artículo 58 "Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado"; en el capítulo II, el artículo 61 "Participación en la formación y aplicación del Derecho de la Unión Europea" y el artículo 63 "Delegación Permanente de la Comunidad de Castilla y León ante la Unión Europea"; y en el capítulo III el artículo 66 "Acción exterior".

**Capítulo I**

***Relaciones con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas***

**Artículo 56. *Disposiciones generales.***

La redacción de este precepto merece alguna precisión, en el sentido de que, si no se ha delimitado en el caso de la Comunidad de Castilla y León y del



resto de las Comunidades Autónomas entre qué tipo de instituciones (centrales o periféricas) se establecen las relaciones, parece incoherente que sólo las que mantenga la Comunidad Autónoma con las "instituciones centrales del Estado" sean las que se rijan por los principios de "solidaridad, lealtad institucional y cooperación".

Sería más adecuado a la rúbrica del capítulo en el que se inserta este precepto relativo a "Disposiciones generales" que las relaciones a las que se refiere fueran las que se establecen entre "la Comunidad de Castilla y León" y "el Estado". Con este cambio de redacción se incluirían en el ámbito de aplicación del precepto no sólo las relaciones que la Comunidad establezca con las instituciones centrales del Estado, sino también las que pueda establecer con los órganos de la administración periférica del Estado.

***Artículo 57. Relaciones de la Junta de Castilla y León con el Gobierno de la Nación.***

La rúbrica de este artículo debería ser modificada, sustituyéndola por "Relaciones de la Comunidad de Castilla y León con el Estado", más acorde con su contenido.

La letra c) del apartado 2 de este precepto debería ser completada en la medida en que la participación de las Comunidades Autónomas en la "designación de los miembros de las instituciones, organismos y empresas públicas del Estado", aunque sea "en los términos establecidos en la legislación estatal", parece claramente inviable.

Salvo que partamos de una bilateralidad de las relaciones entre la Junta de Castilla y León y el Gobierno de la Nación en la que nuestra Comunidad sea la única que "designa" miembros en instituciones, organismos y empresas públicas, si todas las Comunidades Autónomas tiene un derecho igual, será improbable que cada una designe un miembro de estas instituciones, razón por la que el inciso comentado debería ser completado, añadiendo, tal y como han hecho otras Comunidades Autónomas actualmente inmersas en la tramitación de los procedimientos de reforma de sus respectivos estatutos de autonomía, la expresión "o participación en los procesos de designación...".

También ha de ser objeto de comentario lo dispuesto en el apartado 3 de este precepto, que prevé la formalización de convenios de colaboración



entre la Junta de Castilla y León y el Gobierno de la Nación. Los convenios son pactos jurídicamente vinculantes que suscriben el Estado y las Comunidades Autónomas para formalizar el más variado tipo de actuaciones, constituyendo el medio habitual para acometer actuaciones conjuntas en los sectores más importantes de la acción pública.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común contiene la regulación principal de este instrumento de colaboración (artículos 6 y 8).

Puesto que el apartado 1 del artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, permite que tanto “la Administración General”, como “los Organismos Públicos vinculados o dependientes de la misma”, puedan celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias, y la competencia para firmar un convenio puede corresponder, por parte del Estado, tanto a los Ministros como a los Presidentes y Directores de los Organismos Públicos (así, el artículo 13.3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y el Acuerdo de Ministros de 2 de marzo de 1990, sobre convenios de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas), quizá sería conveniente que la redacción del precepto comentado se adaptara a esta regulación, estableciendo que “la Comunidad de Castilla y León y el Estado, en el ámbito de sus competencias respectivas, pueden suscribir convenios de colaboración...”.

***Artículo 58. Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado.***

Este precepto, regulador de la naturaleza jurídica, composición y funciones de la denominada Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado, suscita las siguientes observaciones:

Esta Comisión, que el artículo comentado configura como “marco permanente de cooperación de ámbito general entre ambas partes”, es un supuesto de órgano de cooperación de composición bilateral y de ámbito general de los que se encuentran regulados en el artículo 5.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Dicho precepto, con el fin de intensificar la



cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en el marco de los principios que deben regir las relaciones entre Administraciones Públicas, recoge la figura de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, señalando:

“Los órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general que reúnan a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado y a miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la respectiva Comunidad Autónoma, se denominan Comisiones Bilaterales de Cooperación. Su creación se efectúa mediante acuerdo, que determina los elementos esenciales de su régimen”.

La redacción de este artículo 5.2 fue fruto de la modificación operada en virtud de la Ley 4/1999, de 13 de enero, como muestra de la clara voluntad del legislador de dotar de un marco legal y, en definitiva, de potenciar las funciones de estos órganos que, si bien ya habían sido creados, no disponían de una regulación con rango de ley.

Puesto que, a la luz de lo expuesto, estos órganos se constituyen mediante un acuerdo de creación donde las partes determinan los aspectos más importantes de su funcionamiento, sirviendo fundamentalmente para discutir de forma bilateral entre el Estado y una Comunidad problemas específicos que surjan sobre cualquier sector, no parece posible que su creación se pueda realizar de forma unilateral, siquiera a través de una previsión estatutaria, por lo que, a pesar de que las propuestas de reforma de los estatutos de autonomía de otras Comunidades Autónomas incluyen este tipo de previsiones (así, Andalucía o Aragón), e incluso la Comunidad catalana prevé su creación en el artículo 183 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma de su Estatuto (objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional), es preciso señalar la conveniencia de que su constitución, composición y funcionamiento se desarrolle en el instrumento jurídico oportuno, esto es, en el acuerdo de las partes.



## Capítulo II

### *Relaciones con la Unión Europea y participación en la política europea del Estado.*

#### **1.- Observaciones generales**

La consideración de la repercusión regional en los procesos de construcción europea ha de partir asumiendo los instrumentos de participación regional en la vida de la Unión Europea existentes en la actualidad. Hoy en día son escasas las previsiones del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea que se refieren a las regiones, debido a que la Comunidad Europea parte del denominado principio de "autonomía institucional", según el cual, la determinación de la organización político-territorial de los Estados compete a ellos mismos y, por lo tanto, la Comunidad Europea no tiene competencia para influir en esta materia, sobre la que no le ha sido transferido ningún espacio de decisión. Así, en un sentido amplio, puede afirmarse que las posibilidades de que las Comunidades Autónomas, como regiones europeas, puedan participar en la determinación del contenido de las normas mediante las que se ejecutan las políticas comunitarias depende de la voluntad del Estado de establecer algún procedimiento que haga factible esta participación, y que las facultades de participar en la ejecución de las normas comunitarias en el interior del Estado dependen del reparto de competencias entre éste y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en el resto de normas estatales que complementen las disposiciones constitucionales en esta materia.

Parece así que establecer un modelo de participación concreto en el texto del Estatuto puede resultar difícil jurídicamente, en la medida en que no existe en el conjunto del Estado un modelo único y definitivo por el que se pueda optar. Esta previsión estatutaria podría llegar incluso a resultar irrelevante en la medida en que, tal y como otros órganos consultivos han puesto de manifiesto (así, por ejemplo, el Consejo Consultivo de Galicia), "a los efectos de que la Comunidad Autónoma pueda disponer de una participación efectiva en los procesos de decisión europeos, resulta en cierto modo indiferente que tal aspecto sea recogido en el Estatuto de Autonomía".



No obstante, y ante la general regulación de estos extremos en los procesos de reforma estatutaria en marcha, parece haberse optado por la regulación de esta materia mediante una serie de artículos (del 60 al 65) que recogen cada una de las posibilidades de participación, regulación que deberá tener en cuenta que el estatuto jurídico de las regiones sólo puede encontrar reconocimiento a escala comunitaria si los estados miembros previamente consienten en ello y de la manera en que aquéllos lo acuerden.

Sin perjuicio de lo observado con carácter general a la totalidad de este capítulo, a juicio de este Consejo Consultivo cabe hacer, como ya se ha dicho, precisiones a los artículos 61 "Participación en la formación y aplicación del Derecho de la Unión Europea" y 63 "Delegación Permanente de la Comunidad de Castilla y León ante la Unión Europea".

## **2.- Observaciones al articulado**

### ***Artículo 61.- Participación en la formación y aplicación del Derecho de la Unión Europea.***

El apartado 2 de este precepto, regulador de la participación de las Cortes de Castilla y León en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad que establezca el Derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencias de la Comunidad, debería ser objeto de una mayor precisión.

El reconocimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad se produce en la actualidad en el Tratado de la Unión Europea y en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, incorporado por el Tratado de Ámsterdam como anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, como criterios de orientación sobre la pertinencia de la actuación de la Comunidad Europea en materias en las que comparte competencias con los estados miembros, aunque las previsiones de participación regional en los procedimientos de control de estos principios en el Tratado de la Unión Europea son poco satisfactorias.





La previsión de la incorporación de la dimensión regional al control de estos principios no se produce hasta el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (artículo I-11), que instituye un procedimiento de control previo del respeto del principio de subsidiariedad por parte de los proyectos de actos legislativos europeos en el que intervienen los Parlamentos nacionales y, eventualmente, los Parlamentos regionales, sin perjuicio del eventual recurso de las normas comunitarias ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea alegando la vulneración de aquél, complementándose con lo dispuesto en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

En todo caso, las disposiciones de los Tratados reguladores de la Unión Europea que permitan las posibilidades de intervención de las regiones en la Unión habrán de ser previamente aprobadas y ratificadas por los estados miembros, lo que a su vez permitirá que, en el marco interno español, las Comunidades Autónomas puedan trasladar a sus estatutos de autonomía los instrumentos de participación en la vida de la Unión que aquellas cláusulas establezcan, siendo muy distinto el supuesto de que la norma europea permita intervenir directamente ante las instituciones y órganos consultivos de la Unión Europea o en la ejecución de unas normas y decisiones, de aquél en el que la norma difiere a la intervención del Estado la articulación de las formas de participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea.

Teniendo en cuenta lo señalado, y puesto que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa no entrará en vigor hasta que los estados miembros lo ratifiquen, las posibles vías de participación de la Comunidad Autónoma en estos procesos y su eventual traslación al texto estatutario, deben ser analizadas desde el marco del derecho estatal, teniendo en cuenta el sistema de distribución de competencias que resulta de la propia Constitución, introduciendo cláusulas que reconozcan las facultades de la Comunidad Autónoma en el desarrollo y ejecución de las normas comunitarias en el marco de sus propias competencias.

Aun siendo deseable que se arbitre algún mecanismo que permita a las regiones intervenir en estos procedimientos de control, lo cierto es que el mismo Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo a la Constitución Europea, deja la eficacia de la



previsión de la participación de aquéllas a lo que determine la regulación que se haga en los estados a escala interna, considerando las eventuales consultas a los Parlamentos regionales como un trámite posible dentro de un procedimiento que tiene como destinatario principal a los Parlamentos nacionales, que son los que deben emitir el dictamen acerca de los proyectos de actos legislativos.

Esta es la razón por la que el apartado 2 del artículo 61, objeto de comentario, debería hacer expresa mención a que esta participación tendrá lugar de acuerdo con lo establecido en la legislación estatal o en el orden interno (precisión que sí se incluye en el apartado 1 de este artículo), puesto que la regulación de la forma de las relaciones entre el Estado y las instituciones de las Comunidades Autónomas realizada en los estatutos de autonomía no podrá alterar el marco competencial atribuido al Estado por la Constitución, ni el modo de ejercer las funciones de los órganos estatales previsto por la misma o por las normas constitutivas de la Unión Europea.

Asimismo, y de acuerdo con el artículo 6 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, debería precisarse que tal intervención tendrá lugar en los supuestos en que las propuestas legislativas europeas afecten a competencias legislativas de la Comunidad de Castilla y León.

***Artículo 63.- Delegación Permanente de la Comunidad de Castilla y León ante la Unión Europea.***

Este precepto establece la posibilidad de que la Comunidad establezca, de forma permanente, una Delegación ante la Unión Europea, "con el fin de mantener relaciones de colaboración con las instituciones europeas y de ejercer funciones de información y de promoción y defensa de los intereses de Castilla y León".

La existencia de este tipo de delegaciones u oficinas de carácter permanente ante las instituciones europeas ha sido admitida por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 165/1994, de 26 mayo, según la cual "cabe estimar que cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de



las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como «interno». En correspondencia con lo anterior, si se trata de un Estado complejo, como es el nuestro, aun cuando sea el Estado quien participa directamente en la actividad de las Comunidades Europeas y no las Comunidades Autónomas, es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria. Por lo que no puede sorprender, de un lado, que varias Comunidades Autónomas hayan creado, dentro de su organización administrativa, departamentos encargados del seguimiento y de la evolución de la actividad de las instituciones comunitarias. Y de otro lado, al igual que ocurre en el caso de otros Estados miembros de las Comunidades Europeas, que los entes territoriales, hayan procurado establecer en las sedes de las instituciones comunitarias, mediante formas organizativas de muy distinta índole, oficinas o agencias, encargadas de recabar directamente la información necesaria sobre la actividad de dichas instituciones que pueda afectar, mediatamente, a las actividades propias de tales entes”.

No obstante, y puesto que, sin descartar la presencia autonómica, es el Estado el que ha de representar, por lo menos de acuerdo con la legislación vigente, los intereses de las Comunidades Autónomas ante las instancias europeas, quizá sería adecuado hacer referencia, al determinar las funciones de esta delegación permanente, a principios básicos en la actuación exterior, como son los de colaboración y unidad de actuación con la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, con el fin de que queden debidamente salvaguardados.

### **Capítulo III**

#### ***Acción exterior de la Comunidad***

##### ***Artículo 66. Medios de la acción exterior de la Comunidad.***

Este precepto establece los medios de acción exterior de la Comunidad Autónoma, entre los que recoge la realización genérica de “acciones de proyección exterior con el fin de promover sus intereses”, la suscripción de “acuerdos de colaboración con poderes públicos extranjeros”, la participación



en “organismos internacionales” y “organismos de carácter cultural”, así como el establecimiento de “delegaciones u oficinas de representación en el exterior para la mejor defensa de sus intereses”.

La STC 165/1994, de 26 de mayo, aborda el tema de la proyección exterior de las Comunidades Autónomas, estableciendo que la posibilidad de que disponen éstas, “como parte del ejercicio de sus competencias, para llevar a cabo una actividad con proyección externa, así como el alcance que esa actividad pueda tener, cuenta con un límite evidente: las reservas que la Constitución efectúa en favor del Estado, y, señaladamente, la reserva prevista en el artículo 149.1.3ª de la Constitución, que confiere al Estado competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales”, concluyendo que “quedarán fuera de las competencias de las Comunidades Autónomas todas aquellas actuaciones que sí sean incluibles en ese título”.

En sentido positivo, y en términos generales, la sentencia señalada determina que el objeto de aquella reserva a favor del Estado “son las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos, el aspecto más tradicional de estas relaciones, y con las Organizaciones internacionales gubernamentales. Relaciones que, en todo caso, están regidas por el «Derecho internacional general» a que se refiere el artículo 96.1 CE, y por los tratados y convenios en vigor para España. Son, pues, las normas del Derecho internacional, general o particular, aplicables a España, las que permiten determinar en cada caso tanto el contenido de las mismas como su sujeto. Por lo que este Tribunal ha podido referirse, en relación con el artículo 149.1.3 CE, a materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), y a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado (SSTC 137/1987, 153/1989 y 80/1993)”.

La aplicación de la doctrina expuesta al precepto objeto de comentario suscita las siguientes observaciones:

En primer lugar, y en cuanto al apartado 1 de este artículo 66, será preciso señalar que no cabe identificar la materia “relaciones internacionales” con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior, por lo que, en principio, y siempre que se deje a salvo la competencia estatal en materia de



relaciones internacionales, no parece que se pueda hacer reproche alguno a la redacción del apartado comentado.

No cabe extraer la misma conclusión de la lectura del apartado 2 que, en una inadecuada técnica legislativa (puesto que debería ir incluido en el apartado 1), señala que “a tal efecto (al de la promoción de sus intereses) la Junta de Castilla y León podrá suscribir acuerdos de colaboración con poderes públicos extranjeros, debiendo ser sometidos dichos acuerdos a la aprobación de las Cortes de Castilla y León”.

No se entiende muy bien a qué se refiere esta previsión con la expresión “acuerdos de colaboración”, puesto que en ningún caso podrá la Junta de Castilla y León suscribir acuerdos a nivel internacional que entrañen algún tipo de obligación, ya que, tal y como ha señalado el Alto Tribunal (STC 165/1994), “la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales”, entre las que se podrían incluir las de promoción del castellano (así, por ejemplo, la colaboración con el Instituto Cervantes), atención a las comunidades de castellanos y leoneses situadas en otros territorios, la coordinación de las relaciones entre las Universidades de nuestra Comunidad y otras situadas fuera del territorio del Estado, acciones de promoción turística, cultural y comercial, etc.

En cualquier caso, estos acuerdos de colaboración, que no podrán tener contenido obligacional, tampoco pueden tener la naturaleza de tratados o convenios internacionales. En este sentido, la ya reiteradamente mencionada STC 165/1994 concluye que “las «relaciones internacionales» objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional. Y ello excluye necesariamente que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las «relaciones internacionales» y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales (...) no



corresponde a esta Comunidad Autónoma celebrar tratados y convenios sobre materias de su interés sino sólo instar del Gobierno español que los celebre”.

Parece, por lo tanto, que, aunque la redacción del apartado comentado se corrigiera en el sentido de incluir la precisión de que esos acuerdos de colaboración no pudieran tener nunca un contenido obligacional, el empleo del término “poderes públicos extranjeros” no excluiría la posibilidad de que se trate de sujetos internacionales, cuya intervención en el acuerdo podría atribuirle la naturaleza de tratado o convenio internacional, vulnerando así el principio de reserva constitucional a favor del Estado. En conclusión, lo procedente sería eliminar este párrafo, o modificar sustancialmente su redacción con el fin de adaptarla al reparto constitucional de competencias en materia de relaciones internacionales.

En relación con el apartado 4 del artículo 66, regulador del establecimiento de “delegaciones u oficinas de representación en el exterior para la mejor defensa de sus intereses”, la STC 165/1994, que sí permite el establecimiento por parte de las Comunidades Autónomas de este tipo de delegaciones permanentes ante las instituciones europeas, no mantiene este criterio en el caso de oficinas en el exterior del territorio de la Comunidad Europea, al excluir que “dichos entes (las Comunidades Autónomas) puedan establecer órganos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de un estatuto internacional, pues ello implica un previo acuerdo con el Estado receptor o la Organización internacional ante la que ejercen sus funciones”.

La aplicación de la doctrina señalada a este apartado, que establece órganos (al parecer permanentes) de representación fuera del territorio de la Unión, en el que el establecimiento de este tipo de delegaciones sí está constitucionalmente admitido, permite concluir que lo aconsejable sería su supresión o su modificación sustancial con el fin de evitar posibles dudas interpretativas, limitando el establecimiento de estas oficinas o delegaciones al desarrollo de aquellas actividades de proyección exterior, ya señaladas, que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de las competencias de la Comunidad, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales” (así, las ya citadas de promoción del castellano, atención a las



comunidades de castellanos y leoneses situados en otros territorios, o de coordinación de las relaciones entre las Universidades de nuestra Comunidad y otras situadas fuera del territorio del Estado).

## TÍTULO V

### *Competencias de la Comunidad*

#### **Observaciones al articulado**

Con relación a este título, a juicio de este Consejo Consultivo deben examinarse los siguientes artículos: artículo 69 “Competencias exclusivas”; el artículo 70 “Competencias de desarrollo normativo y de ejecución”, el artículo 71 “Competencias sobre seguridad pública. Cuerpo de Policía de Castilla y León”, el artículo 72 “Competencias sobre educación”, el artículo 73 “Competencias sobre sanidad”, el artículo 74 “Competencias sobre la cuenca del Duero y las aguas de la Comunidad”, el artículo 75 “Competencias de ejecución” y el artículo 76 “Asunción de nuevas competencias”.

#### **Artículo 69. *Competencias exclusivas.***

El nuevo precepto contiene importantes novedades respecto al actual artículo 32 del Estatuto de Autonomía. La redacción propuesta supone, por un lado, una ampliación de competencias, es decir la especificación de una competencia verdaderamente distinta a las que actualmente figuran en el artículo 32 (así, por ejemplo, el nº 5 del apartado 1). En otros supuestos se modifica el texto, matizando o concretando –con mayor o menor efecto “ampliatorio”– la correspondiente competencia (n<sup>os</sup> 18<sup>o</sup>, 22<sup>o</sup> o 29<sup>o</sup>, entre otros).

El objeto del nuevo artículo 69 es el listado de competencias exclusivas. Éstas se corresponden con materias respecto de las cuales se manifiesta con más intensidad la capacidad de autogobierno de la Comunidad Autónoma, pues significan la atribución a esta última de la potestad legislativa en su plenitud, además de la función ejecutiva. El apartado 2 del actual artículo 32 del Estatuto, en su primer inciso, refleja este concepto, al señalar que “en el



ejercicio de estas competencias, corresponderán a la Comunidad de Castilla y León las potestades legislativa y reglamentaria, y la función ejecutiva, incluida la inspección”.

No obstante, como resalta la doctrina más autorizada, evidencia la práctica jurídica e indicó el Tribunal Constitucional (STC 69/1982), el mero hecho de que una determinada materia esté considerada como exclusiva en un Estatuto de Autonomía no significa que el Estado no pueda actuar de ninguna manera en ella.

Esto es así, en especial, porque varias de las competencias exclusivas del Estado del artículo 149.1 CE –así, por ejemplo las previstas en los números 1, 6, 8, 13, 14 o 18– tienen una enorme fuerza expansiva, pues la generalidad de su enunciado les otorga un carácter infiltrante en inmensos campos de la realidad social, económica y política, incidiendo horizontalmente en competencias en principio “exclusivas” de las Comunidades Autónomas, que pueden resultar de este modo afectadas por la acción legislativa estatal.

De otra parte, el ejercicio de las competencias exclusivas estatales debe también cohonestarse con las atribuidas a las Comunidades Autónomas, si el desarrollo de una política sectorial determinada exige el equilibrio entre unas y otras.

El artículo 69 recoge en dos de sus apartados, el 2 y el 3, el contenido del vigente artículo 32.2 del Estatuto. El artículo 69.2 recoge así el primer inciso del citado artículo 32.2, en los términos transcritos anteriormente, es decir atribuyendo a la Comunidad Autónoma la función ejecutiva y la plena capacidad normativa, tanto legislativa como reglamentaria.

El artículo 69.3 sustituye la un tanto vaga –y demasiado general– cláusula limitativa del actual 32.2: “(...) que serán ejercidas respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución”, por una algo más precisa: “La atribución en exclusividad de estas competencias a la Comunidad de Castilla y León se entenderá efectuada sin perjuicio de las competencias que pudieran corresponder al Estado en virtud de otros títulos previstos por la Constitución”.

El Consejo considera que el nuevo texto, partiendo de la comentada tensión entre los títulos competenciales atribuidos con exclusividad a la





Comunidad Autónoma y los que exclusivamente corresponden al Estado por mor del artículo 149 CE, resuelven los posibles puntos de fricción con una regla que evidencia más claramente que la vigente la voluntad de respetar –como no puede ser menos– el ámbito de competencias que el texto fundamental asigna en exclusiva a aquél.

La redacción que se propone puede considerarse que cumple con mayor eficacia la función de cláusula cautelar o limitativa comentada, en la medida que su finalidad de acotamiento se centraría en el propio objeto de la competencia. La vigente redacción del artículo 32.2 del Estatuto en realidad propiamente limita el ejercicio –“serán ejercidas”– de las competencias exclusivas, no tanto su contenido (aunque obviamente el artículo 149.1 CE afecte a éste, al fijar el bloque de competencias exclusivas estatales). El artículo 69.3, sin embargo, aplica la limitación al contenido mismo de las competencias atribuidas por el apartado 1, ya que el “sin perjuicio” se refiere a “la atribución en exclusividad” de aquéllas.

El apartado 3 se configura así como una cláusula preventiva, con una finalidad de contención respecto al elenco de competencias atribuidas en exclusiva a la Comunidad en el apartado primero. Dicha finalidad debe ser resaltada, sobre todo porque ayuda a efectuar una interpretación flexible de algunas de las novedades del texto, facilitando una exégesis que deje a salvo siempre las competencias que corresponden constitucionalmente al Estado.

Las nuevas competencias del artículo 69.1, y las concreciones o especificaciones de otras ya recogidas en el vigente artículo 32.1 del Estatuto, merecen en su conjunto un juicio favorable. Son, o pretenden ser, un incremento de la capacidad de autogobierno de la Comunidad Autónoma, objetivo laudable, en tanto se busque aquélla dentro del marco constitucional.

Respecto de los cambios propuestos en el apartado primero cabe hacer las siguientes consideraciones a algunas de sus materias:

- La que figura con el número 5º se refiere a la “conservación del Derecho consuetudinario de Castilla y León”. El análisis de esta nueva competencia implica traer a colación el artículo 149.1.8ª CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación civil, “sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los



derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan". Lógicamente esta competencia exclusiva del Estado supone un límite importante para que las Comunidades Autónomas sin derecho foral propio puedan asumir competencias en la materia de derecho civil.

No obstante sí parece que existe la posibilidad de asumir ciertas competencias respecto al derecho consuetudinario del territorio de dichas Comunidades Autónomas. Así, han hecho referencia en él los Estatutos del Principado de Asturias, Extremadura y Murcia (que no eran territorios forales con Compilación propia en el momento de promulgarse la Constitución) en los siguientes términos:

- Artículo 16 del Estatuto del Principado de Asturias:

"El Principado de Asturias impulsará la conservación y compilación del derecho consuetudinario asturiano".

- Artículo 11.1 del Estatuto de Extremadura:

"Corresponde a la Comunidad Autónoma la conservación, defensa y protección del Fuero del Baylío y demás instituciones de Derecho consuetudinario".

- Artículo 8 del Estatuto de Murcia:

"La Comunidad Autónoma prestará especial atención al derecho consuetudinario de la Región, con particular referencia a los tribunales consuetudinarios y tradicionales en materia de aguas, y protegerá y fomentará las peculiaridades culturales, así como el acervo de costumbres y tradiciones populares de la misma, respetando en todo caso las variantes locales y comarcales".

En consecuencia cabe entender que esta nueva competencia, que puede considerarse compatible con el precepto constitucional antes citado, supondría un avance en el conocimiento y conservación del Derecho consuetudinario castellano y leonés, y en la capacidad de intervención de la Comunidad Autónoma en dichas tareas. En opinión de este Consejo, el texto incluso podría



mejorarse, añadiendo la compilación en su contenido, si bien con una fórmula análoga a la prevista en el Estatuto asturiano, quedando el número 5º comentado de ésta o similar forma: “Conservación y, en su caso, compilación del Derecho consuetudinario de Castilla y León”.

- La número 12º confiere a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre “Régimen de acogida e integración económica, social y cultural de los inmigrantes”. Añade que “la Junta de Castilla y León colaborará con el Gobierno de España en todo lo relativo a políticas de inmigración, en el ámbito de sus respectivas competencias”.

Evidentemente se ha de confrontar este precepto con el artículo 149.1.2ª CE, según el cual el Estado tiene competencia exclusiva, entre otras materias, sobre inmigración y extranjería. Inicialmente puede suscitarse la duda de si la primera parte del nuevo precepto respeta la competencia atribuida tan rotundamente al Estado. El número 12º se refiere al régimen de acogida e integración de los inmigrantes. La acogida e integración de los inmigrantes puede ciertamente entenderse como parte de la tarea asistencial hacia ellos, entroncando con las competencias autónomas –ya asumidas por el artículo 32.1.19ª del Estatuto actual– de asistencia social y servicios sociales, y de prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la exclusión social. Pero el precepto examinado confiere independencia y entidad propia a la materia. Es decir, la propuesta de reforma no se ha limitado –como podía haber hecho– a mencionar o considerar a los inmigrantes entre los colectivos o grupos hacia los que preferentemente o de modo especial se dirigirá la política de asistencia social autonómica. Además ha formulado la competencia de un modo muy general, pues usa la expresión “régimen de acogida e integración económica, social y cultural de los inmigrantes”.

Es claro que la acogida de los inmigrantes –y su integración– tiene una importantísima relación con la inmigración misma, en cuanto concepto jurídico constitucional. Parece difícil pensar que teniendo el Estado competencia exclusiva sobre inmigración en virtud del artículo 149.1.2ª CE, no pudiera tener ninguna capacidad legislativa ni ejecutiva respecto a la acogida e integración de inmigrantes. Mas ese sería el efecto que, teóricamente, podría producirse aplicando literalmente el número 12º comentado, máxime si se tiene en cuenta que utiliza la expresión “régimen”, asociada al conjunto de normas que disciplinan una materia, y con un significado, por tanto, de totalidad (téngase



en cuenta que el vocablo régimen aparece ocho veces en el artículo 149.1 CE, y ninguna sola vez en el artículo 148.1).

En definitiva el inciso examinado suscita reparos a la hora de conciliarlo con el artículo 149.1.2ª CE. No obstante, puede defenderse la constitucionalidad del precepto haciendo una lectura del texto apoyada en la presumible intención de sus redactores de no interferir en la competencia exclusiva estatal sobre inmigración, manifestada en el segundo inciso del número 12º, que puede interpretarse como un reconocimiento de la existencia de una política –o políticas– de inmigración, estatal, con la cual la Comunidad Autónoma colaboraría desde su ámbito de competencias, que no incluiría una “política” de inmigración propia. A mayor abundamiento, una exégesis encaminada a salvar la constitucionalidad del precepto se debería apoyar en el apartado 3 del artículo 69, que cumpliría aquí la ya comentada función cautelar respecto a las competencias exclusivas enumeradas en el apartado 1.

- La número 26º, relativa a los casinos, juegos y apuestas, tiene una redacción algo confusa que convendría matizar.

- En la número 29º convendría acotar lo que se entiende por publicidad institucional en relación con los entes locales.

- En la número 30º, letra g), para asegurarse de que quedan comprendidas todas las Academias sería conveniente referirse a las “científicas, culturales y sociales”.

- Finalmente, respecto de varias otras competencias exclusivas, cabe hacer la reflexión general de que la redacción que se propone en el texto de la reforma puede entenderse de diversos modos, algunos de ellos generadores de dudas respecto a su compatibilidad con el texto constitucional. Para salvar este obstáculo presta especial servicio la ya comentada cláusula del apartado tercero, generalizada en el nuevo artículo en relación a todas las competencias exclusivas (en el actual artículo 32 del Estatuto se usa aisladamente para matizar o atemperar alguna competencia, como la número 29ª de su apartado 1).

La repetida cláusula del apartado 3 entraría así en juego para perfilar –ajustándolo a sus límites constitucionales– el contenido de algunas



competencias atribuidas novedosamente a la Comunidad en exclusiva en el apartado primero, entre las que cabe resaltar:

- La del número 2º, "Estructura y organización de la Administración de la Comunidad", que debe entenderse sin perjuicio de las competencias exclusivas del Estado del artículo 149.1.18ª CE.

- La del número 4º, "Organización territorial de la Comunidad", que ha de entenderse igualmente sin perjuicio de dichas competencias.

- La del número 15º, en lo relativo a "Organización de los Consejos Reguladores y entidades de naturaleza equivalente", con igual matización.

- La del número 18º, "El fomento del desarrollo económico en los diferentes mercados y del comercio exterior (...)", que debe respetar las competencias exclusivas del Estado del artículo 149.1.10ª y 13ª CE.

- La del número 20º, en concreto la "regulación y autorización de grandes superficies comerciales", que se ha de entender sin perjuicio de la competencia estatal del artículo 149.1.13ª CE.

**Artículo 70. Competencias de desarrollo normativo y de ejecución.**

El apartado 1 contiene un listado de materias sobre las que la Comunidad asumirá competencias de desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca. En este punto, es preciso recordar el concepto de norma básica, en el cual distingue el Tribunal Constitucional (STC 69/1988, de 19 abril) los dos aspectos que lo delimitan:

a) El concepto material de norma básica, entendiendo por tal la que "garantiza en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y



oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto”.

b) El concepto formal, que impone que la norma básica se apruebe mediante ley formal, en razón a que sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas, doctrina que se proclama con la afirmación de que “las Cortes deberán establecer lo que haya de entenderse por básico” –STC 32/1981, FJ 5 y STC 1/1982, FJ 1–, la cual expresa, de manera bien relevante, que la propia ley puede y debe declarar expresamente el alcance básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión de básica.

Como excepción a dicho principio de ley formal, la referida doctrina admite, que el Gobierno de la Nación pueda hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por decreto alguno de los aspectos básicos de una materia, cuando resulten, por la naturaleza de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases.

Expuestas estas consideraciones generales, pasaremos a analizar las materias que *ex novo* se asumen como de desarrollo legislativo y ejecución:

- La número 2º, “Protección de datos de carácter personal que estén bajo la responsabilidad de las instituciones de la Comunidad, de los entes locales y de cualquier entidad pública o privada dependiente de aquéllas”.

Se trata de una materia que no aparece recogida en el catálogo de competencias exclusivas del Estado del artículo 149.1 CE, lo que, en principio, no obstaría su asunción por la Comunidad. Ahora bien, como ha señalado el Tribunal Constitucional, no debe desconocerse que esta materia –la protección de datos de carácter personal– está íntimamente ligada con el artículo 18.4 CE, precepto que “contiene un instituto de garantía de los derechos a la intimidad y al honor y del pleno disfrute de los restantes derechos de los ciudadanos que es, además, en sí mismo, «un derecho fundamental, el derecho a la libertad frente a las potenciales agresiones a la dignidad y a la libertad de la persona



provenientes de un uso ilegítimo del tratamiento automatizado de datos, lo que la Constitución llama "la informática"» (STC 254/1993, de 20 de julio, FJ 6, doctrina que se reitera en las SSTC 143/1994, de 9 de mayo, FJ 7; 11/1998, de 13 de enero, FJ 4; 94/1998, de 4 de mayo, FJ 6 y 202/1999, de 8 de noviembre, FJ 2)".

En todo caso, la Ley Orgánica 15/1999, de 15 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, tiene por objeto garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor e intimidad personal y familiar. Por consiguiente, y en la medida que contiene regulación reservada a ley orgánica, la Comunidad podrá asumir competencias en esta materia en todo lo no reservado a dicha regulación orgánica.

Esta competencia debe ponerse en relación con el artículo 12.1.d) de la propuesta de reforma, que establece que "la ley garantizará los siguientes derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica (...) d) A la protección de los datos personales (de carácter personal debe decir) contenidos en ficheros dependientes de la Administración autonómica, garantizándose el acceso a dichos datos, a su examen y a obtener, en su caso, la corrección y cancelación de los mismos. Mediante ley de las Cortes de Castilla y León podrá crearse la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Castilla y León para velar por el respeto de estos derechos".

- La número 3º "Seguridad Social, exceptuando el régimen económico y respetando los principios de unidad económico-patrimonial y de solidaridad financiera".

En este apartado, la Comunidad asume todas las competencias que el artículo 149.1.17ª no reserva en exclusiva al Estado.

- La número 4º "Ordenación y productos farmacéuticos".

Este apartado introduce como novedad la incorporación como competencia de desarrollo legislativo y ejecución, la materia relativa a productos farmacéuticos, actualmente recogida como competencia de ejecución en el artículo 36.7 del Estatuto vigente. La materia de ordenación farmacéutica



se mantiene en la propuesta como competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal (artículo 34.1.8ª del texto vigente).

El artículo 149.1.16ª CE reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación sobre productos farmacéuticos. No refiriéndose a la legislación básica o de bases (como otras competencias enumeradas en el artículo 149.1 CE) sino a legislación, debe entenderse que al Estado le corresponde en exclusiva la producción normativa en la materia, de forma que la Comunidad solo podría asumir competencias ejecutivas de dicha legislación.

En este sentido, el Tribunal Constitucional tiene declarado que en la ordenación normativa de los productos y especialidades farmacéuticas sólo el Estado puede incidir al habersele reservado en exclusiva la competencia para la legislación sobre productos farmacéuticos (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, y 15/1989, de 26 de enero).

Por ello, la inclusión de esta materia como competencia de desarrollo legislativo vulneraría el reparto competencial establecido en el artículo 149.1.16ª CE.

- La número 5º “Defensa de los derechos de los consumidores y usuarios”.

La nueva redacción de esta materia, que incluye el término “derechos”, parece limitar su contenido con respecto a la redacción actualmente vigente –“defensa del consumidor y del usuario”–, y a la previsión del artículo 51 de la Constitución que se refiere a la defensa de los consumidores y usuarios. En cualquier caso, el artículo 15.15 de la propuesta de reforma también contiene una mención más genérica –“protección de los consumidores y usuarios”–.

- La número 6º “Defensa de la competencia respecto de las actividades económicas que se desarrollen en el territorio de la Comunidad, pudiendo crearse con esa finalidad un órgano independiente”.

La STC 208/1999, de 11 de noviembre, al resolver los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, declaró:





“La simple lectura de los preceptos transcritos pone de manifiesto que, en ambos, la competencia sobre comercio interior se atribuye a las Comunidades Autónomas recurrentes sin perjuicio de la legislación del Estado sobre defensa de la competencia. De ese dato infieren las Comunidades recurrentes que la materia «defensa de la competencia» se halla incardinada en «comercio interior» y que, por lo tanto, al reservarse al Estado en los Estatutos respectivos la «legislación» sobre defensa de la competencia, la ejecución queda, sin más, y con las limitaciones que luego veremos, atribuida a las Comunidades Autónomas.

»En efecto, la cláusula «sin perjuicio», que sigue a la atribución a las Comunidades Autónomas recurrentes de la competencia de comercio interior implica una salvedad. Y sólo tiene sentido hacer esa salvedad en comercio interior si esta competencia, al menos abstractamente, puede incidir sobre la política general de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y la defensa de la competencia. Esa incidencia comporta que la norma atributiva de la competencia sobre comercio interior puede entrar en conflicto (siquiera sea ese conflicto meramente conceptual o aparente) con la libre circulación de bienes en el territorio del Estado, la política general de precios y la defensa de la competencia.

»A eliminar ese posible conflicto se encamina la salvedad aludida y ninguna otra puede ser su función. De modo que, de no entenderse así la referida cláusula, habría que llegar a la conclusión de que se trata de una simple redundancia, tanto más inaceptable cuanto que preceptos del todo semejantes se contienen en la mayoría de los Estatutos de Autonomía (arts. (...) 32.10 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y 69.1.20<sup>a</sup> de la propuesta sometida a dictamen).

»La incidencia potencial de la atribución de la competencia de comercio interior, que lleva a efectuar la salvedad a la que nos estamos refiriendo, es distinta según se trate de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado (donde, de no existir la cláusula de salvaguarda, pudiera consistir en una transgresión) o de la política general de precios o la defensa de la competencia. Por lo que se refiere a estos dos últimos supuestos, el conflicto se plantea, no entre una materia y un principio estructural, sino entre materias y, por lo tanto, sólo puede radicar en que, al menos en el plano conceptual o



abstracto, se solapan, siquiera sea parcialmente, sus ámbitos de aplicación respectivos.

»Esto es lo que ocurre con la política general de precios, ya que, conceptualmente hablando, toda política de precios podría incardinarse en comercio; y parecen obvias las razones que han llevado al legislador estatutario a excluir de ese ámbito la política general. Pues bien, algo parecido (aunque no exactamente idéntico) ocurre con defensa de la competencia. Para entenderlo así basta recordar que desde la STC 71/1982 (fundamento jurídico 15) hemos definido la defensa de la competencia diciendo que «comprende toda la legislación ordenada a la defensa de la libertad de competencia, mediante la prevención y, en su caso, la represión, de las situaciones que constituyen obstáculos creados por decisiones empresariales para el desarrollo de la competencia en el mercado»; y, congruentemente, en las SSTC 88/1986 (fundamento jurídico 4º) y 264/1993 (fundamento jurídico 4º), hemos caracterizado la defensa de la competencia y la protección de los consumidores como «los dos aspectos de la ordenación del mercado», caracterización que comporta inmediatamente la definición de una y otra (defensa de la competencia y protección de los consumidores) como especies del género de las competencias de ordenación del mercado. Desde ese punto de partida, y siendo el comercio un elemento esencial e ineludible del mercado, parece claro que una competencia de ordenación del mercado habrá de constituir, al menos parcialmente, un modo de intervención pública en el comercio y ser, sólo en esa medida, conceptualmente comercio.

»De lo dicho se infiere con claridad que queda excluido del presente conflicto todo lo relativo a la materia mercantil, sobre la que recae la competencia estatal *ex art. 149.1.6 CE*, que hemos incardinado específicamente en el ámbito del Derecho Privado (SSTC 37/1981, fundamento jurídico 3º y 88/1986, fundamento jurídico 5º).

»6. Aun prescindiendo de esa conclusión, del simple hecho de que la totalidad de la defensa de la competencia no haya quedado reservada al Estado, sino sólo la legislación, cabría deducir inmediatamente que las competencias ejecutivas en materia de defensa de la competencia han de estimarse, en alguna medida, atribuidas a las Comunidades Autónomas; conclusión a la que podría llegarse por un mero razonamiento a contrario: la atribución de la legislación al Estado comportaría, de suyo, la asunción, con el



alcance que luego se dirá, de la ejecución por las Comunidades Autónomas recurrentes, en tanto no resulte incluida en otras competencias estatales.

»Pero, establecido que la materia «defensa de la competencia» puede quedar, al menos en parte, incluida en la de «comercio interior» y destacado el hecho de que, en tal materia, los Estatutos de Autonomía reconocen al Estado (como no podía ser menos según más adelante se dirá), la competencia de legislación, ha de concluirse nítidamente que, con ello, las Comunidades Autónomas recurrentes han asumido competencias ejecutivas en la materia, cuestión que, a tenor de las consideraciones anteriores, ha quedado zanjada desde el momento en que tales competencias han quedado, al menos en parte, incluidas en la de «comercio interior».

»Sin embargo, sentado lo anterior, no queda con ello resuelto el conflicto que se nos plantea. Pues si bien en este proceso constitucional no se discute el alcance que deba darse a los conceptos «legislación» y «ejecución» como criterio de deslinde competencial, cuestión sobre la que existe una reiterada jurisprudencia constitucional elaborada en torno a diversos preceptos constitucionales y estatutarios, como hemos recordado últimamente en la STC 103/1997, fundamento jurídico 4º (SSTC 33/1981, 18/1982, 35/1982, 7/1985, 249/1988, 180/1991, 360/1992 y 196/1997, fundamento jurídico 7º); sino que se parte de entender «legislación» como regulación material y no se pone en duda, de otro lado, que la función ejecutiva atribuida a las Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos de Autonomía cuando al Estado corresponde la legislación sobre una materia comprenda, en principio, los actos administrativos de ésta (es decir, la potestad de administrar, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los correspondientes servicios, como hemos declarado tempranamente –SSTC 18/1982, 35/1982 y 39/1982–), ya que se admite pacíficamente por las partes que las facultades de inspección, control y sanción así como la ordenación de la actividad de los servicios en materia de defensa de la competencia pertenecen al ámbito de la función ejecutiva, lo cierto es que, como el Abogado del Estado aduce y las propias Comunidades Autónomas recurrentes, con los distintos matices a que se aludió en el fundamento jurídico 1º, admiten los aspectos más relevantes de la ejecución han de atribuirse al Estado en razón de sus competencias *ex art.* 149.1, números 1 y 11 y, básicamente, 1.13 CE.



»Hemos de partir de que la competencia del Estado en la materia «defensa de la competencia» no dimana exclusivamente de la atribución estatutaria, como con olvido del encabezamiento del pertinente precepto estatutario (art. 12 EAC) argumenta la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña; sino que, como hemos destacado en multitud de ocasiones (SSTC 18/1982, fundamento jurídico 1º; 69/1982, fundamento jurídico 1º; 77/1985, fundamento jurídico 4º; 20/1988, fundamento jurídico 3º; 56/1990, fundamento jurídico 5º; 178/1994, fundamento jurídico 4º y 173/1998, fundamento jurídico 6º), los Estatutos han de interpretarse en el marco predeterminado por la Constitución y, por lo tanto, la distribución competencial resultante ha de integrar como presupuesto las competencias que la Constitución reconoce al Estado.

»Descartando por su especificidad la competencia estatal «ex» art. 149.1.11 CE, dados los términos generales en que se plantea aquí la controversia, y el art. 149.1.1 CE, por su carácter esencialmente normativo, procede analizar las competencias que al Estado corresponden en la materia a tenor del art. 149.1.13 CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica).

»Para efectuar ese análisis ha de partirse de que la defensa de la competencia constituye, a la vez, un presupuesto y un límite necesario de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, reconocida en el art. 38 CE. Como dijimos en la tan citada STC 88/1986 «el reconocimiento de la economía de mercado por la Constitución, como marco obligado de la libertad de empresa, y el compromiso de proteger el ejercicio de ésta –art. 38, inciso segundo– por parte de los poderes públicos supone la necesidad de una actuación específicamente encaminada a defender tales objetivos constitucionales. Y una de las actuaciones que pueden resultar necesarias es la consistente en evitar aquellas prácticas que puedan afectar o dañar seriamente a un elemento tan decisivo en la economía de mercado como es la concurrencia entre empresas, apareciendo así la defensa de la competencia como una necesaria defensa, y no como una restricción, de la libertad de empresa y de la economía de mercado, que se verían amenazadas por el juego incontrolado de las tendencias naturales de éste» (fundamento jurídico 4º).

»Desde esta perspectiva, se halla naturalmente relacionada con la necesaria unidad de la economía nacional y la exigencia, que tantas veces



hemos subrayado, de que exista un mercado único que permita al Estado el desarrollo de su competencia constitucional de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) (SSTC 96/1984, fundamento jurídico 3º; 64/1990, fundamento jurídico 10 y 118/1996, fundamento jurídico 7º): sin «la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica (arts. 139.1 y 149.1.1 CE) (...) no es posible alcanzar en el mercado nacional el grado de integración que su carácter unitario impone» (STC 64/1990, fundamento jurídico 3º). Parece, pues, innecesario destacar el carácter básico que, desde la competencia estatal *ex art.* 149.1.13, reviste cuanto a la defensa de la competencia se refiere, pues nos hallamos ante un elemento definitorio del mercado. De modo que no sólo la normación, sino todas las actividades ejecutivas que determinen la configuración real del mercado único de ámbito nacional habrán de atribuirse al Estado, al que corresponderán, por lo tanto, las actuaciones ejecutivas en relación con aquellas prácticas que puedan alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional, aunque tales actos ejecutivos hayan de realizarse en el territorio de cualquiera de las Comunidades Autónomas recurrentes. Así lo reconoce expresamente el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco y así lo hemos proclamado en múltiples resoluciones (v. gr., SSTC 1/1982, fundamento jurídico 1º; 96/1984, fundamento jurídico 6º; 29/1986, fundamento jurídico 4º; 95/1986, fundamento jurídico 4º; 152/1988, fundamento jurídico 4º; 75/1989, fundamento jurídico 3º; 188/1989, fundamento jurídico 4º y 197/1996, fundamento jurídico 4º). A lo que hay que añadir que, como hemos dicho en múltiples ocasiones, al Estado, en virtud de su competencia específica *ex art.* 149.1.13 CE (SSTC 144/1985, fundamento jurídico 11 y 118/1996, fundamento jurídico 8º) le corresponde articular los mecanismos de coordinación que estime necesarios.

»Además el Estado, en virtud de sus competencias normativas, puede y debe articular los mecanismos de coordinación que garanticen la uniformidad de la disciplina de la competencia en todo el mercado nacional y, desde luego, establecer los criterios de conexión pertinentes, siempre que resulten constitucional y estatutariamente correctos (STC 243/1994, fundamento jurídico 3º) y los imprescindibles mecanismos de colaboración e información recíproca (SSTC 100/1991, fundamento jurídico 5º; 236/1991, fundamento jurídico 6º; 243/1994, fundamento jurídico 7º y 196/1997, fundamento jurídico 11).



»La competencia ejecutiva que, en materia de defensa de la competencia, cabe atribuir a las Comunidades Autónomas, en virtud de la asunción de comercio interior se halla, pues, limitada a aquellas actuaciones ejecutivas que hayan de realizarse en su territorio y que no afecten al mercado supracomunitario. De modo que no sólo la normación, sino todas las actividades ejecutivas que determinen la configuración real del mercado con trascendencia extracomunitaria habrán de atribuirse al Estado, al que corresponderán, por lo tanto, las actuaciones ejecutivas en relación con aquellas prácticas que puedan alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional, aunque tales actuaciones se realicen en el territorio de cualquiera de las Comunidades Autónomas recurrentes; pero, con esas limitaciones, la competencia ejecutiva atribuida a las Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos, no puede resultar enervada por la legislación del Estado”.

La defensa de la competencia no aparece expresamente atribuida al Estado en el artículo 149.1 CE. La jurisprudencia constitucional considera que los títulos competenciales en virtud de los cuales el Estado pueda actuar en esta materia son los previstos en los apartados 1ª y 13ª del artículo 149.1, justificado en la necesidad de determinar la configuración real del mercado único de ámbito nacional. Por ello, teniendo el Estado atribuidas competencias normativas en materia de defensa de la competencia siempre que afecte al conjunto del mercado nacional, la Comunidad podrá asumir competencias en la materia siempre referido al mercado autonómico cuyos efectos no excedan de dicho ámbito.

- La número 7º “Crédito, banca, seguros”.

El artículo 149.1.11ª CE reserva al Estado la competencia exclusiva para establecer las “bases de la ordenación del crédito, banca y seguros”. Por ello, resultaría más correcto que en la redacción del precepto se incluyera el término “ordenación”, recogiendo como competencia de desarrollo legislativo y ejecución la “ordenación del crédito, banca y seguros”.

- La número 8º “Protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Prevención ambiental. Vertidos a las aguas superficiales y subterráneas”.



La redacción propuesta elimina la mención expresa de la competencia de la Comunidad de establecer normas adicionales de protección, y cita dos competencias específicas en esta materia, que quizá restrinjan la que anteriormente ostentaba la Comunidad. Nada se dice, por otra parte, respecto de los vertidos a la atmósfera.

- La número 10º “Sanidad agraria y animal”.

Estas competencias, recogidas de forma expresa por primera vez en el texto sometido a consulta, deben ejercerse respetando las competencias que al Estado le corresponden en materias tales como comercio exterior, de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, bases y coordinación general de la sanidad y sanidad exterior, y legislación básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1, apartados 10ª, 13ª, 16ª y 23ª CE).

- La número 11º “Régimen minero y energético, incluidas las fuentes renovables de energía”.

La expresión “incluidas las fuentes renovables de energía” no añade, desde el punto de vista semántico, nada al contenido de la competencia sobre régimen energético, puesto que dichas fuentes renovables se entienden comprendidas en ella. Por ello, esta referencia a las energías renovables o bien es redundante o puede introducir una restricción no deseada.

- La número 12º “Nuevas tecnologías de la información y el conocimiento”.

Esta nueva competencia debe ejercerse sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149 CE y, en su caso, de las bases y ordenación de la actividad económica general del Estado, en cuyo marco se incardina.

- La número 17º “Protección civil, incluyendo en todo caso la regulación, planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la coordinación y formación de los servicios de protección civil, entre ellos los de prevención y extinción de incendios”.



Esta materia, si bien se encontraba dentro de las competencias autonómicas en virtud de la interpretación conjunta de las materias asumidas, se recoge, acertadamente, de forma expresa en la propuesta de reforma. La STC 118/1998, de 4 junio, declaró:

“(...) por la misma naturaleza de la protección civil se produce en esta materia un encuentro o concurrencia de muy diversas Administraciones Públicas y, desde esta perspectiva, la competencia autonómica encuentra límites que derivan de la existencia de un posible interés nacional y supracomunitario, como consecuencia del cual no pueden negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar la coordinación de los distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como, si fuera necesario, para garantizar una dirección y organización unitaria (SSTC 123/1984, FJ 4 , y 133/1990, FJ 6)”.

- La número 18º “Asociaciones que desarrollen principalmente sus actividades en la Comunidad Autónoma”.

La propuesta de reforma sometida a dictamen incorpora entre las competencias de desarrollo legislativo y ejecución, la relativa a las asociaciones cuyas actividades se desarrollen principalmente en la Comunidad Autónoma. Materia que en el texto actualmente vigente se contempla como competencia ejecutiva de la legislación estatal.

Las asociaciones no figuran como título específico en ninguno de los apartados del artículo 149.1 CE, por lo que será competencia autonómica si los Estatutos de Autonomía asumen tal competencia, pues en caso contrario corresponderá de forma residual al Estado (*ex* artículo 149.3 CE).

Ahora bien, no puede desconocerse qué competencias se ejercen en relación con una materia cuyo núcleo lo constituye el derecho fundamental proclamado en el artículo 22 CE, sujeto a la reserva de ley orgánica del artículo 81.1 de la misma en lo que se refiere a “la regulación de `los elementos esenciales de la definición´ del derecho de asociación o, en otras palabras, la delimitación de `los aspectos esenciales del contenido del derecho´ en lo tocante a la titularidad, a las facultades elementales que lo integran en sus varias vertientes (STC 101/1991, FJ 2), al alcance del mismo en las relaciones inter privados, a las garantías fundamentales necesarias para preservarlo frente a las injerencias de los poderes públicos y, muy especialmente, dada su





naturaleza de derecho de libertad, corresponde en exclusiva al legislador orgánico la precisión de los límites que, en atención a otros derechos y libertades constitucionalmente reconocidos y respetando siempre el contenido esencial, puedan establecerse para determinar las asociaciones constitucionalmente proscritas –es decir, las ilegales, secretas y de carácter paramilitar–, así como los límites en relación al derecho de asociarse de determinados grupos de personas –militares, jueces, etc.–, o en relación a la libertad de no asociarse (STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 8)” (STC 133/2006, de 27 abril).

La materia de asociaciones, no sólo está condicionada por la normativa de carácter orgánico dictada en desarrollo del artículo 22 CE, sino que el art. 149.1 CE otorga al Estado títulos competenciales que tienen una notable incidencia sobre la misma. La STC 133/2006, de 27 de abril, continúa señalando que “se hace hincapié en la necesaria inserción sistemática de estas competencias autonómicas exclusivas en el bloque de la constitucionalidad, advirtiéndose que “se halla acotada en cuanto a la titularidad y condicionada en cuanto a su ejercicio por los diversos preceptos constitucionales” (F. 6). En particular, se identifican dos límites fundamentales: “que la Comunidad Autónoma, al regular el régimen jurídico de las asociaciones sometidas a su competencia, no puede entrar a regular el desarrollo directo de los elementos esenciales del derecho fundamental de asociación. Este es un ámbito reservado al Estado *ex art.* 81.1 CE y las normas que las Cortes Generales pueden dictar en su ejercicio constituyen un *prius* del que necesariamente debe partir la Comunidad Autónoma al regular, no el derecho de asociación en cuanto tal, sino el régimen de las asociaciones que surgen del ejercicio de ese derecho” y que “en las asociaciones objeto de la competencia autonómica existen elementos de muy diversa índole, civiles, administrativos, procesales, fiscales e incluso penales, sobre los que el Estado tiene títulos competenciales que deben hacerse compatibles con el título exclusivo atribuido a la Comunidad Autónoma”.

***Artículo 71. Competencias sobre seguridad pública. Cuerpo de Policía de Castilla y León.***

Este precepto mantiene las competencias que ya ostentaba la Comunidad Autónoma e introduce como novedad, en su apartado tercero, la posibilidad de creación por ley de Cortes de un Cuerpo de Policía de Castilla y



León. Tanto esta previsión como la relativa a la coordinación de la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y del Cuerpo de Policía de Castilla y León sigue lo preceptuado por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerza y Cuerpos de Seguridad del Estado, que forma parte del bloque de constitucionalidad en la materia.

Finalmente, cabe poner de manifiesto que este artículo 71 contiene en realidad una norma transitoria, pues se asumen competencias previstas en el apartado 1 –vigilancia y protección de edificios e instalaciones–, en tanto no se produzca la efectiva creación del Cuerpo de Policía de Castilla y León, momento en el cual dicho Cuerpo asumirá, además, las competencias que la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerza y Cuerpos de Seguridad del Estado, atribuye a las policías autonómicas.

### ***Artículo 72. Competencias sobre educación.***

En el último inciso del apartado 2 debe sustituirse la expresión “(...) competencia de las instituciones de la Comunidad (...)” por “competencia de la Comunidad de Castilla y León (...)”, pues es ésta, y no sus instituciones, quien asume las competencias.

En el apartado 3 se asumen competencias, siguiendo la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional, cuya Sentencia 330/1993, de 12 noviembre, señala: “Al Estado, le corresponden en efecto, además de la Alta Inspección, las competencias de ordenación general del sistema educativo, fijación de las enseñanzas mínimas, regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y establecimiento de normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (STC 6/1982, fundamento jurídico 4.º). Más específicamente como ha declarado este Tribunal, el Estado puede destinar recursos a la financiación de actividades de perfeccionamiento del profesorado «en virtud de su competencia sobre las bases del sistema educativo, a las que va ligada la mejora de la calidad de la enseñanza que estos recursos persiguen» –STC 13/1992, fundamento jurídico 13 D.h)–”.



Respecto de estos apartados 2 y 3, se observa que la enumeración de competencias o funciones que contienen podría ser más amplia, pudiendo incluirse además, en materia de enseñanza no universitaria, otras relativas a la educación infantil, educación especial, formación profesional o reestructuración de centros, y, en materia de enseñanza universitaria, apoyo a la investigación, acción exterior de las Universidades o coordinación de cursos de verano, entre otras.

Por último, no cabe olvidar que las competencias en materia de educación se ejercerán de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 CE y leyes orgánicas que conforme al artículo 81.1 de ella lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30<sup>a</sup> y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.

### ***Artículo 73. Competencias sobre sanidad.***

La distribución competencial que en materia de sanidad realiza la Constitución se manifiesta, fundamentalmente, en el artículo 149.1.16<sup>a</sup>, en el que se atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre sanidad exterior; bases y coordinación general de la sanidad y legislación sobre productos farmacéuticos, así como en el artículo 149.1. 17<sup>a</sup>, en el que se otorga al Estado la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas. Por su parte, al amparo de lo previsto en el artículo 148.1.21<sup>a</sup> las Comunidades Autónomas podrán asumir competencia en "sanidad e higiene".

El Estatuto de Autonomía vigente, haciendo uso de la habilitación reconocida en el artículo 148, dispone en el artículo 34 que "en el marco de la legislación básica del Estado, y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias:

»1<sup>a</sup>. Sanidad e higiene. Promoción, prevención y restauración de la salud.

»2<sup>a</sup> Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social".



Por su parte, el artículo 36 del actual Estatuto señala: “Corresponde a la Comunidad de Castilla y León, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias: (...).

»7<sup>a</sup>. Productos farmacéuticos.

»(...).

»12<sup>a</sup>. Gestión de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en el número 17 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de la función a que se refiere este precepto”.

El texto de la reforma regula en el artículo 73 las competencias que pretenden ser asumidas por la Comunidad en materia sanitaria.

En relación con este precepto debe llamarse la atención sobre la falta en él de la formulación de algún o algunos principios rectores que puedan servir de guía de la actuación administrativa en este ámbito competencial tan importante como es la sanidad; así, por ejemplo, sin prejuzgar la cuestión, podrían considerarse prioritarios, entre otros, la planificación sanitaria a nivel comarcal, la atención primaria en las zonas rurales, o la gerontología.

Por otra parte, desde el punto de vista competencial, no deberían atribuirse a la Comunidad de Castilla y León competencias exclusivas en algunas de las materias que en él se describen.

Y ello, porque ha de partirse de que, como ya ha sido expuesto, el artículo 149.1.16<sup>a</sup> CE atribuye al Estado, como competencia exclusiva, la sanidad exterior así como las bases y coordinación general de la sanidad, además de la legislación sobre productos farmacéuticos. Si esto es así, en ningún caso la Comunidad Autónoma podrá asumir competencias exclusivas en materias que el Estado tiene reservadas.

Sin embargo, en el apartado 1 se atribuye competencia exclusiva a la Comunidad de Castilla y León respecto a “las funciones en materia de sanidad y salud pública, la promoción de la salud en todos los ámbitos, la planificación de



los recursos sanitarios públicos, la coordinación de la sanidad privada con el sistema sanitario público y la formación sanitaria especializada”.

Por una parte, dada la amplia concepción con la que se asumen, de acuerdo con el tenor literal del precepto, la totalidad de las funciones en materia de sanidad y salud pública, teniendo en cuenta la limitación que supone las competencias que el Estado tiene reconocidas en la materia, debería incluirse en este artículo una cláusula similar a la recogida en el apartado tercero del artículo 69 del texto sometido a dictamen.

Además, considerando que es el Estado el competente para establecer las bases y la coordinación general de la sanidad, el que la propuesta de reforma atribuya a la Comunidad como competencia exclusiva la planificación de los recursos sanitarios públicos, así como la coordinación de la sanidad privada con el sistema sanitario público, podría interpretarse como una invasión de las competencias estatales.

Diferente sería el que dichas competencias se asumieran por la Comunidad como competencias de desarrollo normativo y de ejecución, opción que respetaría la atribución competencial al Estado en cuanto a la fijación de las bases en la materia. Se llama la atención sobre este extremo con el fin de que puedan llevarse a cabo las modificaciones pertinentes.

En otro orden de cosas, el precepto atribuye competencia exclusiva a la Comunidad en relación con la formación sanitaria especializada. Ahora bien, no se concreta qué debe entenderse por tal ni cuáles son los aspectos de la misma sobre los que pretenden asumirse competencias exclusivas, extremos que, si bien en términos generales, deberían quedar determinados en el texto.

Por otra parte, aunque parece que la expresión “tutela de las entidades en materia de sanidad y seguridad social”, se refiere al control y coordinación que la Comunidad está llamada a efectuar no sólo sobre las entidades sanitarias públicas sino también sobre las privadas, ubicadas dentro de su ámbito territorial, no parece que el término “tutela” sea descriptivo de la competencia tal y como parece que debe ser entendida, es decir, como la competencia ejecutiva de control e inspección que la Comunidad Autónoma debe ejercer sobre las entidades sanitarias así como sobre la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social.



Finalmente, y en relación con esta cuestión, procede hacer un comentario sobre la reserva que se realiza el Estado de la alta inspección para el cumplimiento de las funciones y competencias a que el artículo se refiere.

Según mantiene el Tribunal Constitucional, con la denominación Alta Inspección, los Estatutos han reservado una función específica (sanidad, educación, legislación laboral, Seguridad Social), que tal y como señaló la STC 95/1984, no puede extenderse a aquellas otras en las que no exista esta mención estatutaria. El contenido y alcance de esta competencia ha sido objeto de atención en diversos pronunciamientos. Así, en la STC 6/1982 ya se mantuvo la viabilidad de este tipo de control. En el fundamento jurídico 7 puede leerse:

“El Tribunal –como declaró en Sentencia de 2 de febrero de 1981– entiende que no se ajusta al principio de autonomía la previsión de controles genéricos e indeterminados, que impliquen dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas, respecto a la Administración del Estado no puede compartir la opinión de que sea necesario –ni quizá posible un desarrollo legal futuro que establezca un contenido general de la Alta Inspección, en las relaciones Estado– Comunidades; pero, respecto a una materia concreta, como es la enseñanza, la Alta Inspección prevista en la Ley Orgánica, puede ser considerada –a condición de que su posterior regulación reglamentaria no exceda de esa configuración orgánica– como un procedimiento lícito de control en la segunda de las acepciones señaladas”.

Posteriormente, en la STC 42/1983 (FJ 3), reiteró: “(...) La Alta Inspección constituye una competencia estatal de vigilancia, pero no un control genérico e indeterminado que implique dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto a la Administración del Estado, sino un instrumento de verificación o fiscalización que puede llevar, en su caso, a instar la actuación de los controles constitucionalmente establecidos en relación a las Comunidades Autónomas, pero no a sustituirlos convirtiendo a dicha Alta Inspección en un mecanismo de control”.

Más concretamente, interesa advertir que la Alta Inspección no puede duplicar o suplantar las facultades ordinarias de inspección que, insertas en sus competencias ejecutivas, correspondan a las Comunidades Autónomas.



En este sentido, la STC 54/1990 (FJ 3) lo indica con absoluta claridad al señalar: "La Alta Inspección consiste en una "función de garantía y verificación del cumplimiento de las competencias estatales y de las Comunidades Autónomas en materia de sanidad, (...) pero dicha función no comprende el ejercicio de competencias de inspección y control directo sobre la distribución y dispensación de medicamentos, sustituyendo la competencia ejecutiva directa de la Comunidad Autónoma". En el mismo sentido se pronuncia la STC 194/1994 (FJ 4).

De manera que ha quedado perfectamente establecido que la Alta Inspección constituye una competencia estatal de vigilancia que, sin embargo, no puede traducirse en un control genérico e indeterminado que implique dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto de la Administración del Estado, ni tampoco puede habilitar la ejecución sustitutoria de las competencias autonómicas.

Ahora bien, aun considerando suficientemente delimitada la función de la Alta Inspección correspondiente al Estado, resulta necesario que la competencia autonómica de control e inspección sobre las entidades sanitarias y en materia de Seguridad Social correspondiente a la Comunidad Autónoma, esté suficientemente determinada y concretada, con el fin de que se constituya como una garantía efectiva, capaz de evitar posibles ingerencias del Estado, al amparo de la competencia de Alta Inspección que, en materias tales como la sanitaria, tiene constitucionalmente atribuida.

#### ***Artículo 74. Competencias de la cuenca del Duero y las aguas de la Comunidad.***

La posibilidad de asumir competencias en esta materia fue objeto de consulta a este Consejo, a la cual dio respuesta en el Dictamen 381/2004, de 29 de junio.

En aquel dictamen se abordan cuestiones tales como el marco constitucional y de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de aguas continentales; la competencia para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de tratados internacionales celebrados por España en relación con el Duero; características físicas de la



cuenca del Duero en relación con el territorio de Castilla y León, y el principio de territorialidad; análisis de las posibles vías de asunción de competencias por parte de la Comunidad Autónoma, entre las que se incluye la opción de reforma del Estatuto de Autonomía.

En relación con esta última cuestión el señalado dictamen, en la consideración jurídica 7<sup>a</sup>, tras referirse a los artículos 149.1.22<sup>a</sup> y 148.2 de la Constitución, afirma lo siguiente:

«El análisis conjunto de ambos preceptos llevaría a concluir que la vía prevista en el artículo 148.2 sería aplicable a la asunción de competencias incluidas en el artículo 149.3 del texto constitucional, según el cual «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas».

»En el caso que nos ocupa, encontrándonos ante una competencia exclusiva del Estado, en principio parece que podría existir una dificultad inicial para la asunción de dicha competencia por la Comunidad Autónoma mediante la vía de la reforma del Estatuto a la que se refiere el artículo 148.2 CE, máxime cuando se trata de una competencia que, tal y como aparece tipificada, no hace fácil introducir matizaciones en el sentido de poder atribuir la gestión de la misma a las Comunidades Autónomas.

»No obstante, si bien este planteamiento responde al reparto de competencias que alberga la Constitución, no parece que su espíritu quiera responder a dar un tratamiento igual a situaciones tan dispares y con peculiaridades tan excepcionales como las que ya han sido expuestas, que harían posible asimilar el caso castellano y leonés al de las Comunidades Autónomas con cuencas intracomunitarias, antes que a aquellas otras que simplemente participan con porcentajes equilibrados en cuencas intercomunitarias.





»Sólo así encontraría sentido la previsión contenida en el artículo 32.1.6<sup>a</sup> del Estatuto de Autonomía, según la cual la Comunidad asume competencia exclusiva sobre las «aguas minerales, termales y subterráneas, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de Castilla y León». Una interpretación estricta que concluyera que la cuenca del Duero es intercomunitaria supondría vaciar absolutamente de contenido el título competencial citado, privándose a la Comunidad del ejercicio real de esta competencia asumida estatutariamente.

»De acuerdo con lo expuesto, podría valorarse la oportunidad de impulsar una iniciativa política, como mínimo, en los términos en los que se planteaba la reforma estatutaria de 1998 en esta materia, teniendo en cuenta que como fruto de esa iniciativa se produjo la asunción de diversas competencias de ejecución por la Comunidad Autónoma, alguna relativa al artículo 149.1 CE. En este sentido, teniendo en cuenta el tenor literal del precepto citado, la posibilidad de asumir estatutariamente competencias ejecutivas en el ámbito que nos ocupa, no sería descartable en la medida en que el artículo 149.1.22<sup>a</sup> CE centra la exclusividad de la competencia estatal en los ámbitos de legislación, ordenación y concesión, no habiéndola acotado en su totalidad sobre la materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma. No obstante, habría de tomarse en cuenta los argumentos esgrimidos en el debate parlamentario en la sede de las Cortes Generales, así como la doctrina del propio Tribunal Constitucional, que influyeron de forma determinante en la redacción actual del Estatuto de Autonomía”.

En línea con lo anterior, la conclusión cuarta del dictamen de referencia señala en su párrafo primero:

“En principio, la Comunidad de Castilla y León habría alcanzado formalmente el máximo nivel posible de competencias exclusivas en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos dentro del marco contemplado en el artículo 149.1.22<sup>a</sup> de la Constitución. Sin embargo, cabría la posibilidad de asumir determinadas competencias de ejecución, por la vía prevista de la reforma del Estatuto de Autonomía, en la medida en que sobre ellas no recaiga la nota de exclusividad del artículo 149.1.22<sup>a</sup> del texto constitucional, centrado en los ámbitos de legislación, ordenación y concesión, aspectos específicos que



no agotan el conjunto de la materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma”.

El texto de la reforma sometido a dictamen recoge no sólo la posibilidad de asumir competencias de ejecución en los términos expuestos, es decir “determinadas competencias de ejecución (...) en la medida en que sobre ellas no recaiga la nota de exclusividad del artículo 149.1.22ª del texto constitucional”, sino que, en principio, atribuye a la Comunidad la totalidad de las competencias de ejecución en la materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la Cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma.

La asunción de las competencias de ejecución reflejada en el artículo comentado, parece, por tanto, ir más allá de las conclusiones extraídas en reiterado dictamen.

No obstante, la propuesta aborda junto con la asunción de competencias de ejecución, las relativas al desarrollo legislativo en la materia, a las cuales el reiterado dictamen no hace expresa referencia. Es precisamente esta cuestión la que merece una mayor llamada de atención, ya que el artículo 149.1.22ª del texto constitucional establece que es competencia exclusiva del Estado la legislación sobre recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma.

El tenor literal del precepto señalado complica la posibilidad de que pueda entenderse que por vía estatutaria puedan asumirse competencias de desarrollo legislativo en esa materia, puesto que cuando el artículo 149.1 CE aborda supuestos de competencias legislativas compartidas, usa las expresiones, al referirse a la competencia exclusiva del Estado, de “bases”, “legislación básica” y “normas básicas”, mientras que el número 22 del citado precepto utiliza el término “legislación”, sin matización alguna. Además, y como se expondrá posteriormente al tratar de las competencias de ejecución a que se refiere el artículo 75, la jurisprudencia mantenida hasta el momento por el Tribunal Constitucional mantiene que el término “legislación” ha de entenderse en sentido material, refiriéndose no sólo a la ley en sentido formal sino también a los reglamentos ejecutivos.



En consecuencia, y sin perjuicio de la oportunidad política que puede suponer la opción elegida, se considera conveniente advertir de las dificultades existentes desde el punto de vista técnico-jurídico, para sostener que el término “legislación” utilizado en el artículo 149.1.22ª implique que la nota de exclusividad competencial a favor del Estado se limite a dictar normas o legislación básica en la materia, permitiendo que las Comunidades Autónomas asuman competencias que pudieran suponer desarrollo legislativo, tanto en su sentido estricto (normas con fuerza de ley) como en su más amplio significado, que incluiría la facultad de dictar reglamentos ejecutivos.

En relación con el apartado 2 referido a la colaboración con el Estado y las Comunidades Autónomas limítrofes, parecería más oportuno suprimir el término “limítrofes”, en la medida en que la inclusión del mismo limitaría la participación de la Junta de Castilla y León a unas concretas Comunidades Autónomas. En este sentido, hay que recordar el Dictamen 868/2005, de 21 de septiembre, emitido por este Consejo Consultivo sobre la procedencia de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, en relación con la nueva redacción del artículo 26.1 y de la disposición adicional décima.

## **Artículo 75. *Competencias de ejecución.***

### **1.- Observaciones generales**

Con el fin de abordar adecuadamente el análisis de las novedades contenidas en este precepto, parece conveniente realizar una exposición de los límites y contenido predicables de las competencias que se asumen con el carácter de “ejecutivas”.

Para ello, debe comenzar poniéndose de manifiesto la gran influencia que sobre las competencias ejecutivas despliega la acepción que se mantenga del término “legislación” utilizado en el artículo 149.1 CE. Sobre este particular, el Tribunal no ha dudado en incluir en el término “legislación”, no sólo a la ley y disposiciones con fuerza de ley, sino también a los reglamentos que coadyuvan a formular una regulación unitaria en la materia, de manera que el concepto mismo de legislación es, a estos efectos, un concepto material y no formal. De todo ello se desprende que, dentro de las competencias de ejecución que



estatutariamente pueden asumir las Comunidades Autónomas, no queda englobado el ejercicio de la potestad reglamentaria, si bien se ha dado entrada a la clásica distinción entre reglamentos ejecutivos y reglamentos de organización a fin de subsumir a estos últimos en el ámbito de las competencias ejecutivas.

Así se señala en la STC 18/1982 (FJ 8) a propósito de la creación y organización de un Registro de Convenios Colectivos en virtud del Decreto del Gobierno Vasco, el Tribunal Constitucional aplicó esta distinción en los siguientes términos:

“(...) Los aspectos de organización del Registro que no afectan a efectos externos, en el sentido de no suponer una ampliación o restricción de las posibilidades de acceso al Registro (puesto que ello indirectamente genera una ampliación o extensión de sus efectos jurídicos), no puede decirse que afecten a los derechos de los administrados, particularmente a su derecho a la negociación colectiva (o a oponerse al ejercicio de ese derecho por otros) y debe considerarse inmerso en el concepto de reglamento interno de organización. En cambio, aquellos aspectos de la regulación que impongan la ampliación o restricción del Registro, corresponde al ámbito competencial del Estado, por cuanto se comprende en la reserva que a su favor hace el artículo 149.1.7ª CE, entendiéndose también, como hemos dicho, que bajo el concepto legislación, se incluyen los reglamentos de desarrollo legislativo”.

En el mismo sentido, la STC 35/1982 (FJ2) procedió a examinar el artículo 20.4 del Estatuto vasco, según el cual la función de ejecución en aquellas materias sobre las que la Comunidad Autónoma no tiene atribuida competencia exclusiva comprende la potestad de administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes en la medida en que éstos sean necesarios para la “estructuración interna de la organización administrativa”, llegando a la conclusión de que “(...) esta es la pauta tradicional de nuestro Derecho constitucional, como subraya la sentencia de 4 de mayo de 1982 y la que explica y justifica el precepto del artículo 20.4 del Estatuto del País Vasco (...)”.

En suma, las competencias autonómicas, en aquellos ámbitos materiales en los que queda reservada al Estado la legislación, se concretan en las actividades típicamente ejecutivas –caracterizadas precisamente por la nota



tradicional de ausencia de innovación normativa (STC 100/1991)– y en los reglamentos de organización, de efectos exclusivamente *ad intra*.

La técnica de distribución de competencias que deslinda legislación (competencia estatal) de la ejecución (competencia autonómica), ha sido perfilada en términos claros y a la vez rígidos en sus contornos, pues ni permite al Estado retener funciones ejecutivas, ni autoriza a las Comunidades Autónomas a regular aspecto alguno de los ámbitos materiales concernidos, por escasa que sea su trascendencia.

Así, la STC 103/1999, de 3 de junio, indica: “Nuestra doctrina general en torno al deslinde entre `legislación´ y `ejecución´ (STC 33/1981, FJ 4º) puede resumirse diciendo que la competencia de `legislación´ ha de entenderse en sentido material, refiriéndose, por tanto, no sólo a la ley en sentido formal, sino también a los Reglamentos ejecutivos e incluso, a las Circulares, si tienen naturaleza normativa (TC 29/1988 FJ 2º). Por su parte, la competencia de `ejecución´ se extiende generalmente a todos los actos aplicativos, esto es, a la potestad de administrar que comporta, junto a las facultades de mera gestión, `la de dictar Reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes en la medida en que éstos sean necesarios para la mera estructuración interna de la organización administrativa´ (STC 18/1982, FJ 3º; 35/1982 FJ 2º y 39/1982 FJ 8º). En resumen, decíamos en la sentencia 196/1997, como es bien sabido, las competencias referidas a la legislación son normativas y comprenden la totalidad de la potestad para la regulación de la materia a que se contrae; y las competencias son por regla general, aplicativos, llevando a la práctica lo establecido en las disposiciones normativas (FJ 7º)”.

Es más, el propio Tribunal Constitucional también ha dicho que “el criterio de distribución de competencias que atribuye al Estado la legislación y a las Comunidades Autónomas la ejecución no puede interpretarse de manera que restrinja indebidamente la libre determinación del legislador en la elección de la opción más conveniente para asegurar la correcta ejecución de sus mandatos. Cuando la Constitución reserva la legislación al Estado no puede éste desentenderse de la aplicación adecuada y de la interpretación uniforme de las normas” (STC 104/1988).

En consecuencia, no resulta aceptable constitucionalmente que el Estatuto integre como propios los reglamentos ejecutivos de una ley estatal,



dentro de su ámbito de competencias. Ello no obsta para que se consigan fórmulas negociadas (*ex* artículo 150 CE), o se reconozca la competencia reglamentaria de ejecución respetando un mínimo común para todo el Estado previamente fijado por el legislador estatal.

Con todo, podría cuestionarse hasta qué punto esta doctrina es tributaria del propio desarrollo realizado por los estatutos de autonomía, más que de una cerrada previsión constitucional, lo que la haría susceptible de ser modificada para el caso de que variara el bloque de constitucionalidad en el que tendría asiento.

No obstante, una vía para la ampliación de las competencias ejecutivas sería la del examen de aquellos títulos competenciales no recogidos expresamente ni por la Constitución ni por el Estatuto pero identificados por el Tribunal Constitucional como competencias de una comunidad autónoma por la vía hermenéutica de la extensión de otros títulos autonómicos más amplios, huyendo así de la aplicación abusiva de la cláusula de competencias residual del artículo 149.3.

En todo caso, los avances más significativos en este ámbito podrían llevarse a efecto por la vía del artículo 150.2 CE en aquellos supuestos en que, tal y como señala el precepto, el Estado decida transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación.

## **2.- Observaciones al artículo**

- Número 1º "Empleo y relaciones laborales. Políticas activas de ocupación. Prevención de riesgos laborales, promoción de la salud y seguridad laboral".

Puede decirse sobre este particular que corresponde al Estado fijar el armazón básico del derecho del trabajo, y que la normativa que le corresponde establecer en materia laboral tiene como objetivo configurar en el texto de la Constitución los derechos y libertades fundamentales de contenido laboral, así como las garantías para su ejercicio, e igualmente los principios básicos que han de orientar la acción de los poderes públicos en materia de política



económica y social; dictar, con carácter directamente aplicable y vinculante, las normas básicas de legislación laboral; promulgar las que pueden calificarse de “normas sobre normas”, esto es, aquellas disposiciones cuya misión es la de establecer el régimen legal al que han de ajustarse los poderes normativos extra-estatales en su función creadora de derecho; promulgar las normas orgánicas y procedimentales por las que se rigen las actuaciones administrativas y jurisdiccionales y, finalmente, ejercer la potestad reglamentaria a través del Gobierno.

El artículo 149.1.7<sup>a</sup> es terminante al atribuir al Estado la competencia exclusiva sobre legislación laboral. Como afirma el Tribunal Constitucional en la Sentencia 35/1982, de 14 de junio, “son las Cortes Generales y no las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas las que ostentan la potestad legislativa en el ámbito laboral, de donde se deriva la incompetencia de las Comunidades Autónomas para introducir norma alguna destinada a incidir sobre las relaciones laborales” La distribución competencial sobre “legislación laboral” (entendiendo por ella la legislación sobre relaciones individuales y colectivas de trabajo, sobre empleo y emigración sobre promoción de los trabajadores, sobre seguridad e higiene en el trabajo, sobre procesos y procedimientos laborales) es rotunda en el artículo 149.1.7<sup>a</sup> CE. El Estado legisla y las Comunidades Autónomas se encargan de la ejecución de las leyes estatales”.

El precepto citado no otorga a la Comunidades Autónomas otra función que la pura ejecución de las leyes laborales del Estado. Ejecutar la legislación no es normar su desarrollo, sino organizar los servicios y procedimientos necesarios para ponerla en práctica.

En este sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias (SSTC 18/1982, de 4 de mayo; 35/1982, de 14 de junio y 7/1985, de 25 de enero, entre otras) que incluyen la potestad reglamentaria dentro de la legislativa atribuyéndola conjuntamente con ésta al Estado.

Por tanto, las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas en materia laboral se concretan en la potestad de administración y, en su caso, de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes con sujeción a los reglamentos generales que en el desarrollo de la legislación dicte el Estado, incluyendo en su caso la



inspección. Este ha sido el criterio del Tribunal Constitucional para deslindar las facultades de legislación y de ejecución en un numeroso grupo de sentencias relativas a materia laboral.

Según el Tribunal, la legislación incluye la potestad reglamentaria general o de desarrollo, mientras que el ejercicio de la actividad administrativa y la potestad sancionadora han de considerarse pertenecientes al ámbito de la ejecución. Esta jurisprudencia inicial restrictiva para las Comunidades Autónomas parece haberse modificado en alguna medida por las Sentencias 86/1991, de 25 de abril y 100/1991, de 13 de mayo, que aunque reiteran la doctrina anterior, excluyen del término "legislación" determinados actos de ejecución, considerando que se trata de una función típicamente ejecutiva, cuando no se produce innovación normativa alguna.

En cuanto al contenido concreto de la competencia prevista en el artículo 75.1 del texto de la reforma, hay que decir, en primer lugar, que el enunciado de "empleo y relaciones laborales" aconseja hacer un referencia a la jurisprudencia establecida por el Tribunal Constitucional, quien desde la Sentencia 35/1982, de 14 de junio, afirmó que el término "laboral" no podía incluir cualquier referencia al mundo del trabajo y lo ha ido limitando a la relación laboral, y más concretamente a la del trabajador por cuenta ajena. Frente a esta línea el Estatuto configura la materia como "empleo y relaciones laborales", con lo que al contemplar "empleo" junto con relaciones de trabajo se introduce una forma de delimitación más amplia y con una virtualidad expansiva que no parece ajustarse a la línea mantenida por el Tribunal Constitucional en sus pronunciamientos. Con todo, esta simple objeción no parece suficiente para constituir una verdadera inconstitucionalidad, puesto que aunque efectivamente la materia contemplada en este artículo fuera más extensa que la referida en el artículo 149.1.7ª CE, sólo habrá tal en el aspecto concreto en que por esta vía la Comunidad de Castilla y León asumiera alguna competencia reservada al Estado.

Respecto a la competencia ejecutiva en las políticas activas de ocupación, se considera perfectamente asumible, entendida aquélla como formación de los demandantes de empleo y de los trabajadores en activo.

En relación con la competencia de ejecución relativa a la prevención de riesgos laborales, promoción de la salud y seguridad laboral, hay que decir que





se adapta perfectamente a las previsiones constitucionales en materia competencial, teniendo en cuenta que la normativa de prevención de riesgos laborales (Ley 31/1995, de 8 de noviembre) parte de una concepción de actividad o acción. Sus mandatos van dirigidos fundamentalmente a obligaciones de hacer. En el artículo 1 de la Ley se define la normativa de prevención de riesgos laborales como disposiciones que contengan prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral, o susceptibles de producirlas en dicho ámbito.

Por su parte, el artículo 2.1 establece que el objeto de la Ley es la promoción de la seguridad y salud de los trabajadores mediante la adopción de medidas y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de los riesgos derivados del trabajo.

Ahora bien, la Ley no se conforma con individualizar a la empresa como única destinataria de la actividad de prevención, sino que considera, en virtud del mandato constitucional del artículo 40.2, que la seguridad y salud de los trabajadores es objeto del interés general, y por ello ha de ser tutelado por los Poderes Públicos; La consecuencia es la intervención de las Administraciones Públicas en el ámbito de la prevención de riesgos laborales con el fin de proteger la seguridad y la salud.

A título ilustrativo, procede destacar que la Ley determina en el artículo 7 cuáles son las actuaciones básicas de la Administración en materia de prevención y se las distribuye desde el punto de vista subjetivo a las Administraciones competentes en materia laboral, con la excepción que se señala en el artículo 7.2.

Las funciones señaladas se centran en la promoción de la prevención y el asesoramiento técnico a desarrollar por los órganos técnicos; la vigilancia y control en el cumplimiento de la norma sobre prevención de riesgos laborales así como la sanción del incumplimiento de la normativa de prevención por los sujetos responsables.

Las actuaciones de las Administraciones Públicas se desarrollarán en un doble plano a través de tres órganos con funciones diversas:



- El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de la Administración General del Estado, cuyas funciones están previstas en el artículo 8 de la Ley.

- Los órganos técnicos de las Comunidades Autónomas, los cuales, de acuerdo con la modificación introducida por la Ley 54/2003, en el artículo 9.2 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, "elaborarán y coordinarán planes de actuación en sus respectivos ámbitos competenciales y territoriales para contribuir al desarrollo de las actuaciones preventivas de las empresas, especialmente en la de pequeño y mediano tamaño y las de sectores de actividad con mayor nivel de riesgo o de siniestralidad, a través de la formación y de la asistencia técnica.

A dichas actividades, y en su condición de funcionarios públicos, se añade un nuevo apartado 3 del artículo 9, las funciones de comprobación de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo, con la facultad de efectuar el requerimiento cuando se deduzca la existencia de infracción y remitir informe a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en la que se recogerán los hechos comprobados, sobre los que tienen presunción de certeza, a fin de que se levante el correspondiente acta de infracción, si así procediera.

- La Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a quien se atribuye la funciones de vigilancia, control y sanción, en los términos contemplados en el artículo 9 de la Ley.

Por tanto, considerando que, en relación con las competencias de las Administraciones Públicas en materia preventiva, la Ley parte del reconocimiento, como no podrá ser de otra manera, del Estado de las Autonomías, y de la diferenciación entre la Administración General del Estado y las diferentes Administraciones Autonómicas a las que se han ido transfiriendo las competencias de aplicación de las leyes en algunos casos, y otros, la propia competencia legislativa, de acuerdo con lo establecido en los artículos 148 y 149 CE, no plantea ningún problema de constitucionalidad la pretensión manifestada por la Comunidad Autónoma dirigida a la asunción de la competencia ejecutiva en la materia de prevención de riesgos laborales, promoción de la salud y seguridad laboral.



- Número 2º “Fijación en colaboración con el Estado de las necesidades del mercado laboral que determinan la concesión de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros”.

De la lectura inicial de este apartado, se deduce con facilidad que en la materia abordada están presentes dos títulos competenciales bien definidos: el de inmigración y extranjería (149.1.2ª CE) y el de legislación laboral (149.1.7ª CE), invocable este último en relación con las autorizaciones de trabajo de los extranjeros.

En relación con el primero, el Estado ostenta competencia exclusiva en materia de inmigración, emigración y derecho de asilo en virtud del artículo 149.1.2ª CE, correspondiéndole, por tanto, la plenitud de potestades propias de una competencia de este carácter (legislativa, reglamentaria y ejecutiva). En cambio, por lo que se refiere a materia de trabajo, como ya ha sido expuesto con anterioridad, el Estado ostenta competencias sobre la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por parte de las Comunidades Autónomas lo que, en consecuencia, podría llevar a la conclusión de que aquéllas Comunidades que hayan asumido estatutariamente las competencias de ejecución en materia laboral, pudieran tramitar y conceder los permisos de trabajo a los extranjeros.

Sin embargo, los conceptos de residencia y trabajo se refieren a la situación de los extranjeros en España y por tanto las autorizaciones de residencia como de trabajo se exigen precisamente en atención a la extranjería de la persona. Por ello, el título competencial prevalente, y por ello aplicable es el de extranjería o más concretamente el de inmigración, cuya competencia es asumida en exclusiva por el Estado. La atribución de estas facultades de titularidad estatal a las Comunidades Autónomas, necesitaría de la ley a que se refiere el artículo 150.2 del texto constitucional, sin que el Estatuto pueda por sí solo asumir competencias estatales en la materia.

Hay que tener igualmente en cuenta que el permiso de trabajo sólo se exige para los extranjeros inmigrantes, a menudo es una condición para la concesión del permiso de residencia y, consecuentemente, es regulado por la normativa sobre extranjería y no por la legislación laboral.

Por tanto, ninguna competencia puede pretender asumir la Comunidad Autónoma en esta materia reservada en exclusiva a la competencia estatal.



Ahora bien, también puede entenderse que la finalidad buscada por los poderes públicos es garantizar que la incorporación al mercado de trabajo de personas venidas del exterior no solo no provoque efectos perjudiciales sino que pueda actuar como instrumento para la realización de políticas de plena ocupación y de progreso social y económico, como reclama el artículo 40 de la Constitución.

En este sentido, hay que tener presente que la concesión de los permisos de trabajo está directamente relacionada con los flujos de entrada y establecimiento de los extranjeros en nuestro territorio (materia de inequívoca competencia estatal), no obstante, ésta es una materia en la que la colaboración entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas es absolutamente imprescindible, pues si para la concesión de la autorización de trabajo debe tenerse en cuenta “la situación nacional de ocupación” (artículo 38 de la LO 4/2000, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España), el Servicio Público de Ocupación Estatal tiene que elaborar con periodicidad trimestral “un catálogo de ocupaciones de difícil cobertura” por provincias (artículo 50 del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, que aprobó el Reglamento General de la mencionada Ley Orgánica), lo que, unido al hecho de que las autorizaciones de trabajo pueden otorgarse “para un determinado territorio, sector o actividad” (artículo 38.2 LODYLE), refuerza la necesidad de intervención de las Comunidades Autónomas en la determinación de los flujos migratorios. De hecho, el artículo 39 de la Ley Orgánica de Extranjería ya prevé esta intervención en el Consejo Superior de Política de Inmigración, en la que se integran las propuestas previas a la determinación del contingente.

A la vista de lo expuesto, es incuestionable la relación existente entre la situación del mercado laboral y la concesión de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros.

Por tanto, teniendo en cuenta la posibilidad que tienen las Comunidades Autónomas de asumir competencias de ejecución de la legislación laboral, cuya competencia exclusiva corresponde al Estado, y atendiendo al mandato previsto en el artículo 40 del texto constitucional dirigido a los poderes públicos en orden a promover las condiciones necesarias para el progreso social y económico, y de realizar una política orientada al pleno empleo, resulta necesaria la colaboración que tiene que existir entre el Estado y las



Comunidades Autónomas a la hora de fijar las necesidades del mercado laboral dentro de su respectivo ámbito territorial. Y ése es precisamente el objetivo de la competencia de ejecución prevista en el artículo 75.2º del texto remitido para su dictamen, lo que constituye no sólo una pretensión legítima sino necesaria.

- Número 9º “Aeropuertos y helipuertos con calificación de interés general cuya gestión directa no se reserve el Estado”.

Según el artículo 149.1.20ª CE, el Estado tiene competencia exclusiva en aeropuertos de interés general. Ahora bien, nada impide que en aquellos supuestos en que la gestión de los mismos no se reserve al Estado, aquélla pueda ser asumida por las Comunidades Autónomas como una competencia de ejecución, posibilidad ya contemplada en el artículo 36.13 del Estatuto de Autonomía vigente. La novedad consiste en hacer extensiva la competencia a los helipuertos de interés general, en los que, como en el supuesto anterior, el Estado no tenga reservada su gestión. Considerado la identidad de razón que existe entre ambos supuestos, no cabe oponer ninguna objeción a la innovación incorporada.

- Número 12º “Seguridad privada”.

Para comprender la procedencia y el alcance de esta competencia de ejecución, cuya asunción estatutaria no es merecedora de reproche alguno, ha de prestarse especial atención a la STC 154/2005, de 9 de junio, en la que, por primera vez, el máximo intérprete constitucional se enfrenta al régimen de distribución de competencias en la materia de seguridad privada. Su fundamentación y la línea jurisprudencial que en ella parece consolidarse deben servir para valorar en este ámbito la constitucionalidad de las modificaciones estatutarias.

La materia de seguridad privada no aparece expresamente recogida ni en el artículo 149 CE ni, hasta épocas muy recientes, en los estatutos de autonomía. Tradicionalmente, la intervención del Estado en este campo se ha efectuado sobre la base de su competencia exclusiva en seguridad pública (artículo 149.1.29ª CE: “El Estado tiene competencia exclusiva en la materia de seguridad pública, sin perjuicio de la creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica”), así la Ley de Seguridad Privada,



el Reglamento de Seguridad Privada y otra normativa de desarrollo. Aunque este planteamiento ha sido generalmente aceptado por la jurisprudencia (STS de 9 de abril de 2003, Sala 3ª, donde se afirma que “la prestación de los servicios de seguridad por empresas privadas y su regulación (...) forma parte del núcleo esencial de la competencia en materia de seguridad pública, atribuida constitucionalmente al Estado”), así como por la doctrina e incluso por las propias Comunidades Autónomas, posiblemente el respaldo de este encuadramiento sea una de las más importantes aportaciones de la sentencia de referencia (STC 154/2005, de 9 de junio), según la cual:

“Los requisitos que se han de cumplir para la prestación de servicios de vigilancia y seguridad de personas y bienes y para realizar servicios con armas u otras medidas de defensa (...) tienen indudable conexión con el mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano, que es en lo que cabalmente consiste la seguridad pública (por todas STC 33/1982, de 8 de junio), procede confirmar la incardinación de la reglamentación controvertida en la materia de *seguridad pública*”.

La importancia de dicha proclamación radica en que, con este encuadramiento, el Tribunal Constitucional reconoce expresamente que la competencia del Estado sobre seguridad privada deriva directamente del artículo 149.1 CE. Por tanto, a estos efectos, es indiferente que ningún Estatuto de Autonomía incluyera mención alguna sobre esta materia o que ahora la incluyan. La competencia estatal no deriva de la cláusula residual (artículo 149.3 CE), sino del título competencial que el Estado tiene sobre la materia de seguridad pública. Y puesto que este título competencial estatal permanece inalterable, salvo que se proceda a una modificación del artículo 149 CE, los proyectos de modificación estatutaria deben respetar la ubicación del título competencial realizada por el Tribunal Constitucional.

Ello no significa que las Comunidades Autónomas que han creado un cuerpo policial propio carezcan de cualquier competencia en materia de seguridad privada, pues, tal y como reconoce esta sentencia (FJ 5) “tendrán aquellas competencias normativas y ejecutivas que se deriven de la creación de estos cuerpos policiales, tanto en su dimensión orgánica como funcional, y no sólo respecto de los correspondientes servicios policiales sino también de la actividad administrativa que les sea inseparable por razón de inherencia o complementariedad”. De hecho, tanto la Ley de Seguridad Privada (disposición



adicional cuarta), como el Reglamento de Seguridad Privada (disposición adicional única), reconocen un ámbito competencial en materia de seguridad para las Comunidades Autónomas “con competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público”.

En cualquier caso, con gran acierto, la sentencia comentada establece que el marco establecido por la Ley de Seguridad Privada no forma parte del bloque de constitucionalidad y, por tanto, no puede convertirse en el canon de constitucionalidad de los preceptos impugnados. El canon de constitucionalidad vendrá determinado por la consideración del hecho controvertido como actividad propiamente policial o inherente a lo policial. Ciertamente, no resulta fácil definir lo que puede entenderse por actividad propiamente policial y, mucho menos, inherente a lo policial. Al respecto, el Tribunal Constitucional se limita a una argumentación casuística y, en ocasiones, algo caprichosa, sobre cada uno de los preceptos impugnados. El antecedente inmediato de esta cuestión lo constituye la STC 235/2001, de 13 de diciembre. Ésta intentó una mayor precisión de dichos conceptos. Para ello procedió a una distinción entre policía administrativa (de carácter jurídico) y policía gubernativa (de carácter material), situando en la órbita de esta última la competencia autonómica. Con estos presupuestos, los servicios administrativos inherentes o complementarios a los policiales se encuadraban en la policía administrativa, evitando su inclusión en la policía gubernativa y, por tanto, reduciendo el ámbito de competencias autonómicas. Esto es, se producía un cambio de rumbo en la línea jurisprudencial hasta ese momento defendida, aunque expresamente se afirmaba que tal viraje no se estaba produciendo. El punto más polémico de la fundamentación de aquella sentencia fue aquél donde se afirmó:

“Dentro de la incorrecta definición de los actos propios de los cuerpos de policía gubernativa tal vez no hubiera sido rechazable que el control al que se refiere el art. 12 hubiera podido atribuirse a dichos cuerpos como actividad inherente o complementaria de la propia de los mismos, en el sentido que se dio en sentencias precedentes ya citadas. Pero que ello hubiera sido posible no supone que deba ser necesario, y menos el que pueda considerarse contrario al orden constitucional de distribución de competencias el que una Ley estatal confíe primariamente ese control preventivo a órganos puramente administrativos” (FJ 9).



Por su parte, la sentencia ahora comentada rectifica esta argumentación, aunque sin citarla expresamente, cuando sostiene “que la determinación de que la actividad controvertida sea o no de naturaleza policial (en sentido estricto o por inherencia) sólo puede derivarse de la ponderación de su contenido y finalidad, de acuerdo con nuestra doctrina tradicional (por todas, STC 197/1996, de 3 de noviembre, FJ3), y no de la apreciación meramente mecánica de la relación que los órganos estatales a los que se haya atribuido su ejercicio puedan tener con la organización policial” (FJ 5).

Más aún, una concreta aplicación de este cambio jurisprudencial –más bien, de vuelta a la línea jurisprudencial anterior a la STC 235/2001– se encuentra en el enjuiciamiento de la constitucionalidad del artículo 81.1.c) y 81.2 del Reglamento de la Ley de Seguridad Privada. Lo que se impugna es que la competencia para determinar los casos concretos, en el marco de las previsiones del precepto, en los que el personal de seguridad privada puede prestar excepcionalmente su servicio con armas de fuego, se haya atribuido a órganos estatales. Si se hubiera seguido la línea recogida en la STC 235/2001, de 13 de diciembre, posiblemente se hubiera concluido que la competencia era estatal por cuanto se atribuía a órganos puramente administrativos y no policiales. No obstante, en la sentencia ahora comentada, como se ha dicho, el canon de constitucionalidad es exclusivamente el encuadramiento del hecho controvertido como actividad propiamente policial o inherente a lo policial. En este sentido, el Tribunal Constitucional entiende que la valoración de las circunstancias en cada caso concurrentes para resolver si procede la prestación del servicio de armas “remite a un juicio prospectivo sobre los peligros que potencialmente puedan comprometer la integridad de determinados establecimientos inmuebles y, de este modo, a una actividad típica y genuinamente policial, pues la prevención y protección frente a los riesgos que amenazan la seguridad de personas y bienes, con independencia ahora en este último caso de su titularidad pública o privada, obviamente lo es” (FJ8).

- Número 13º “Nombramiento de los Notarios y Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles que hayan obtenido plaza en el territorio de la Comunidad, de acuerdo con las leyes estatales. Informe y participación en la fijación de las demarcaciones de Notarías, Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles, así como las Oficinas Liquidadoras a cargos de éstos, de acuerdo con lo previsto en la legislación estatal”.





El examen de esta competencia obliga a realizar una remisión inmediata al artículo 149.1.8ª CE, en el que se atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

“8ª.- Legislación civil, sin perjuicio de la conservación por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto en este último caso, a las normas de derecho foral o especial”.

En cuanto a la ordenación de los registros e instrumentos públicos el precepto constitucional no entraña novedad de fondo, ya que tanto la legislación hipotecaria y notarial cuanto sus respectivos reglamentos contaban y cuentan con aplicación en toda España. De otra parte, es claro que el precepto referido no puede entenderse limitado al Registro de la Propiedad, sino que ha de entenderse igualmente aplicable a los demás registros e instrumentos públicos.

El Tribunal Constitucional ha dado por bueno el modo de ejercicio de la competencia autonómica de participación en la fijación de demarcaciones notariales y registrales, concretado por la normativa estatal en un trámite de informe no vinculante. Así, en la STC 97/1989, de 30 de mayo, (FJ 3) afirma lo siguiente:

“El título competencial aplicable viene claramente determinado por el artículo 149.1.8 de la CE que atribuye competencia exclusiva al Estado para la ordenación de los registros e instrumentos públicos y ha de ser en ella en la que ha de ampararse (...) para determinar la demarcación registral como aspecto específico de esa facultad genérica de ordenación de los registros, incluyéndose dentro de ella el dictar normas legales y reglamentarias en la materia (SSTC 18/1982, de 4 de mayo; 33/1982, de 14 de junio y 39/1982, de 30 de junio).

»(...) La competencia estatal exclusiva en materia de demarcación registral (...) que confiere al Estado el artículo 149.1.8ª de la Constitución



quedaría vacía de contenido si no pudiera efectuar, en ejercicio de aquella competencia, aspecto tan sustancial como la determinación de su ubicación y ámbito territorial”.

En definitiva, se trata de competencias cuyo contenido está intensa y decisivamente condicionado por la legislación ordinaria estatal, hasta el punto que puede afirmarse que, pese a su inclusión en los contenidos competenciales de los estatutos, su efectivo ejercicio requiere el concurso de la voluntad del legislador estatal, pues a éste le basta con incorporar un mero trámite de informe no vinculante para respetar, siquiera sea en el grado mínimo, lo dispuesto en dichos estatutos de autonomía.

Si se repara, por otro lado, en que tal tipo de informes no vinculantes no dejan de preverse en distintas normas del ordenamiento estatal, sin que ello venga exigido de manera expresa por las normas estatutarias, sino sencillamente como simple manifestación del principio de colaboración, no es difícil comprender el verdadero alcance de estas peculiaridades competenciales inequívocamente reservadas al Estado. De ahí, seguramente, la restrictiva interpretación que el Tribunal ha mantenido a propósito de tales competencias.

Respecto a la previsión relativa al nombramiento de los Notarios y Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles, procede traer a colación la STC 56/1984, según la cual “por nombramiento puede entenderse, bien todo proceso de selección, bien el acto final del mismo en el que se concede a una persona la condición funcional, o bien el acto de designación para la ocupación y desempeño de un concreto cargo o plaza”.

En definitiva, estamos ante una materia que debe abordarse atendiendo a lo dispuesto en los artículos 149.1.8ª y 149.1.18ª CE, en relación con el artículo 103.3 de la misma.

El punto de partida es la consideración de Notarios y Registradores como cuerpos nacionales de la función pública del Estado. Ambos tipos de funcionarios integran respectivamente un cuerpo nacional.

Partiendo de este carácter de cuerpo nacional corresponde trasladar al análisis del supuesto que nos ocupa la doctrina declarada en las SSTC 25/1983,



de 7 de abril, y 56/1990, de 29 de marzo, relativas respectivamente a los cuerpos nacionales de Administración Local y de personal al servicio de la Administración de Justicia.

La STC 56/1990, de 29 de marzo, señala: “Definidos los cuerpos como de ámbito nacional no cabe duda que todo lo que afecta a la selección, formación y perfeccionamiento posee una dimensión supra autonómica, sin perjuicio de la posibilidad, de que, especialmente en el campo de la formación y perfeccionamiento profesional, las Comunidades Autónomas puedan coadyuvar mediante técnicas de colaboración o auxilio. Lo mismo puede decirse de la relación con los ascensos y situaciones administrativas, extremos éstos sólo gestionables desde una única instancia dada la unidad del cuerpo”.

De acuerdo con lo indicado, la redacción que se ha dado en el proyecto de reforma al artículo 75.1.13º es completamente respetuosa con la jurisprudencia constitucional expuesta. En efecto, el papel de la Comunidad Autónoma se limita al nombramiento de los Notarios y Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles que hayan obtenido plaza en el territorio de la Comunidad, de acuerdo con las leyes estatales. Por tanto, se parte de la acepción estricta de la que puede entenderse por nombramiento, respetando la competencia que corresponde al Estado en relación con el resto de las cuestiones relativas al proceso selectivo.

Igualmente, tal y como ha sido anteriormente comentado, prevé que la Comunidad Autónoma pueda informar y participar en la fijación de las demarcaciones de Notarías, Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles, así como de las Oficinas Liquidadoras a cargo de éstos, de acuerdo con lo previsto en la legislación estatal, fórmula que respeta totalmente a competencia exclusiva que en materia de demarcación registral confiere al Estado el artículo 149.1.8ª de la Constitución.

#### **Artículo 76. *Asunción de nuevas competencias.***

Este precepto reproduce en parte y con algunas modificaciones el contenido del artículo 37 del Estatuto vigente.

Dentro de las modificaciones a las que nos referimos, cabe destacar la supresión del apartado 1 del actual artículo 37 en el que se permitía a la



Comunidad Autónoma la asunción de nuevas competencias en el marco de lo establecido en el artículo 148.2 de la Constitución, según el cual se posibilita a las Comunidades Autónomas, transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus estatutos, ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

La fórmula diseñada en el artículo 148.2 CE está prevista para aquellas Comunidades que, como la de Castilla y León, se constituyeron de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 143.2; Comunidades que, no obstante, podían modificar sus estatutos al cabo de cinco años y que la doctrina denominó Comunidades de segundo grado o de acceso diferido al máximo competencial.

Transcurridos, con creces, los cinco años previstos en el artículo 148.2 CE para la ampliación y reforma de los estatutos de las Comunidades de segundo grado, se produjo un debate sobre el modo de efectuar la citada ampliación: si mediante reforma estatutaria (tal y como posibilita el artículo 148.2) o a través de una ley orgánica de transferencias al amparo del artículo 150.2. Esta discusión se tradujo en el retraso y paralización de la ampliación competencial de las Comunidades del artículo 143, que, aunque formalmente podían iniciar de manera unilateral la modificación estatutaria, de hecho, no era posible llevarla a cabo de forma efectiva habida cuenta que la reforma de los estatutos de autonomía, además de tener que ser aprobada por los parlamentos autonómicos, precisa de ley orgánica y, en consecuencia, de la aprobación por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados. Se necesitaba, pues, el acuerdo de los dos grandes partidos de ámbito estatal.

Tuvieron que pasar más de diez años hasta que finalmente, en febrero de 1992, se llegara a un acuerdo. Se decidió una fórmula intermedia para llevarla a cabo: primero, una Ley de transferencias, y después, la reforma de los estatutos. Estos hechos se han recogido ya en la consideración jurídica 3ª, apartado A); no obstante, se vuelven a exponer aquí, con el fin de complementar el comentario de este precepto.

Los Pactos de 1992 dieron lugar a la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de Competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE, y luego, ya en



1994, a la reforma estatutaria de las Comunidades de segundo grado, entre las que se integra la Comunidad de Castilla y León.

Tras la reforma de los estatutos de estas Comunidades Autónomas, y una vez culminados los nuevos trasposos de funciones y servicios derivados de aquélla, se abrió un nuevo panorama sobre el que incidieron los resultados de las elecciones generales de 1996 y los pactos suscritos por el Partido Popular con varios partidos nacionalistas, catalán, vasco y canario.

Entre 1996 y 2001 se volvieron a modificar los estatutos de doce Comunidades Autónomas. Concretamente, el de Castilla y León se reformó por LO 4/1999, de 8 de enero.

De este proceso histórico puede deducirse que una vez utilizado el sistema previsto en el artículo 148.2 CE, mediante las reformas estatutarias abordadas por Comunidades Autónomas como la nuestra, que supusieron un importante incremento de las competencias asumidas desde su origen, y que han supuesto, según algunos autores, el agotamiento por las Comunidades Autónomas del techo competencial diseñado por la Constitución, se ha optado por no incluir en el nuevo Estatuto, esta posibilidad de la que ya se ha hecho uso, a pesar de que nada impediría una nueva hipotética asunción de competencias con base en el artículo 148.2, a pesar de que esta posibilidad no esté contemplada expresamente en el Estatuto, ya que el texto constitucional ampararía sobradamente dicha pretensión en caso de querer hacer uso de ella.

Lo mismo podría afirmarse de la utilización de las fórmulas a que se refiere el artículo 150.1 y 2 CE, que se ha optado por mantener en el artículo 76.1 de la propuesta de reforma, si bien, introduciendo una pequeña variación en relación con la redacción vigente, al añadir que la Comunidad Autónoma podrá "solicitar de las instituciones del Estado" y asumir competencias a través de los procedimientos previstos en los números 1 y 2 del artículo 150 CE.

De acuerdo con el tenor literal del precepto aludido:

"1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia



de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

»2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado”.

El artículo 150.1 CE posibilita que las Cortes Generales transfieran a determinadas Comunidades Autónomas (todas o alguna) competencias legislativas sobre determinadas materias, y esto no tiene por qué excluir que las leyes autonómicas, en el marco de la estatal, prevean auténticas potestades de ejecución, todo ello sin perjuicio de que en la propia ley marco se establezca la modalidad de control de las Cortes Generales sobre la legislación autonómica de desarrollo.

Por su parte, el artículo 150.2 permite que el Estado pueda transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de competencia estatal que sean susceptibles de transferencia o delegación. Al abrirse la posibilidad de que las leyes orgánicas de delegación sean también de transferencia, no cabe duda de que también podrán tener una vertiente de atribución de potestad legislativa.

Con ambas figuras puede llegarse a resultados similares, si bien la diferencia entre ellas estaría constituida por el hecho de que para poder operar una transferencia de competencias utilizando la vía de la ley marco, que es una ley ordinaria, se requiere sujetar la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas a los “principios, bases y directrices fijados en la Ley estatal”. Por el contrario, cuando la transferencia se realiza por vía de ley orgánica, la mayoría reforzada, que es uno de los requisitos de la misma, convierte en innecesario someter a criterios estrictos la potestad que se atribuye a las Comunidades Autónomas.



Centrándonos en el análisis del artículo 150.2, surge la duda de cuáles son las competencias que el Estado puede transferir a las Comunidades Autónomas, ya que en el propio precepto se emplea una fórmula indeterminada cuando alude a “materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación”.

Ésta es una fórmula indeterminada que dificulta hacer una única interpretación de las materias que el constituyente consideraba intransferibles o indelegables.

Un sector doctrinal ha venido sosteniendo que una interpretación coherente del apartado 2º del artículo 150 de la Carta Magna ha de moverse entre un límite máximo y un límite mínimo. Como máximo hay que considerar no transferibles aquellas materias y niveles de competencia que reserva al Estado el artículo 149.1 CE. Como mínimo no es transferible, por su propia naturaleza, todo lo que afecte a la soberanía y a la preservación de la unidad y cohesión del Estado.

Adoptar el criterio maximalista choca con varios inconvenientes, puesto que resulta extraño que si éste hubiera sido el parámetro que quería incluirse en la Constitución, se hubiera contemplado expresamente en ella. Además, asumiendo este criterio habría que concluir que esta vía estaría cerrada para aquellas Comunidades Autónomas que desde un principio adoptaron el máximo techo competencial, consecuencia que no se deriva de la Constitución.

Mantener el criterio minimalista plantea problemas parecidos, puesto que hubiera sido preferible que la Constitución se pronunciara expresamente sobre los límites de soberanía y unidad de España, en vez de emplear una fórmula que agudiza el problema de la inseguridad jurídica, consecuencia de la indeterminación en cuestiones esenciales.

Ante tal planteamiento podría pensarse que lo que se ha pretendido ha sido dejar las puertas abiertas a la política, siendo la voluntad de las sucesivas mayorías parlamentarias a quien le corresponderá concretar el ámbito de actuación entre los criterios máximos y mínimos expuestos. Si esto fuera así, las soluciones alcanzadas serían políticas, no jurídicas. Ahora bien, considerar el límite previsto en el artículo 150.2 como un simple límite político, de pura conveniencia u oportunidad del legislador, supondría obviar que el empleo de la



fórmula contenida en el precepto se encuentra condicionada por el principio de unidad estatal, compatible con una profunda descentralización; el principio de igualdad, como elemento inherente al orden constitucional, tanto en su dimensión de igualdad entre territorios (artículos 2 y 138 CE), como en el de igualdad entre ciudadanos (artículos 138.2 y 139.1CE); y el principio de unidad económica, que implica la existencia de un único orden o espacio económico (artículo 149.1.13ª CE).

Entendemos que aportar claridad sobre esta cuestión es el objetivo que se ha pretendido, y no otro, al incluir en el texto de la propuesta de reforma el inciso “solicitar de las instituciones del Estado”.

No obstante es necesario advertir de las diferencias sustanciales existentes entre la delegación y la transferencia de las competencias, que por vía del artículo 150.2 CE podrían atribuirse a la Comunidad Autónoma.

La transferencia comporta que se entrega, en este caso a la Comunidad de Castilla y León, la titularidad de la competencia, mientras que la delegación es una mera cesión de atribuciones concretas y, por tanto, de ejercicio de la competencia, conservando el cedente –en este caso, el Estado– su titularidad.

De esta diferencia se extraen importantes consecuencias, pues, mientras que en el caso de las competencias transferidas los actos serán imputables a la Comunidad Autónoma y recurribles administrativamente ante ella, en la delegación la imputación de los efectos que se deriven del ejercicio de tales competencias se imputarán a la Administración del Estado.

Además, en el caso de las competencias delegadas, el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado según dispone el artículo 153.b) CE, mientras que las competencias transferidas serán fiscalizadas normalmente por la jurisdicción contencioso-administrativa artículo 153.c), o incluso por el Tribunal Constitucional si se trata de competencias legislativas, las cuales no deben entenderse excluidas de transferencia por ley orgánica.

Por tanto, según se ha expuesto, la utilización de la vía extraestatutaria de transferencia o delegación de competencias estatales del artículo 150.2 es





también otra posibilidad para ampliar el elenco competencial actual de las Comunidades Autónomas.

Finalmente, resta hacer una somera reflexión sobre la relación existente entre las leyes orgánicas de transferencia o delegación y los estatutos de autonomía, cuestión sobre la que tuvo oportunidad de pronunciarse el Tribunal Constitucional en la Sentencia 56/1990, de 23 de marzo, que puso fin a los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Parlamento y el Consejo Ejecutivo de Cataluña, la Junta de Galicia y el Gobierno Vasco frente a determinados preceptos de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

En contra de la tesis defendida en su recurso por la Junta de Galicia al considerar que los Estatutos de Autonomía pueden operar también como instrumento de transferencia o delegación de una competencia de titularidad estatal, el Tribunal sostuvo que “los Estatutos de Autonomía, pese a su forma de Ley Orgánica, no son instrumentos ni útiles ni constitucionalmente correctos, por su naturaleza y modo de adopción, para realizar las transferencias o delegaciones de facultades de una materia de titularidad estatal permitidas por el artículo 150.2 de la Constitución”. Y ello, porque “el Estatuto de Autonomía se adopta mediante un complejo procedimiento distinto del las leyes orgánicas comunes. Utilizar, pues, el Estatuto como instrumento de transferencia o delegación implicaría dar rigidez a una decisión estatal en una materia no deseada por el constituyente y que choca con la mayor flexibilidad que los instrumentos del artículo 150.2 han de poseer”. Por otra parte, “este último precepto implicaría una decisión formalmente unilateral por parte del Estado, susceptible de renuncia y de introducción de instrumentos de control; el Estatuto, en cambio, supone una doble voluntad y una falta de disposición estatal a la hora de derogar la transferencia o delegación o de introducir esos elementos de control”. En resumen, concluye el Tribunal, “si el Estatuto es el paradigma de los instrumentos jurídicos de autoorganización, la transferencia y delegación cae en el ámbito de la heterorganización”.

Por tanto, no puede compartirse el argumento de que al fin y al cabo la reforma estatutaria se aprueba mediante ley orgánica, por lo que la operación prevista en el artículo 150.2 CE requiere leyes orgánicas extraestatutarias.



En definitiva, no parece esa vía extraordinaria deba ser la fórmula normal, prevista como está, según parece, para delegar aspectos parciales o facultades concretas de una titularidad que, como tal, no se delega en su totalidad. Y menos aún parece que esa fórmula sea adecuada para interiorizar y contemplar en el texto de los estatutos por cuanto la delegación o transferencia es siempre una posibilidad de quien posee la titularidad y no un derecho del sujeto a quien le es delegada o transferida una determinada competencia.

Por su parte, la propuesta de reforma introduce otra novedad en su artículo 76.3, al disponer:

“Las Cortes y la Junta de Castilla y León velarán por que el nivel de autogobierno establecido en el presente Estatuto sea actualizado en términos de igualdad respecto de las demás Comunidades Autónomas”.

Esta previsión supone una reproducción del segundo apartado de la disposición adicional segunda de la proposición de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

La cláusula, tal y como está configurada en la propuesta de reforma, no implica la asunción automática de competencias que hayan asumido o puedan asumir otras Comunidades, ni supone la introducción de una nueva distribución de competencias que innove el marco diseñado en la Constitución. En realidad no pasa de ser un mandato dirigido a las instituciones de la Comunidad Autónoma para que se mantengan alerta y actualicen el nivel de autogobierno, en términos de igualdad con el resto de las Comunidades Autónomas, o al menos con las consideradas como referente.



## TÍTULO VI

### *Economía y Hacienda*

#### Capítulo I

#### *Economía*

##### **1.- Observaciones generales**

El artículo 148.1.13ª CE establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en el fomento del desarrollo económico de la Comunidad, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

De este precepto es fácil deducir que las competencias que puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas en esta materia encuentran su límite en el conocido como principio de unidad del orden económico nacional.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha destacado con gran énfasis la exigencia derivada del texto constitucional (artículos 2, 128, 131.1, 138.2 y 139.2 CE) de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado, máxime, tal como dice la STC 1/1982 (FJ 1), cuando se trata de un Estado “como el nuestro, que tiene una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de la organización territorial”.

Unidad de orden económico, respecto del cual se han destacado algunas de sus manifestaciones. Así, el principio de unidad de mercado, reconocido implícitamente en el artículo 139.2 CE, o la exigencia de la “adopción de medidas de política económica aplicables, con carácter general, a todo el territorio nacional, al servicio de una serie de objetivos de carácter económico fijados por la propia Constitución” (artículos 40.1, 130.1, 131.1 y 138.1 CE). Todo ello, sin olvidar las competencias de artículo 148.1.13ª y las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.11ª.

Pues bien, una vez realizadas estas consideraciones previas, procede realizar el análisis de los preceptos que la propuesta de reforma estatutaria dedica a la política económica.



## **2. Observaciones al articulado**

A juicio de este Consejo Consultivo, dentro de este capítulo deben examinarse los siguientes artículos: en el capítulo I, el artículo 77 “Principios de política económica”, el artículo 78 “Sector público” y el artículo 79 “Instituciones de crédito y ahorro”; en el capítulo II, el artículo 81 “Principios de la Hacienda de la Comunidad”, el artículo 82 “Relaciones de la Hacienda de la Comunidad con la Hacienda del Estado”, el artículo 83 “Recursos financieros”, el artículo 85 “Organización y competencias de la Hacienda de la Comunidad” y el artículo 88 “Presupuestos”.

### ***Artículo 77. Principios de política económica.***

El artículo 40.1 CE establece que “los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta nacional y regional más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo”.

En igual sentido, el apartado 1 del artículo 77, al establecer que la política económica de la Comunidad de Castilla y León se orientará al progreso social y económico y a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, plasma los principios de la política económica de la Comunidad asumiendo los mandatos que dimanantes del artículo 40 del texto constitucional, están dirigidos a los poderes públicos.

En cualquier caso, el precepto no supone más que una declaración de intenciones cuya efectividad estará condicionada al ejercicio de competencias y a la adopción de medidas concretas por parte de los poderes públicos autonómicos.

El apartado 2 reproduce prácticamente en su totalidad el contenido del actual artículo 40.2 del Estatuto de Autonomía en el que se dispone la creación de un Fondo de compensación regional, que en la propuesta pasa a denominarse Fondo de compensación “autonómico”, cambio que supone la utilización de una terminología jurídicamente más adecuada a la luz de la organización territorial del Estado español.



Pues bien, si en el Estatuto vigente el objeto del Fondo de compensación es asegurar el equilibrio económico, en la propuesta presentada tiene además otra finalidad: la de asegurar el equilibrio demográfico, cuestión no baladí considerando las características de una Comunidad como la nuestra en que la gran dimensión territorial coexiste con una escasa densidad de población a lo que, a su vez, se unen serios problemas de dispersión poblacional.

Por ello, esta innovación no solo no merece jurídicamente reproche alguno sino que se considera un gran acierto, teniendo en cuenta los problemas y dificultades que con su incorporación al texto estatutario tratan de solventarse.

#### **Artículo 78. Sector público.**

La novedad de este precepto consiste en añadir a la coordinación que ya se preveía con el sector público estatal, la que debe hacerse con el sector público local a la hora de que la Comunidad Autónoma ejerza la facultad de crear y mantener su propio sector público, a fin de impulsar el desarrollo económico y social y de realizar sus objetivos en el marco de sus competencias.

Esta mención al sector público local supone una referencia obligada y por ello conveniente, debido a la incidencia que el ejercicio de las competencias de la Comunidad en esta materia puede tener no solo sobre el sector público estatal sino también sobre el sector público propio de la esfera local.

Por otra parte, se añade un apartado 2 al precepto en el que se dispone que “las empresas públicas los organismos autónomos y los entes públicos de derecho privado se constituirán mediante ley de las Cortes de Castilla y León”.

Este apartado supone únicamente la reiteración de las previsiones contenidas al respecto en los artículos 84 y siguientes de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Ya el apartado 1 del artículo 84 dispone: “La creación de las entidades institucionales y empresas públicas se efectuará por ley”, considerándose



entidades institucionales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 85.2, “los organismos autónomos y los entes públicos de derecho privado”.

Por ello, no cabe oponer objeción legal alguna respecto a la innovación que supone la inclusión de este nuevo apartado.

### **Artículo 79. *Instituciones de crédito y ahorro.***

El artículo 149.1.11ª CE atribuye al Estado competencia exclusiva sobre el sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.

Por su parte, el artículo 32.1.33ª del Estatuto de Autonomía vigente establece que 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”.

En estas materias, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32.2 del Estatuto, corresponden a la Comunidad las potestades legislativa y reglamentaria, y la función ejecutiva, incluida la inspección, contenido que integra la regulación recogida en los artículos 69.1.19ª y 69.2 del texto de la reforma.

En el artículo 79, referido a las instituciones de crédito y ahorro, se establece que “la Comunidad de Castilla y León ejercerá en coordinación con las políticas del Estado, las competencias que le correspondan en relación con las instituciones de crédito y ahorro, con los establecimientos financieros de crédito y con el resto de las entidades e instituciones que conformen el sistema financiero autonómico, con los objetivos de fortalecimiento del sistema financiero de Castilla y León, cumplimiento de su función económica y social, fomento de su participación en los objetivos económicos estratégicos de la Comunidad, protección de los derechos e intereses de los usuarios, promoción de la inversión de la Comunidad, vigilancia del cumplimiento de las normas de ordenación y disciplina y protección de su independencia, prestigio y estabilidad”.



Por tanto, este precepto habrá que ponerlo en relación con los artículos 69.1.19ª y 69.2, a cuyo comentario nos remitimos, por entender que son las competencias exclusivas que en ellos se describen las referidas en este artículo 77.

Por lo demás, y sin perjuicio de manifestar la ausencia de observaciones de legalidad predicables del precepto objeto de análisis, resulta oportuno realizar un somero comentario respecto a qué debe entenderse, a la luz de la jurisprudencia constitucional, por el principio de coordinación que debe estar presente en las relaciones entre las Administraciones estatal y autonómicas, así como su aplicación en el marco de la actividad económica. Y ello por la limitación que la observancia que este principio ejerce sobre el alcance de las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia.

Para designar este concepto, la jurisprudencia ha utilizado, en ocasiones, además de la denominación del principio de coordinación, los términos de cooperación, de lealtad constitucional y de buena fe autonómica (STC 158/1992, FJ 7).

Señala el Tribunal Constitucional que la noción de colaboración da contenido a un deber general que vincula al Estado y a las Comunidades Autónomas y que “no es preciso justificar en preceptos concretos (STC 18/1982) porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución” (STC 80/1985, FJ2).

“De este deber (de colaboración) deriva la obligación para las autoridades estatales y autónomas de suministrar recíprocamente información (STC 76/1983, FJ 11) y proporcionar recíprocamente auxilio” (STC 80/985, FJ 2).

No obstante, hay que poner de manifiesto que la puesta en práctica de las técnicas en las que se plasma el principio de coordinación no afecta al plano de las competencias y, por tanto, no puede provocar ni un traslado de la titularidad de facultades de las Comunidades Autónomas al Estado cuando sean aquellas las que las tengan atribuidas mediante las correspondientes reglas competenciales de sus estatutos de autonomía, ni un cambio forzoso en la forma de ejercicio de las competencias autonómicas cuando, a tenor de sus



respectivos estatutos, tengan reconocidas aquéllas para ejercerlas de manera exclusiva.

En este sentido, la STC 115/1991, FJ 4, admite la puesta en práctica “de instrumentos técnicos de colaboración y cooperación que permitan una tarea técnica conjunta centralizada cuando razones de eficacia así lo aconsejen”, pero añade que “las razones técnicas o de eficacia no pueden justificar en ningún caso el desconocimiento o menoscabo de las competencias de la Comunidad Autónoma”. Y la STC 96/1986, FJ 3, señala, refiriéndose al que llama “deber general de colaboración”, que, en base a este deber de recíproco apoyo y mutua lealtad, no pueden resultar ampliadas las competencias del Estado, ni es posible por lo mismo limitar o condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas sobre esta materia a la celebración o cumplimiento de convenio alguno entre dos administraciones territoriales”.

Por su parte, la coordinación en su acepción de competencia atribuida al Estado en el campo de las actividades económicas incorpora al ámbito de poder del Estado una facultad para reconducir el contenido de algunas actuaciones integrantes del ámbito de competencias de las Comunidades Autónomas, y lograr, de este modo, que el ejercicio de las competencias de aquéllas sobre actividades económicas quede integrado en la unidad del sistema económico, evitando así el riesgo de que determinadas actuaciones de las Comunidades Autónomas pudieran provocar contradicciones u otros efectos disgregadores en la acción pública global sobre la economía. Así debe interpretarse el pronunciamiento de la STC 45/1991, FJ 4, según el cual “la competencia estatal de coordinación, *ex* artículo 149.1.13ª, es decir, en el marco de la planificación sectorial, presupone la existencia de competencias autonómicas que no deben ser vaciadas de contenido, pues busca la integración de una diversidad de competencias y Administraciones afectadas en un sistema o conjunto unitario y operativo, desprovisto de contradicciones y disfunciones”.

## **Capítulo II** ***Hacienda***

### ***Artículo 81. Principios de la Hacienda de la Comunidad.***

Este precepto contiene los principios fundamentales conforme a los cuales la Comunidad ejercerá sus competencias en materia de Hacienda,





principios ya recogidos en la Constitución –como los de autonomía financiera, solidaridad o coordinación– y en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

**Artículo 82. *Relaciones de la Hacienda de la Comunidad con la Hacienda del Estado.***

Este precepto viene a recoger en el Estatuto de Autonomía lo previsto en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, modificada por Ley Orgánica 7/2001, de 27 diciembre, en cuanto a la participación en los ingresos del Estado, Asignaciones de Nivelación y Fondo de Compensación Interterritorial.

El apartado 6 contiene una obligación para el Estado, cuestión que no parece plantear problema toda vez que el Estatuto de Autonomía se aprueba por ley orgánica.

Se trata de una previsión específica para la elaboración de un Plan Plurianual de Convergencia Interior, que se basa en el principio de colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma, y cuya aprobación definitiva se reserva a las Cortes de Castilla y León mediante ley. Y ello en línea con el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, según el cual cada Comunidad Autónoma está obligada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad.

**Artículo 83. *Recursos Financieros.***

Con la misma rúbrica que el vigente artículo 44 del Estatuto, enumera este precepto los diversos recursos que conforman la Hacienda de la Comunidad. El nuevo artículo no incluye en su contenido el actual apartado 2 del artículo 44: “La regulación de la Hacienda de la Comunidad se ordenará de conformidad con lo establecido en este Estatuto y en la legislación del Estado”. La supresión tiene sentido en la medida que el artículo 81.2 de la propuesta de reforma señala específicamente que “la autonomía financiera de la Comunidad se ejercerá conforme a lo previsto en la Constitución, en el presente Estatuto, y en la Ley Orgánica prevista en el artículo 157.3 de la Constitución, (...)”. Por



otro lado la comentada supresión hace que el contenido del precepto concuerde más exactamente con su epígrafe.

Por lo demás casi no hay variación en la lista de recursos financieros de la Hacienda de la Comunidad; sólo algunos retoques de redacción, que en principio mejoran el texto actual.

Así, el apartado a) se refiere a “los rendimientos de sus tributos propios”, simplificando el texto vigente que se refiere a “los rendimientos de sus propios impuestos, tasas, precios públicos y contribuciones especiales”. El nuevo texto se refiere así de un modo genérico a los propios tributos, de modo que con este vocablo se engloban todas las figuras impositivas que, bajo diversas denominaciones, puedan encuadrarse en el concepto jurídico –y normativo– de tributo. Cabe recordar aquí que aunque el artículo 157.1.b) de la Constitución se refiere, entre los recursos de las Comunidades Autónomas, a “sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales”, en el artículo 133.2 alude, en general, a la potestad de aquéllas para establecer y exigir “tributos”, usando aquí el término ahora propuesto en la letra a) comentada.

En el apartado b) se introduce la previsión de que los rendimientos pueden serlo de los tributos cedidos “total o parcialmente” por el Estado. Se acomoda así el texto a la previsión de cesión total o parcial de impuestos del artículo 157.1.a) CE y al artículo 4.1.b) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que incluye entre los recursos de éstas “los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado”.

El apartado c) modifica el vigente artículo 44.1.3 del Estatuto (“Un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos”), eliminando la palabra porcentaje. De este modo resulta más abierto el texto, que sin perder sentido, no queda encorsetado por una limitación porcentual.

El apartado e), que se corresponde con el actual artículo 44.1.5, introduce novedosamente, la expresión “nivelación de servicios”, como fin de los fondos a que se refiere, y cuyas transferencias son recursos financieros autonómicos. Parece remarcar así una de las características de esos otros fondos, destinados a asegurar los imprescindibles niveles de servicios autonómicos.



El apartado j) suprime la parte final del actual artículo 44.1.10, es decir, la expresión “legados, herencias y donaciones”. El precepto no pierde por ello significado jurídico, pues las citadas tres causas de adquisición de derechos se engloban en la más genérica expresión de “ingresos de derecho privado”. Por otro lado, el texto se vuelve más conciso, asemejándose a los artículos 157.1.d) CE y 4.1.a) de la Ley Orgánica 8/1980.

**Artículo 85. *Organización y competencias de la Hacienda de la Comunidad.***

Este artículo quedaría más completo haciendo referencia a las competencias normativas y de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, respecto a los tributos propios de la Comunidad Autónoma.

El apartado 1 regula el ejercicio de dichas competencias en lo que atañe a “los tributos cuyo rendimiento esté cedido a la Comunidad de Castilla y León”. Parece obviamente que el artículo resultaría más homogéneo si se especificaran las competencias citadas en relación a los tributos propios. Téngase en cuenta que la asimetría comentada resalta más en la medida que los apartados 2 y 3, en su respectivo contenido, se refieren tanto a los tributos propios como a los cedidos.

El apartado 3 regula la posibilidad de crear por Ley de Cortes “un organismo con personalidad jurídica propia para la gestión, recaudación, liquidación, inspección y revisión de los tributos propios y cedidos”. Aun cuando no se menciona expresamente, se abre aquí la puerta a la creación por el legislador autonómico de una “agencia tributaria autonómica”. En principio, en los términos en que está redactado este artículo 85.3 no se aprecia infracción de ningún precepto constitucional y sería compatible con la Ley Orgánica 8/1980, como integrante del bloque de constitucionalidad.

Dicho lo anterior, y desde otro punto de vista, es valorado positivamente este nuevo precepto, que asienta en sede estatutaria la decisión de crear un organismo de las comentadas características, de enorme importancia en el entramado jurídico-institucional autonómico. Se recoge además así la opinión, no exenta de meditaciones razones, de quienes consideran que la creciente descentralización en materia tributaria exige, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, la creación de Agencias Tributarias propias para la aplicación de



sus propios tributos y, en alguna medida, para la gestión de los cedidos. Se acoge además la idea de que el sistema tributario actual está concebido para un Estado centralizado, y que, por tanto, una adaptación al modelo autonómico exige Administraciones tributarias regionales con entidad propia.

### **Artículo 88. Presupuestos.**

Es novedoso el apartado 4 de este precepto, ausente del artículo 50 del Estatuto vigente, que se ocupa de la materia presupuestaria. Dice así: “La elaboración de los Presupuestos de la Comunidad podrá enmarcarse en un escenario económico plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria”.

El precepto incorpora al ámbito estatutario el principio de plurianualidad, actualmente recogido en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, cuyo artículo 4 (dentro del capítulo de principios generales) señala lo siguiente: “La elaboración de los presupuestos en el sector público se enmarcará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria”. Este artículo tiene carácter básico conforme a lo dispuesto en la disposición final segunda 1 de la citada Ley 18/2001.

Por otro lado, el principio de plurianualidad está también incluido en la normativa de la Comunidad Autónoma. Concretamente la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Hacienda y Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, hace referencia a aquél en sus artículos 7 y 77.1; según este último: “La gestión del sector público autonómico está sometida al régimen de presupuesto anual enmarcado en los correspondiente escenarios plurianuales regulados por esta Ley y, en su caso, por las normas específicas que sean aplicables”. El capítulo II del título IV de dicha Ley se ocupa “de los escenarios en que han de enmarcarse los presupuestos generales de la Comunidad”. La exposición de motivos de la Ley 2/2006 explica la novedosa regulación del siguiente modo:

“El capítulo II se refiere a los escenarios en que han de enmarcarse los presupuestos generales de la Comunidad, lo que constituye una de las novedades de la Ley. Abordar la definición de una programación a medio plazo que proyecte las previsiones de ingresos y de gastos más allá del horizonte de un solo ejercicio es una necesidad que debe satisfacer la



legislación de la Comunidad por varias razones. La construcción de infraestructuras o la realización de políticas de fomento de diverso tipo, entre otras actuaciones en ejercicio de las competencias de la Comunidad, con frecuencia desbordan el ejercicio presupuestario, y un enfoque realista y racional del gasto público debe tenerlo en cuenta.

»Si en la práctica ha venido manifestándose su necesidad, es al mismo tiempo una exigencia de las normas básicas establecidas por la legislación del Estado, pues entre ellas se encuentra la relativa al principio de plurianualidad, que implica que la elaboración de los presupuestos del sector público ha de enmarcarse en un escenario plurianual. También es una exigencia de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre (RCL, 2001, 3031), complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, cuyo artículo 3 establece que las Comunidades Autónomas deben adecuar su normativa presupuestaria al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad, objetivo que precisamente ha de fijarse para períodos de tres años.

»Coherentemente con todo ello, la Ley regula la elaboración de escenarios presupuestarios plurianuales como instrumento y documento de trabajo técnico de preparación racional y realista de los presupuestos, mediante la previsión de los gastos precisos para las principales necesidades y objetivos que hayan de abordarse y mediante la estimación de los ingresos posibles en los tres ejercicios siguientes. La ley los define y regula como los aspectos básicos de su elaboración”.

Traídas a colación aquí estas explicaciones sirven de comentario al precepto examinado, y permiten juzgar favorablemente la incorporación al Estatuto del repetido principio de plurianualidad.

## **TÍTULO VII**

### ***Reforma del Estatuto***

#### **1.- Observaciones generales**

Antes de entrar en el análisis del único precepto del que consta este título, pueden hacerse las siguientes consideraciones generales sobre los procedimientos de reforma estatutarios:



- Desde el punto de vista jurídico-formal, una de las peculiaridades más relevantes de los estatutos de autonomía es la reforma. Y lo es porque quiebra el principio general de la lógica jurídica de que “una proposición no puede referirse a sí misma”, es decir, quiebra el principio de que el legislador presente no puede disponer acerca de los poderes del legislador futuro. El Estatuto de Autonomía puede determinar su propio modo de reforma, frente a lo que sucede con las demás normas, excepto la Constitución, que no pueden regular este extremo, sino que su alteración, total o parcial, solo cabe que sea afectada por otras normas de acuerdo con lo que en nuestro sistema dispone el artículo 2.2 del Código Civil.

Al formar parte de ese conjunto normativo y, por ende, relacionarse con el resto de las leyes y las normas con fuerza de ley, es cuando adquiere la importancia más absoluta el poder de autodisposición de su reforma, pues mientras todas las demás normas pueden ser reformadas con independencia de su voluntad, no sucede lo mismo con el Estatuto de Autonomía, que puede impedir, si no de modo absoluto, sí en gran medida, que las demás normas lo modifiquen.

No obstante, aunque desde un punto de vista teórico puede admitirse la posibilidad de la inexistencia de un procedimiento de reforma especificado en el estatuto, parece que la demanda lógica del artículo 147.3 y del 152.2 CE es, sin duda, la explicitación de un procedimiento de reforma determinado. En este sentido es incontrovertible que el procedimiento de modificación estatutaria se encuentra reservado al estatuto de autonomía.

Debe entenderse que no estamos ante una reserva absoluta, teniendo en cuenta que, además de las previsiones contenidas en el propio estatuto sobre la reforma, existen otras normas que de modo obligatorio han de intervenir en dicha regulación. Las previsiones del Estatuto constituyen, a este respecto, una reserva relativa frente a normas estatales, pues la propia Constitución remite a un órgano no autonómico que son las Cortes Generales, para aprobar la reforma, de lo que se deduce que los Reglamentos de las Cámaras nacionales, o normas asimiladas, habrán de regular aspectos de la reforma estatutaria. Ello, sin perjuicio de que, cuando el procedimiento incluya un referéndum, haya de remitirse también a la norma estatal que lo regule.



Por lo demás, es fácil deducir que dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma, el Estatuto de Autonomía, como norma genérica, no puede agotar todos los trámites que han de seguirse para su reforma, y que el Reglamento parlamentario de la Asamblea de que se trate habrá de contener, al menos, alguna referencia a este asunto, por lo que, en este sentido, la reserva sería también respecto a normas (intraparlamentarias) autonómicas y sobre todo estatales, debiendo referirnos, de modo expreso, a la Resolución de la Presidencia del Congreso, de 16 de marzo de 1993, y a la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado de 30 de septiembre, en virtud de las cuales se reglan los trámites que han de seguir en una y otra Cámara los distintos procedimientos de reforma estatutaria.

- Por lo que se refiere al significado de la intervención de las Cortes Generales en el proceso de reforma, el establecimiento del procedimiento de reforma es materia que, de incluirse en el contenido del Estatuto, está sujeta, en los mismos términos de las del artículo 147.2, a su aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica. Dependiendo del cauce por el que aquél se apruebe, aquéllas tendrán más o menos margen de intervención sobre el contenido del proyecto estatutario. Pero, so pena de desvirtuar el concepto de autonomía, las Cortes no pueden disminuir el contenido el procedimiento de reforma que se presenta dentro del proyecto de Estatuto a ellas elevado en virtud del principio de voluntariedad hasta su total vaciamiento de contenido. Al igual que los extremos a que se refiere el artículo 147.2, también la reforma, si el estatuyente pretende incluirla en el Estatuto, tiene un "contenido esencial", que por necesidad deberá incluir el requisito de la aprobación de la reforma por el Parlamento autonómico.

- La finalidad del procedimiento de reforma estatutaria se dirige a conseguir el cumplimiento de las funciones básicas que tiene asignada, esto es, asegurar la adaptación a las nuevas circunstancias, garantizar su contenido respecto a las demás normas (estatales y autonómicas propias) y permitir al órgano representante de la soberanía nacional el control sobre las alteraciones que se produzcan respecto al texto anterior.

- El procedimiento de reforma estatutario es un procedimiento legislativo en el que se trata de modificar una ley (formalmente orgánica) por otra (ley orgánica también formalmente). Se trata de un procedimiento legislativo para



cuya regulación la Constitución remite, por un lado, a los estatutos de autonomía, y por otro, a las normas estatales en las que se regula el *iter* procedimental que ha de observarse hasta la aprobación de la reforma por las Cortes Generales, que necesariamente debe realizarse mediante ley orgánica. Estas disposiciones constitucionales implican que tal procedimiento puede y debe requerir la intervención de dos cuerpos de legisladores, que es lo que en la práctica tiene lugar, tal y como se ha reglado en los diversos Estatutos de Autonomía vigentes en la actualidad.

Dentro del mismo podemos destacar las siguientes fases:

a) Iniciativa: fase en la que cabe distinguir dos momentos: la iniciativa de la propuesta de reforma, que es una instancia de actuación plural conforme al reenvío que la Constitución realiza a lo dispuesto en cada Estatuto, y la adopción de la iniciativa por el Parlamento autonómico, que es una instancia homogénea que los estatutos unánimemente han atribuido a los órganos representativos autonómicos, es de entender que, precisamente, por ese carácter representativo y por ende plural de esa institución autonómica.

Casi todos los estatutos autonómicos contemplan a Las Cortes Generales como uno de los sujetos con capacidad para ejercer esta iniciativa de la propuesta de reforma, si bien, entendida como propuesta de iniciativa, siendo solo iniciativa una vez lo aprueba el propio Parlamento autonómico, y ésta es la línea seguida por las Resoluciones de ambas Presidencias sobre este extremo.

Asimismo todos los estatutos de autonomía facultan al gobierno autonómico con sus distintas denominaciones, para ejercer esta iniciativa de propuesta ante el Parlamento de la Comunidad, en los términos de sus reglamentos parlamentarios

La única iniciativa auténtica es la atribuida al Parlamento territorial que la ejerce cuando aprueba una de las "propuestas" y la eleva, como proyecto de reforma, a las Cortes Generales.

Por tanto, la única iniciativa auténtica corresponde en exclusiva (salvo excepciones) a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, que la ejercen cuando aprueban una de las "propuestas" y la elevan, como proyecto de reforma, a las Cortes Generales, lo que constituye una manifestación evidente





de la función garantista de la reforma, pues si las Cortes Generales, que en todo caso han de acabar aprobando la reforma, dispusiesen también de la iniciativa en sentido técnico, acabarían monopolizando todo el proceso de reforma, desde su inicio hasta su terminación.

b) Tramitación y aprobación de la iniciativa en la Asamblea de la Comunidad Autónoma.

Entre las propuestas de iniciativa y la aprobación de éstas por las mayorías que requieren los estatutos de autonomía, ha de mediar un conjunto de trámites que no regulan estos y que deben preverse en los Reglamentos parlamentarios de las diversas Asambleas. Tales Reglamentos, en su mayoría, se limitan por un lado a reiterar lo establecido en el Estatuto de Autonomía correspondiente, es decir, los sujetos legitimados para proponer la reforma y las mayorías necesarias para su aprobación, sin que en el primer caso pueden añadir otros sujetos, ni en el segundo variar las mayorías estatutariamente exigidas, teniendo en cuenta que la remisión que realiza la Constitución respecto a la reforma estatutaria, lo es al Estatuto de Autonomía y no otras normas. Por otro lado, los Reglamentos parlamentarios autonómicos se remiten de forma expresa al modo en que se tramitan los proyectos o proposiciones de ley, esto es, al procedimiento legislativo ordinario si no se especifica otra cosa.

Así pues, la reforma estatutaria en los Parlamentos territoriales es un procedimiento legislativo. Ahora bien, no se trata de un procedimiento legislativo perfecto, puesto que el resultado del mismo, es decir la "aprobación" que determinan los Estatutos de Autonomía para las mayorías de las Asambleas que especifican, es un texto-iniciativa del *iter* que ha de tener lugar en las Cortes Generales, *iter* que, en este caso, sí es realmente un procedimiento legislativo perfecto en toda regla.

Por tanto, lo que las Comunidades Autónomas tienen por medio de sus Asambleas legislativas es la iniciativa del proceso.

La "aprobación" que contienen los estatutos de autonomía se refiere al restado procedimental *ad intra* del Parlamento autonómico, pero el resultado final en esta institución no es la aprobación de norma alguna, sino el texto sobre el que, a continuación, han de comenzar a operar las Cortes Generales.



Ni los estatutos de autonomía, ni menos aún –porque no pueden– los Reglamentos parlamentarios autonómicos, resuelven la cuestión planteada acerca del margen de intervención de las Cortes Generales en el procedimiento de reforma, por lo que hay que remitirse a lo que dispongan las normas más propias para poder regular este procedimiento: los Reglamentos parlamentarios de las Cámaras nacionales. En la actualidad la laguna que existía en estos Reglamentos al respecto se ha cubierto con la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993 y la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado, de 30 de septiembre de 1993.

Por tanto, concedida la verdadera iniciativa legislativa a las Comunidades Autónomas hay que decir que ésta comporta, primero, la indefectible puesta en marcha del proceso legislativo y, segundo, que quien la posee, posee también la facultad de retirar el texto en que se plasma la reforma antes del pronunciamiento del Pleno de la Cámara sobre el mismo, tal y como se ha recogido en cuanto a la segunda posibilidad, en la regulación de las Presidencias del Congreso (artículo 1, apartado quinto) y del Senado (artículo 28). Por tanto, a la luz de lo expuesto, puede afirmarse que las Cortes Generales deben respetar el contenido esencial de lo pretendido por la Comunidad Autónoma que desea modificar su Estatuto de Autonomía, ya que si la Comunidad Autónoma considera inconvenientes las modificaciones que las Cortes proponen, siempre podrá retirar el texto de la reforma. Como puede deducirse, ello no implica que las Cortes Generales no puedan introducir enmiendas en el en el texto presentado, ahora bien, para que finalmente prosperen tales enmiendas, requieren de modo necesario la aquiescencia de la Comunidad Autónoma, ya que, en caso contrario, siempre tendrá la opción de retirar la propuesta presentada.

## **2.- Observaciones al artículo**

A la luz de las consideraciones efectuadas, procedemos a continuación a analizar el único precepto de que consta este título.

El artículo 90, que integra el contenido del título VII del texto de la reforma remitido para dictamen, contiene la regulación sobre el procedimiento de la reforma del Estatuto de Autonomía, introduciendo modificaciones respecto a la ordenación que sobre esta materia está prevista en la norma estatutaria vigente.



Así, en el apartado 1 del precepto, en el que se dispone que “la iniciativa de la reforma ante las Cortes de Castilla y León, corresponderá a una tercera parte de sus miembros o a la Junta de Castilla y León”, se ha suprimido en relación con la redacción vigente la posibilidad de que las Cortes Generales asuman la iniciativa de la reforma del Estatuto. Esta opción, perfectamente legítima, hasta el momento sólo había sido asumida por las Comunidades de Madrid y por la Comunidad Foral Navarra, y supone que la intervención de las Cortes queda limitada a la aprobación de la reforma, que necesariamente tendrá que realizarse a través de una ley orgánica, tal y como se contempla en el apartado 2, observando así las exigencias previstas en el artículo 147.3 del texto constitucional.

A la luz de este precepto conviene analizar cuáles son las previsiones que pueden contenerse en el Estatuto y qué ordenación no debe recogerse en él porque constitucionalmente procede que se establezca en otras normas, singularmente en los Reglamentos o normas de las Cortes Generales, en la línea de lo que actualmente sucede en el Congreso (artículo 145 de su Reglamento, de 10 de febrero de 1982, y la Resolución de su Presidencia de 16 de marzo de 1993, dictada al amparo del artículo 32.2 de aquél) y en el Senado (artículo 143 de su Reglamento y la Norma supletoria de su Presidencia de 30 de septiembre de 1993).

Respecto al contenido del apartado 3, debe señalarse que la norma estatutaria no podrá agotar toda la regulación sobre el procedimiento que ha de observarse en la reforma, habida cuenta de la habilitación a las Cortes Generales para intervenir decisivamente en aquélla, con las limitaciones y en la forma previstas en la legislación aplicable. Por eso, la regulación que contuviera la norma estatutaria excediendo su habilitación en la materia, sería formalmente inadecuada y, por tanto, no podría vincular al Estado Central y, en concreto, determinar la actuación de las Cortes Generales en la tramitación de la Propuesta de Reforma remitida por el Parlamento autonómico. Por el contrario, cabe la ordenación de dicha actuación por las normas del Parlamento del Estado Central, que sólo sería inconstitucional si, a su vez, éstas excedieran de su habilitación al respecto. En esta línea, tal ordenación cedería únicamente ante la normativa estatutaria en los concretos extremos que ésta pueda ordenar y en efecto, ordenase, imponiéndose a ella o desplazándola en su caso.



La actuación de las Cortes Generales en este tema, que incluye la tramitación en ellas de la propuesta, debe preverse en la normativa propia del Parlamento estatal, sin perjuicio de que las normas por las que deba regirse la actuación del parlamento autonómico en relación con dicha propuesta, se contemplen en el propio Estatuto y encuentren su desarrollo normativo en el Reglamento de la Cámara legislativa autonómica.

En la norma estatutaria puede preverse tanto la remisión de la propuesta aprobada por el Parlamento castellano y leonés al Congreso como la existencia de una Ponencia o Comisión Mixta y paritaria para el conocimiento y debate de aquélla y de las enmiendas presentadas a su texto, así como para solventar, de común acuerdo, las eventuales discrepancias al respecto. Sin embargo, en cuanto a las actuaciones que deban llevarse a cabo tanto en la Cámara Baja como en el Senado deberán efectuarse en los términos que dispongan sus normas reguladoras.

Por ello, se sugiere modificar la redacción de este apartado 3 con el fin de evitar que la norma estatutaria contemple extremos que pudieran considerarse una ingerencia en la regulación que del funcionamiento de las Cámaras Nacionales realiza su propia normativa.

Finalmente, en relación con el apartado 4, es evidente que la modificación mencionada se conecta con los artículos de la propuesta aprobada por el Parlamento autonómico y remitida a las Cortes Generales. En todo caso, procede comunicar al Parlamento autonómico esta situación, especificando las concretas modificaciones al articulado y el motivo para adoptarlas, para que la Cámara autonómica se pronuncie al respecto, aceptándolas o, en su caso, desistiendo de la reforma. Por eso, la comunicación motivada de aquéllas en este ámbito y con la finalidad pretendida, ha de referirse a tales artículos y a su modificación, justificándose el motivo de la misma.

## **DISPOSICIONES ADICIONALES**

### **Primera. *Tributos cedidos.***

En el apartado 1 la modificación del texto consiste en suprimir el porcentaje que actualmente figura como límite a la cesión de algunos tributos



estatales –en concreto los previstos en las letras a), f), g), h), i), j), k) y l), del apartado 1 de la disposición adicional primera del vigente Estatuto, en la redacción dada por la Ley 31/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión–.

La supresión del citado límite porcentual es valorada positivamente por el Consejo, por cuanto supone para la Comunidad Autónoma un aumento de las posibilidades de autonomía financiera, en la medida que la cesión del rendimiento de importantes tributos no se sujetaría estatutariamente a los citados límites. No obstante se propone como variante sistemática la distinción en dos bloques, de un lado los tributos que no tienen fijado un límite porcentual, y de otro los que lo tienen.

Por otra parte, en el apartado 1 sería conveniente unificar la grafía de los distintos tributos, pues unos se escriben con iniciales mayúsculas y otros con minúsculas.

En el apartado 3 debe decir disposición transitoria primera, no disposición transitoria tercera, pues en el nuevo texto la Comisión Mixta paritaria prevista en la actual disposición transitoria tercera se regula en la disposición transitoria primera.

### ***Tercera. Medios de comunicación públicos.***

El artículo 149.1.27<sup>a</sup> CE contempla la competencia exclusiva del Estado para el establecimiento de “las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas”.

El Estatuto de Autonomía vigente prevé en el artículo 34.1.7<sup>a</sup> como competencia de la Comunidad de Castilla y León, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en la materia relativa a “prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social, en el marco de las normas básicas que el Estado establezca de acuerdo con el artículo 149.1 número 27 de



la Constitución”. Añade, además, que “en los términos establecidos en el párrafo anterior, la Comunidad Autónoma podrá regular, crear y mantener los medios de comunicación social que considere necesarios para el cumplimiento de sus fines”.

En el texto de la reforma remitido estas mismas previsiones se recogen en el artículo 70.1.13<sup>a</sup>.

Por su parte, la disposición transitoria sexta dispone que “radiotelevisión Española (...) articulará una programación específica en radio y televisión que se refiere principalmente al ámbito de la Comunidad y, previo acuerdo con ésta, propondrá las medidas para la concesión a la Comunidad de un tercer canal de televisión”.

La disposición adicional tercera de la propuesta reproduce el sentido de la actual disposición transitoria sexta, al establecer en su apartado 2 que “la radiotelevisión del Estado desarrollará una programación específica en el ámbito territorial de Castilla y León”.

A su vez, el apartado 1 de la disposición propuesta reza: “La Comunidad de Castilla y León podrá disponer de medios de comunicación social de titularidad pública, incluyendo un canal de televisión. Una Ley de Cortes regulará la organización y el control parlamentario de los mismos”.

Este precepto debe ser entendido como un paso adelante en la posibilidad de asumir la gestión directa de los medios de comunicación social, de entre los que merece especial mención la referencia a un canal de televisión de titularidad estatal que ha de crearse específicamente para el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León.

No obstante ha de considerarse que las Comunidades no pueden por sí mismas decidir la organización de una televisión propia, sino que ha de solicitarse al Gobierno de la Nación la concesión de un tercer canal. Por su parte, tal y como se contempla en la disposición objeto de análisis, la Comunidad Autónoma deberá previamente regular mediante ley la organización y control parlamentario del tercer canal, tal y como se deduce de las previsiones que al efecto se establecen en el ERTV.



Por tanto, nada impide la inclusión en el Estatuto de Autonomía de una disposición como la que nos ocupa, siempre y cuando las competencias que puedan corresponder a la Comunidad Autónoma, se ejerciten en el marco de las normas básicas que el Estado establezca.

## **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

### **Primera. *Comisión Mixta.***

En la propuesta de reforma la disposición transitoria primera se refiere a la Comisión Mixta, que es objeto de regulación en la disposición transitoria tercera del Estatuto vigente.

Varias son las novedades que se introducen en la propuesta respecto a la regulación contenida en la actual disposición transitoria primera.

En primer lugar, se prevé que con el fin de transferir a la Comunidad las competencias, atribuciones y funciones que le corresponden según el presente Estatuto, se constituirá una Comisión Mixta paritaria, integrada por representantes de la Administración del Estado y de la Comunidad. En la redacción vigente se dispone que los representantes de la Comunidad serán elegidos por el Pleno del Consejo General de Castilla y León por un procedimiento que asegure la representación de las minorías. Sin embargo, el texto de la propuesta de reforma dispone que serán elegidos por las Cortes de Castilla y León.

Asimismo en la actualidad se contempla que estos representantes darán cuenta periódicamente de sus gestiones a las Cortes de Castilla y León y en tanto éstas no se constituyan, al Consejo General a que se refiere la disposición transitoria primera. En la propuesta únicamente se contempla que estos representantes darán cuenta periódicamente de sus gestiones a las Cortes de Castilla y León.

Tales modificaciones no requieren un comentario que vaya más allá de expresar que los cambios contemplados en la propuesta, a este respecto, responden a la necesidad de adaptar el tenor literal del Estatuto a la realidad jurídica, social e institucional vigente en nuestros días.



En la actualidad, no tiene ningún sentido que el Estatuto de Autonomía se refiera a al Consejo General de Castilla y León, que fue un órgano creado para asumir provisionalmente las funciones que estaban atribuidas a las Cortes de Castilla y León, hasta que éstas se constituyesen. Por tanto, siendo a día de hoy un órgano anacrónico e inexistente, es lógico que cualquier mención referida a él desaparezca de la norma institucional básica de la Comunidad.

El mismo argumento puede emplearse en aras a justificar la desaparición del apartado 5 de la actual disposición transitoria tercera, referido a la Comisión Mixta, creada por Real Decreto 151/1978, de 13 de junio, ya que aquélla se disolvió en el momento en que se constituyó la Comisión Mixta a que se refiere la disposición.

### ***Tercera. Segregación de enclaves.***

#### **1.- Observaciones generales**

Con respecto al tipo de reserva estatutaria del territorio comunitario, pueden realizarse las siguientes consideraciones generales:

Es evidente que, de acuerdo con lo que debe ser una norma institucional básica de una Comunidad Autónoma, deba disponer del territorio que abarca. De hecho, así lo hacen todos los estatutos de autonomía. En este sentido, el tipo de reserva sería absoluta. No obstante, la conclusión, sin embargo, es susceptible de matización por las razones que se analizan a continuación.

#### a) Los enclaves territoriales.

Por razones históricas subsisten hasta nueve enclaves territoriales de unas provincias en otras, de los que seis se encuentran situados en una Comunidad Autónoma distinta a la que pertenece la provincia de la que forma parte. De entre ellos, es posible que el más conocido y relevante sea el Condado de Treviño que, precisamente, ha constituido el único caso de enclave territorial objeto de conocimiento por el Tribunal Constitucional, dando lugar a la STC 99/1986, de 11 de julio.





El enclave citado pertenece administrativamente a la provincia de Burgos (y por ende a la Comunidad de Castilla y León), pero se encuentra territorialmente ubicado en el interior de la provincia de Álava (y por lo mismo en la Comunidad del País Vasco). Con motivo de la pretensión de los Ayuntamientos que engloba, de integrarse administrativamente en la provincia de Álava, el Tribunal Constitucional conoció de este supuesto en la sentencia citada. El Tribunal acude al criterio hermenéutico gramatical para concluir cuándo es necesaria la reforma del Estatuto y cuándo no, en caso de que haya alteraciones territoriales inferiores a la provincia: es necesaria esta reforma cuando el precepto estatutario encargado de definir el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma se refiere expresamente a los límites territoriales con los que se efectúa la fundación de dicha Comunidad, pues cualquier alteración de tales límites, por mínima que sea, incidirá en la estipulación estatutaria; en cambio, no será necesaria la reforma estatutaria cuando la definición que haga el Estatuto de Autonomía del territorio que abarca la Comunidad Autónoma no se refiera a los límites territoriales existentes en el momento en que la Comunidad Autónoma surge, sino que tome como referencia otros distintos, de modo que la alteración territorial no influya en la definición del territorio de la Comunidad Autónoma que hace el Estatuto.

Así, al referirse a los “municipios” que integran una provincia los límites de estos pueden variar sin que se vean afectados los estatutos de autonomía: “(...) la modificación territorial que no lleve consigo una alteración de la configuración provincial de la Comunidad Autónoma, no entraña, en principio, una revisión formal del Estatuto, ya que en tanto las provincias subsistan con identidad propia, las alteraciones que pueden experimentar sus territorios, aún cuando supongan también una modificación en el territorio de la Comunidad, no implica cambio de contenido de la norma estatutaria” (FJ 5).

Dejando a un lado el carácter, sin duda, dudoso que establece esta distinción, lo que en este momento importa destacar es que, aunque la alteración de los municipios no implicase reforma de los estatutos de autonomía, como dice el Tribunal Constitucional, sí conlleva alteración de los límites provinciales, y en tanto en cuanto ello es así, requiere, *ex artículo 141.1 CE*, una ley orgánica. De este modo tenemos que una norma que no es el Estatuto de Autonomía puede incidir en la determinación del territorio de una Comunidad Autónoma, lo que significa que el territorio de una Comunidad Autónoma no está absolutamente reservado al Estatuto.



b) El artículo 144.c) CE en la STC 100/84, recaída sobre la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, integradora de la provincia de Segovia en la Comunidad de Castilla y León.

Es evidente que la interpretación más lógica del artículo 144.c) presupone que la sustitución de la iniciativa ha de llevarse a cabo en el momento procedimental oportuno, es decir, cuando han tenido lugar las demás iniciativas de los entes locales del territorio de que se trate o, a lo sumo, en el curso de elaboración del Estatuto. Sin embargo, la Ley Orgánica de la que ahora tratamos, alarga *sine die* el plazo en el que esta sustitución cabe.

Existe una diferencia importante entre que la sustitución sea en el proceso estatutario realmente en curso o que éste haya finalizado, a saber: que en el primer caso no supone la modificación de la norma estatutaria, mientras que, una vez aprobada ésta, sí, y si el Estatuto de Autonomía opta por un proceso de reforma rígido, como de hecho es así en todos los casos, se requiere o de la aprobación de la Comunidad en cuestión para admitir la integración o al menos que el Estatuto prevea un mecanismo para que la modificación del territorio que implica dicha incorporación no suponga una reforma extraestatutaria.

Estas previsiones estatutarias, más la sanción que el Tribunal Constitucional ha efectuado del uso por el legislador del artículo 144.c) CE, y lo antes visto sobre los enclaves territoriales, llevan a concluir en lo que ahora importa que, si bien la determinación del territorio de la Comunidad Autónoma será efectuada prácticamente siempre por el Estatuto de Autonomía, como reserva no puede ser calificada de absoluta *stricto sensu*, pues, aunque las excepciones a la delimitación territorial estatutaria sean muy singulares, existen, y por ello la reserva de la delimitación territorial debe ser calificada en sentido riguroso como de relativa.

## **2.- Observaciones a la disposición transitoria tercera**

La redacción de esta disposición reproduce lo dispuesto en el apartado 3 de la actual disposición transitoria séptima, de la que se han suprimido los dos



primeros números relativos a la incorporación de provincias limítrofes en el territorio de la Comunidad de Castilla y León.

Únicamente cabe hacer una observación respecto a la redacción de la letra b) del apartado 1 para poner de manifiesto que se ha optado por una redacción que aglutina los dos informes que se precisan para que el territorio o municipio se segregue de la Comunidad Autónoma (esto es, el informe de la provincia a que pertenezca el territorio o municipio a segregar y el de la Comunidad de Castilla y León), así como el carácter favorable que han de tener los informes emitidos.

Esta modificación únicamente supone una mejora en la redacción sin que lleve implícitos cambios sustantivos en el contenido del precepto.

Por otra parte, cabe hacer una precisión terminológica a la redacción de la disposición proyectada, al considerar adecuado que se eliminará el término "Autónoma" que acompaña a Comunidad cuando aparece especificado de qué Comunidad se trata que, como no podía ser de otro modo, en este supuesto se refiere a la de Castilla y León.

#### **6ª.- Observaciones gramaticales y de técnica normativa.**

- En el artículo 13.7, último inciso, puede sustituirse derecho a "una ayuda" por derecho a "las ayudas".

- En el artículo 46, las competencias de las Diputaciones, del mismo modo que las de los Municipios, serán las establecidas o fijadas, no las que se fijen en el futuro, por la legislación básica del Estado y la de la Comunidad Autónoma.

- En el artículo 69.1.22º, debería especificarse de forma completa a qué corresponde las siglas I+D+i

- En el artículo 73.1, sobra la preposición "en" que precede a "los ámbitos".

- En el artículo 74.1, quinta línea, puede suprimirse, por redundante, "de las aguas" después de "hidráulicos".



- En el artículo 75.1.13<sup>a</sup> sobra la "s" del término "cargo".
- En el artículo 76.3 debe sustituirse "velarán por que" por "velarán para que".
- En la disposición derogatoria sobra la partícula "del", que precede a "Estatuto de Autonomía".

Es cuanto procede informar a V.E.