



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 13 de mayo de 2010, ha examinado el *anteproyecto de ley de creación del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, por la que se modifica la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local 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 9 de abril de 2010 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de ley de creación del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, por la que se modifica la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 14 de abril de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 445/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a los Consejeros Sr. Fernández Costales y Sr. Madrid López.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley sometido a dictamen consta de una exposición de motivos, un artículo, una disposición derogatoria y una disposición final.



El artículo único modifica los artículos 21.1, 21.3, 85.2, 86.2, 88, 92.1, 94, 95 a 99 (capítulo IV), 106, 107, 108.1, 108.2, 109.1 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, introduce nuevas disposiciones adicionales (decimotercera y decimocuarta) y modifica la disposición transitoria tercera de aquella ley.

La disposición derogatoria abroga las disposiciones de igual o inferior rango en lo que se opondan a lo dispuesto en la ley.

La disposición final establece la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

1.- Documento acreditativo de que la Comisión Delegada de Política Territorial y Desarrollo Rural ha conocido el 19 de noviembre de 2009 el anteproyecto de ley con carácter previo al inicio de su tramitación, al amparo del artículo 4.1.a) del Decreto 85/2007, de 23 de agosto.

2.- Orden de 16 de noviembre de 2009 del Consejero de Interior y Justicia, por la que se acuerda iniciar la elaboración de una ley de creación del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, por la que se modifica la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

3.- Certificado de la Secretaria del Consejo de Provincias de Castilla y León de 2 de diciembre de 2009, en el que se señala que el anteproyecto de ley fue informado "favorablemente por unanimidad de los asistentes por asentimiento "en la reunión celebrada ese día.

4.- Borrador de anteproyecto de ley, sin fechar, elaborado tras el informe del Consejo de Provincias (identificado como "anteproyecto CCL.1").

5.- Solicitud de informe a las restantes Consejerías y borrador de anteproyecto de ley, sin fecha, remitido a las Consejerías (identificado como



“anteproyecto CCL.2”). Igualmente se solicita informe al Servicio de Evaluación Normativa y Procedimiento de la Consejería de Interior y Justicia.

6.- Observaciones realizadas por las Consejerías de Hacienda y Fomento. Asimismo, obran escritos de las Consejerías de la Presidencia, Administración Autonómica, Economía y Empleo, Sanidad, Medio Ambiente, Agricultura y Ganadería, Educación, Familia e Igualdad de Oportunidades y Cultura y Turismo en los que manifiestan que no formulan sugerencias. Consta también un informe del Servicio de Evaluación Normativa y Procedimiento de la Consejería de Interior y Justicia.

7.- Texto de anteproyecto de ley, sin fechar (identificado como “anteproyecto CCL.4”).

8.- Solicitud de informe a la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León y borrador de anteproyecto de ley, sin fecha, remitido (identificado como “anteproyecto CCL.3”).

9.- Escrito de la Federación Regional de Municipios y Provincias en el que se manifiesta que no tienen “nada que alegar ni sugerir al anteproyecto”.

10.- Texto de anteproyecto de ley, sin fechar (identificado como “anteproyecto CCL.5”).

11.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de 10 de febrero de 2010, en el que no se plantean objeciones a la aprobación del anteproyecto.

12.- Solicitud de informe a Dirección de los Servicios Jurídicos y borrador de anteproyecto de ley, sin fecha, remitido (identificado como “anteproyecto CCL.6”).

13.- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, de 26 de marzo de 2010.

14.- Anteproyecto de ley sometido a dictamen del Consejo Consultivo, carente de fecha (identificado como “anteproyecto CCL.7”).



15.- Memoria justificativa del anteproyecto, que comprende los siguientes documentos:

- Informe de 9 de diciembre de 2009 sobre la necesidad y oportunidad de la ley.

- Memoria Técnico Jurídica de 29 de marzo de 2010, en la que se expone el marco normativo, la tabla de vigencias, los trámites, audiencias y consultas efectuados y la estructura de la ley.

- Memoria Económica del anteproyecto de ley, de 9 de diciembre de 2009, en la que se indica que el anteproyecto no tiene impacto presupuestario alguno, e informe complementario a dicha Memoria Económica de 2 de febrero de 2010, en el que se señala que las subvenciones a conceder a la Federación Regional de Municipios y Provincias no tienen impacto presupuestario, ya que están previstas en los presupuestos generales de la Comunidad para el año 2010.

- Memoria de impacto por razón de género de 9 de diciembre de 2009, en la que se concluye que el anteproyecto de ley "beneficia por igual a mujeres y hombres pues las oportunidades de aprovechamiento de esta norma por ambos son equivalentes".

17.- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Interior y Justicia de 4 de mayo de 2010.

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

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

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



Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2.

2ª.- Contenido del expediente.

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

Para el supuesto de los anteproyectos de ley, ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (modificado por el artículo 1.tres del Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León). Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) La expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.
- e) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.
- f) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la



conurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

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

Como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, se ha dado cumplimiento a los siguientes trámites:

- Se ha puesto en conocimiento de la Comisión Delegada de Política Territorial y Desarrollo Rural el anteproyecto de ley con carácter previo al inicio de su tramitación, al amparo del artículo 4.1.a) del Decreto 85/2007, de 23 de agosto.

- El anteproyecto de ley ha sido objeto de examen por todas las Consejerías, de las cuales sólo las Consejerías de Hacienda y de Fomento han formulado observaciones.

- Se ha concedido trámite de audiencia a la Federación Regional de Municipios y Provincias.

- El texto ha sido informado por el Consejo de Provincias de Castilla y León, de acuerdo con lo previsto en el artículo 96.a) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

- Obra también incorporado al expediente el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos, tal como exigen la citada Ley 3/2001, el artículo 4.2.a de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, y el artículo 2.5º.A.c del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.



- Se ha emitido el informe preceptivo por la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, en relación con la disposición adicional novena de la Ley 11/2009, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2010, vigente en el momento de la emisión del informe.

Figura en la documentación remitida la Memoria del anteproyecto en la que se recogen los aspectos exigidos por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio: estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse la norma propuesta y disposiciones afectadas; informe sobre su necesidad y oportunidad; Memoria Económica, que señala que la aprobación de la ley no tendrá impacto presupuestario (como se ha indicado, se ha emitido también un informe complementario a dicha Memoria Económica que lo reitera). No obstante, del contenido del anteproyecto se infiere la innecesariedad de los informes previstos en las letras e) y f) del artículo 75.3.

Se completa el expediente con un informe de la Secretaría General de la Consejería de Interior y Justicia que describe los trámites realizados durante el proceso de elaboración del anteproyecto.

A la vista de la documentación analizada, el anteproyecto de ley se ha tramitado cumpliendo lo previsto en la normativa de aplicación descrita.

3ª.- Marco normativo.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Comunidad Autónoma, en su artículo 70.1.4 la competencia exclusiva en materia de "Organización territorial de la Comunidad. Relaciones entre las Instituciones de la Comunidad y los entes locales y regulación de los entes locales creados por la Comunidad, en los términos previstos en el presente Estatuto".

Por su parte el artículo 71.1.1 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Castilla y León competencias de desarrollo normativo y de ejecución en materia de régimen local.



El Tribunal Constitucional ha consagrado la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia en una interpretación del contenido y alcance del artículo 149.1.18.^a de la Constitución, al señalar que corresponde al Estado, “con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales. Esa encomienda estatal encuentra cobertura en el concepto mismo de “bases del régimen jurídico de las Administraciones Publicas”, por cuanto dicha expresión engloba a las Administraciones Locales; y todo ello, al considerar que “el orden de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (artículo 149.1.18^a de la Constitución), la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas según los respectivos Estatutos y la potestad reglamentaria de los municipios inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su artículo 140” (Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre).

La organización territorial de la Comunidad Autónoma se encuentra regulada en el título III del Estatuto que, como expresa el preámbulo de la norma institucional básica de la Comunidad, ofrece un marco general para el desarrollo de la autonomía de los Municipios, Provincias y demás Entes Locales. De esta manera se indica la finalidad confesa de la regulación que contiene este título y que no es otra que la profundización en la autonomía de los Entes Locales o lo que también se ha denominado la segunda descentralización.

El título III “De la Organización Territorial” se inicia con un precepto cabecera de carácter general, que tiene además la misma rúbrica que el título, y consta de tres capítulos: “De los entes locales”, “De las relaciones entre la Comunidad y los entes locales” y “De las Haciendas locales”.

De esta manera, nuestro Estatuto no se limita a configurar el modelo territorial en torno a los Municipios y las Provincias, sino que también establece un marco de relaciones intracomunitarias en el citado capítulo II del título III. En este capítulo se insertan los artículos 51 y 52 cuyo desarrollo se efectúa a través del anteproyecto de ley sometido a dictamen.

El título III del Estatuto arranca con el artículo 43, que establece la conformación territorial de la Comunidad, los principios por los que se regirán



las Entidades Locales y la línea vertebradora de la organización territorial que se preconiza. Interesa destacar ahora el apartado 2 de este artículo 43, que contiene una declaración de principios del siguiente tenor: “Las entidades locales de Castilla y León se regirán por los principios de autonomía, suficiencia financiera, competencia, coordinación, cooperación, responsabilidad, subsidiariedad y lealtad institucional”.

Este último precepto debe verse completado con el artículo 48 del Estatuto, inserto ya en el capítulo II del título III, que impone a la Comunidad de Castilla y León la obligación de impulsar la autonomía local; y añade que la Comunidad y las entidades locales ajustarán sus relaciones recíprocas a los principios de lealtad institucional, respeto a los ámbitos competenciales respectivos, coordinación, cooperación, información mutua, subsidiariedad, solidaridad interterritorial y ponderación de los intereses públicos afectados, cualquiera que sea la Administración que los tenga a su cargo. Es decir, a los principios enunciados también en los artículos 10 y 55 y siguientes de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, y 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, precepto este último de aplicación supletoria según dispone el artículo 9 de la misma Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuando señala que “Las relaciones entre la Administración General del Estado o la Administración de la Comunidad Autónoma con las Entidades que integran la Administración Local, se regirán por la legislación básica en materia de Régimen Local, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en el presente Título”. Los principios enumerados en el artículo 48 del Estatuto aparecen recogidos también en el artículo 81 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (en adelante, Ley de Régimen Local).

Es precisamente en la Ley de Régimen Local, a la que hace referencia el artículo 49 del Estatuto, en la que ha de materializarse la creación del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León. De este modo, el artículo 51 del Estatuto de Autonomía, bajo la rúbrica del “Consejo de Cooperación Local de Castilla y León” dispone en sus apartados 1 y 2 que “La ley de las Cortes de Castilla y León prevista en el artículo 49 del presente Estatuto regulará la creación, composición y funciones de un órgano mixto para el diálogo y la cooperación institucional entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales de Castilla y León, en el que éstas estarán representadas con criterios que aseguren la pluralidad política, territorial e institucional. El Consejo de



Cooperación Local será oído en el proceso de preparación de los anteproyectos de ley, disposiciones administrativas y planes que afecten de forma específica a las entidades locales”.

El principio de cooperación se desenvuelve en el ámbito de las relaciones entre los distintos Entes Territoriales, tanto vertical como horizontalmente, y surge de la evidencia de la necesaria complementariedad del ejercicio de las propias competencias con la concurrencia en actuaciones comunes de los diferentes poderes públicos, a partir de las cuales se tratan de obtener beneficios recíprocos, una mayor efectividad en el ejercicio de las competencias compartidas o el funcionamiento armónico de un sistema cuyos elementos son interdependientes del mismo, que no sería eficaz sin tener presente, junto a otros principios, el que se refiere al aspecto dinámico del funcionamiento del sistema en su conjunto, el principio de cooperación.

El principio de cooperación es respetuoso con la autonomía de las distintas entidades públicas territoriales y a través de él se pretende hacer efectiva la colaboración interadministrativa sin imposiciones ni coacciones. La cooperación se encuentra conectada a la idea de la voluntariedad, a diferencia del principio de coordinación, que se encuentra vinculado con la imposición (Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004, de 4 de noviembre).

Así se constata en la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2007, de 18 de enero, entre otras, en la cual se recuerda que “las técnicas de cooperación son consustanciales a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías”, que no necesitan justificarse en preceptos constitucionales o estatutarios concretos y que “tienden a garantizar la participación de todos los entes involucrados en la toma de decisiones cuando el sistema de distribución competencial conduce a una actuación conjunta del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

No obstante, este principio no predetermina los instrumentos a través de los cuales se manifiesta esta colaboración, por lo que “ha de reconocerse un cierto margen de maniobra en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos que tienden a garantizar la concertación de ambos niveles de gobierno (...). Quiere decirse con esto que la, en principio, amplia esfera de libertad aludida puede eventualmente comprimirse en función de la relevancia



del ámbito de la política autonómica concernido en cada caso" (Sentencia del Tribunal Constitucional 68/1996, de 4 de abril).

En este sentido, el Estatuto de Autonomía se refiere a la existencia de este principio no sólo en las declaraciones institucionales contenidas en los artículos 43.2 y 48, sino a través del funcionamiento del Consejo de Cooperación Local previsto en su artículo 51, cuya finalidad es la de contribuir al "diálogo y la cooperación institucional entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales de Castilla y León".

Por último, en relación con la atribución de competencias a la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León que contiene el anteproyecto de ley, resulta obligada la mención al artículo 52 del Estatuto de Autonomía relativo a la "Asociación de entidades locales", el cual, tras señalar en el apartado 1 que "La Comunidad de Castilla y León fomentará las asociaciones de Entidades Locales de ámbito autonómico para la protección y promoción de sus intereses comunes, dispone en su apartado 2 que "Las Instituciones de la Comunidad Autónoma reconocerán la interlocución de la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León, en cuanto asociación local con mayor implantación".

4ª.- Consideraciones generales.

De acuerdo con la exposición de motivos del anteproyecto de ley sometido a dictamen, son cuatro los objetivos básicos que persigue la reforma proyectada:

- 1.- La creación del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León.
- 2.- La clarificación de los órganos que intervienen en los procesos de transferencia y delegación de competencias de la Comunidad a las Entidades Locales.
- 3.- La atribución de competencias a la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León, reconociendo así su interlocución en cuanto asociación local con mayor implantación.



4.- El establecimiento de un régimen transitorio, hasta el desarrollo reglamentario de las previsiones relativas al Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, que permita la actuación entre tanto del Consejo de Provincias y de las Comisiones de Cooperación entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales.

El anteproyecto de ley analizado da nueva redacción al Capítulo IV del Título IX, "De los órganos de colaboración", que comprende los artículos 95 a 101, y adapta otros preceptos que exigen dicha modificación para acomodarlos a la creación del Consejo de Cooperación Local. Finalmente, la regulación de las competencias de la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León se contiene en una disposición adicional de la Ley.

Además de dar cumplimiento a los mandatos estatutarios, la modificación pretende también adaptar la Ley de Régimen Local a los compromisos del Acuerdo de Pacto Local de Castilla y León de 3 de noviembre de 2005, suscrito entre la Junta de Castilla y León y las Entidades Locales.

El Pacto Local tiene como objetivo "la creación de un nuevo marco de relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales y el refuerzo de los poderes locales, a través del desarrollo de un conjunto de medidas, complementarias entre sí, de naturaleza jurídica y política, que se establecen como instrumentos al servicio de una sociedad cada vez más dinámica y exigente" (Acuerdo 1º, apartado 1º).

Tal acuerdo político integra 14 medidas y 24 actuaciones concretas, reconducibles a los siguientes grandes apartados (Acuerdo 1º, apartado 2º del Pacto):

1.- Medidas de refuerzo competencial, con el fin de incrementar y potenciar las facultades de gestión de las Corporaciones Locales de cara al ciudadano y clarificar la distribución de competencias entre la Administración de la Comunidad de Castilla y León y las Entidades Locales.

2.- Medidas de cooperación institucional, con el objetivo de analizar el grado de participación de las Entidades Locales en los órganos colegiados de la Administración Regional.



3.- Medidas de vertebración administrativa, que persiguen el diseño de los distintos tipos de Entidades Locales y su funcionalidad, según las estructuras previstas en la Ley de Régimen Local de Castilla y León.

4.- Medidas de cooperación económica, que permiten fijar un marco económico estable que garantice el desarrollo de la autonomía de las Entidades Locales para el ejercicio de sus competencias.

En lo que aquí interesa, es en las medidas de cooperación institucional en las que, por un lado, se acuerda la revisión de la participación de las Entidades Locales en los órganos colegiados de la Comunidad, con el fin de analizar su procedencia y la necesidad de incorporarse a ciertos órganos o variar su representación en los que actualmente tienen presencia; y por otro, se pacta la creación de la "Comisión de Cooperación Local de Castilla y León", con la pretensión de constituir un auténtico marco de entendimiento entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales de su ámbito territorial.

Como señala este Acuerdo, el principal objetivo de la Comisión de Cooperación Local de Castilla y León será evitar disfuncionalidades y favorecer la cooperación y asistencia activas para el cumplimiento eficaz de sus tareas, informando a los representantes de las Entidades Locales de todas aquellas decisiones e instrumentos de planificación o programación que les afecten y canalizando las aportaciones de éstas respecto a realidades difíciles de apreciar desde instancias superiores. Añade que la Comisión tendrá carácter consultivo y deliberante; su objetivo será elaborar y proponer a la Administración Regional y a las Entidades Locales de la Región las bases y métodos que favorezcan la colaboración entre ambas Administraciones Públicas.

Ya la Ley 6/1986, de 6 de junio, reguladora de las Relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y las Entidades Locales, dedicó su Título IV a regular los órganos de colaboración. Esta Ley creó el Consejo de Cooperación de la Administración de la Comunidad Autónoma con las Provincias de Castilla y León, con la misión de proponer directrices y programas a incluir en los planes de la Comunidad a efectos de coordinación entre ambas Administraciones y la emisión de informes preceptivos en los supuestos que la Ley determinaba. Junto a este órgano, la Ley creó también las Comisiones de Cooperación entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales, para intervenir en los procedimientos de transferencia y delegación de la Administración Autonómica



en favor de los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes.

La apuesta por diferenciar el órgano de colaboración atendiendo al tipo de Entidad Local destinataria, se consolida y simplifica en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, consecuencia de la llamada primera descentralización que tiene lugar desde el Estado a las Entidades Locales, pasando de una pluralidad de órganos a una dualidad, según participen las Diputaciones Provinciales o el resto de Entidades Locales. Se crean, así, el Consejo de Provincias y el Consejo de Municipios, Comarcas y otras Entidades Locales.

El Acuerdo de Pacto Local de Castilla y León de 3 de noviembre de 2005, en la línea de la simplificación de la colaboración orgánica entre ambas Administraciones, prevé la creación un único órgano de colaboración, la Comisión de Cooperación Local de Castilla y León. El artículo 51 del Estatuto de Autonomía eleva a rango estatutario el contenido del referido Acuerdo, a través del mandato de creación de un Consejo de Cooperación Local, como órgano mixto para el diálogo y la cooperación institucional entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales de Castilla y León, objetivo que se acomete a través del anteproyecto de ley de modificación de la Ley de Régimen Local sometido a dictamen.

Por lo que se refiere a la atribución de funciones que realiza el anteproyecto de ley a la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León, cabe señalar, con carácter general, que las asociaciones de Entidades Locales toman como fundamento de su constitución lo dispuesto en referencia al principio de autonomía local en el artículo 140 de la Constitución, la previsión del artículo 10 de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por Instrumento de 20 de enero de 1988 (según la cual, los Entes Locales en el ejercicio de sus competencias, pueden asociarse con otras Entidades Locales para la realización de tareas de interés común), la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de Asociación y la disposición adicional 5ª de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, la cual establece que:

“1. Las entidades locales pueden constituir asociaciones, de ámbito estatal o autonómico, para la protección y promoción de sus intereses



comunes, a las que se les aplicará su normativa específica y, en lo no previsto en él, la legislación del Estado en materia de asociaciones.

»2. Las asociaciones de entidades locales se regirán por sus estatutos, aprobados por los representantes de las entidades asociadas, los cuales deberán garantizar la participación de sus miembros en las tareas asociativas y la representatividad de sus órganos de gobierno. Asimismo, se señalará en los estatutos la periodicidad con la que hayan de celebrarse las Asambleas Generales Ordinarias, en caso de que dicha periodicidad sea superior a la prevista, con carácter general, en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de Asociación.

»3. Dichas asociaciones, en el ámbito propio de sus funciones, podrán celebrar convenios con las distintas Administraciones públicas”.

Algunas Comunidades Autónomas, además, contemplan en sus estatutos o normativa específica sobre Administración Local el derecho de asociación de sus Entes Locales, tal es el caso del artículo 52 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Las federaciones se dotan de una norma fundamental, los estatutos, que regulan sus fines, composición y funcionamiento y suelen completar su régimen jurídico interno mediante la adopción de reglamentos internos relativos al funcionamiento de sus órganos de gobierno.

Los actuales estatutos de la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León fueron aprobados el 17 de diciembre de 2004 y en ellos se define a la Federación como asociación sin ánimo de lucro, integrada por los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y otras Entidades Locales que voluntariamente lo decidan. Goza de personalidad jurídica para el desarrollo de las funciones que le son inherentes y su objeto es la representación y defensa de los intereses de los Municipios, Provincias y, en su caso, de otras Entidades Locales, ante las instancias políticas y administrativas de la Comunidad de Castilla y León. Es precisamente a esta función representativa a la que se refiere el artículo 52.2 del Estatuto, cuando impone a las instituciones autonómicas el reconocimiento de la interlocución de la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León en cuanto asociación local con mayor



implantación y a cuya materialización han de ordenarse las funciones atribuidas a la misma en el anteproyecto.

5ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

Como primera cuestión, es preciso advertir de que, desde el punto de vista de la técnica normativa, el título del anteproyecto de ley debería ser anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, ya que la creación del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León se integra en el articulado de la Ley de Régimen Local.

En cuanto al artículo único, habida cuenta de que tiene por objeto la modificación de la Ley de Régimen Local, las observaciones se efectúan únicamente en relación con los preceptos de ésta que se modifican, sin analizar su conexión con el resto de artículos que no han sido alterados. Estas observaciones son las que a continuación se exponen.

A) En el apartado cuatro, que modifica el artículo 88, no se alcanza a comprender la razón por la que la presentación del proyecto de revisión de la valoración de los servicios transferidos es, según este precepto, potestativa, por lo que pierde el carácter obligatorio que tiene actualmente.

B) En el apartado siete se modifica el capítulo IV (artículos 95 a 99) y se crea el Consejo de Cooperación Local de Castilla y León. La nueva redacción propuesta merece las siguientes observaciones:

a) Se advierte de que no se prevé a quién compete nombrar a los integrantes del Pleno del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León (sí se alude, en cambio, a la competencia para designar los integrantes del Comité Permanente). Ello tiene su importancia, no sólo para determinar la fecha *a quo* para el cómputo del plazo del mandato -que no consta-, sino también porque la Federación Regional de Municipios y Provincias tiene, entre sus funciones, la de proponer la designación de los representantes de las Entidades Locales en dicho Consejo. Y no figura a quién ha de realizarse tal propuesta.



b) Debe sustituirse en los preceptos 95 a 99 la expresión “pluralidad institucional” por “pluralidad política, territorial e institucional”, al ser ésta la condición exigida por el Estatuto de Autonomía.

c) En el artículo 95 se sugiere la conveniencia de sustituir la expresión “con capacidad de conocimiento, consulta y propuesta” por “con funciones de conocimiento, consulta y propuesta”.

d) En el artículo 96.2 debe suprimirse la referencia a la adscripción del Consejo de Cooperación Local a la Consejería competente en materia de Administración Local.

De acuerdo con el artículo 51 del Estatuto de Autonomía y el nuevo artículo 95 de la Ley de Régimen Local, este Consejo se configura como un órgano de cooperación institucional entre la Administración Autonómica y las Administraciones Locales de la Comunidad. Como tal órgano de cooperación interadministrativo, no parece adecuado que esté adscrito a ninguna de las Administraciones intervinientes.

e) El artículo 97.1, párrafo segundo, dispone que el número de vocales de la Administración Autonómica deberá ser igual al de Consejerías existentes en la Junta de Castilla y León. Aun cuando ello no parece obligar a que haya un vocal de cada Consejería, de los artículos 98.1, párrafo segundo, y 99.1, letras a), b) y c), parece inferirse que debe existir un Director General de cada Consejería. Debería, pues, clarificarse la redacción.

f) Los artículos 98 y 99 disponen que formarán parte del Comité Permanente y de las diversas Comisiones “aquellos Directores Generales que acudan en representación de las Consejerías que resulten afectadas por los asuntos incluidos en el orden del día”. Estas previsiones, lejos de constituir una norma sobre composición del órgano, regulan más bien la preceptividad de la asistencia a la reunión de dichos Directores Generales. Debería, pues, revisarse la redacción.

g) A fin de evitar dudas interpretativas, debería revisarse la redacción de las letras a) y b) del artículo 98.2, que enumera las competencias del Comité Permanente, ya que de acuerdo con el artículo 51.2 del Estatuto de Autonomía el Consejo de Cooperación Local debe ser oído en el proceso de



preparación de los anteproyectos de ley, disposiciones administrativas y planes que afecten de forma específica a las entidades locales, sin que tal sometimiento al Comité Permanente pueda quedar al arbitrio de la Administración Autonómica. Una interpretación en sentido diferente supondría contravenir lo dispuesto en el propio Estatuto de Autonomía e implicaría que esta observación tuviera carácter sustantivo.

h) Se advierte de que en el artículo 99, apartados 2.f), 3.c) y 4.d), las letras a las que se remite no se corresponden con el contenido a que se refiere.

C) En la disposición adicional decimotercera, la función de informe no parece responder al carácter de interlocutor que se predica de la Federación Regional de Municipios y Provincias.

Asimismo, se advierte de que la remisión efectuada en la letra f) no se corresponde con el contenido a que se refiere.

D) Por último, se recomienda una última revisión del texto a fin de corregir redacciones defectuosas así como algunos errores de puntuación y/o tipográficos advertidos en el anteproyecto de ley (*a.e.*, numeración de los apartados del artículo 96). Igualmente, sería conveniente adoptar un criterio uniforme respecto al uso de mayúsculas y minúsculas.

III CONCLUSIONES

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

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley de creación del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, por la que se modifica la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

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