

## 1. Actividad político-institucional

El año 2013 ha sido un año estable, sin acontecimientos políticos o jurídicos de relevancia extraordinaria en Castilla y León. El Partido Popular (PP) dispone de una mayoría parlamentaria holgada (53 procuradores de los 84 totales<sup>1</sup>) y gobierna así desde hace 27 años<sup>2</sup>. Desde el punto de vista político, sí puede traerse a colación, sin embargo, el problema de liderazgo que se ha ido planteando tanto respecto del PP como del PSOE. En el primer caso, por el anuncio del Presidente de la Junta, Juan Vicente Herrera, de su deseo de no presentarse a la reelección en su cargo en las elecciones de 2015. Esto ha provocado en el seno del partido, como cabía suponer, ciertos movimientos en clave sucesoria que han generado alguna confrontación más o menos soterrada. En relación con el PSOE, por la bicefalia derivada del hecho de que el secretario general regional, Julio Villarrubia, no es procurador en las Cortes de Castilla y León, de modo que el portavoz del grupo parlamentario es otra persona, Óscar López, que, además, es secretario de organización del PSOE y, hasta 2012, fue el anterior secretario general regional.

Desde una óptica jurídico-política, el tema más importante del año 2013 en Castilla y León ha sido el de la nueva regulación de la ordenación territorial en la Comunidad. La Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, ha sido gestada en un contexto de importantes dificultades. En primer lugar, por su complicada compatibilidad con la ley básica estatal, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. En el contexto de la crisis económico-financiera, la norma estatal busca, sobre todo, ahorrar gasto público, es decir, la eficiencia económica, mientras que la norma regional pretende, sin desconocer el objetivo de la eficiencia, organizar mejor el mapa de servicios del Gobierno regional para asegurar la igualdad de todos los ciudadanos, con independencia de donde residan, en el acceso a los derechos y servicios públicos. Dado que es anterior a la ley estatal, aunque sus tramitaciones se produjeron en paralelo, la ley de Castilla y León prevé un mecanismo para adaptarse a aquélla<sup>3</sup>. Se plantean problemas como el mayor o menor peso que

1. El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) cuenta con 29 procuradores, Izquierda Unida (IU) con uno y Unión del Pueblo Leonés (UPL) con otro.

2. Entre 1983 y 1987, hubo dos Presidentes socialistas: Demetrio Madrid y José Constantino Nalda. Desde 1987 hasta la actualidad, han sido Presidentes de la Junta los populares: J.M. Aznar, J. Posada, J.J. Lucas y Juan Vicente Herrera (quien gobierna desde 2001).

3. En la Disposición final décima, párrafo primero, se establece que, si se modificara la legislación básica estatal sobre régimen local, lo que, en efecto, ha sucedido, la Junta de Castilla y

ambas legislaciones conceden a las diputaciones provinciales en relación con los municipios de pocos habitantes (es mayor en la legislación estatal), las dudas sobre quién y cómo financiará las competencias que hasta ahora venían asumiendo de un modo “impropio” los entes locales, etc. La ley regional ha tenido difícil gestación también por las resistencias de no pocos responsables municipales, algunos, incluso, del mismo partido del Gobierno, alegando que lesiona el principio de autonomía local. La ordenación territorial no es sencilla en Castilla y León y, de hecho, diversos intentos de reforma anteriores fracasaron. En esta Comunidad se ubican más de uno de cada cuatro municipios españoles (2248 de 8119); su población alcanza la cifra, en 2013, de 2.519.875 personas, que viven en la comunidad más extensa de España, con más kilómetros cuadrados que el Portugal continental (94.226 frente a 91.951); la población es dispersa, se concentra en municipios pequeños y está envejecida. Por supuesto, todo ello configura peculiaridades relevantes a la hora de tener en cuenta la ordenación territorial propia. De hecho, la ley autonómica, como más abajo resumidamente se menciona, configura un modelo territorial propio, en torno a la figura de las mancomunidades de interés general<sup>4</sup>.

Con una relevancia menor que la ordenación territorial, pero también de interés para otras comunidades autónomas, es la Ley 4/2013, de 19 de junio, por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León. Esta Ley reforma las denominadas “instituciones propias” de la Comunidad (art. 19.2 EACYL), esto es, Consejo Consultivo, Consejo de Cuentas, Procurador del Común y Consejo Económico Social. Sin precedentes en nuestro país, se crea una Secretaría General de apoyo de las cuatro instituciones, radicada en el Parlamento autonómico, y, por tanto, un modelo genuino de organización para ellas.

## 2. Actividad normativa

### 2.1. Leyes

Durante el año 2013, las Cortes de Castilla y León aprobaron 12 leyes. Tres leyes de corte institucional (Ley 1/2013, de 28 de febrero, de modificación de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León; Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León y Ley 4/2013, de 19 de junio, por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León); cinco leyes de contenido económico (Ley 5/2013, de 19 de junio, de Estímulo a la Creación de Empresas en Castilla y León; Ley 6/2013, de 27 de septiembre, de concesión de un crédito extraordinario y de un suplemento de crédito; Ley 9/2013, de 3

---

León deberá presentar en el plazo de un año a las Cortes un proyecto de ley de “adecuación” a dicha legislación básica.

4. Esta entidad no era desconocida, porque se refería a ella el art. 32 de la derogada Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, pero no había sido desarrollada y ahora, con la nueva Ley 12/2013, pasa a ser la estrella del sistema de ordenación territorial.

de diciembre, de Pesca de Castilla y León; Ley 11/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Reestructuración del Sector Público Autonómico y Ley 12/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2014), y cuatro sobre derechos sociales<sup>5</sup> (Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad; Ley 3/2013, de 28 de mayo, de integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León; Ley 8/2013, de 29 de octubre, de la Ciudadanía Castellana y Leonesa en el Exterior y Ley 10/2013, de 16 de diciembre, de medidas urgentes en materia de Vivienda).

Como se ha indicado, la ley de ordenación territorial hace descansar sobre la figura de la mancomunidad de interés general la clave de la nueva regulación. Se convierte en nuevo parámetro básico de la “zonificación” territorial de los servicios prestados por la Junta de Castilla y León (educación, sanidad, servicios sociales, etc.), aunque la determinación del mapa concreto se remite a la aprobación posterior de una Ley que supere los dos tercios de los votos de los procuradores (art. 6.1). Las unidades básicas de ordenación territorial pueden ser rurales (art. 4: podrán agrupar a municipios, incluso de más de una provincia, de menos de 20.000 habitantes) y urbanos (art. 5: municipios de más de 20.000 habitantes). Las mancomunidades de interés general se regulan en el Título V de la Ley, donde se establece la definición (art. 32.2: “entidad local de base asociativa y carácter voluntario con personalidad jurídica propia”) el tipo (rural o urbana), el procedimiento de constitución, los órganos de gobierno (asamblea de concejales, consejo directivo y presidente: art. 36), sus relaciones con la institución provincial y el régimen de personal y económico-financiero. Se prohíbe que generen gastos de personal (art. 33.2). Un municipio no podrá pertenecer a más de una mancomunidad de interés general (art. 37.2).

Cabe mencionar también, por su interés general, la Ley 4/2013, de 19 de junio, por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León. El objetivo de esta Ley, según se advierte en la Exposición de Motivos, es el de asegurar una mejor eficiencia económica en el rendimiento de estas instituciones. Entre las modificaciones, sobresalen dos: la adscripción presupuestaria del Consejo Económico Social y del Consejo Consultivo a las Cortes de Castilla y León (junto con la atribución de funciones en materia de nombramientos, rendición de cuentas y aprobación de los reglamentos orgánicos, que antes eran competencia de la Junta de Castilla y León); y, en segundo lugar, la creación de una Secretaría General de apoyo a

---

5. Castilla y León es una comunidad que presume de buenos resultados en la prestación de servicios públicos. La propia página web oficial de la Junta (<http://www.jcyl.es/web/jcyl/ConoceCastillaLeon/es/Plantilla100/1284247729513// / /> -visitada el 15 de abril de 2014) se hace eco de estos datos: Ranking de Castilla y León en la prestación de los servicios esenciales: EDUCACIÓN: Informe PISA 2012 (OCDE), Diciembre de 2013: 2ª de España con mejor puntuación global. SANIDAD: Barómetro Sanitario 2012. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Agosto de 2013: 3º sistema pluriprovincial de salud mejor valorado: 6,82. DEPENDENCIA: XII Dictamen Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales, enero de 2014: 1º puesto en España. Puntuación de 9,6 sobre 10. SERVICIOS SOCIALES: Cobertura de los Servicios Sociales 2013. Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales, junio de 2013: 1º puesto de España en cuanto a cobertura. Puntuación de 7,3.

las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León, con competencia sobre los medios materiales y personales, el régimen de contratación y ciertas cuestiones comunes de organización y funcionamiento.

Castilla y León ya había innovado en materia de instituciones propias, por ejemplo, con la atribución, desde la Ley 1/2012, de 28 de febrero, al Consejo Consultivo de las competencias del Tribunal de recursos contractuales de la Comunidad (algo inédito en el panorama autonómico comparado), a coste cero, por cierto<sup>6</sup>. Pero la Ley 4/2013 va mucho más allá. El Consejo Consultivo, pronunciándose sobre el anteproyecto de Ley, se mostró bastante crítico (Dictamen 67/2013, de 14 de febrero). A su juicio, es discutible regular las cuatro instituciones en una sola norma y, además, del modo en que se hace. Las cuatro instituciones cumplen funciones diferentes dentro del sistema político y, en consecuencia, tienen naturalezas jurídicas diversas. Una primera distinción debería ser trazada entre el Consejo Económico y Social y el Consejo Consultivo, de un lado, y el Procurador del Común y el Consejo de Cuentas, de otro. Las dos primeras instituciones intervienen sobre la actuación del Gobierno regional, con carácter previo a la decisión de éste, con la finalidad de mejorar dicha actuación, ya sea en sus aspectos técnicos jurídicos (Consejo Consultivo), ya desde consideraciones de oportunidad social y económica (CES). Por eso se trata de instituciones, aunque autónomas, vinculadas, por su propio ser, al Gobierno. Por el contrario, Procurador del Común y Consejo de Cuentas ejercen funciones de control de los actos del Gobierno (en sentido amplio), *a posteriori*, bien en relación con los derechos (Procurador del Común), bien respecto de la actividad económica, financiera y contable (Consejo de Cuentas). Por eso, estas dos instituciones, al participar de la función de control del Gobierno que lleva a cabo como tarea esencial el Parlamento regional, en el contexto de nuestra forma de gobierno parlamentario, responderían, fundamentalmente, y dependerían, aunque con autonomía, de las Cortes y no del Gobierno. Pero la decisión de regular conjuntamente las cuatro instituciones plantea todavía, según el Consultivo, problemas de mayor calado. El poder estatuyente y el legislador regional pueden crear o suprimir instituciones libremente, en ejercicio de su autonomía y con respeto a sus competencias. Sin embargo, lo que no pueden hacer es *desnaturalizar* las instituciones; se trae a colación, en este sentido, la categoría de la garantía institucional.

En la práctica, la creación de la Secretaría General de apoyo lleva poco tiempo para poder hacer un balance de su actividad. Sin duda, ha generado algunos problemas de encaje técnico con las instituciones, incluidas las propias Cortes, que es donde se residen ahora todas, y aún es pronto para valorar si, efectivamente, se ha producido un ahorro económico significativo y/o una mejora de los procedimientos de gestión.

---

6. El Consejo Consultivo se compone, además, de tan sólo tres miembros electivos, el número más exiguo del resto de consejos consultivos.

## 2.2. Normas del Gobierno con fuerza de ley

A lo largo de 2013, la Junta de Castilla y León ha dictado tres normas con fuerza de ley, un Decreto legislativo, el Decreto legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos, y dos Decretos-leyes, el Decreto-ley 1/2013, de 31 de julio, de medidas urgentes en materia de vivienda (convalidado por las Cortes el 28 de agosto), y el Decreto-ley 2/2013, de 21 de noviembre, por el que se adoptan medidas extraordinarias de apoyo a las personas y familias afectadas por la crisis en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social (convalidado por las Cortes el 27 de noviembre).

## 3. Relaciones de colaboración

### 3.1. Con el Estado central

La Comisión de Cooperación (art. 59 EACYL) se constituye el 10 de julio de 2008 y, desde entonces, se ha reunido en 32 ocasiones. En el seno de la Comisión se crearon tres grupos de trabajo: (a) Infraestructuras: para coordinar las actuaciones relativas al Plan Plurianual de Convergencia Interior (b) Desarrollo estatutario: para preparar el traspaso de competencias de la Cuenca del Duero. (c) Seguimiento normativo, Prevención y solución de conflictos: para prevenir, evitar y resolver extraprocesalmente los conflictos de competencias entre ambas administraciones.

Lo cierto es que el Plan Plurianual de Convergencia Interior, una medida prevista en la Disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para eliminar progresivamente los desequilibrios económicos y demográficos entre las provincias y territorios de la Comunidad, no se ha ido consignando en las sucesivas leyes presupuestarias desde 2011. Tampoco el traspaso de competencias de la Cuenca del Duero, prevista en la redacción inicial del art. 75.1 EACYL, ha podido completarse, tras declarar inconstitucional este precepto el Tribunal Constitucional mediante Sentencia 32/2011, de 17 de marzo. Así pues, estos grupos se reunieron sólo (4 y 2 veces respectivamente) hasta 2010.

El grupo de trabajo que sí ha continuado reuniéndose periódicamente ha sido el de seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos. En 2013, ha celebrado cuatro encuentros, de los que han resultado siete acuerdos (en materia de disciplina presupuestaria, sanidad, integración de inmigrantes, tributos y ordenación del territorio).

### 3.2. Con otras Comunidades Autónomas

Durante 2013, el Gobierno de Castilla y León no firmó convenio o protocolo alguno con otras Comunidades, pero siguen vigentes numerosos convenios con 12 Comunidades, las limítrofes: Aragón (8), Asturias (4), Cantabria (3), Castilla-La Mancha (6), Extremadura (9), Galicia (12), La Rioja (9), País Vasco

(1) y Madrid (13), pero también otras: Cataluña (3), Islas Baleares (1) o Valencia (3). Castilla y León se halla entre las comunidades con mayor nivel de colaboración interautonómica, sobre todo en materia de prestación de servicios como la salud, la educación, los servicios sociales, la cultura y el medio ambiente.

#### 4. Conflictividad

Durante el año 2013 recayeron nada menos que diez sentencias del Tribunal Constitucional español que fueron planteadas por o contra la Comunidad de Castilla y León. Los dos asuntos principales tuvieron que ver con el traslado fuera de la Comunidad de algunos documentos del Archivo estatal de la Guerra Civil con sede en Salamanca y con la aprobación de diversas leyes singulares que autorizaban directamente la creación de un centro de tratamiento de residuos y de una “ciudad del medio ambiente”.

El primer asunto ha motivado las Sentencias 20/2013, de 31 de enero; 67/2013, de 14 de marzo; 68/2013, de 14 de marzo, y 136/2013, de 6 de junio. En la STC 20/2013, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Castilla y León contra la Ley 21/2005, de restitución a la Generalidad de los documentos incautados con motivo de la Guerra Civil española, se sienta la doctrina principal: la salida de documentos del Archivo de Salamanca es plenamente constitucional porque se trata de “dar satisfacción a institución y ciudadanos que sufrieron las consecuencias de la Guerra Civil”; de ningún modo puede calificarse como expolio (la Junta alegó que el traslado de documentos privaba al Archivo de “destino y utilidad”, es decir, era un “expolio”), ya que es una decisión legítima del legislador democrático y, además, los documentos se copian antes de trasladarlos, siendo lo importante su contenido, más que el soporte. En el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de cincuenta diputados del PP que dio lugar a la STC 68/2013, el Tribunal tuvo que enfrentarse a la cuestión de si el procedimiento parlamentario seguido para la aprobación de la Ley citada habría vulnerado la Constitución (arts. 23.1 en relación con art. 88) en la medida en que las Cortes no habían tenido la oportunidad de conocer “antecedentes necesarios” como los informes de la Junta general de archivos y del patronato del Archivo de Salamanca. El Tribunal, sin embargo, tampoco halla por esta vía tacha de constitucionalidad alguna, pues se trata de informes no preceptivos, de modo que no se habría privado a las Cámaras de los elementos de juicio necesarios para tomar su decisión. Por último, en la STC 136/2013, el Tribunal resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno contra la Ley 8/2004, de las Cortes de Castilla y León que modificaba la Ley 12/2002, de patrimonio cultural de la Comunidad, para declarar bien de interés cultural la documentación del Archivo de Salamanca, a fin de que cualquier traslado de la misma se sujetara a un régimen de autorización previa por la Consejería regional competente en materia de cultura. Como cabía prever, el Tribunal estima el recurso y considera inconstitucional la norma regional, pues invadiría una competencia estatal (archivos de titularidad del Estado, como es precisamente el de Salamanca: art. 149.1.28 CE).



De mayor alcance e interés es, todavía, la segunda gran línea jurisprudencial que se inicia en 2013 contra las leyes regionales autoaplicativas que vendrían, a ser por su contenido, en realidad, actos administrativos que, al revestir la forma de ley, impedirían el control ordinario, más denso, además, de la jurisdicción contencioso-administrativa (lesionando, por ello, el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE). En la STC 129/2013, de 4 de junio, resolviendo un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Congreso contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, el Tribunal falla que dicha Ley, que permite, en general y para el futuro, la aprobación de los proyectos regionales de infraestructuras mediante una Ley regional y que, de paso, en la Disposición adicional, aprueba ya el centro de residuos industriales de Santovenia de Pisuerga (Valladolid), es inconstitucional porque permite la sustracción del control de los tribunales contencioso-administrativos de actos que son materialmente administrativos. En virtud de esta Ley se aprobaron más tarde, con la correspondiente cobertura legal específica, los proyectos de Gomecello y de Fresno de la Ribera, que están pendientes de resolución ante el Tribunal, pero cuyo fallo cabe ya suponer.

Por su parte, la STC 203/2013, de 5 de diciembre, profundiza en esta misma línea. Esta Sentencia anula la Ley 6/2007 de Castilla y León, de aprobación del proyecto regional “Ciudad del Medio Ambiente” de Soria. No se trata, como en el caso de Santovenia de una ley autoaplicativa (“leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto”), sino de una ley singular por el supuesto de hecho que regula, ya que la Ley de ordenación de territorio permite aprobar mediante ley los proyectos y planes regionales “de excepcional relevancia para el desarrollo económico y social de Castilla y León”, mientras que en el resto de supuestos, es decir, ordinariamente, corresponde al Consejo de Gobierno el monopolio de su aprobación mediante decreto. El Tribunal observa que esta posibilidad de aprobación mediante ley de proyectos y planes regionales, y no simplemente por decreto, afecta al derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, “pues la aprobación por ley impide el control de la jurisdicción contencioso-administrativa a que se someten el resto de planes urbanísticos regionales que, por carecer de dicha excepcionalidad, son aprobados por el Consejo de Gobierno”. No se trataría de una Ley proporcionada porque: (1º) El legislador regional no ha explicitado las razones por las que entiende que la aprobación del proyecto regional mediante una ley y no por un decreto, aunque era consciente de que ello eliminaba el control de la jurisdicción contencioso-administrativa, es una medida razonable y proporcionada.

(2º) La regulación material de la Ley impugnada no presenta peculiaridad alguna con cualquier otra ordenación urbanística regional aprobada por Consejo de Gobierno. De modo que “la misma ordenación podría haberse abordado mediante una norma aprobada por el Consejo de Gobierno”. (3º) La (desde otro punto de vista sorprendente) deslegalización que prevé la Disposición Final primera de la Ley impugnada (las determinaciones urbanísticas previstas por la Ley podrían ser modificadas por decreto de la Junta de Castilla y León) “re-

suelve definitivamente la innecesaria de la intervención del legislador para la obtención de los objetivos perseguidos” (fundamento jurídico séptimo).

El resto de asuntos resueltos por el Tribunal son de menor entidad. El Tribunal consideró en la STC 23/2013 que el Estado había invadido las competencias regionales al subvencionar el directamente la construcción y equipamientos de diversos centros de personas mayores dependientes de la Comunidad (art. 32.1 Estatuto de Autonomía: competencia exclusiva de Castilla y León en asistencia social). Y, por el contrario, estimó que las competencias eran, en efecto, estatales en los conflictos de competencias planteados por la Junta de Castilla y León contra la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad (STC 69/2013); o contra la Ley 10/2006, de Montes (STC 97/2013). Finalmente, en la STC 142/2013, el Tribunal sostuvo que el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por el Ayuntamiento de Santovenia contra la Ley regional 9/2002 (antes mencionada) habría perdido su objeto como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad de la misma (mediante la STC 129/2013).