

1. Actividad político-institucional

Del año político en Castilla y León podrían, quizá, retenerse cuatro hechos. El más sorprendente es, por supuesto, el asesinato el 12 de mayo de la presidenta *popular* de la Diputación Provincial de León, Isabel Carrasco¹, mujer de fuerte carácter, investigada por algunos asuntos de corrupción (aunque sin resultados hasta el momento de su muerte) y socialmente controvertida. Inicialmente se temía que el clima de indignación ciudadana que vive nuestro país contra la clase política hubiera alimentado ideológicamente el suceso, cruzando peligrosamente la línea roja de la violencia física, pero pronto se constató que el crimen se debió a razones de venganza personal y no de corte ideológico. La presunta autora pertenecía, incluso, al mismo partido político que la víctima.

Pero los sobresaltos para la Diputación de León no terminaron con el asesinato de I. Carrasco. Su sucesor en la presidencia, Marcos Martínez, fue detenido el 30 de octubre, en el marco de la denominada “operación Púnica” por orden de un magistrado de la Audiencia Nacional². Este hecho tiene su importancia porque se trata de un caso de corrupción política, que es inusual en Castilla y León hasta la fecha (al menos, su demostración judicial).

Un tercer suceso de interés es el relativo al barrio de Gamonal en Burgos. El 10 de enero, numerosos vecinos de este barrio obrero impidieron las obras de construcción de un bulevar y un aparcamiento subterráneo en la calle Vitoria. Tras varias semanas de manifestaciones y asambleas, consiguieron que el alcalde *popular*, Javier Lacalle, renunciara a ese proyecto. Los vecinos alegaban que el dinero de esa obra debería destinarse a reabrir las dos guarderías infantiles del barrio que se habían clausurado y que no estaban dispuestos a perder plazas de aparcamiento y a pagar por aparcar, beneficiando a terceros. En el curso de las

1. Fue abatida a tiros en una pasarela peatonal del río Bernesga, a escasos metros de su domicilio, presuntamente por Montserrat González, madre de una extrabajadora de la Diputación, Triana Martínez, a la que Isabel Carrasco, según confesión de la posible autora, habría “destrozado la vida”. Las dos siguen en prisión provisional, junto con una policía local amiga de Triana M., Raquel Gago, que se enfrenta a acusaciones de colaboración y encubrimiento.

2. El 10 de diciembre ha sido puesto en libertad provisional. La instrucción sigue su curso en el momento de elaborar este Informe. Por supuesto, la Diputación eligió otro Presidente, aunque Marcos Martínez no ha renunciado a su cargo de diputado provincial (sigue siendo alcalde de Cuadros, un municipio de 2.000 habitantes del alfoz de León). El PP no siguió en este caso el protocolo habitual de apelar a la presunción de inocencia y esperar, como mínimo, al eventual auto judicial de apertura del juicio oral, sino que le exigió la baja inmediata en el partido y la renuncia a sus cargos (lo que no ha sucedido). Marcos Martínez era el colaborador más cercano de Isabel Carrasco, y vicepresidente de la institución mientras ésta la presidía.

manifestaciones hubo algunos altercados, con detenidos, y los sucesos de Gamonal tuvieron repercusión nacional. Se habló, incluso, del “efecto Gamonal³”.

Por último, hay que mencionar que la conflictiva bicefalia en la dirección del PSOE regional (O. López como portavoz del Grupo socialista en las Cortes y J. Villarrubia como secretario regional) se ha saldado con la elección, mediante primarias, el 4 de octubre de Luís Tudanca como nuevo líder regional⁴.

2. Actividad normativa

2.1. Leyes

Durante el año 2014, las Cortes de Castilla y León aprobaron 11 leyes, algunas de ellas sobre materias de tanto calado en la Comunidad como el sector agrario (Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León), la industria (Ley 6/2014, de 12 de septiembre, de Industria de Castilla y León), la prevención ambiental (Ley 8/2014, de 14 de octubre, por la que se modifica la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León), los centros museísticos (Ley 2/2014, de 28 de marzo, de Centros Museísticos de Castilla y León) o el urbanismo (Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo). Tres leyes versaron sobre la propia organización, institucional y territorial, de la Comunidad, profundizando en la reforma de la ordenación de territorio emprendida el año anterior (Ley 9/2014, de 27 de noviembre, por la que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León y se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León), en la racionalización de la Administración autonómica (Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de medidas para la reforma de la Administración. de la Comunidad de Castilla y León) y en la financiación de los entes locales (Ley 10/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Entidades Locales vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León).

La Ley 3/2014, de 16 de abril, de autoridad del profesorado, reproduce en esta Comunidad un tipo de norma que ya se había aprobado en otras. La Ley 4/2014, de 9 de mayo, crea el Colegio Profesional de Dietistas-Nutricionistas de Castilla y León. Y, por último, la Ley 11/2014, de 22 de diciembre, establece los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2015. Las cuentas aprobadas en 2014 para el año siguiente prevén un presupuesto de casi diez mil

3. Como un ejemplo de un triunfo de la participación ciudadana frente a la voluntad de los actores políticos, en el marco de la creciente desconfianza ciudadana hacia éstos, sobre todo a partir del 11/M y su “no nos representan”.

4. Frente a Julio Villarrubia. El burgalés Tudanca contaba con el beneplácito de la directiva nacional del partido. No obstante, las disensiones internas del partido parecen no estar del todo superadas. Un ejemplo: Óscar López (que, por otro lado, se había asegurado un escaño de senador por las Cortes de Castilla y León, una vez que perdió su condición de secretario de organización del PSOE) escribió el mismo día de la elección de Tudanca un mensaje en Twitter de este tenor: “Hoy, a cenar un exquisito plato frío” (en alusión a la venganza contra Villarrubia).

millones de euros, concretamente, 9.920.811.756, levemente inferior al de 2014 (un 0,37% menor). El mayor presupuesto de la Comunidad en su historia alcanzó en 2009 una cifra levemente superior a diez mil quinientos ochenta y cinco millones de euros. El mayor gasto es en sanidad (3.267.410.935 euros, el 32,81% del presupuesto total), seguido por educación (1.839.317.124, el 18,47%) y servicios sociales (834.682.032 euros, el 8,38%). Entre las tres casi alcanzan el 60% de gasto de la Comunidad (exactamente, el 59,66%). Otro dato interesante es que los gastos de personal ascienden a 3.505.900.000 euros, esto es, un 35,34% del presupuesto total.

2.2. Normas del Gobierno con fuerza de ley

A lo largo de 2013, la Junta de Castilla y León ha dictado cuatro normas con fuerza de ley: dos Decretos legislativos, uno relativo a la modificación de las condiciones de acceso y disfrute de la prestación de la renta garantizada de ciudadanía (Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero)⁵, y otro que regula el comercio en la Comunidad (Decreto Legislativo 2/2014, de 28 de agosto), y dos Decretos-leyes, referente uno a la continuidad de los servicios que venían prestando los entes locales en tanto la Comunidad no los asumiera como consecuencia de la entrada en vigor de la nueva ley estatal de Administración local (Decreto-ley 1/2014, de 27 de marzo)⁶, y atinente el otro a la aprobación de las áreas funcionales estables de Castilla y León (Decreto-ley 2/2014, de 25 de septiembre), que son los elementos centrales de la nueva ordenación del territorio de la Comunidad (Ley 7/2013).

Dos breves apuntes, de carácter formal, a esta normativa con fuerza de ley del Gobierno autonómico. Uno se refiere a la discutible técnica de suspender la aplicabilidad de una ley estatal (con la que se puede o no estar de acuerdo, pero éste es otro problema) mediante un Decreto-ley autonómico en una materia, como la local, sobre la que concurren la competencia estatal y la autonómica (tal es el caso del Decreto-ley 1/2014). Es evidente, desde otro punto de vista, que el Estado central no debería imponer unilateralmente nuevas cargas financieras a las Comunidades sin negociación previa. En cualquier caso, comienza a ser muy preocupante el alto índice de inaplicabilidad de la legislación estatal por las Comunidades Autónomas respecto de leyes importantes y utilizando diversos expedientes. Otro asunto a considerar es el relativo al Decreto legislativo 1/2014, sobre el que, como puse de manifiesto como ponente en el Dictamen 47/2014 del Consejo Consultivo de Castilla y León, se generan dudas de adecuación con el

5. Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero, por el que se aprueba el Texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León.

6. Decreto-ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos de Castilla y León, derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. A expensas de la correspondiente negociación sobre la financiación de esas competencias (ahora estatal), y en un contexto de recursos escasos y de discusión pendiente sobre el nuevo modelo de financiación autonómica, cabe suponer que la aplicación de la norma estatal se ha diferido aquí *ad calendas graecas*.

art. 17.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León en la medida en que este precepto veda la posibilidad de regular los derechos estatutarios del Capítulo II del Título I (entre ellos, el derecho a una renta garantizada de ciudadanía: art. 13.9) mediante cualquier norma que no sea una ley de las Cortes de Castilla y León.

Por otro lado, el art. 25.4 del Estatuto prohíbe la regulación de los derechos mediante Decreto-ley, por lo que el Decreto-ley 2/2013, de 21 de diciembre, que había modificado las condiciones de acceso y disfrute de la renta garantizada de ciudadanía, y que ahora va a ser objeto de refundición junto con la Ley 7/2010, ya era también de validez discutible en su momento.

2.3. *Reglamentos*

De todos los reglamentos dictados en la Comunidad en 2014, quizá puedan recordarse, por su especial significado, los siguientes. Por un lado, los sanitarios. Se está produciendo en la Comunidad una profunda re-organización del sistema de salud, como lo demuestra la reestructuración de la Atención Primaria (Decreto 5/2014, de 13 de febrero), o la constitución de las nuevas unidades de gestión clínica del servicio de salud (Decreto 57/2014, de 4 de diciembre). Por otro, los relativos a educación: la implantación de la formación profesional básica (Decreto 22/2014, de 12 de junio), la regulación del marco de gobierno de los centros no universitarios sostenidos con fondos públicos (Decreto 23/2014, de 12 de junio) o la formación permanente del profesorado de esos mismos centros (Decreto 51/2014, de 9 de octubre). En el ámbito del medio ambiente destaca el Decreto que aprueba el Plan integral de residuos (Decreto 11/2014, de 20 de marzo), y en el de servicios sociales, el reglamento que aprueba el catálogo de servicios sociales de Castilla y León (Decreto 58/2014, de 11 de diciembre). En el plano institucional, sobresalen el Decreto 8/2014, de 6 de marzo, que regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León y el Decreto 52/2014, de 16 de octubre, por el que se crea y regula el Observatorio de la Comunidad de Castilla y León, que refunde diversos observatorios anteriormente existentes, aunque el Observatorio contará con tres secciones permanentes: género, convivencia escolar y agresiones al personal sanitario.

3. Relaciones de colaboración

3.1. *Con el Estado central*

La Comisión de Cooperación (art. 59 EACYL) se constituyó el 10 de julio de 2008. 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. Sin embargo, en 2014 la Comisión no ha registrado actividad alguna.

Tampoco se ha activado en 2014 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 (la última vez que se consignó una partida presupuestaria fue en 2011).

A lo largo de 2014, se han celebrado numerosos convenios con la Administración central, entre otros, en relación con estadística agraria (27 de enero); licencia de caza y pesca única (afectando también a Madrid, Castilla-La Mancha y Extremadura, además de, por supuesto, al Ministerio de Agricultura), conservación del quebrantahuesos (24 de febrero, también interautonómico); lucha contra la economía irregular y el empleo sumergido (10 de marzo); cesión de materiales digitales destinados a la formación del profesorado (3 de junio); protección civil y gestión de emergencias (interautonómico también: 16 de mayo); o utilización por la Agencia de desarrollo regional de oficinas comerciales del Estado en el exterior (12 de septiembre).

3.2. Con otras Comunidades Autónomas

Durante 2014, el Gobierno de Castilla y León firmó los convenios con el Estado y otras Comunidades más arriba mencionados, más dos Protocolos, uno general con la Administración de Extremadura para facilitar la práctica y comercialización conjunta e interconexión del bingo electrónico (29 de mayo), y otro de colaboración con el servicio de salud del Principado de Asturias a través del Instituto Nacional de Silicosis (31 de julio).

4. Conflictividad

Durante el año 2014 recayeron cinco sentencias del Tribunal Constitucional que fueron planteadas por o contra la Comunidad de Castilla y León. Dos de ellas fueron conflictos en defensa de la autonomía local, y ambos fueron desestimados: la STC 37/2014, de 11 de marzo, y la STC 95/2014, de 12 de junio. La primera versa sobre el conflicto planteado por el Ayuntamiento de Gomecello (Salamanca) en relación con la Ley de Cortes de Castilla y León 6/2005, de 26 de mayo, sobre declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca en ese término municipal. El Ayuntamiento alegaba que se habían lesionado sus competencias en materia de urbanismo y medio ambiente por no haber podido participar en el procedimiento administrativo previo, ni poder participar posteriormente, ya que la concesión de licencias pasaba a ser competencia autonómica. El Tribunal desestima estos argumentos, recordando su doctrina de la STC 129/2013, donde sostuvo que la Ley 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, a pesar de ser “singular” y “autoaplicativa” no lesionaba la ga-

rantía constitucional de la autonomía local del Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid). El Tribunal observa que el Ayuntamiento sí pudo intervenir en el procedimiento administrativo previo y que el centro de Gomecello tiene una dimensión mucho más amplia que la municipal.

También es desestimatoria la STC 95/2014, que resuelve un conflicto de defensa de la autonomía local promovido por el Ayuntamiento de Covalada (Soria) en relación con la Ley de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del parque natural de Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión. Recordando su doctrina similar respecto de la Ley de la Comunidad de Madrid que creó el parque de la Cuenca Alta del Manzanares (STC 170/1989), el Tribunal constata que el ámbito geográfico del parque y su dimensión regional exceden, con mucho, del interés puramente local y que, en contra de lo alegado por el Ayuntamiento de Covalada, los entes locales afectados sí pueden intervenir en la gestión del parque, tanto en la elaboración de su plan rector de uso y gestión, cuanto en la participación en su junta rectora.

Es particularmente interesante la STC 162/2014, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de ocio y aventura “Meseta-Ski”. Varias sentencias de la jurisdicción ordinaria habían fallado que no se podía construir una pista de ski seco en la ladera de un cerro de Villavieja del Cerro porque ello lesionaría el art. 50.1 de la Ley estatal 43/2003, de 21 de abril, de Montes, ya que este precepto prohíbe el cambio de uso forestal de los terrenos afectados por un incendio al menos durante treinta años (para disuadir los incendios provocados), siendo así, sin embargo, que parte del terreno donde se proyectaba construir la pista había sufrido un incendio en 1999. Para eludir el cumplimiento de estas sentencias, y utilizando el mismo expediente que se usó en otros casos (empezando por el de Santovenia), la Junta de Castilla y León decidió la construcción de la pista como proyecto regional nada menos que por Ley. Pues bien, sin valorar en esta ocasión esta técnica, el Tribunal Constitucional falla que, en efecto, la Ley autonómica 6/2010 viola la legislación básica estatal que constituye el art. 50.1 de la Ley de Montes y, por tanto, declara inconstitucional y nula la Ley regional impugnada.

La STC 163/2014, de 7 de octubre, resuelve, desestimando, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de Castilla y León contra los arts. 128 y 129 de la Ley estatal de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 (en los mismos términos de la STC 76/2014, de 8 de mayo). Y la STC 176/2014, de 3 de noviembre, también se apoya en los conflictos promovidos por otras Comunidades Autónomas contra diversos preceptos del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo (SSTC 88/2014, 112/2014 y 123/2014). Se trata de sentencias que estiman parcialmente los conflictos, en relación con el art. 30.2 del Real Decreto, que otorga la competencia de gestión de las subvenciones en esta materia al Servicio Público de Empleo Estatal (el Tribunal Constitucional considera que ello invade la competencia de ejecución de la legislación laboral

que corresponde a las Comunidades Autónomas), y desestiman los demás motivos de los conflictos.