

DERECHO AUTONOMICO

COMENTARIOS AL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON

DIRIGIDOS POR
ENRIQUE RIVERO YSERN



MINISTERIO DE ADMINISTRACION TERRITORIAL
INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL

**COMENTARIOS AL ESTATUTO
DE AUTONOMIA DE LA COMUNIDAD
AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON**

COMENTARIOS
AL ESTATUTO DE
AUTONOMIA
DE LA
COMUNIDAD
AUTONOMA
DE CASTILLA Y LEON

DIRIGIDOS POR
ENRIQUE RIVERO YSERN

**MINISTERIO DE ADMINISTRACION TERRITORIAL
INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL**

© 1985 by the authors
I.S.B.N.: 84-7088-413-1
Depósito Legal: M. 33.420 - 1985
Impreso en T. (suc. Vda. de Galo Sáez)
Mesón de Paños, 6. 28013 Madrid

COLABORADORES DE LA OBRA

CASCAJO CASTRO, José Luis.
Catedrático de Derecho Político.

MUÑOZ DEL CASTILLO, José Luis.
Catedrático de Derecho Financiero.

RIVERO YSERN, Enrique.
Catedrático de Derecho Administra-
tivo.
Director.

SANCHEZ BLANCO, Angel.

Profesor Titular de Derecho Admi-
nistrativo.

VEGA HERRERO, Manuela.

Profesora Titular de Derecho Fnan-
ciiero.

PREAMBULO

«Los antiguos reinos de Castilla y León han mantenido a lo largo de los siglos una identidad histórica y cultural claramente definida dentro de la plural unidad de España. Al ejercer, por abrumadora mayoría de sus instituciones representativas provinciales y locales, el derecho a su Autonomía, en los términos que establece la Constitución española, el pueblo castellano-leonés ha expresado su voluntad política de organizarse en Comunidad Autónoma, reanudando así aquella identidad.

La Comunidad de Castilla y León, fiel una vez más a ese pasado histórico, asume con su creación y ha de orientar los actos de todas sus instituciones a la defensa de su propia identidad, de la que constituye parte inseparable el reconocimiento y respeto a la pluralidad cultural de España, así como a una más completa solidaridad de las provincias que integran dicha Comunidad, potenciando el desarrollo integral de todos los castellano-leoneses dentro de la más amplia solidaridad entre todos los pueblos de España.

El presente Estatuto de Autonomía constituye la norma institucional básica, conforme a la que se organiza la Comunidad. A través de aquél, Castilla y León recupera su máximo órgano representativo, las «Cortes», e institucionaliza como órgano superior de gobierno y administración la «Junta», a cuyo frente figura el «Presidente de la Junta de Castilla y León», elegido entre sus miembros por las Cortes y nombrado por el Rey. La necesaria unificación del poder judicial en el ámbito de la Comunidad se logra con la creación de un «Tribunal Superior de Justicia», conforme también con los preceptos constitucionales. De acuerdo con su propia tradición histórica, los Municipios y las Diputaciones Provinciales ven expresamente declarada la Autonomía que la Constitución les reconoce, al tiempo que el Estatuto establece los mecanismos adecuados que, a través de la participación de aquéllas, permitan la más amplia descentralización funcional en el ámbito de la Comunidad.

Castilla y León, consciente de su significado histórico, confía en que el proceso que inicia con el presente Estatuto conduzca a sus hombres y a sus tierras hacia metas elevadas de progreso social, económico y cultural y contribuya a la corrección progresiva de sus propios desequilibrios internos, en un proyecto común asentado en los principios democráticos de la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad y el pluralismo.

En su virtud, cumplidos los requisitos que para la iniciación del proceso autonómico establece el artículo 143 de la Constitución, la Asamblea a que se refiere el artículo 146 de la misma, en su sesión de 27 de junio de 1981, ha aprobado el proyecto de Estatuto de Autonomía de Castilla y León y las Cortes Generales aprueban el siguiente Estatuto» *:

El preámbulo de una norma jurídica con pretendido arraigo en una comunidad social debería, desde un punto de vista metodológico, responder a un contenido que conectara con las inquietudes comunitarias, que hiciera vibrar los registros de los grupos sociales que la comunidad integra. Si esta norma jurídica se concibe con carácter de referencia alternativa a la estructura institucional preexistente, la aportación de nuevos valores que ofrezcan norte al ideario alternativo, la concreción de los nuevos criterios organizativos, la delimitación de las opciones operativo-funcionales y el esfuerzo por integrar a la sociedad en un nuevo proyecto político, tenían que ser el inexcusable contenido de ese preámbulo.

El Estatuto de Castilla y León no se ajusta a esas premisas, su preámbulo, que suscitó muy reducido interés de los parlamentarios¹, incorpora añoranzas historicistas, variadas referencias a un texto constitucional de cuyas más enjundiosas aportaciones se distancia, tópicas referencias a entusiasmos institucionales, en desacuerdo con el constatable distanciamiento social para con la nueva estructura político-administrativa; incurrir en la ingenuidad de poner excesivo énfasis en unas estructuras organizativas en apariencia nuevas, y que no pueden ser calificadas como tales, porque están estructuradas desde criterios caducos; sus grandes principios carecen de concreción y sólo encuentran encarnadura cuando

* Autor del comentario: Angel Sánchez Blanco.

¹ El preámbulo del proyecto de Estatuto de Autonomía de Castilla y León, publicado en el Boletín Oficial de Cortes de 26 de septiembre de 1981, es coincidente con el preámbulo del proyecto publicado en el Boletín Oficial de Cortes de 3 de diciembre de 1982, como consecuencia de la disolución de las Cámaras en julio de 1982 y la apertura de nueva legislatura, que obligó a un segundo trámite parlamentario. El único cambio que incorpora el preámbulo del texto definitivo del Estatuto, se materializa en la inclusión de un párrafo, anteuúltimo del texto, en base a enmienda número 91 del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, acogida por el informe de la Ponencia. Boletín Oficial Cortes, Serie H, núm. 3. I. 1., de 15 de enero de 1983, p. 3617.

tienen como referencia estructuras burocráticas; incurre en la grave omisión de incorporar valores como la «solidaridad entre todos los pueblos de España» y el «reconocimiento y respeto a la pluralidad cultural de España», incuestionables y que, en consecuencia, hay que presuponer en su obviedad, pero que adquieren connotaciones hirientes cuando frente a las grandes frases y a las desproporcionadas altisonancias no se aterriza en las precarias realidades de la continua regresión, del subdesarrollo regional y se ignora a los hombres y a los grupos de la propia comunidad social y la específica problemática que condiciona, de modo negativo, su existencia.

Los juicios que se expresan quedarán justificados, de modo inmediato, y no están orientados hacia la descalificación, sino que están presididos por la incuestionable valoración de la fundamental importancia de las estructuras regionales y de que la crítica previa tiene que ser el revulsivo en el que se asiente la activación de la región castellano-leonesa y de sus grupos sociales, políticos y económicos, de modo que, aunque el punto de partida normativo sea un texto regional, intencionadamente bloqueado por intereses afines a las viejas fórmulas autoritarias y centralistas del Estado, sea posible conectar y hacer operativos los principios constitucionales de participación ciudadana y de equilibrio solidario entre grupos sociales y territorios, y los poderes públicos respeten la estricta vinculación al cumplimiento de las cláusulas que objetiven y hagan operativos los derechos económicos, políticos y sociales de los ciudadanos.

La atención a los aspectos históricos constituye el núcleo temático que mayor atención recibe en el preámbulo del Estatuto. La referencia a los antiguos reinos de Castilla y León, la fidelidad a su pasado histórico, la recuperación de su máximo órgano representativo, concretado en las «Cortes», la consciencia de su significado histórico, constituye la línea esencial del Estatuto en su preámbulo. En contraste, no pueden pasar desapercibidos datos como los siguientes:

1.º Que los límites territoriales de la Autonomía, si bien se identifican con León, sólo incluye algunas de las provincias que estuvieron dentro de los límites de Castilla, circunstancia que relativiza la entidad histórica de la Autonomía de Castilla y León como, de algún modo, permite apreciar el mismo preámbulo cuando, al mismo tiempo que insiste en el relieve histórico de la Comunidad, postula la «defensa de su propia identidad».

2.º Que las razones que están en la base de la nueva estructura regional tienen motivos más profundos en el futuro institucional que en discutibles títulos históricos, sin perjuicio del contenido cultural o histórico de nacionalismos y lenguas vernáculas, en calidad de condicionantes que no operan en la autonomía castellano-leonesa.

El relieve concedido a la circunstancia de que las instituciones provinciales y locales hayan apoyado la constitución de la Comunidad Autó-

noma, por lo que se considera «abrumadora mayoría», puede ser considerado como un espejismo cuya utilidad sólo se materializa en pretender contribuir a dar entidad a lo que realmente carece de ella. No se puede ignorar que la preautonomía y la autonomía de Castilla y León constituyen dos fases de un proceso instrumentado en medio de la más absoluta indiferencia cívica y que, ante este dato, el hecho de que las líneas políticas de los partidos hayan provocado unanimidades institucionales en la mayor parte de los Ayuntamientos y de las Diputaciones, nada dice sobre la entidad social de la preautonomía y de la autonomía de Castilla y León, sino sobre la efectividad política aunque no social, de los partidos, al margen de agregaciones y segregaciones territoriales que la misma dinámica interna de éstos ha suscitado. En esta línea, es especialmente valioso el testimonio de un testigo de excepción: el profesor Clavero Arévalo y la descripción que hace de la gestación de la autonomía castellana:

«Cuando con mis colaboradores nos planteamos la forma de enfocar a Castilla en un posible Estado de autonomías las interrogaciones no fueron pocas. La primera, ni más ni menos, fue la de si era congruente hablar de autonomía para Castilla y, en segundo lugar, qué era Castilla y cuántas Castillas existían... No era fácil de definir lo que era Castilla ni determinar cuántas Castillas debiera haber... cabía la posibilidad de ir a la autonomía de toda Castilla, pero evidentemente resultaba difícil, por la historia, por la incomunicación, buscar una identidad entre un coquense y un leonés, por poner un ejemplo... Estaba la posibilidad de establecer la autonomía de Castilla la Vieja y Castilla la Nueva. La pauta la fueron marcando los propios parlamentarios, que en sus asambleas fueron delimitando las áreas respectivas... Rodolfo Martín Villa ejercía su influencia con los de León para que, al menos en esta primera etapa, quedaran al margen de la preautonomía. Luego los santanderinos aspiraban a que su provincia cambiara su denominación por la de Cantabria y constituirse en preautonomía uniprovincial. Los logroñeses aspiraban a que la provincia se denominara La Rioja, para constituirse en preautonomía. En mi tiempo al menos, el problema de Segovia no adquirió la virulencia que iba a tener luego, después de la Constitución. Tal vez influyera en ello el que en la etapa previa a la Constitución no se reconoció el régimen preautonómico a León, Santander y Logroño...»².

El profesor Clavero completa esta descripción con lo ocurrido después de la presentación de los Estatutos de Autonomía uniprovincial para Santander y Logroño:

² CLAVERO ARÉVALO, M.: *España, desde el centralismo a las autonomías*, Edit. Planeta, Madrid, 1983, pp. 76-79.

«... No se creyó oportuno rechazarlos, ya que habían sido elaborados por los propios partidos que dominaban las Cortes. La posibilidad del reconocimiento de Cantabria y La Rioja como Comunidades Autónomas facilitó el deseo de otras provincias como Segovia a intentarlo»³.

La sencilla y solvente síntesis del profesor Clavero ilustra, de modo muy claro, sobre la improcedencia de insistir, en exceso, sobre la infraestructura histórica de la autonomía castellano-leonesa y sobre el cualitativo relieve de las abrumadoras mayorías conseguidas en sus instituciones representativas para el ejercicio del derecho a la autonomía. Por el contrario, los datos aportados, y los que tendremos ocasión de aportar al comentar el artículo 2.º del Estatuto y analizar la problemática del ámbito territorial de la Comunidad, contribuyen a precisar el modesto punto de partida de la autonomía de Castilla y León, cuya problemática y accidentada gestación debiera haber soslayado la grandilocuencia verbal y haber centrado, de modo escueto, el punto de partida y su situación funcional en la regionalización del Estado y en los objetivos a cumplir.

El énfasis con el que se trata la estructura institucional de la Comunidad, hace sentir el desenfoque que preside el diseño de su entramado organizativo: la conexión historicista entre la estructura de un órgano legislativo de nuevo diseño y la idea de que con él «Castilla y León recuperan su máximo órgano representativo, las "Cortes", no deja de ser una inoperante salva desconectada de voluntarismos sociales, que nunca se plantearon el «recuperar» ninguna institución de pasados siglos y que está en acusado contraste con la falta de voluntarismo político para hacer operativas estructuras colegiales representativas menos complejas, como es el caso de las Diputaciones Provinciales.

No obstante, el mayor contraste, entre el relieve que se quiere prestar a los órganos de la Comunidad Autónoma y lo que es su limitado contenido estatutario, encuentra particularización en el dato de que, según tendremos ocasión de apreciar con posterioridad, son el calco del diseño organizativo centralista y, en consecuencia, tienen el riesgo de reproducir, a nivel regional, los defectos organizativos y funcionales propios de las estructuras centrales, lo que implica reducir el potencial innovador de lo que debiera ser la alternativa regional a las arcaicas y disfuncionales estructuras del Estado centralista. El problema que suscita el desenfoque organizativo en las instituciones de la Comunidad es inquietante, en especial, por un motivo: el contraste, entre la inspiración de nuestro texto constitucional de 1978 en la Constitución italiana de 1947 y la intencional ignorancia de las experiencias regionales italianas, cuyos estatutos de autonomía han estado orientados por una generosa interpenetración entre instituciones públicas y organizaciones sociales, con el diseño de mecanismos, como el de la iniciativa legislativa popular, el

³ CLAVERO ARÉVALO, M.: *Ob. cit.*, pp. 84-85.

referéndum abrogativo o consultivo, las preguntas e interpelaciones ciudadanas o interadministrativas ante los órganos políticos o administrativos de la región; el relieve institucional concedido a las asociaciones, sindicatos, organizaciones profesionales y organizaciones empresariales, dando con ello explícito contenido a los principios institucionales de participación; el imaginativo diseño de una estructura colegial administrativa, orientada por la idea de representación de los intereses sociales, que comienza por otorgar mayor relieve institucional a los Consejos Regionales, en calidad de órganos representativos, que a los órganos unipersonales o colegiales ejecutivos y devuelve el protagonismo a los órganos de composición de intereses, en intencional menoscabo de irreflexivas líneas de acción, tradicionalmente protagonizadas por los órganos ejecutivos, que preconducen, cuando no anulan, la operativa de los órganos colegiados representativos⁴. Todas estas aportaciones se eluden y, en su lugar, se incorporan los caducos esquemas de las viejas estructuras centralistas y, en último extremo, autoritarias, ya que, aunque tengan el contraste del voto democrático plesbicitario, bloquean las técnicas de participación institucionalizadas.

Según lo expuesto, se debe tener conciencia de que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León actualiza el riesgo de que la nueva estructura político-administrativa no aporte nada a la solución de la crisis social, económica y política de la Región. La sensibilidad ante este riesgo debiera de incrementarse si se considera que, a nivel burocrático, la identidad de medios materiales, personales y presupuestarios, en base a la técnica de transferencias, constituye el inmediato punto de arranque de la actual autonomía regional y si, en coexistencia con este dato, no concurren alternativas políticas nuevas que saquen a las estructuras burocráticas preexistentes de sus inercias históricas, la alternativa regional de Castilla y León podrá llegar a ser, pese a los entusiasmos sin contenido del preámbulo de su Estatuto, una frustración histórica más o, en términos más sencillos, una ocasión perdida desde el objetivo de adecuar las estructuras organizativas públicas a una más óptima satisfacción de las necesidades de los individuos y de los grupos sociales que integran la comunidad regional castellano-leonesa.

La incorporación de principios jurídico-políticos contenidos en el texto constitucional constituye un último rasgo caracterizador del preámbulo del Estatuto de Castilla y León, pero esta incorporación se caracteriza por ser parcial y por no determinar las líneas específicas que den contenido a los principios enunciados. La conexión de los principios democráticos de libertad, justicia, igualdad, solidaridad y pluralismo, con la idea de conducir a los hombres y las tierras de Castilla y León «hacia

⁴ En calidad de afortunada síntesis comparada sobre la problemática regional italiana, el estudio de CHELI, E.; DE SIERVO, V.; STANCANELLI, G.; SORACE, D., y CARETTI, P.: *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, Giuffrè, Milano, 1972.

metas elevadas de progreso social, económico y cultural» es muy inconcreta y no contribuye a su mayor determinación el marcar el objetivo de la «corrección progresiva de sus desequilibrios internos». Todo es demasiado inconcreto y etéreo en el preámbulo, y como con posterioridad habrá ocasión de apreciar, al considerar el articulado del Estatuto, faltan específicos mecanismos para dar contenido a los grandes principios, cuya virtualidad nunca deriva de su solo enunciado, aunque se pretenda mayestático. Para justificar lo expuesto y desde el específico nivel del ejemplo, se deja sentir la ausencia de precisos mecanismos de programación que hagan posible aportar contenidos reales al objetivo de la corrección de desequilibrios internos, lo que exige, no sólo la incorporación al ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de competencias programatorias, sino de los criterios metodológicos de la programación, de modo que sea la sociedad la que incorpore sus objetivos y opciones sin ser subrogada por tecnoestructuras de gabinete y, precisamente, desde esta metodología comunitaria, de incorporación de la sociedad a las estructuras político-administrativas, llama la atención que el principio de participación de los individuos y de los grupos sociales en la vida política, económica, cultural y social, que tan generoso desarrollo ha tenido en la Constitución⁵, sea sesgado en el Preámbulo del Estatuto de Autonomía de Castilla y León por la, en este caso, más puntual referencia de la participación de las Diputaciones Provinciales y Municipios en la idea de descentralización administrativa. Bien está la integración de Diputaciones y Ayuntamientos en la encarnadura de la idea de descentralización orgánica y operativa del Estado, pero la interrogante que hay que suscitar es en qué nivel de participación en las actividades públicas se sitúa a los sindicatos, a las organizaciones profesionales, a las organizaciones patronales, a las asociaciones, a las mismas corporaciones de Derecho público, a las Universidades en cuanto integradoras de heterogéneos y polivalentes colectivos profesionales de amplia incidencia en las actividades sociales y económicas... Es posible que el culto a los principios, innegables y no relativizados, sólo se haya querido hacer desde frontispicios o desde altares sin fieles, o desde pódiums menospreciativos de los posibles afectos, pero cabe recordar que, en la raíz de la alternativa comunitaria regional, está el ofrecer una nueva respuesta institucional al ejercicio del poder centralizado, con la incorporación de los grupos sociales y con el arrumbamiento de las viejas técnicas de gestión, de modo que se sustituyan los autoritarios criterios monocráticos por los pluralistas y participativos criterios colegiales y que, con ellos, la idea de democracia, sólo condicionada por un ejercicio de poder otorgado por plesbicito, se sustituya por la democracia con un ejercicio de poder participado y corresponsabilizado.

⁵ En particular, artículos 9.2, 23, 51.2, 125, 129.2. Sobre el tema SÁNCHEZ MORÓN, M.: *La participación del ciudadano en la Administración pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

La circunstancia de que el Estatuto de Castilla y León haya sido un texto con segundo trámite parlamentario —después de superados los más graves problemas de la transición política y con la existencia de un valioso capital político para opciones políticas que se definían como alternativas— debían haber contribuido a invertir parte de ese capital en la Comunidad Autónoma más problemática, para intentar salvar sus contradicciones y hacer ver y sentir la funcionalidad —sin historias— de la solución político-administrativa de las autonomías. No ha sido así y se ha optado por asimilar el Estatuto de Castilla y León a las reservas institucionales que, desde la LOAPA, han uniformizado los estatutos autonómicos y bloqueado la incorporación de aportaciones diferenciadas, en calidad de rasgo que, por sí, corresponde a todo proceso que se quiera definir como plural y comunitario.

No obstante, la puerta aún está abierta. La circunstancia de que el Estatuto de Castilla y León no haya incorporado esos aspectos, no impide que se pueda realizar desde la práctica política de la Comunidad Autónoma. No hay previsión estatutaria, pero tampoco hay prohibición estatutaria. Quizá pueda considerarse un exceso el pretender el parangón del Estatuto de Castilla y León con textos constitucionales de prestigiosos Estados que, con un punto de partida deficiente en su texto constitucional, fueron capaces de tener el ingenio de interpretarlo y desarrollarlo con imaginación. Sin embargo, no es desorbitado estimar que la experiencia puede reproducirse y, pasados los miedos institucionales de la transición y superados los lógicos problemas de la inexperiencia en el ejercicio del poder que el tránsito político ha provocado, quizá sea la hora de saber descubrir y aprovechar la oculta potencialidad de una sociedad intencionalmente relegada del poder político durante muchos decenios para que éste se potencie y al tiempo se prestigie con la íntima colaboración de su sociedad.

En el momento actual sólo es posible constatar, en contraste con los excesos verbales, las imprecisiones, las premeditadas ausencias y la disfuncionalidad que caracterizan el Preámbulo del Estatuto de Castilla y León. Esta primera e importante referencia estatutaria ratifica autorizados criterios doctrinales que han valorado las razones de la falta de textura del hecho autonómico sin que estos datos, puramente fenomenológicos, permitan obviar la necesidad radical de las nuevas estructuras regionales, de tal modo que los principios básicos del texto constitucional encuentren oportuna y adecuada materialización y, de este modo, hacer operativo el modelo de Estado Autonómico, alternativo de las viejas estructuras autoritarias centralistas.

Con atención a los referidos juicios doctrinales y desde la perspectiva castellano-leonesa es de lamentar la plena validez de la certera apreciación valorativa del profesor García de Enterría, al estimar que «la elaboración y aprobación de los Estatutos se ha realizado sin grandes entusiasmos y ni siquiera acaso con la consciencia de estar participando de

un hecho trascendente»⁶. La causa de esta situación la contribuye a explicar el profesor Clavero Arévalo, con datos fácticos elocuentes: en la fase preautonómica, la indefinición de casi todos los partidos políticos en cuanto a las grandes líneas y detalles técnicos del fenómeno regional y autonómico y la falta de debate interno y externo de la política sobre el tema y, en la fase autonómica-postconstitucional, la inexistencia de definición de una política al respecto, por falta de un debate, en profundidad, en el seno de los partidos, sobre la política autonómica a seguir⁷.

Los criterios expresados, con sus graves implicaciones políticas y sociales, pueden explicar los defectos imputados al Estatuto de Castilla y León y su refugio en el historicismo y en la semántica, en contraste con la rotunda afirmación del mismo profesor Clavero de que «el regionalismo no es histórico, porque está basado en la eficacia y en la profundización de la democracia y en la lucha frente al subdesarrollo desde la base de un poder político regional»⁸. Difícil tenía que ser para la gestión política del expresado profesor mantener esa alternativa, como consecuencia no sólo de la falta de un poder político regional —a salvo de algunas autonomías periféricas— sino de la falta de opinión de los mismos partidos nacionales, y por ello se puede explicar el inevitable arbitristismo y las notables dificultades de cualquier iuspublicista en el momento de elaborar proyectos de normas estatutarias sin una decantada opción política. La razón que puede justificar esta problemática tiene su causa: en menos de cinco años la clase política ha tenido que asimilar el tránsito de un Estado autoritario a otro democrático, conectado, en su diseño constitucional, a avanzados criterios pluralistas, y eso implica forzar, en exceso, las instituciones sociales y políticas.

En este sentido, no se puede ignorar el dato de que el proceso político español ha tratado de superar, en pocos años, fases de evolución que en otros Estados centralizados ha significado períodos temporales seculares. Incluso el más dinámico proceso político italiano ha podido contar con los más sólidos fundamentos de una tradición constitucional con origen en 1947 y una tradición regional radicada también en los últimos años de la década de 1940 —para las regiones de estatuto especial— que fundamentan la posterior experiencia institucional de las regiones de estatuto ordinario en el inicio de la década de 1970, períodos temporales que, sin embargo, no ha impedido que la doctrina italiana haya añorado *tempi* más lentos para el proceso regional⁹.

No obstante, el reto de intentar la regeneración institucional, quemando etapas que permitan superar distancias y homologarnos con los Estados de la sociedad postindustrial, exige, tanto ser consciente de las difi-

⁶ Prólogo a la obra de CLAVERO ARÉVALO, M.: *Ob. cit.*, p. 9.

⁷ CLAVERO ARÉVALO, M.: *Ob. cit.*, pp. 27, 116, 118 y 121.

⁸ CLAVERO ARÉVALO, M.: *Ob. cit.*, p. 34.

⁹ BALDASARRE, A.: «Rapporti tra regione e governo: I dilemi del regionalismo», *Le Regioni*, núms. 1/2 (1983), p. 45.

cultades, hasta el extremo de disculpar las desviaciones, como exigentes en el horizonte homologador y, en esta línea, el contraste continuo que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León tiene que tener, debiera estar colocado en el nivel en que se sitúan las más avanzadas propuestas institucionales, con la finalidad de lograr el objetivo de conectar sociedad y Estado, en la consciencia de que corresponde a los poderes públicos territoriales la búsqueda de una solución para resolver la contradicción de que los textos constitucionales afirman el Estado social de derecho pero organizan y desarrollan el orden constitucional según el modelo tradicional del Estado liberal, de tal modo, que, con ello, se encuentre efectiva encarnación organizativa y operativa a la idea de Estado social y democrático de derecho, expresada en el artículo primero de nuestro texto constitucional, con el consecuente abandono de la falsa e idealista construcción del Estado como entidad distinta de la sociedad y el reconocimiento del pluralismo ideológico, social y económico de la comunidad social¹⁰.

Este objetivo debe ser asumido, aunque el nivel de problemas concurrentes esté más alto que el materializado en la falta de debate interno de los partidos, con el que concurre la fuerte crisis de las instituciones administrativas¹¹, la consecuente ambigüedad de los estudios administrativos y la carencia —más grave— de una teoría coherente de la organización y del funcionamiento del Estado...¹², carencias que, sin embargo, exigen asimilar la teoría de que los Estatutos tienen dos almas: la que procede de su elaboración autónoma y la aceptada del exterior¹³, de donde hay que incorporar las esperanzadoras experiencias que han estudiado las

¹⁰ PAREJO ALFONSO, L.: *Estado social y Administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, Madrid, 1983, pp. 44, 67-81. Con referencia a la doctrina italiana y con valoración específica de la problemática regional, BARTOLE, S.: «I rapporti tra Stato e Regioni nella piu recente legislazione nazionale», *Le Regioni*, núms. 1/2 (1977); BERTI, G.: «Le appanante ideologie dei progetti di riforma dell'Amministrazione locale», *Le Regioni*, números 3/4 (1978); BENVENUTTI, F.; CUOCOLO, F.; SCUDIERO, M.: *La Costituzione fra attuazione e revisione. Lo Stato in una società pluralista*, Giufre, Milano, 1983, y MARAFFI, M. (a cura de): *La società neo-corporativa*, Il Mulino, Bologna, 1981.

¹¹ Recientemente y desde la doctrina española, MARTÍN-RETORTILLO, S.: *El reto de una Administración racionalizada*, Civitas, Madrid, 1983; PAREJO ALFONSO, L.: *Estado social y Administración pública...*, cit., pp. 98-99. Desde la doctrina y práctica administrativa italiana, GIANNINI, M. S.: «Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato-Ministro per la Funzione Pubblica», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 3 (1982); BARTOLE, S.; BERTI, G.; CHELI, E.; CORSO, G.; LEVI, F.; MEROSI, F.; OTTAVIANO, V.; PASTORI, G.; PIZZORUSSO, A.; POTTSCHNIG, U.: «Impresioni sul rapporto del Ministro Giannini sui problemi dell'amministrazione dello Stato», *Le Regioni*, núm. 3 (1980).

¹² PAREJO ALFONSO, L.: *Estado social y Administración pública...*, cit., p. 95; PASTORI, MORISI: «Sulla questione regionale, Giornate di studio dell'Isgre, recensión L. Coen», *Le Regioni*, núm. 6 (1983), pp. 1066-1070 y pp. 1079-1080.

¹³ SERRANI, D.: *Commento allo Statuto della Regioni Marche*, Giufre, Milano, 1972, pp. 14-15.

instituciones vivas en otros Estados y que, en algún caso, se han situado al nivel de ofrecer, con incuestionable mayor tradición institucional que el caso español, la alternativa regional al modelo constitucional o, al menos, a la práctica constitucional¹⁴, y ello sin el menor apego a posibles glorias históricas precedentes, con la mirada puesta, en este sentido, en el ejemplo de los Estatutos regionales italianos, que con el propósito de materializar los principios base de la Constitución para sus comunidades sociales, ignoran los condicionantes históricos, salvo uno, el Estatuto de Calabria, cuyo artículo 3,1, se propone el sano objetivo de «rescatar Calabria de su histórico retraso»¹⁵.

El rescate del histórico retraso de Castilla y León debiera constituir el único alegato que se distanciara de la realidad y que, mediante el puntual análisis de sus estructuras económicas, sociales y político-administrativas, hiciera posible particularizar objetivos alternativos al precario punto de partida que en estos momentos materializa la situación de la Comunidad social y política de Castilla y León.

¹⁴ AMATO, G.: *Commento allo Statuto della Regione Lazio*, Giufre', Milano, 1972, pp. 4-5; MERLONI, F.: «La riforma del governo locale e regionale nei paesi mediterranei», *Rivista Trimestrale de Diritto Pubblico*, núm. 3 (1983), p. 777.

¹⁵ Ley 22 de mayo de 1971, núm. 519.

TITULO PRELIMINAR

DISPOSICIONES GENERALES *

El Título preliminar del Estatuto de Castilla y León, apostillado o substituido desde la idea de Disposiciones Generales, está concebido con un esquematismo que parece orientado por el desagradable propósito de tener que asumir un imprevisto trámite. Es tributario de una estructura que parece diseñada como Estatuto tipo, de tal modo que pudiera ser válido para cualquier Comunidad Autónoma con sólo cambiar los términos locacionales que incorpora. El condicionante expresado lleva anejo el que la frialdad de su concepción implica un distanciamiento del entorno socioterritorial, su desconexión de los específicos problemas comunitarios y, en contraste con el fenómeno de desagregación que está latente en la Comunidad Autónoma, no aporta el más mínimo componente, emotivo, estructural o funcional, que intente aglutinar las unidades en dispersión. La carencia de concreción de objetivos y de principios institucionales se deja sentir y su contenido se limita a las referencias formales al encuadre constitucional, personalidad jurídica, ámbito territorial y personal, sedes, emblemas y banderas. Se nota la ausencia de líneas directrices, sólo intuibles a través del retorcido mecanismo del último precepto del título preliminar (art. 7.º) que, con su enmarque en los «derechos y libertades de los castellano-leoneses», permite intuir que la materialización de esos indeterminados derechos y libertades que postula no pueden tener más contenido que el derivado de su particularización en derechos económicos sociales, ya que los políticos generales los garantiza el propio Estado con directo apoyo en la Constitución, circunstancia que obliga a que, para dar corporeidad a esos derechos, la Comunidad Autónoma tenga que particularizar objetivos y técnicas de acción política y administrativa dentro del ámbito de sus competencias. No obstante, esta técnica interpretativa no permite ignorar que, en último tér-

* Autor del comentario: Angel Sánchez Blanco.

mino, el referido artículo 7.º sólo puede ser considerado como precepto estatutario en cuanto lo incluye el Estatuto de la Comunidad Autónoma, siendo oportuna esta precisión relativizadora, por el dato de que el precepto no es sino transcripción del artículo 9,2 de la Constitución que ya impone, *in genere*, a todos los poderes públicos y, entre ellos, a las Comunidades Autónomas constituidas, su contenido y, por tanto, la técnica de copiar los preceptos constitucionales no puede ser calificable —siguiendo al mismo Tribunal Constitucional— sino como desafortunada técnica normativa¹ que, con desacierto, relativiza el propio texto constitucional y, por añadidura, elude la obligación que deben asumir los Estatutos, de desarrollar y concretar el diseño matriz del texto constitucional.

La desgana institucional que el Estatuto destila: la carencia de ideas, la desconexión del medio social, la inoperante configuración de sus estructuras administrativas..., no son deslindables del distanciamiento de la dinámica de la sociedad y de la misma Administración local y no se pueden considerar lejanos del recelo ante la nueva estructura del Estado, en calidad de trasunto último en el que las viejas estructuras autocráticas polarizan sus objeciones, reservas, resistencias e, incluso, activas reacciones.

Un síntoma, que se verá ratificado por otros datos complementarios, se encuentra en la identificación de los únicos objetivos explicitados de la Comunidad Autónoma a los puntos de referencia económicos, sistemáticamente situados en el título III del Estatuto, intitulado Economía y Hacienda, y en cuyo artículo 32 se especifican los «principios de política económica» que orientarán la actuación económica de la Comunidad Autónoma. Los valores que este precepto introduce van más allá de estrictos principios económicos y hacendísticos, contienen unos claros criterios políticos, con mayor índice de repercusión social que trascendencia cuantitativa. En esta línea está el objetivo de consecución de pleno empleo, el aprovechamiento y potenciación de los recursos, el aumento de la calidad de vida y la solidaridad interregional, con la prestación de atención prioritaria al desarrollo de las provincias y las zonas más deprimidas, relación de puntos que agotan el contenido del primer párrafo del artículo 32 y que encuentran complemento en el criterio político expuesto en el tercero y último párrafo del mismo precepto, al especificar las opciones preferentes por la agricultura, la ganadería y las zonas de montaña. Sin perjuicio de la posterior consideración de su contenido, es obligado llamar la atención sobre el dato de que los objetivos político-comunitarios contenidos en el precitado artículo no se incluyan en el Título Preliminar del Estatuto, sino que se vean relegados a su Título III, de tal modo que su posible consideración como objetivos de la Comunidad Autónoma, en cuanto integradora de sociedad y poderes públicos —estos últimos en el

¹ STC 18 diciembre 1981, «BOE» 14 enero 1982, Ponente Sr. Truyol Serra; STC 10/1982, 23 marzo, «BOE» 21 abril 1982, Ponente Sr. Truyol Serra; STC 76/1983, 5 agosto, Ponente Sra. Begué Cantón.

espectro Administración local, provincial y autonómica—, son relativizados por su consideración como una competencia del ejecutivo de la Comunidad, en cuanto responsable de la particularización y ejecución de su política económica, lo que tiene como consecuencia la desvalorización de pasar de objetivos programáticos, proyectados hacia la vertebración de todos los intereses y expectativas que concurren en la Comunidad, a ser un punto de referencia en la vertebración de la actividad de un órgano administrativo comunitario, con lo cual la minusvalía presenta la doble perspectiva del ámbito objetivo de referencia, que pasa del objetivo político general a punto de referencia sectorial y objeto de particular subjetivación, con la paralela degradación que supone el pasar de referencia pluriorgánica a referencia mono-orgánica, con la posible interferencia, ante concretas demandas o reivindicación de competencias vinculadas a esos principios, de legitimaciones conexas a las competencias administrativas en materia de política económica dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma.

El contraste que en este sentido presenta el Estatuto de Autonomía de Castilla y León con otros Estatutos Autonómicos es sensible, y en particular con los Estatutos de Andalucía, Extremadura y Castilla-la Mancha, sin olvidar los de Asturias, Murcia y Canarias, como referencias estatutarias en las que la expresión de los objetivos adquiere particular relieve, materializan la razón de ser de la Comunidad Autónoma y alientan su estructura y funcionamiento. Con ello, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León se margina de los contenidos esenciales a incorporar por el título preliminar, cuyas normas, en términos de Cheli, son definitorias y más que preliminar tienen que ser conclusivas. Porque su lectura tiene que ofrecer la síntesis de los trazos esenciales conectados al modelo autonómico, cuya característica nuclear es que no es neutral y está definido por una ideología institucional que se materializa en ser instrumento de ruptura del núcleo centralista y burocrático por la búsqueda de una eficiencia no sólo administrativa, sino democrática. Por ser una alternativa al parlamentarismo tradicional en cuanto tiene que particularizar instrumentos de inserción del factor comunitario en la elección de dirección política lo que, en último extremo, implica un método nuevo de gestión del poder político que el título preliminar del Estatuto tenía que incorporar y no incorpora² y que, con fortuna, orienta los Estatutos Regionales Italianos. En ellos late su condición de instrumentos para reformar el Estado, con el propósito de sustituir las estructuras preexistentes por una organización descentralizada distinta, constreñida a funcionar con módulos nuevos³ y con unos contenidos que no son ni mera-

² CHELI, E.: *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, cit., pp. 4 y 12. Vid. ítem la síntesis de S. MUÑOZ MACHADO sobre las implicaciones de las normas programáticas en los Estatutos de autonomía, en *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1983, pp. 302-306.

³ AMATO, G.: *Commento allo Statuto della Regione Lazio*, cit., p. 5.

mente, ni estrechamente repetitivos de una sustancia ya expresada en el dictado constitucional ⁴, aunque, con mayor precisión, sea factible afirmar que están orientados por la búsqueda de fórmulas fieles a los principios básicos de la Constitución, por encima de la hojarasca de inoperantes estructuras jurídico-formales ⁵. En esta línea está la explícita alternativa regeneradora de preceptos estatutarios, como el punto tercero del artículo primero del Estatuto toscano, conforme al cual la Región Toscana

«se sitúa en el ordenamiento constitucional de la República Italiana como instrumento de descentralización del poder, de refuerzo de la democracia y de promoción de las autonomías locales» ⁶.

O los propósitos del artículo 1,2 de la Región de Umbría, que asume el objetivo, en la parte final del precepto, de la

«renovación democrática de las estructuras del Estado» ⁷,

criterio que, con pequeñas variantes terminológicas, expresan también los artículos 1,2 de los Estatutos de Emilia-Romagna ⁸ y Molise ⁹ y que, en el mismo numeral del Estatuto de la región de Abruzzo, explicita, con propósito de señalar raíces últimas, el objetivo de

«promover la renovación y el desarrollo democrático de la sociedad y del Estado» ¹⁰.

Aspiraciones claramente alternativas que se complementan o desarrollan en la estricta particularización de objetivos sectoriales, producto de la previa diagnosis de la realidad económico-social de la Comunidad regional y que hacen posible, desde la lectura de estos casuísticos preceptos, particularizar cada región, sin conocer su nombre, como consecuencia de que ofrecen puntuales respuestas a los componentes particularizadores y diferenciales de cada Comunidad. Estos objetivos programáticos muestran, en términos de Cuocolo, que el legislador estatutario no ha huido, porque no lo hubiera podido hacer fácilmente, de la tentación «constituyente» que ha caracterizado la primera fase de la vida de las regiones y que ha incitado a adoptar fórmulas de *preñante* significado político, como inexquívica materialización de la voluntad de contribuir a reformar el Estado, en respuestas a expectativas y esperanzas largamen-

⁴ CHELI, E.: *Ob. cit.*, p. 4.

⁵ MERLONI, F.: «La riforma del governo locale...», cit., p. 778.

⁶ Ley 22 de mayo de 1971, núm. 343.

⁷ Ley 22 de mayo de 1971, núm. 344.

⁸ Ley 22 de mayo de 1971, núm. 342.

⁹ Ley 22 de mayo de 1971, núm. 347.

¹⁰ Ley 22 de mayo de 1971.

te cultivadas, frente al deterioro, cada vez más notorio, de las instituciones públicas centrales y locales ¹¹. Expresión de voluntarismo político que, en último extremo, contribuye a confirmar los principios constitucionales y a su mismo enriquecimiento por los contenidos y perspectivas nuevas que aportan a los programas generales de acción regional que particularizan los Títulos Preliminares de los Estatutos italianos. Que han sido calificados como documento de contestación política frente a incumplimientos históricos del aparato estatal, contestación que contribuye a reafirmar los principios constitucionales, desde una interpretación evolutiva ¹² que cuenta con el poderoso instrumentos de reconocimiento de la participación social en las estructuras regionales. Técnica que, a su vez, implica la completa institucionalización de la representación de intereses y que se orienta a suplir la ineficacia, casi irremediable del Parlamento, y por consiguiente del principio de la representación política que está en la base. Aspecto que no puede considerarse incompatible con la revitalización del órgano representativo y del sistema político completo, mediante un nuevo modo de gestión del poder, que consiste en la inserción de los grupos sociales y de las mismas Administraciones territoriales menores en el procedimiento de formación de la voluntad política. Lo que implica que la alternativa regional de la participación no sea una mera solución, con atención a simples criterios de eficiencia, sino una fórmula pensada para conseguir la articulación democrática de los centros de imputación de la decisión política ¹³, técnica participativa que se concibe como colaboración sistemática y no ocasional en los procedimientos de decisión y que, en abierta discrepancia con los esquemas del régimen representativo tradicional, pretende dar el salto cualitativo de la democracia representativa a la democracia participativa, relegando la concepción iluminista en virtud de la cual se delega a otros el ejercicio del poder ¹⁴.

Convicción participativa que encuentra especial fuerza en algunos Estatutos, del que puede ser oportuna muestra el Estatuto de Liguria en cuyo artículo octavo se establece:

«la Región reconoce la participación de los ciudadanos en la elección, dirección y verificación de la actividad de los poderes públicos como elemento cualificante del desarrollo democrático» ¹⁵.

¹¹ CUOCOLO, F.: *Commento allo Statuto della Regioni Liguria*, cit., p. 140.

¹² CHELI, E.: *Ob. cit.*, p. 23.

¹³ CARETTI, P.: *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, cit., p. 491.

¹⁴ ZAMPETTI, P. L.: *La partecipazione dei cittadini al potere politico*. Atti III Convegno di Dottrina dello Stato, Milano, 1970, p. 6, y «Democracia representativa y democracia participativa», en el volumen *La Participación en el mundo político*, Unión Editorial, Madrid, 1970, pp. 20-26.

¹⁵ Ley 22 de mayo de 1971, núm. 341.

O en el Estatuto Veneto, cuyo artículo tercero se expresa sin reservas:

«la Región tiene por fin la afirmación de la persona humana y la participación de todos los ciudadanos en la organización política, económica y social de la República».

El contraste entre lo expuesto y el insatisfactorio esquema rector del título preliminar del Estatuto de Autonomía de Castilla y León es notorio, con efectos inducidos sobre todo el Estatuto. A ello no son ajenos los problemas subyacentes a la accidentada trayectoria autonómica de Castilla y León; las repercusiones indirectas sobre los precarios esquemas de la autonomía castellano-leonesa de los problemas suscitados, en los partidos estatales, como consecuencia de las tensiones provocadas por las autonomías periféricas, ni es ajena a la precariedad en medios, personas e ideas de los mismos partidos, sin que esto implique el menoscabo —como ya señalábamos— ni la menor relativización de unas estructuras políticas azuzadas por las fuertes tensiones de una compleja transición política. Desde los factores reseñados se pueden justificar deficiencias, pero no el distanciamiento de la descalificación global, sino la colaboración valorativa, que en ocasiones tendrá que ser crítica, que no aspira sino a concitar la reflexión sobre el posible deber ser, planteamiento que no está distante de significativos criterios ya vertidos sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla y León como es el caso del expresado por el diputado señor Madrid López, en calidad de portador del Grupo Parlamentario Socialista en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, en la sesión con la que finalizó el dictamen del Estatuto, en su primera discusión parlamentaria, en diciembre de 1982:

«Yo creo que hemos cumplido un trámite; que no hemos aprobado un Estatuto sino que nos hemos aproximado y hemos discutido aspectos en los que en algunos casos nos hemos puesto de acuerdo y otros en los que todos los grupos o por lo menos los grupos de la oposición mantenemos vivas una serie de enmiendas que vamos a mantener...»¹⁶.

La metodología transcrita pudo sólo materializarse en un incremento de competencias para el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, como consecuencia de la segunda tramitación parlamentaria que tuvo el proyecto, por efecto de la disolución de las Cámaras en julio de 1982. Como bien reflejó el mismo parlamentario, y primer Presidente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en las palabras finales que pronunció en la sesión del Congreso en la que se aprobó definitivamente el Estatuto de Autonomía de Castilla y León:

¹⁶ Boletín Oficial Cortes. Diario de Sesiones de la Comisión Constitucional núm. 97 (1982), Sesión 21 de junio de 1982, pp. 4282-4283.

«... hoy ofrecemos a los grupos políticos aquí representados y sobre todo a los hombres y mujeres de Castilla y León, la posibilidad de decir que hemos recibido un texto malo y los hemos convertido con la colaboración también incluso de los abstencionistas en un buen instrumento. Hoy el Estatuto de Castilla y León es un buen instrumento, lleno de competencias, y no tenemos petulancia en este sentido, pero tampoco complejo de inferioridad»¹⁷.

La cualificada descalificación que el Estatuto de Castilla y León recibe en junio de 1982 y el salto cualitativo que para el mismo Estatuto implican los matices competenciales introducidos en el segundo trámite parlamentario, que lo mutan de «texto malo» a «buen instrumento», términos, estos últimos, como se habrá observado, objeto de reflexiva reiteración, permiten y obligan a acoger el Estatuto de Autonomía de Castilla y León con reservas pero, al tiempo, con la conciencia voluntarista de los instrumentos que si, *per se*, no lo son todo, tienen el incuestionable valor de poder ser el componente transformador y, en virtud de la voluntad de consecución de unos objetivos, que inicialmente no pudieron ser conseguidos, con apoyo precisamente en ese instrumento, llegar a legitimarse, ni más ni menos, que por su utilidad instrumental. En la reflexión de los partidos —añorada por el profesor Clavero— que si en su momento no pudo ser, ya puede contar con condiciones mejores para ser posible; en evitar la fuga estatutaria hacia el tema de las competencias, en calidad de aspecto que ha constituido la preocupación especial de la doctrina administrativa¹⁸ y que ha dado al tema regional una perspectiva de eterno conflicto entre instancias públicas, ante los indiferentes ojos de un medio social marginado del hecho autonómico; en la reflexión política y de los grupos sociales sobre la dinamización y solución de los problemas del medio humano, territorial y económico en el que se sitúa..., están algunos puntos de atención para ese instrumento de transformación, a legitimar, que es el Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Con esta perspectiva, que elimina cualquier piedad en la crítica, se inicia el comentario al articulado del Estatuto, en la conciencia de que no puede ser un simple ejercicio académico carente de compromiso personal sino que, por el contrario, aun a riesgo de inquietar y de producir algún posible malestar, tiene que ofrecer, desde el distanciamiento de los hechos inmediatos, que constituye el privilegio y la servidumbre del medio académico, la valoración de lo que ha sido un fenómeno político, quizá conducido con demasiada rapidez y demasiadas contra-

¹⁷ Boletín Oficial Cortes, Diario de Sesiones del Congreso de Diputados, número 9, de 26 de enero de 1983, pp. 320-321.

¹⁸ Como más significativos, MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Editorial Civitas, Madrid, 1982, en particular pp. 315-469 y GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Civitas, Madrid, 1983.

dicciones, pero que une a lo sorpresivo de lo hecho —en la consciencia de que la alternativa regional no se habría realizado si no hubiera sido de este modo— las posibilidades de futuro, que deben bloquear la marcha atrás sin perjuicio de permitir la parada de la reflexión valorativa, que haga posible neutralizar disfunciones, que soslayen salidas erráticas, que asimilen experiencias de modelos comparados, institucionalmente más asentados pero dinámicos en la revisión de sus instituciones.

Con la memoria fresca sobre la tramitación del Estatuto y sobre el entorno en el que se asienta este texto normativo, al tiempo, con la conciencia de lo poco brillante que ha sido su historia parlamentaria, pero con el dato de que el Estatuto va a servir, de modo inmediato, para estructurar la vida de Castilla y León, se aborda este comentario: asumiendo sus premisas estructurales y funcionales, que determinarán, de modo inmediato, a la Región, pero superando estos puntos de partida, con la mirada puesta en el reto de integrar sociedad y Estado al que responde la esencia del Título VIII de nuestra Constitución y al que responde el instrumento de los Estatutos de Autonomía. Todo ello, en la seguridad de la enorme complejidad que este reto tiene, complejidad mostrada en la magistral síntesis que del Estado pluriclase ha hecho el profesor Giannini¹⁹, que obliga a explicitar que, frente a este objetivo sólo es posible el propósito ético de aproximarse a los complejos problemas de la sociedad postindustrial, completada en el caso español, como en el italiano y en particular en áreas como la castellano-leonesa, con restos, no sólo absolutistas sino de clara raíz feudal. Paralelo al propósito enunciado es precisa la voluntad, política y social, de resolver problemas, con la libertad de iniciativa y forma que está posibilitada por el Título VIII de nuestro texto Constitucional, cuya posible ambigüedad y cuya posible imprecisión, constituye el marco óptimo para que las distintas alternativas políticas y sociales puedan operar con flexibilidad en los módulos, sin determinismos jurídico formales que, en ocasiones, olvidan que no son más que un instrumento y como tal no sacralizable, con la voluntad y el propósito, incluso, de que la modesta Autonomía de Castilla y León quizá tenga que mostrar, junto a otros múltiples aspectos de su funcionalidad operativa, un contrapoder a veleidosos planteamientos instrumentalizadores de la propia Región Castellano-Leonesa y del propio Estado y, desde ese ejercicio institucional, ofrecer alternativas hacia fuera y hacia dentro de la Comunidad Autónoma, pudiendo, incluso, ofrecer contenidos, a términos y conceptos del Estatuto, que posiblemente hoy resulten ampulosos en exceso, pero que, dentro del posibilismo y voluntarismo político, debieran encontrar encarnadura.

¹⁹ GIANNINI, M. S.: «I pubblici poteri negli Stati pluriclassi», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 4 (1979), pp. 389-404.

ARTICULO 1.º

ARTICULO 1.º Constitución de la Comunidad Autónoma *

1. Castilla y León, de acuerdo con la vinculación histórico y cultural de las provincias que la integran, se constituye en Comunidad Autónoma con arreglo a la Constitución y al presente Estatuto de Autonomía, que es su norma institucional básica.
2. La Comunidad de Castilla y León es la institución en la que se organiza política y jurídicamente el autogobierno de la Comunidad Autónoma, asume la identidad de Castilla y León, dentro de la indisoluble unidad de España, y promueve la solidaridad entre todos los pueblos de España.
3. La Comunidad de Castilla y León tiene plena personalidad jurídica en los términos de la Constitución y con arreglo al presente Estatuto de Autonomía.

Este precepto materializa con especial agudeza las deficiencias, contradicciones y limitaciones que condicionan el Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Cada uno de sus tres párrafos admiten ser incluidos en los aspectos críticos expresados: bien por la dudosa entidad de sus afirmaciones; en algún caso por lo superfluo de su contenido; en otros, por la ausencia de términos o conceptos significativos.

El primero de los párrafos ilustra sobre contenidos y afirmaciones que pueden ser cuestionadas, en particular cuando expresa la idea de que

«Castilla y León, de acuerdo con la vinculación histórica y cultural de las provincias que la integran, se constituye en Comunidad Autónoma...».

Tenor que obliga a cuestionar la entidad histórica de Castilla y la entidad histórica de León y a enjuiciar el ensamblaje de Castilla y de León desde el punto de vista de su vinculación histórica y cultural. Sin

* Autor del comentario: Angel Sánchez Blanco.

necesidad de revisiones históricas, se puede afirmar que, si bien el antiguo Reino de León se integra en la Comunidad, como consecuencia de que ha incorporado las actuales provincias de León, Zamora y Salamanca, todo el territorio del antiguo Reino, no ocurre así con el Reino de Castilla, de cuyo territorio histórico sólo se incorporan a la Comunidad Autónoma algunas provincias, bien por constitución de Comunidades Autónomas uniprovinciales, Santander-Cantabria y Logroño-Rioja, bien por opción hacia otra Comunidad Autónoma: Castilla-La Mancha, cuya misma denominación ya ilustra, con suficiente claridad, sobre la bipartición de Castilla en dos Comunidades Autónomas. En estas circunstancias encontró fundamento la admisión de enmiendas al Título del entonces Proyecto de Estatuto en referencia al nombre de la Comunidad Autónoma, de modo que la superposición Castilla-León, fuera sustituida, como así se hizo, por la de Castilla y León, reconociendo, en consecuencia, el hecho histórico diferenciado de los dos pueblos: el leonés y el castellano que, en términos del Diputado autor de la enmienda, «por supuestas razones políticas y de Estado han sido obligados a concurrir en un mismo proceso autonómico» y a confluir en la Comunidad Autónoma el antiguo Reino de León y «una parte de las provincias que integran la región histórica de Castilla la Vieja»¹.

Si las circunstancias expresadas obligan matizar que la vinculación histórica de Castilla y León, a efectos de constituir la Comunidad Autónoma, sólo implica a la integración junto al Reino de León de algunas provincias incluidas dentro del antiguo territorio de Castilla la Vieja, no menor es el matiz sobre la vinculación cultural, porque si la cultura es calificada como histórica, las localizadas vivencias culturales de cada territorio obligarían a tener que buscar más en las estructuras políticas que en las propiamente culturales los componentes homogéneos y a constatar que, aspectos como las diferencias lingüísticas entre las comarcas del norte de Reino de León, en la actual provincia del mismo nombre, y las comarcas del sur o del este, en las actuales provincias de Salamanca y Zamora, contribuyen a constatar notables hechos diferenciales, que encontrarían ratificación en la diferencia de los componentes relativos a las estructuras de producción y en los componentes antropológicos-culturales. Si la referencia deja de ser histórica para constatar datos contemporáneos, los vínculos existentes entre las provincias de la Comunidad Autónoma son homogéneos con los de las provincias integradas en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y no muy distintos del resto de las provincias integradas o constitutivas de otras Comunidades Autónomas. Se podían haber obviado ambi-

¹ Diputado Sr. Fernández Fernández, enmienda núm. 98, a la totalidad, Boletín Oficial Cortes, Congreso de Diputados, I Legislatura, serie H, 14 de julio de 1982, núm. 66, II, pp. 414/26; enmienda núm. 3, al título del proyecto, y número 94 al nombre de la Comunidad Autónoma, Boletín Oficial Cortes, cit., páginas 414/26 y 27.

guas referencias a vínculos para, en su lugar, conectar con razones estructurales y funcionales, más sencillas en su captación y más ilusoriantes como componente integrador y captador de voluntades.

El encuadre jurídico-institucional en la Constitución y el reconocimiento de carácter de norma institucional básica del propio Estatuto no pasa de ser un condicionante derivado del imperativo jurídico, impuesto por el artículo 147 del texto Constitucional, si bien conviene aportar el dato que deriva de la comparación con otros Estatutos de Autonomía, que extraen su legitimación, no sólo de la Constitución sino del «pueblo», en calidad de base referencial que orienta el voluntarismo autonómico y en calidad de incuestionable referencia última de la actividad de la Comunidad que se crea. En este sentido, el Estatuto de Castilla y León ignora a su «pueblo» y como válida tiene que ser considerada esta afirmación, si se tiene en cuenta que, sólo tres textos autonómicos, no incluyen esta referencia legitimadora: los Estatutos de Autonomía de Asturias y Aragón y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, excepciones que admiten la exoneración, si se considera el carácter uniprovincial de Navarra y Asturias y, en particular, la trayectoria participativa de las instituciones forales navarras. En el caso aragonés, la clara definición de la referencia territorial regional y el respeto a instituciones jurídicas consuetudinarias, minora la ausencia terminológica del «pueblo» como legitimadora de las instituciones autonómicas. En contraste, la expresa desestimación de enmiendas orientadas a articular los componentes de la Comunidad y presididas por el fallido propósito de introducir la idea de que «los poderes de la Comunidad Autónoma emanan de la Constitución del presente Estatuto y del Pueblo», permiten inducir la voluntad, sino de bloquear, sí de «vincular» la dinámica social de la Comunidad, inclinandose por conjurar, desde la semántica, al pueblo, sólo recordado, como veremos, desde las perspectivas sectoriales del ámbito personal de proyección de la Comunidad Autónoma, de las comunidades en el exterior o de los derechos y libertades de los castellano-leoneses, o bien, por inducción, al refererirse, el segundo párrafo del artículo en comentario, a la «solidaridad entre todos los pueblos de España», lo que permite, con ironía, argumentar que también puede existir el «Pueblo» en o de Castilla y León. Una posible razón para ignorarlo o, por lo menos no mencionarlo, marginándose de las reglas que en este sentido han orientado, según hemos apuntado, el resto de los Estatutos, se puede encontrar en los problemas de disgregación territorial que han pesado y aún subyacen en la Comunidad Autónoma y, en esta línea, está la tabulación del «pueblo» como referencia de la que emanan los poderes de la Constitución en la enmienda presentada por el Diputado señor Fernández Fernández, en la que, de modo simultáneo, patrocinaba el reconocimiento de la personalidad de los territorios históricos al lado del reconocimiento de posibles anexiones, pero también segregaciones; en y de

la Comunidad Autónoma². La incardinación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, como última Comunidad constituida en el proceso de regionalización del Estado, en «razones de interés general», contribuye, de modo complementario, a eliminar la referencia a las bases sociales integradas, más que integradoras, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Con el distanciamiento de las bases sociales, el Estatuto incurre en el error de minusvalorar a la Comunidad Autónoma como legítima representante de los intereses generales de la colectividad regional. Por el contrario debiera haber otorgado el preciso relieve al «pueblo» o, en otros términos, a la sociedad de Castilla y León, como elemento constitutivo de base para el nuevo ordenamiento, de tal modo que, con la legitimación en su comunidad social, las instituciones regionales fueran el ente exponencial de tal colectividad, asumiendo, en plenitud, la representación general de los intereses presentes en el ámbito territorial y, de modo simultáneo, fortaleciendo la legitimación de los órganos de la Comunidad en todas las cuestiones de interés regional³.

En el segundo párrafo del artículo 1.º del Estatuto se deja sentir, de modo simultáneo, tanto ideas, con cuya desaparición el precepto ganaría en concisión, como carencias que, de haberse incorporado, hubieran contribuido a otorgarle contenido. También es justo reconocer que el criticado párrafo contiene, como primera e irreprochable idea, la inexcusable precisión terminológica relativa a la denominación de la Comunidad Autónoma y al contenido institucional que ello implica:

«La Comunidad de Castilla y León es la institución en la que se organiza política y jurídicamente el autogobierno de la Comunidad Autónoma».

A partir de los términos transcritos es donde lo superfluo se adhiere a lo sustantivo y algún aspecto, precisamente sustantivo, es objeto de injustificada minusvalorización. Lo superfluo se concreta en la reincidencia en arcaicas ampulósidades como la significada en la idea que la Comunidad Autónoma

«Asume la identidad de Castilla y León dentro de la indisoluble unidad de España».

El texto se desglosa en la incorporación del inexcusable imperativo constitucional de la unidad del Estado (artículo segundo de la Constitución) con la vacua pretensión de asumir una identidad cuestionada. En conexión con el obligado respeto a la unidad de Estado, sólo se puede apuntar, que es un claro condicionante para el Estatuto, como

² Enmienda núm. 96, Boletín Oficial Cortes, Congreso de Diputados, I Legislatura, serie H, 14 de julio de 1982, núm. 66, II, pp. 414/28.

³ CHELI, E.: *Ob. cit.*, p. 11.

ha tenido ocasión de expresar el propio Tribunal Constitucional⁴ y, por ello, su explicitación estatutaria no pasa de ser una cuestión terminológica carente de efectivo relieve como resultante de derivar de los datos generales del sistema y ser trasunto de la necesaria interconexión que el artículo segundo de la Constitución impone entre la «unidad de la nación española» y el «derecho a la Autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran»⁵. No obstante y aún con la conciencia de su carácter de inexcusable condicionante, podría haberse enriquecido la referencia a la «indisoluble unidad de España» calificando, en sintonía con los Estatutos regionales italianos, la unidad como política: «en la unidad política de la República»⁶, lo que hubiera conferido rasgos cualitativos al precepto, en coherencia con las competencias legislativas y con ámbitos competenciales desagregados y autónomos en relación con las competencias del Estado.

El segundo párrafo del precepto se cierra con un objetivo asumido por la Comunidad Autónoma, que se materializa en que

«Promueve la solidaridad entre todos los pueblos de España».

Sin más precisiones, ni tampoco con menos contenido, entidad y dimensión.

En contraste con el «beau geste», a los responsables de la elaboración del Estatuto se les pasó por alto la solidaridad en la propia casa, en otras palabras, la solidaridad destinada al propio e ignorado «pueblo» o, en coherencia con el principio de indivisibilidad, a las propias tierras. No hay referencia a lo propio, se comete la no disculpable evasión de querer actuar como mediador o protagonista extramuros, sin considerar la previa coherencia interna que pueda legitimar esa extroversión evangelizadora. La elusión de la solidaridad intrarregional es de difícil justificación, en particular cuando el texto del proyecto del Estatuto, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de 29 de septiembre de 1981 y el texto del posterior proyecto, publicado en el Boletín Oficial de las

⁴ STC 2 de febrero de 1981, conforme a la cual «la autonomía hace referencia un poder limitado... la autonomía no es soberanía..., y dado que cada organismo territorial es una parte del todo, en ningún caso, el principio de autonomía puede oponerse al de unidad», «BOE» de 24 de febrero de 1981, Ponente Sr. Gómez Ferrer. En línea coincidente, la STC 14 de julio de 1981, según la cual: las Comunidades Autónomas, como Corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política, tienen como esfera y límite de su actividad, en cuanto tales, los intereses que le son propios, mientras que la tutela de los intereses públicos generales compete por definición a los órganos estatales, «BOE» de 13 de agosto de 1981, Ponente Sr. Truyol Serra.

⁵ Al respecto, MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 199-201.

⁶ Artículo 1.º del Estatuto de Autonomía de Liguria, Ley 22 de mayo de 1971, núm. 341.

Cortes de 3 de diciembre de 1982, incorporaba, a continuación de la desinteresada promoción de la solidaridad entre todos los pueblos de España, el siguiente texto:

«y promueve la solidaridad intrarregional dentro de la común a todos los pueblos de España».

Sin embargo, por no se sabe qué extraña razón, el informe de la Ponencia previo a la discusión en la Comisión Constitucional, con apoyo en estimación de enmiendas, ya recoge la desaparición de la idea de solidaridad intrarregional, para centrar la actividad de la Comunidad Autónoma en la extralimitada y monosectorial misión de la promoción de la solidaridad interregional o, más bien, extrarregional⁷. Por si no quedara claro el voluntarismo político de eliminar el componente solidario en la propia Comunidad, el Senado desestima, con posterioridad, la enmienda del Senador del Grupo Mixto señor Cercos Pérez, conforme a la que postulaba la inclusión del párrafo desaparecido, y que pretendió encontrar apoyo en la idea de que tal solidaridad constituye un objeto básico de la Comunidad Autónoma, con el mismo nivel, al menos, que la solidaridad con otros pueblos de España. No obstante, el informe de la Ponencia rechaza, por unanimidad, la enmienda⁸.

La solidaridad entre los hombres y las tierras de la Comunidad Autónoma de Castilla y León queda desdibujada y relegada a los ya referidos principios de política económica, en el Título III del Estatuto (Economía y Hacienda), artículo 32-1, como si el único componente del equilibrio solidario en el ámbito de una Comunidad fueran unos etéreos criterios económico-hacendísticos, por añadidura, desvalorizados, en su posible entidad, al carecer, como tendremos ocasión de apreciar en su momento, de técnicas instrumentales que hagan posible que esa política económica pueda realizarse con criterios de solidaridad intrarregional.

El artículo 1.º del Estatuto de Castilla y León se cierra con el párrafo tercero, en el que se recuerda un dato jurídico que sólo puede ser calificado como obvio:

«La Comunidad de Castilla y León tiene plena personalidad jurídica en los términos de la Constitución y con arreglo al presente Estatuto de Autonomía».

⁷ Boletín Oficial Cortes, Congreso de Diputados, serie H, núm. 3, I (s. f.), página 36/2. El informe de la Ponencia acoge enmienda núm. 42 del Grupo Socialista del Congreso.

⁸ Boletín Oficial Cortes, Senado, serie II, núm. 4 (b), 8 de febrero de 1983, p. 3. Enmiendas núms. 31 y 32. BOC, serie II, 4 (d), 11 de febrero de 1983, p. 54.

El contenido del precepto transcrito admite, sin embargo, la relativización de que se puede dudar de calificar como precepto a una incuestionable consecuencia jurídica derivada del artículo 147 de la Constitución y de la teoría general del Derecho. No obstante, permite derivar de él la trascendencia peculiar del culto a aspectos jurídico-formales, en cuanto realidad ocultadora y relativizadora de los valores sustantivos y, al tiempo, constatar que este párrafo constituye una de las pocas peculiaridades del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, ya que, a salvo del Estatuto de Castilla-La Mancha, la referencia a la personalidad jurídica de las Comunidades Autónomas está ausente de los Estatutos. Sin embargo, y como dato complementario, hay que significar que la consideración del Estatuto castellano manchego a la personalidad jurídica de su Comunidad posee el buen gusto de complementar esta referencia con la particularización del «pueblo», en cuanto referencia objetiva de la que emanan los poderes de la Comunidad Autónoma. En contraste con el falso culto a los principios jurídicos, cuando éste se pretende realizar desde formas sin contenido, en la apertura de la Comunidad Autónoma a sus bases sociales, está la fecunda alternativa de introducir la dialéctica social en el proceso de formación de las opciones comunitarias fundamentales y la garantía de la participación individual, de la participación de los entes territoriales menores en los mecanismos que forman la voluntad política regional y en su paralela formulación jurídica, orientaciones que, desde el voluntarismo de la práctica política, parecen encontrar puntos de referencia esperanzadores. En esta línea hay que considerar la declaración institucional del Presidente de las Cortes de Castilla y León, señor Llamazares Fernández, con ocasión del primer aniversario de la promulgación del Estatuto que, con arranque en una realista evaluación de los modestos y contradictorios puntos de referencia de la Autonomía, ofrece la alternativa que materializan los siguientes párrafos:

«sólo podremos desarrollar y consolidar nuestras instituciones autonómicas, si somos capaces de poner las mismas en estrecha sintonía con el hombre de la calle, si somos capaces de aportar todas nuestras energías al servicio de la resolución de los acuciantes problemas que aquejan nuestra tierra».
«... en efecto, nuestra debilitada conciencia regional puede revitalizarse sólo si somos capaces de lograr esa sintonía de los ciudadanos con estas Cortes. Pero, para ello, es preciso que nos convirtamos en auténtico altavoz suyo, que sus preocupaciones sean nuestras preocupaciones y que sus problemas sean nuestros problemas»⁹.

⁹ Boletín Oficial Cortes de Castilla y León, Diario de Sesiones 1984, I, núm. 9, pp. 201 (II, i. f.) y 202 (I, i. p.).

En esta esperanzadora alternativa puede encontrarse la clave para articular las estructuras regionales de Castilla y León, para la inserción en ellas de la comunidad social y para adecuar las funciones políticas y administrativas del ente autonómico a la efectiva satisfacción de las necesidades de su comunidad social.

ARTICULO 2.º

ARTICULO 2.º Ambito territorial *

El territorio de la Comunidad de Castilla y León comprende el de los municipios integrados en la provincias de Avila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Soria, Valladolid y Zamora.

LEY ORGANICA 5/1983, de 1 de marzo, por la que se aplica el artículo 144, c), de la Constitución a la provincia de Segovia.

La generalización del proceso autonómico, con la sola excepción de la provincia de Segovia, que quedaría como única provincia de régimen común dentro de un Estado conformado territorialmente en su totalidad, en un futuro inmediato, por la existencia de Entes Territoriales que implican constitucionalmente una descentralización a nivel político y administrativo, exige, por razones de interés nacional, la utilización del mecanismo previsto en la letra c) del artículo 144 de nuestra Constitución para incorporar a la provincia de Segovia al proceso autonómico de Castilla y León, región a la que está, conforme a los criterios del artículo 143,1, de la Constitución, unida por lazos históricos, culturales y económicos y de cuyo régimen provisional de autonomía forma parte.

ARTICULO UNICO

- 1. Por razones de interés nacional y al amparo de lo dispuesto en el artículo 144, c), de la Constitución, se incorpora la provincia de Segovia al proceso autonómico de Castilla y León, actualmente en curso.**
- 2. La presente Ley se integrará en el cuerpo del Estatuto de Autonomía de Castilla y León para la efectividad de la incorporación de**

* Autor del comentario: Angel Sánchez Blanco.

la provincia de Segovia a dicha Comunidad Autónoma en el plazo y con los requisitos que el propio Estatuto establezca.

DISPOSICION FINAL

La presente Ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

La delimitación del territorio de la Comunidad, sin perjuicio de la transcendencia jurídica que su particularización tiene¹, ha concitado notables tensiones en la Comunidad castellano-leonesa. En términos del actual Presidente de las Cortes, señor Llamazares Fernández, en la precitada sesión conmemorativa del primer aniversario del Estatuto:

«nuestra Comunidad es la única de España que tiene pendiente de enjuiciamiento constitucional su Estatuto y ello a solicitud de gentes de la propia Comunidad... Nuestra historia, tan fecunda, no ha contribuido como en otras Comunidades españolas ha delimitar con claridad nuestro territorio. Por el contrario, ha sido utilizada por unos y por otros para la defensa de sus posiciones encontradas, teniendo como testigo impasible al pueblo castellano-leonés»².

Esta situación contrasta con la coherencia socioeconómica del punto de referencia geográfico: la Cuenca del Duero que constituye un componente homogeneizador que, sin embargo, contribuyen a matizar y, en buena medida, a desnaturalizar factores exógenos: en particular, la atracción de las provincias periféricas por la dinámica socioeconómica más desarrollada de Comunidades Autónomas limítrofes y la carencia de articulación territorial y económica de la propia cuenca, escindida por los ejes radiales de Madrid y, en consecuencia, tributaria de ese condicionante geoeconómico.

Tampoco es ajena a esta situación la estructura administrativa estanca de las Diputaciones Provinciales que, en la práctica castellano-leonesa, no sólo han sido incapaces de vertebrar los municipios y ofrecer alternativas funcionales a los crónicos problemas de las áreas rurales, sino que han cortocircuitado conexiones interprovinciales y han sido un obstáculo burocrático más para articular unas relaciones socioeconómicas condicionadas por los artificiosos pero efectivos límites provinciales y

¹ MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 192-199.

² Boletín Oficial Cortes Castilla y León, Diario de Sesiones, cit., pp. 200 (II. i. f.) y 201 (I. i. p.).

que, de modo simultáneo, han sido incapaces de ofrecer soluciones de coordinación interadministrativa entre las propias Diputaciones a nivel de planes provinciales o de simple coordinación en realización de obras confluyentes o de mutuo interés. Desde estos condicionantes, la desnaturalización de la realidad geoeconómica de la Cuenca del Duero es una realidad fácilmente constatable y los conflictos de intereses de las pequeñas oligarquías provinciales han encontrado ocasión de manifestarse en el intento de integración económico, dando lugar a una compleja fenomenología que puede encontrar sistematización en los siguientes puntos:

A) PROBLEMAS TERRITORIALES EN CASTILLA Y LEON

a) MARGINACIÓN PREAUTONÓMICA Y AUTONÓMICA DE LAS PROVINCIAS DE SANTANDER Y LOGROÑO

La opción de las provincias de Santander y Logroño por fórmulas organizativas uniprovinciales fue decidida desde el inicio del diseño del mapa preautonómico. La concurrencia en ambas provincias de su condición de áreas territoriales de transición contribuyó a alentar y justificar la opción autónoma. En la base de esta alternativa está la situación de Santander, entre Asturias y el País Vasco, en un apéndice periférico del área territorial de Castilla y León en el que, incluso, concurre la circunstancia de estar sustraído a la propia Cuenca del Duero. Frente a estos datos, la alegación histórica de considerar a Santander en su condición de Puerto de Castilla, carecen de fuerza, en particular, cuando concurren el dato de la falta de un proyecto autonómico coherente para el conjunto de provincias castellano-leonesas y la alternativa uniprovincial contó con el aval del arco completo de las fuerzas políticas de la provincia autónoma.

Similares circunstancias concurren en lo que fue la antigua provincia de Logroño: situación periférica en el conglomerado castellano-leonés, marginalidad en la Cuenca del Duero y área de transición entre el País Vasco, Navarra y Aragón, con valor no sólo locacional sino en unas relaciones económico-sociales más orientadas hacia las Comunidades Autónomas referidas que a las provincias limítrofes de Castilla y León, circunstancias que también concitan el unánime apoyo de las fuerzas políticas de La Rioja a la autonomía uniprovincial y que neutralizan, desde su entidad histórica, vinculaciones al origen de lenguas o reinos.

La rápida tramitación y consolidación de ambas autonomías uniprovinciales supuso la primera reconsideración del esquema autonómico castellano-leonés, abierto, por las previsiones de la disposición transitoria 7.^a del Estatuto, a posibles, pero no fáciles, incorporaciones de

ambas Comunidades Autónomas, previsión estatutaria que coincide con la paralela consideración por los Estatutos de Cantabria y Rioja de la posible inserción en la Comunidad Autónoma de Castilla y León³.

b) PROBLEMAS PREAUTONÓMICOS Y AUTONÓMICOS EN LAS PROVINCIAS DE LEÓN Y SEGOVIA

La provincia de León polarizó, desde los inicios de la preautonomía, la atención del proceso de autoorganización castellano-leonés. Se marginó de la preautonomía y no inició el proceso autonómico uniprovincial, con lo cual la ambigua posición leonesa introdujo las primeras variables conflictivas en la preautonomía de Castilla y León. La provincia de León tiene mayor población y más entidad en recursos e infraestructura económica que Cantabria y La Rioja, datos a los que también hay que añadir su condición de provincia periférica del área castellano-leonesa y la articulación intensa de sus relaciones económico-sociales con Asturias y Galicia, en mayor medida que hacia las provincias limítrofes de Castilla y León. La concurrencia de estos factores avalan la entidad autonómica uniprovincial de León, incluso con mayor legitimidad que Cantabria y La Rioja. La única objeción nace de ser la provincia de León la cabeza del antiguo Reino, lo que podía dar lugar a la paradoja de que la denominada Comunidad Autónoma de Castilla y de León no pudiera integrar la provincia de León y la única razón legitimadora de la conservación del vocablo León encontrará fundamento en la vinculación a la autonomía de las provincias de Zamora y Salamanca, en calidad de territorios incardinados en el antiguo Reino de León. Las circunstancias reseñadas han sido la causa de una dinámica integración-desintegración, que ha gravado, de modo negativo, el proceso preautonómico y autonómico castellano-leonés, que ha provocado situaciones políticas, jurídicas y organizativas peculiares que han contribuido a dañar la autoridad del proceso y han mermado la legitimidad de las embrionarias instituciones regionales. Ciertamente es que sobre la conformación del área regional castellano-leonés se han interferido razones de Estado —con mayor ambigüedad, razones de interés general— cuyo diseño ha condicionado también las oscilaciones de criterios y que, al lado de esto, ha coexistido la legítima resistencia de los intereses provinciales afectados y la misma complejidad organizativa que deriva de vertebrar un elevado número de provincias en un nuevo esquema institucional, conjunto de variables conflictivas, difícilmente articulables y que han contribuido a caracterizar la autoorganización de la Comunidad Autónoma de Castilla y León con claros rasgos de conflictividad. No obstante, la falta de adecuada tabulación de opciones por los propios partidos, en calidad de problema básico, ya referido, ha dado ocasión para que las variaciones de criterio

³ Artículo 58 del Estatuto de Autonomía para Cantabria y artículo 44 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

mantenidas por las mismas personas al frente de las mismas instituciones, haya significado un fuerte descrédito para las instituciones pre-existentes y para las instituciones en gestación. Este es el caso, desde la perspectiva leonesa, de los rápidos acuerdos de integración de la provincia en el proceso autonómico de Castilla y León, tomados por Ayuntamientos y Diputación Provincial, después de un previo proceso de notables oscilaciones en personas e instituciones y que fueron objeto de posteriores acuerdos en contra, ofreciendo una imagen de impremeditación y de juego a la coyuntura política, que contribuye a relativizar gravemente el prestigio de personas y de las propias instituciones.

Al margen de juicios de valor, la integración de la provincia de León en la Comunidad Autónoma significa —a salvo del acuerdo de su Diputación Provincial en contra, con posterioridad a previo acuerdo favorable, sobre cuya problemática jurídica volveremos— la consolidación de la inicial configuración del esquema autonómico arbitrado por la gestión del profesor Clavero en el Ministerio de Administración Territorial y el refuerzo de la idea de Comunidad Autónoma de Castilla y León, permaneciendo, de modo inevitable, al margen los problemas de efectiva vertebración y operatividad de la Comunidad Autónoma como nueva realidad institucional con postposición en los problemas de localización de sedes, configuración de estructura territorial y esquemas organizativos, sin olvidar la problemática de la incardinación de la comunidad social incluso de los propios sectores políticos que participan en la nueva institución.

La problemática autonómica de Segovia también es peculiar, la integración en la preautonomía se ve corregida por los mismos responsables de la incorporación en la preautonomía que cambian de criterio con el inicio del proceso autonómico de Castilla y León y orientan su actividad hacia la autonomía uniprovincial, con incidencias como la materializada en que la corta mayoría conseguida en favor de la autonomía uniprovincial se rompió por posterior acuerdo del Ayuntamiento de Cuéllar, cuya variación de criterio implicaba la obtención de mayoría en favor de la integración en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Esto provocó que, por efectos de la problemática jurídica suscitada por la obtención o no de la mayoría requerida para ambas opciones, se haga mediar la aplicación del artículo 144.c) de la Constitución y la entrada en juego de las «razones de interés nacional», que tienen el desenlace de la incorporación de la provincia de Segovia a la Comunidad Autónoma Castellano-Leonesa. Con ello se introduce una peculiaridad jurídica en la Región a la que se aplica el procedimiento excepcional previsto por el precepto citado, con fundamento en la generalización a todo el Estado del proceso autonómico y en coexistencia con la circunstancia de ser la provincia de Segovia la única provincia que permanecía en incontestable régimen común si no se hubiera integrado en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. La apreciación parlamentaria de las razones expuestas da lugar a la aprobación de la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de

marzo, y a que, en aplicación de la disposición transitoria octava del propio Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la incorporación de Segovia a la Autonomía Castellano-Leonesa se realice de modo automático. Cuadro normativo de referencia al que no son ajenos los pactos autonómicos de junio de 1981 y el criterio que en ellos se mantuvo de bloquear la autonomía uniprovincial segoviana e integrarla en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, opción que implicaba la paralela eliminación de otras posibles alternativas: integración en la Comunidad Autónoma de Madrid o en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en calidad de opciones que no pueden calificarse de despropósitos, en cuanto es incuestionable su conexión económica con la metrópoli madrileña, como perfectamente incardinable en el marco de algunas de las provincias castellano-manchegas, cuya infraestructura económica es también tributaria de los flujos económicos provocados por Madrid.

La premura que orientó el debate del Estatuto en los trámites parlamentarios que ha tenido, no ha dado ocasión para que, desde el puntual tratamiento de las pretensiones segregacionistas, en las provincias de León y Segovia, se haya propiciado una exposición de criterios clarificadores de este aspecto. En la discusión parlamentaria de los proyectos sólo se detecta el indirecto pronunciamiento provocado con ocasión de la validez de los segundos acuerdos tomados por la Diputación Provincial de León y el Ayuntamiento de Cuéllar, a los que habría que añadir, con menos trascendencia institucional, los de algunos Ayuntamientos de la provincia de Burgos contrarios a sus primeros acuerdos relativos al inicio de proceso autonómico, acuerdos caracterizados por la circunstancia de no ser del mismo signo, de tal modo, que si el acuerdo de León pretendió revocar el acuerdo previo favorable a la integración en la autonomía castellano-leonesa, el del Ayuntamiento de Cuéllar pretendió revocar la integración en la autonomía provincial de Segovia para optar por la integración en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. La reflexión que, al margen de hechos diferenciales, provocan los «segundos acuerdos» —ni tan siquiera se relaciona con el término jurídico de revocación— son calificados, en intervención del Diputado señor Alvarez de Paz, como nulos de pleno derecho, con apoyo en la idea procedimental de falta de competencias en las entidades locales y provinciales implicadas, ya que carecían, en esos momentos, de la adecuada competencia para poder adoptarlos, debido a que, según el mismo parlamentario, los acuerdos que se tomaron en su día se produjeron en un plazo preclusivo y se formalizó en ellos la voluntad en un acto complejo desde el punto de vista jurídico, es decir, en la voluntad concordante de forma que ellos pierden la facultad individual de poder repetir ese acto, de desvincularlo de ese carácter concordante que tiene esa voluntad, expresada a través de los legítimos representantes del pueblo en esas instancias⁴.

⁴ Boletín Oficial Cortes, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 1983, núm. 9, 26 de enero de 1983, pp. 281-283.

Los argumentos expuestos parecen inclinarse por la imposibilidad de variar criterios por parte de las instituciones locales que tuvieron la posibilidad de pronunciarse sobre una opción autonómica y así lo hicieron contribuyendo a iniciar un procedimiento que, al provocar la posterior intervención de otros órganos, deja de ser de libre disponibilidad por el ente que inicialmente adoptó el acuerdo, de tal modo que el acto final resultante, calificado como complejo, se sustrae a la libre imposición de los entes locales inicialmente legitimados para iniciar el procedimiento. La conclusión última a la que aboca esta construcción es que la conformación del mapa autonómico y la estructura de cada Comunidad Autónoma ha implicado un segundo período constituyente, complementario del primero que materializó la tramitación, aprobación y promulgación de la Constitución de 1978 y que por referencia al Estatuto de Autonomía de Castilla y León —en calidad de una Comunidad que ha mostrado la existencia de problemas de identidad regional— adquiere la estructura similar a nivel de relieve institucional que tiene la «indisoluble unidad de España», como variante terminológica que el párrafo segundo del artículo 1.º del referido Estatuto introduce respecto al artículo 2.º de la Constitución, variante a la que quizá no sea ajena cierta delectación coherente con la base territorial conflictiva de la propia autonomía y coherente con el rígido criterio territorial adoptado en la vinculación de las provincias integradas. La rigidez de criterio adoptada, en contraste con la base territorial desagregada que subyace a la autonomía, hace oportuno recordar que el texto constitucional no considera la problemática que pudieran suscitar las alteraciones territoriales de la Comunidad Autónoma, lo que siguiendo a Muñoz Machado, implica que no es que estemos ante alternativas vedadas para el futuro sino que sólo está procedimentalmente condicionado por la utilización de los complejos mecanismos de reforma del Estatuto, alternativa que es coherente con nuestro Derecho histórico, materializado en el artículo 22 de la Constitución de 1931, que permitía que cualquier provincia que formara parte de una región autónoma, o parte de una provincia de ella, podían renunciar a su incardinación regional y volver al de provincia vinculada al poder central, antecedente que cuenta con el refuerzo que aporta el Derecho comparado y, en particular, el artículo 29 de la Ley Fundamental de Bonn⁵. Fortalecen la opción expuesta, las reflexiones de la doctrina italiana sobre la problemática territorial regional y, en concreto, la observación de que el criterio de territorialidad está relativizado por el cada vez más amplio conocimiento de la inadecuada correspondencia entre los diversos niveles de poder local y provincial, como efecto inducido de la remodelación constante de las diversas áreas de interés socio-económico y, de modo especial, cuando los entes regionales han sido estructurados en coincidencia con áreas territoriales que son herederas del Estado centralizador y de las circunscripciones administrativas que

⁵ MUÑOZ MACHADO, S.: *ob. cit.*, pp. 279-280.

históricamente adoptó, lo que exige recordar el potencial peligro de inadecuación a premisas económicas y a la efectividad de los servicios administrativos que tienen que ser atendidos. Reflexiones que concluyen en la estimación de que no existe adecuada correspondencia entre los límites jurídico-políticos asignados a las regiones y la extensión de áreas económicas homogéneas y unitariamente configuradas a los fines de un enfoque racional de los problemas económicos y sociales, situación que debería constituir un incentivo para buscar, particularizar y desarrollar instrumentos y técnicas organizativas adecuadas⁶ *.

c) LOS PROBLEMAS AUTONÓMICOS CON LA PROVINCIA DE BURGOS

La localización en la provincia de Burgos de los entes preautonómicos contribuyó a hacer de esta provincia el punto de referencia más estimulante para la dinámica preautonómica. Las razones que avalaron su elección como capital de la preautonomía radicarón en tratar de atraer a las provincias de Santander y Logroño al esquema castellano-leonés y si no se hubiera producido el fallo en el objetivo de lograr esas integraciones, la articulación territorial e institucional de Castilla y León, podía haber conservado esa capitalidad, pero fallidas esas integraciones, fue difícil mantener la capitalidad de las instituciones autonómicas en un polo periférico de la Comunidad Autónoma y la alternativa de Valladolid—Tordesillas— era la salida locacional equilibrada para vertebrar la Comunidad Autónoma desde el punto de vista político y administrativo. A partir de la adopción del acuerdo de capitalidad de Tordesillas, el anecdótico castellano-leonés se enriquece con la aparición de los problemas de la marginación o no de la provincia de Burgos del proceso autonómico, con ruptura de disciplinas de partido en la tramitación parlamentaria del Estatuto⁷, con acuerdos de Ayuntamientos por los que

⁶ GIANNINI, M. S.: «Il riassetto dei poteri locali», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1971, p. 461; PALADIN, L.: *Diritto Regionale*, Padova, Cedam, 1973, páginas 78-79; MARINO, I.: «L'assetto degli interessi pubblici nell'ordinamento», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 3 (1981), pp. 916-920; BERTI, G.: «Ordinamento amministrativo e ristrutturazione comunale», *Le Regioni*, núm. 4 (1979), páginas 626-628.

* En fase de pruebas de estos comentarios, han sido fallados y publicados los recursos de inconstitucionalidad formalizados en contra de la integración de León y Segovia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León: STC núm. 89/1984, de 28 de septiembre («BOE» 31 octubre 1984), que desestima las pretensiones de los Senadores recurrentes en el caso de León, y la STC 100/1984, de 8 de noviembre («BOE» 28 noviembre 1984) que también desestima las pretensiones de los Senadores recurrentes en contra de la integración de Segovia. En ambos casos las sentencias son sensibles a los argumentos expuestos en el debate parlamentario en favor de la integración que han sido objeto de consideración en las páginas precedentes.

⁷ Intervención del Diputado señor Reol Tejada, Boletín Oficial Cortes, Comisión Constitucional, núm. 97, sesión 21 junio 1982, pp. 4244-4246.

pretenden disgregarse del proceso autonómico, con alegaciones históricas y memoriales de agravios..., fenomenología no muy distante de opciones, no demasiado imaginativas, que identifican la promoción económico social de Castilla y León a gastos consuntivos de la burocracia y que dejan sentir que la Comunidad Autónoma tiene muy débiles nexos en cuanto a su premisa base: su carácter comunitario a pesar de la legitimación terminológica que pudiera aportar el antecedente histórico de los comuneros y a pesar de la incuestionable y alarmante comunidad de descapitalización y de regresión en todo su territorio.

d) LOS PROBLEMAS DE LOS ENCLAVES TERRITORIALES

La problemática provocada por los enclaves territoriales de Castilla y León en otras Comunidades o por los enclaves de otras Comunidades en Castilla y León, no es cuantitativamente importante. Se limitan al condado de Treviño, con vinculación administrativa a la provincia de Burgos y situado en la provincia de Alava y al enclave de la Dehesa de Cepeda, situado en la provincia de Segovia y perteneciente a la Comunidad Autónoma de Madrid⁸. Los Ayuntamientos del Condado de Treviño y Puebla de Arganzón tomaron en 1980 acuerdos corporativos unánimes, en sus plenos, en solicitud de incorporación a la provincia de Alava. El punto de referencia normativo que encuadró esos acuerdos tuvo como referencia el artículo 8.º del Estatuto de Autonomía del País Vasco, regulador del procedimiento de agregación a la Comunidad Autónoma de los territorios o municipios enclavados en su totalidad dentro de su ámbito territorial. El acuerdo corporativo de ambos Ayuntamientos fue paralizado por la Diputación Provincial de Burgos, con apoyo argumental, en que el trámite de audiencia de la provincia a la que pertenecen los territorios a desagregar, exigidos por el artículo 8.º, apartado a), del Estatuto de Autonomía del País Vasco, no podía producirse por no existir normativa sobre plazo, forma y efecto de la evacuación, lo cual supone una convencional salida procedimental que ha paralizado la segregación-integración del Condado de Treviño hasta que se ha producido el impulso provocado por la disposición transitoria 7.ª-3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en cuyo punto b) se introduce la variable de que el informe de la provincia a la que pertenece el territorio o municipio a segregar y el de la Comunidad Autónoma de Castilla y León deberán ser favorables a tal segregación, condicionante procedimental que ha sido objeto de recursos de constitucionalidad por el Gobierno y el

⁸ Vid. *Repertorios de la Vida Local*, publicados por el Instituto de Estudios de la Vida Local; BALLESTEROS, I.: «Los enclaves municipales en España», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 11 (1960), pp. 405-413, y GUAITA, A.: «La división provincial y sus modificaciones», *Documentación Administrativa*, núm. 150 (1972), nota 15, pp. 31-32.

Parlamento Vasco, cuya problemática se analiza en páginas posteriores, con ocasión del estudio sobre la disposición transitoria 7.^a del Estatuto. Sobre esta problemática sí se puede avanzar el dato de la parcial neutralización del rígido esquema que orienta el precepto en comentario, en cuanto los límites territoriales conectan con las «actuales provincias», lo que implica codificar el territorio sin que sea posible la modificación por alteración de límites provinciales, salvo en la previsión que esta disposición transitoria establece en relación con la específica problemática de los enclaves.

Volviendo al específico tema del Condado de Treviño, es de observar, al margen de las implicaciones de procedimiento, la voluntad de parte de los municipios y de parte considerable de la población del territorio por salvar los condicionantes negativos de una dependencia administrativa gravosa, que se encuentra materializada en la artificiosa situación provocada por su incardinación en el medio geoeconómico de Alava, en contraste con la dependencia administrativa de Burgos, con los condicionantes negativos que esta situación provoca en la efectiva prestación de servicios, situación que tiene débil justificación desde premisas organizativas funcionales, como punto de referencia neutralizador de antecedentes históricos que, en su momento, pudieron justificar la constitución del enclave⁹.

B) IMPLICACIONES JURIDICO INSTITUCIONALES

a) LA TARDÍA INCORPORACIÓN DEL MUNICIPIO AL PRECEPTO Y LA IGNORANCIA DE LA UNIDAD COMARCAL

La tramitación parlamentaria del proyecto del Estatuto ofrece el dato de que en los dos proyectos discutidos se omite la referencia a los municipios en la descripción del territorio de la Comunidad Autónoma, de tal modo, que la única referencia institucional considerada es la provincia:

«El territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León comprende el de las actuales provincias...»¹⁰.

⁹ Sin entrar en antecedentes históricos, la constitución del enclave tiene origen en que la división provincial de Javier de Burgos, dispuso que los enclaves de las provincias exentas pasarían a integrarse en la provincia de régimen común inmediata, de modo que, al ser el Condado de Treviño territorio realengo, pasó a integrarse en la provincia de Burgos, en calidad de provincia más próxima vinculada al antiguo Reino de Castilla al que se le había reconocido, sin interrupción temporal, el dominio sobre el Condado.

¹⁰ Artículo 2.º de los proyectos publicados en los Boletines Oficiales de Cortes de 26 de septiembre de 1981 y de 3 de diciembre de 1982.

Ello hubiera implicado la relegación de municipio como referencia territorial e institucional y la atipicidad del Estatuto de Castilla y León en referencia a la generalización, en la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía, de puntales referencias al municipio como unidad base vertebradora del territorio autonómico. A pesar de los datos comparados aportados por los Estatutos, es preciso esperar al segundo trámite parlamentario del proyecto de Estatuto para que, mediando acogida por la Ponencia de la enmienda del Grupo Parlamentario Socialista, se incorpore, al tenor del artículo 2.º del Estatuto, la idea del municipio como institución intermediaria con la provincia en la definición del territorio de la Comunidad¹¹. La ignorancia del municipio en el proyecto del Estatuto y el dato de que en el primer trámite parlamentario permanezcan ignorado, los entes locales, cuando concurre la circunstancia de que, desde la aprobación del Estatuto de Galicia, la puntual consideración de las entidades territoriales inferiores a la provincia es objeto de habitual y puntual atención estatutaria, constituye un dato elocuente de la concreción de una línea tendencial que subyace en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León: el bloqueo de la dinámica social de la Comunidad, propósito del que forma parte la intencional desconsideración del municipio en un primer momento, o su simple incorporación terminológica en el Estatuto, distanciándose de cualquier tabulación de sus problemas institucionales, en un momento en el que el Derecho comparado centra su preocupación en la regeneración del tejido municipal ofreciendo alternativas de tipo organizatorio, financiero e institucional, en la conciencia de que la racionalización de la actividad administrativa, la efectiva articulación de la descentralización y la operatividad del principio de participación de los individuos y de los grupos en las actividades públicas, tiene el inmediato punto de atención en la Administración local. No obstante, si la incorporación terminológica del municipio se salva, la consideración de las referencias territoriales intermedias entre municipio y provincia, que para Castilla y León no tiene más que el preciso nombre de comarca, es excluida en el título preliminar del Estatuto y relegada su posible existencia a la complicada tramitación parlamentaria autonómica prevista en el párrafo tercero del artículo 19 del Estatuto, que sitúa el contenido institucional de esta figura muy por debajo de los contenidos que el propio Tribunal Constitucional diseñó en Sentencia de 28 de julio de 1981, según la cual

«estas agrupaciones... podrán asumir el desempeño de funciones que antes correspondían a los propios municipios o actuar como divisiones territoriales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio descentralizado de las potestades propias de ésta, pero también en el ejercicio de competencias que eran ante-

¹¹ Boletín Oficial Cortes, Diario de Sesiones, Comisión Constitucional, serie H, núm. 31, enmienda núm. 94 del Grupo Parlamentario Socialista, p. 3672.

riormente competencias provinciales, con lo que, por esta vía puede producirse una cierta reducción en el contenido propio de la autonomía provincial»¹².

En contraste con otras soluciones, la práctica política del ente autonómico intenta despegarse de los condicionantes que bloquean el potencial de la comarca y, en este sentido, ratifica el juicio de valor expresado el Decreto 18/1984, de 24 de febrero¹³, por el que se crea la Comisión de Comarcalización de Castilla y León, cuya composición subjetiva está, sin embargo, restringida a representantes de las Consejerías de la Junta, criterio restrictivo que es también coherente con el precedente Decreto 46/1983¹⁴, de 12 de agosto, por el que se autoriza la contratación de un estudio básico de comarcalización de Castilla y León, técnica que contrasta con el profundo trasfondo comunitario que tiene y debiera tener la comarca como institución y que exige particularizar su configuración desde técnicas de actuación administrativas conexas con una metodología que demanda la combinación de complejos datos socioeconómicos, que exigen el debate político, la consideración de las estructuras orgánicas de la Administración regional y el pronunciamiento de las bases sociales y, en particular, de los entes de la Administración local.

La restringida concepción de la comarca implica la elusión de otro problema básico que tiene planteado la Comunidad Autónoma de Castilla y León: uno de los más elevados índices de municipios del Estado¹⁵, con una notable dispersión en medios personales, materiales y económicos que exigen alternativas que ya el Estatuto debiera haber ofrecido, si hubiera asumido el objetivo de arbitrar respuestas o líneas de solución a los problemas base de la Comunidad Autónoma y que, desde posiciones de recelo a la dinámica social, no ofrece más que el nuevo obstáculo de limitar la operatividad de la comarca a la gestión en común de servicios o a la colaboración en el ejercicio de las competencias, con necesaria mediación de ley de las Cortes de Castilla y León específica para cada supuesto, condicionantes pensados más en función de propósitos paralizantes que en función de la solución de problemas y superación de obstáculos institucionales, lo que contrasta con el esfuerzo racionalizador de la Administración local en todos los Estados de la Comunidad Europea, entre los que destacan por su interés doctrinal y

¹² «BOE» de 13 de agosto de 1981, Ponente Sres. Rubio Llorente, Gómez Ferrer y Escudero del Corral.

¹³ Boletín Oficial de Castilla y León, 5 de marzo de 1984.

¹⁴ Boletín Oficial de Castilla y León, 16 de agosto de 1983.

¹⁵ La Comunidad Autónoma de Castilla y León, con una superficie territorial de 94.147 kilómetros cuadrados, incorpora 6.639 núcleos de población, de los que 2.243 son municipios, y de éstos sólo 218 tienen una población superior a los 1.000 habitantes. Vid. CABERO DIÉGUEZ, V.; CASTRO VILLAR, J.; ALONSO SANTOS, J. L., e IZQUIERDO MISIEGO, J. I.: *Castilla y León, Mapa Regional*, Departamento de Geografía, Universidad de Salamanca, Ediciones Ambito, Valladolid, 1982.

por su fácil homologación con la situación española el diseño regional italiano¹⁶. La desconexión de estos movimientos de reforma obliga a recordar la reflexión de que, cuanto más nos distanciamos de las realidades municipales tanto más difícil es el impacto directo del ciudadano¹⁷, idea que, no se puede descartar, haya constituido un objetivo, no ciertamente comunitario ni autonómico, pero que puede haber estado en la raíz de los propósitos políticos, de quienes, con mentalidad centralizadora, no tuvieron más remedio que pasar por el trámite de un Estatuto de Autonomía. La falta en el Estatuto de un preciso diseño de los entes locales obliga a recordar asimismo la gráfica reflexión de Giannini, en calidad de Ministro para la Función Pública, al requerir la adecuada precisión en la estructura para todos los entes territoriales, de tal modo que se dibujara con precisión toda la figura administrativa y no sólo una parte que, en el caso del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, sólo considera la organización del ente regional, y ello con la finalidad de evitar incurrir en el error de dibujar una estructura administrativa incompleta, del mismo modo que, si al pretender dibujar una figura humana sólo se hiciera el dibujo del torso¹⁸.

b) INEXISTENCIA DE INSTANCIAS INTERMEDIAS ENTRE LA PROVINCIA Y LA REGIÓN

Los datos concurrentes en la Comunidad como los materializados en la extensión superficial de la autonomía castellano-leonesa, que implica la integración de nueve provincias con sensibles diferencias geoeconómicas, aun en concurrencia con la unidad integradora de la cuenca del Duero¹⁹, y

¹⁶ Como muestra cualificada, la vigorosa aportación crítica de BERTI: «Le appannate ideologie dei progetti di riforma dell'Amministrazione locale», cit., y «Ordinamento amministrativo e ristrutturazione comunale», *Le Regioni*, núm. 4 (1979), y las aportaciones valorativas de los proyectos de reforma: SERRANI, D.: «Il comune nella riforma dell'Amministrazione locale», *Le Regioni*, núm. 3/4 (1978); PALADIN, L.: «Due progetti di riforma dell'Amministrazione locale», *Le Regioni*, número 3 (1977); POTOTSCHNIG, U.: «I principi generali nella riforma dell'Amministrazione locale», *Le Regioni*, núm. 3/4 (1978), y «La riforma delle autonomie locali nel progetto governativo», *Le Regioni*, núm. 1/2 (1983); BARBERA, A., y BASSANINI, F.: *Poteri delle regioni e degli enti locali. Commento al Decreto 616 di attuazione della legge 382*, Il Mulino, Bologna, 1981. Vid. item los trabajos incluidos en *Documentación Administrativa*, núm. 192 (1981), «La experiencia regional italiana, IV», «Las regiones y la reforma de Administración local», pp. 191-427.

¹⁷ BETTINI, R.: «Partecipazione e burocrazia prospettiva», *Rivista Trimestrale di Scienza della Amministrazione*, núm. 3 (1980), pp. 4-5.

¹⁸ GIANNINI, M. S.: «Rapporto sui problemi dell'amministrazione dello Stato...», cit., p. 723.

¹⁹ Las nueve provincias que integran la Comunidad Autónoma de Castilla y León coinciden con la Cuenca del Duero, a salvo de algunas zonas periféricas en la Cuenca del Norte, con pequeñas superficies de las provincias de León y Burgos; Cuenca del Ebro, que afecta a áreas periféricas del norte de Burgos y este de So-

la desmembración territorial provocada por la distancia geográfica y por la carencia de relaciones económico sociales entre áreas del territorio, están en la base de las reflexiones producidas sobre los datos diferenciales concurrentes en la Comunidad y, en particular, la propuesta de reconocimiento del hecho histórico diferenciado del pueblo leonés y del pueblo castellano. En estos datos pretendieron encontrar apoyo enmiendas a los proyectos del Estatuto (Vid. posterior nota 29) y que podían haber sido punto de referencia para ofrecer respuestas orgánica y operativa a hechos diferenciales y a problemas de desintegración territorial, como la posible creación de instancias administrativas intermedias entre la provincia y la región, que fueran instrumento para aglutinar criterios, opciones y demandas de las provincias o territorios afines e introdujeron precisión en el conocimiento de los problemas de la Comunidad y en el debate y ofrecimiento de alternativas de solución a estos problemas, marginándose del esquema neocentralista que orienta la organización de la Comunidad, fiel calco del esquema de la Administración central y fácil reproductor, a menor escala de lo que Bassanini ha calificado como el pluralismo perverso fundado sobre el poder de los aparatos verticales, entre ellos, permeables y refractarios a plegarse a una programación y a una coordinación unitaria²⁰. En conexión con la reflexión transcrita y en base a los serios problemas organizativos de la Comunidad Autónoma, materializados en las consolidadas desafecciones de Cantabria y La Rioja y en la resistencia a la integración, formalmente salvadas por «razones de interés general», de León, Burgos y Segovia, la solución organizativa ofrecida por la Comunidad carece de la necesaria capacidad integradora para aportar respuestas al problema base de la Comunidad Autónoma y a las importantes áreas de su territorio en potencial conflicto de marginación para con la mal llamada Comunidad y cuya solución requería algo más que la copia de estructuras sobre las que recae la imputación de una probada ineficacia, aunque sólo fuera con el propósito de evitar el incremento de la indiferencia ciudadano ante el nuevo entramado autonómico y aunque sólo

ria, y Cuenca del Tajo, en áreas meridionales de las provincias de Avila y Salamanca. La comunidad de Cuenca no obsta a fuertes contrastes en alturas, en pluviometría, climáticos y productivos, a los que se añaden los contrastes de la polarización industrial, propiciada por los Planes de Desarrollo, en Burgos y Valladolid. Al respecto, los trabajos de MARTÍNEZ PRÍSON, E.: «El espacio ecológico de Castilla y León», pp. 15-21; CABO ALONSO, A.: «Los paisajes rurales y la problemática del campo castellano-leonés», pp. 115-134, y MANERO MIGUEL, F.: «La industria y las ciudades de Castilla la Vieja y León», pp. 213-240, todos ellos en el volumen *El espacio geográfico de Castilla la Vieja y León*, Actas del I Congreso de Geografía de Castilla la Vieja y León, Consejo General de Castilla y León, Burgos, 1982. Vid. también CABERO DIÉGUEZ, V.: *El espacio geográfico castellano-leonés*, Ediciones Ambito, Valladolid, 1982.

²⁰ BASSANINI, F.: *Le Regioni fra Stato e Comunità Locale*, Il Mulino, Bologna, 1976, pp. 5-7.

tratara de evitar la constatación cualitativa de que los problemas sociales tienen similar nivel de respuesta en relación con la organización prerregionalizadora.

c). LA POLARIZACIÓN ARGUMENTAL DE LAS TENSIONES TERRITORIALES EN ASPECTOS HISTÓRICOS Y PROCEDIMENTALES

Los argumentos históricos y el énfasis en trámites de procedimiento han sido el común denominador que ha orientado los debates parlamentarios, lo que implica que los aspectos sustantivos del hecho autonómico han estado ausentes de la confrontación dialéctica.

En este sentido y desde el análisis de la problemática de las dos provincias que tienen planteados recursos de inconstitucionalidad por su integración autonómica, las actas de los Diarios de Sesiones del Congreso y del Senado, dejan sentir que la mirada hacia atrás que particulariza la remembranza de los tiempos pasados ha sido la constante que caracteriza los debates, desde la documentada aportación de datos que tratan de poner de relieve la entidad histórica del Reino de León²¹, hasta la fundamentación de la segregación de Segovia de la Autonomía castellano-leonesa, en base a la defensa de la intagibilidad de la región histórica llamada Castilla y de la región histórica llamada León²². Sin duda que este énfasis argumental en el componente histórico viene inducido por la prioridad que el mismo artículo 143-1 de la Constitución concede al componente histórico, como determinante del ejercicio del derecho a la Autonomía y ello no es ajeno a la debilidad de componentes culturales y económicos comunes de unas provincias que, aunque limítrofes, están mediatizadas, en ambos aspectos, por puntos de referencia exógenos y, en consecuencia, aunque puedan ser lindantes carecen de conexiones.

En refuerzo del argumento histórico, el componente procedimental sobre la admisión o no de segundos acuerdos ha catalizado, según hemos expuesto el debate integración o segregación.

Los argumentos históricos tendentes a apoyar la diferenciación autonómica entre el antiguo Reino de León y el antiguo Reino de Castilla fueron neutralizados argumentalmente con apoyo en el proceso homogeneizador de la estructura económico-social y de las propias instituciones jurídico-políticas y por la constatación, no controvertible, de que

²¹ Diputado Sr. Fernández Fernández, enmienda núm. 92, a la totalidad del proyecto de Estatuto, y núm. 97, parcial, BOCG, Congreso de los Diputados, I Legislatura, serie H, 14 de julio de 1982, núm. 66-II, pp. 414/26, y Diputado Sr. Suárez González, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 1983, núm. 9, 26 de enero de 1983, pp. 279-281.

²² Diputado Sr. Fraile Poujade, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 13, 22 de febrero de 1983, pp. 513-514.

incluso el deterioro del área regional castellano-leonesa ha estado unido a las mismas causas: la debilidad del ahorro, la emigración, el sistema fiscal regresivo..., en calidad de puntos de referencia fácticos que conectan con el también elocuente dato de la Comunidad de cuenca hidrográfica, aspectos de los cuales, según veremos, no se han extraído todas sus consecuencias²³.

Según hemos apreciado ya, los argumentos procedimentales vinculados a los segundos acuerdos corporativos fueron descalificados desde la nulidad de pleno derecho, al estimar que los primeros acuerdos se produjeron en un plazo preclusivo y la competencia para tomar los segundos acuerdos revocatorios ya no estaba en los propios ente locales, sino que, por implicar un acto complejo, Diputación y Ayuntamiento pierden la facultad individual de poder repetir el acto y desvincularse del primer acuerdo²⁴.

La complejidad de la situación de Segovia, condicionada no sólo por el segundo acuerdo del Ayuntamiento de Cuéllar, sino por el condicionante del transcurso del período de seis meses, desde el inicio del proceso autonómico por el entonces Consejo General de Castilla y León, sin que en tal período —preclusivo— se hubiera cumplido el requisito de la mayoría del censo electoral exigida por el artículo 143.2 de la Constitución, fue salvada por la sustitución, por las Cortes Generales, de la iniciativa de las Corporaciones locales, con apoyo en razones de interés general, en uso de la previsión establecida en el artículo 144.c) del texto constitucional, y materializada en la referida Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, en conjunción con la genérica, pero particularista, previsión estatutaria contenida en la disposición transitoria 8.ª del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, desenlace normativo que recibió la dúplica argumental discrepante de que no cabe Ley Orgánica para sustituir una iniciativa como consecuencia de que ha habido dos iniciativas previas fracasadas de incorporación, con dos trámites parlamentarios de Estatutos en los que estuvo excluida la provincia de Segovia y que, de modo complementario, el artículo 143.3 de la Constitución impide reiterar la iniciativa antes del paso de cinco años, lo que conduce a calificar la utilización del artículo 144.c) como fraudulenta, en cuanto ha estado orientada a evitar la aplicación del contenido de otra norma constitucional y a afirmar que han sido negados los derechos constitucionales de las Corporaciones locales contenidos en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución²⁵. Los argumentos expuestos en contra de la acusación de fraude e inconstitucional, se concretaron en la exégesis conceptual del precitado artículo 144.c), con apoyo en la semántica y en la gestación parlamentaria que tuvo en las Cortes Constituyentes, de modo que la identificación

²³ Diputado Sr. Alvarez de Paz, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 1983, núm. 9, 26 de enero de 1983, núm. 9, 26 de enero de 1983, pp. 281-282.

²⁴ Diputado Sr. Alvarez de Paz, loc. cit., pp. 282-283.

²⁵ Diputado Sr. Fraile Poujade, loc. cit., pp. 516-517.

del concepto sustituir con cambiar una cosa por otra, la falta de debate sobre el precepto en las Cortes Constituyentes y su identificación con la técnica de suplir las deficiencias del proceso autonómico, sintetizan los contraargumentos expresados con el apoyo cuantitativo de encuestas sociológicas y apoyos electorales a los partidos que patrocinaron las alternativas en discusión ²⁶.

Las líneas que han orientado el debate están, como puede observarse, dominadas por contenidos jurídicos-formales, lejanos de implicaciones organizativas y, en consecuencia, desconsideran los aspectos conexos con la efectiva vertebración de los componentes comunitarios, bien a nivel de entes públicos, bien a nivel de grupos e instituciones sociales. La ausencia de consideración de estos aspectos es tanto más llamativa cuanto que no faltaron alusiones en el debate a la complejidad organizativa de una Comunidad Autónoma que representa el 25 por 100 del territorio nacional, que pretende aglutinar unidades territoriales muy diferentes, por añadidura desarticuladas entre sí y cuya única característica común se reduce a la pobreza y la regresión ²⁷. La constatación de estos aspectos y la acusación de que el híbrido castellano-leonés no es sino la herencia del pensamiento imperial o imperialista de Onésimo Redondo que ha quedado gravado por inercia en la mente de algunos españoles ²⁸, no fueron capaces de romper la atonía de lo jurídico formal, para intentar justificar, desde conexiones organizativas y funcionales, la virtualidad de la alternativa simplemente territorial que parece incorporar el Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

La consideración de los aspectos organizativos sólo se insinuó en el inicio de los debates parlamentarios del Estatuto de Autonomía con motivo de la enmienda que sugirió la introducción, dentro de la común unidad de la autonomía, de la idea de territorios históricos diferenciados, de tal modo que las provincias del antiguo Reino de León y las provincias de Castilla la Vieja integradas en el ente autonómico tuvieran una estructura organizativa propia en el ámbito de la autonomía de Castilla y León ²⁹. La sugerencia y las ideas en ella contenida fue neutralizada por la opción homologadora que orientó y alentó la problemática que subyacía en el momento político que obligó a cristalizar la armonización autonómica, y con ello se perdió la ocasión de utilizar la técnica organizativa para vertebrar el confuso conglomerado castellano-leonés, incrementado por el poco imaginativo diseño estatutario que ha plagado los arcaicos presupuestos organizativos de la Administración central, inva-

²⁶ Diputado Sr. Muñoz García, Diario de Sesiones del Congreso de Diputados, 22 de febrero de 1983, cit., pp. 522-524, y Senadores Sres. Herrero González y Traperó García, Diario de Sesiones del Senado, núm. 8, 1 de marzo de 1983, pp. 278-287.

²⁷ Diputado Sr. Gila, Diario de Sesiones del Congreso de Diputados, 29 de febrero de 1983, cit., p. 520.

²⁸ Diputado Sr. Gila, Diario de Sesiones del Congreso de Diputados, cit., p. 519.

²⁹ Diputado Sr. Fernández Fernández, BOCG, 14 de julio de 1982, cit., pp. 414/27.

lidando lo que tenía que haber sido la alternativa regional, superadora de las monocracias burocráticas por la colegialidad participativa y sustitutoria de las desacreditadas decisiones unipersonales o de grupo monocrorde, por las opciones decididas en función de un proceso metodológico respetuoso con la autonomía de la sociedad y respaldado por la autoridad del contraste en la deliberación de los órganos colegiados de composición representativa ³⁰.

d) INEXISTENCIA DE PREVISIONES PROCEDIMENTALES PARA LA DESAGREGACIÓN DE TERRITORIOS INCLUIDOS EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

La ausencia de previsión procedimental que ofrezca oportuna respuesta jurídica a posibles segregaciones en el territorio de la Comunidad, permite apreciar desequilibrio con las previsiones estatutarias que prevén la integración de otras Comunidades en Castilla y León. La problemática que con ello se suscita no es sólo jurídico-formal, sino que en ella concurren notables implicaciones institucionales, que serán analizadas en las páginas dedicadas al análisis de la disposición transitoria 7.^a del Estatuto.

³⁰ CHELI, E.: *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, Milano, 1972, páginas 12-13.

ARTICULO 3.º

ARTICULO 3.º Sede *

1. Constituidas las Cortes de Castilla y León en la villa de Tordesillas, aprobarán, en su primera sesión ordinaria, la Ley que determine la sede o sedes de sus Instituciones de autogobierno por mayoría de dos tercios.
2. Una Ley de las Cortes de Castilla y León determinará la ubicación de los organismos o servicios de la Administración de la Comunidad, a propuesta de la Junta, atendiendo a criterios de descentralización, eficacia, coordinación de funciones y a la tradición histórico-cultural.

La localización de las sedes de las instituciones de Castilla y León y la ubicación de los organismos y servicios de la Administración regional, constituye un tema en el que el Estatuto se limita a ofrecer una salida de tipo procedimental y a remitir a leyes de las Cortes de Castilla y León. Esta técnica de postposición es índice de que no se está ante un tema pacífico y que, de modo similar a la técnica de las Leyes Orgánicas en el texto constitucional, el vidrioso problema de la localización territorial de las Instituciones Autonómicas se remite a una Ley de las Cortes Regionales, reforzada nada menos que por la mayoría parlamentaria de los dos tercios.

En el período preautonómico y en el autonómico, la localización de las sedes ha sido un problema que ha concitado criterios contrapuestos entre los partidos con representación en las instituciones regionales y en el seno de los propios partidos. Con cierto distanciamiento del problema, no se comprende bien la razón de que la determinación de la locali-

* Autor del comentario: Angel Sánchez Blanco.

dad o localidades en las que radiquen las Cortes, la presidencia de la Junta y la Junta pueda provocar tantas tensiones. No obstante, si se tiene en consideración la problemática subyacente de la desagregación territorial que caracteriza a la Región castellano-leonesa y si se tiene en cuenta su bajo tono económico y social se puede encontrar explicación a estos problemas y a las controversias que han suscitado.

Desde el punto de vista de la desagregación o, en otros términos, de la falta de identificación con la idea regional, *in genere*, o con la específica versión de estructura regional arbitrada para Castilla y León, se puede explicar que los sectores políticos provinciales hayan postulado su específica alternativa locacional, tratando de atraer sedes y organismos regionales y, como efecto inducido, tratar de incrementar el capital político que pueda significar el éxito de la iniciativa. Desde la perspectiva del subdesarrollo, la trascendencia de que pueda radicar en una localidad determinada una institución pública, se considera como clave generadora de ingresos económicos, puestos de trabajo, dinamización económica..., en síntesis, una especie de alternativa redentora para áreas con serio déficit de iniciativa social.

Por la concurrencia de estos factores, admiten explicación las tensiones provocadas por la localización de las instituciones regionales y que lo que debiera haber sido el debate regional haya tenido en la sociedad y en sus representantes políticos tan anecdótica polarización, hasta el extremo de que la única previsión del Estatuto que exige mayoría cualificada para un texto de las Cortes de Castilla y León sea para la fijación de la sede o sedes de sus instituciones de autogobierno. Podría pensarse en que la mayoría de dos tercios pudiera ser de inexcusable importancia para alguna opción fundamental vinculada al ejercicio de competencias relevantes, como podía ser la aprobación de determinados objetivos que materializaran la programación económica y territorial, pero ni estos objetivos se prevén ni la exigencia de la mayoría de dos tercios en las Cortes es exigida, en calidad de única alternativa, en otro momento distinto al previsto en el artículo tercero del Estatuto, salvo las previsiones de reforma estatutaria previstas en el artículo 43-2.º y disposición transitoria 7.ª-2.

La corta historia de las sedes autonómicas ha estado caracterizada por la tensión del continuo replanteo de la decisión tomada y en este sentido están los siguientes datos cronológicos:

En primer lugar, la opción de la itinerancia y dispersión de los órganos preautonómicos, orientados por un absurdo criterio de reparto de Consejerías, y, en consecuencia, de las áreas sectoriales de actuación por las distintas provincias, en función de la residencia de los parlamentarios titulares, como si la función político-administrativa a desempeñar fuera una prolongación del patrimonio o actividad personal.

La corrección de tal despropósito se realiza con ocasión de radicar en Burgos el Consejo General de Castilla y León y la Presidencia del Consejo, opción tributaria, como ya señalábamos, del intento de aglutinar a Santander y Logroño en la Autonomía, objetivo que requería situar el eje preautonómico en Burgos.

Fallido el propósito de incorporación de Santander y Logroño, con la consolidación de ambas autonomías uniprovinciales y su mutación en Cantabria y La Rioja, se replantea el problema de la localización de las sedes y la tensión del debate se incrementa por la preparación del Estatuto de Autonomía y la necesidad de especificar capitalidad administrativa y localización de la asamblea legislativa, lo que da lugar a que, con especiales reservas de burgaleses y leoneses, el Consejo General de Castilla y León acuerde optar por la capitalidad de la villa de Tordesillas, cuya privilegiada situación locacional, en calidad de núcleo central de las comunicaciones terrestres nacionales en la región, en coexistencia con su condición de centro geográfico de la cuenca, permitía ser el punto óptimo para asentar las instituciones de la futura Comunidad Autónoma e iniciar la difícil tarea de vertebrar la región. Razones de tipo histórico, vinculadas a la entidad histórica de la villa, reforzaban la autoridad del acuerdo.

En los proyectos tramitados ante las Cortes Generales, se mantiene la capitalidad de Tordesillas, de tal modo que, en el artículo tercero, párrafo primero, de los Proyectos se dispone:

«la capitalidad de Castilla y León tiene su sede en la villa de Tordesillas. En ella radicarán las Cortes, el Presidente y la Junta de Castilla y León».

No obstante, dentro del mismo párrafo primero del precepto, en calidad de segundo epígrafe, se incorpora el siguiente texto:

«Podrán establecerse en otras localidades organismos o servicios de la Comunidad por acuerdo de las Cortes a propuesta de la Junta... para ello será precisa una Ley de Cortes con quórum de dos tercios».

El texto asistemático, en el doble sentido, de que la capitalidad de las instituciones no es parangonable a la particularización, puramente administrativa, de la localización de organismos o servicios, y del mismo modo, está fuera de lugar que las Cortes tuvieran que pronunciarse para tan puntual problema con la fuerte mayoría de dos tercios.

Como compensación final, de contenido protocolario y honorífico, se preveía, en el párrafo segundo del precepto, que las Cortes podrían reunirse en otros lugares de la Comunidad, en la forma y supuestos que el reglamento estableciera.

Hasta aquí la historia de las sedes, hasta el momento en que se presenta el proyecto de Estatuto con la precisión locacional de situar la capitalidad en la villa de Tordesillas.

La discusión del proyecto, en su primera tramitación parlamentaria, dio oportunidad para replantear las opciones, no locacionales sino puramente localistas, que en su momento fueron desconsideradas, y en este sentido las enmiendas leonesas apoyan la radicación en la provincia de las Cortes, incluyendo la novedad de anteponer en la denominación de la Comunidad el término de León¹. También hay que registrar cómo algún diputado burgalés, adornado con la concurrente responsabilidad de la Secretaría Nacional de Administración Territorial del partido en el gobierno, se margina de los criterios políticos del partido, al que le unía tan cualificada vinculación y, con sorpresa de todos los parlamentarios, replantea, sin éxito, la capitalidad de Burgos².

La segunda tramitación parlamentaria del Proyecto de Estatuto, sin incurrir en anécdotas, tendrá mayor y más negativa trascendencia para el problema de la capitalidad regional, de tal modo que, si el proyecto mantiene la capitalidad de Tordesillas, una enmienda, acogida por la ponencia, introduce un cambio sustantivo en el planteamiento del tema, de tal modo que las sedes de las instituciones autonómicas deja de ser necesariamente única y puede ser sustituida por pluralidad de sedes y la capitalidad deja de estar en la villa de Tordesillas para pasar a ser fijada por la ley de las Cortes de Castilla y León, aprobada por la mayoría reforzada de dos tercios, y a la ilustre villa sólo se le ofrece la extraña compensación de que en ella se constituyan las Cortes de Castilla y León para aprobar la sede o sedes de sus instituciones.

Si se observa la ya considerada redacción del proyecto de Estatuto y se presta atención a la referencia apuntada en el primer párrafo del artículo tercero, y se observa la exigencia de la mayoría de dos tercios para la localización de los órganos o servicios, en relación con la pacífica referencia a la villa de Tordesillas como capitalidad de Castilla y León, se puede encontrar fundamento para sospechar que la falta de sistemática no era inocente y en ella estaba el trampolín para reconsiderar previos acuerdos de los parlamentarios de la Comunidad Autónoma. El éxito de la enmienda en el Congreso, que no tiene contraste parlamentario, ni en la Comisión Constitucional ni en el Pleno, si cuenta con la reflexión propiciada en el Senado, por posterior enmienda que pretende simplificar el procedimiento conflictivo de elección de una capitalidad, proponiendo que, si en primera votación no se consigue mayoría de dos tercios, la sede o sedes se determinan, en una segunda votación, por mayoría sim-

¹ Enmienda núm. 98 del Diputado Sr. Fernández Fernández, Boletín Oficial Cortes, serie H, 14 de julio de 1982, núm. 66, pp. 414/29.

² Intervención del Diputado Sr. Reol Tejada, Boletín Oficial Cortes, Comisión Constitucional, núm. 97, Sesión 21 de junio de 1982, pp. 4244-4246.

ple³. Esta enmienda no es aprobada en el Senado y el posterior paso del proyecto por el pleno del Congreso da ocasión para que el diputado señor Ruiz Gallardón reincida en la idea de que la exigencia de dos tercios puede dar lugar a que tal mayoría no se produzca nunca o se logre con grandes dificultades, con lo que ocurriría que en la Comunidad Autónoma, durante un tiempo determinado, la sede o sedes estarían sin tener una localización precisa. Estos argumentos justificaron la propuesta de una enmienda técnica, de tal modo que se reiteró la necesidad de distinguir entre primera votación, con mayoría absoluta, y segunda votación, con mayoría simple, propuesta orientada por el buen sentido argumental de no dejar cuestiones trascendentales pendientes de mayorías que, quizá, dada la distribución de fuerzas políticas, fuera difícil de conseguir y tratando de evitar el «horror al vacío» que debía orientar el buen sentido jurídico y, de modo simultáneo, el buen sentido político⁴.

A estas propuestas y reflexiones el diputado señor Madrid López, quizá inseguro en aquel momento de llegar a ser el primer Presidente de la conflictiva Comunidad Autónoma de Castilla y León, contestó del siguiente modo:

«... la importancia de la determinación de la ubicación de la sede es lo suficientemente seria como para que la propia Comunidad y la responsabilidad de los miembros de Castilla y León deba decidir no solamente por una mayoría simple...»⁵.

En esta telegráfica contestación, no ajena a cierta mentalidad de oposición, que desea ser tenida en cuenta por el Gobierno, aunque imposibilite el gobierno, radica el desenlace estatutario del tema de la localización de la sede o sedes de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

El anecdótico provocado con posterioridad a las elecciones regionales y la constitución de las Cortes, con su inevitable salpicadura en pintorescos incidentes, no merece ser contado, aunque es inevitable aportar el dato de que el gobierno autonómico, presidido por el señor Madrid López, no ha podido contar con la mayoría parlamentaria de los dos tercios y las sedes de la Comunidad Autónoma y su provisional localización en Valladolid siguen y seguirán en precario, como continuo recuerdo del desacierto en la elaboración del Estatuto de Castilla y León, con el consecuente quebranto para el prestigio de las instituciones autonómicas y para la autoridad de sus normas y de sus actividades.

³ Enmienda núm. 17 del Grupo Parlamentario Popular, Boletín Oficial Cortes, Senado, serie II, núm. 4,b), 8 de febrero de 1983, p. 35.

⁴ Boletín Oficial Cortes, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, número 9, 26 de enero de 1983, pp. 288-289.

⁵ Boletín Oficial Cortes, Diario de Sesiones del Congreso de Diputados, núm. 9, 26 de enero de 1983, p. 289.

El Decreto 47/1983, de 12 de agosto, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León de 16 de agosto de 1983, fija la sede de la Junta de Castilla y León, con inevitable carácter provisional y en expresión del propio Decreto, «hasta tanto no se apruebe la Ley a la que se refiere el artículo 3.1 del Estatuto de Autonomía». El Decreto alega acuerdo de las Cortes de Castilla y León, cuya mayoría se cuida de no expresar, por incorporar sólo el acuerdo sectorial del partido en el Gobierno, en el que se insta a la Junta de Castilla y León a fijar la sede de la propia Junta; a continuación hace referencia a diversas gestiones realizadas para la «ubicación», así como a opciones y ofrecimientos de diversos organismos, opciones que, previo estudio, y con respeto a los principios de eficacia y coordinación, fijan la sede provisional de la Junta en Valladolid, sin que el Decreto 47/1983 especifique calificativo de provincia o término municipal, imprecisión que tampoco salva el posterior Decreto 48/1983, publicado en la misma fecha y en el mismo Boletín, y en el cual se acepta la cesión realizada por el Ayuntamiento de Valladolid a título gratuito situado en el «kilómetro 3,5 de la carretera de Valladolid a Rueda»⁶, peculiar técnica de concreción de la sede de una nueva institución pública que es degradada, de Ley de las Cortes de Castilla y León reforzada por la mayoría de dos tercios, a dos Decretos de la presidencia de la Junta de Consejeros, como queriendo provocar con la acumulación la cualificación de la que carece la fórmula jurídica arbitrada, e incurriendo en la peculiar técnica de señalar la sede por un punto kilométrico de una carretera, como si se tratara de un obstáculo o intersección de calzada. Esta pobre realidad, en contraste con altisonantes expresiones verbales en la cámara legislativa, y con altisonancias del propio Estatuto, son un oportuno punto de referencia para centrar la atención sobre los débiles fundamentos de la Autonomía de Castilla y León, cuyo órgano representativo, «las Cortes», en términos del preámbulo del Estatuto, ha tenido que comenzar su andadura automarginándose de la villa de Tordesillas y malgastando su escaso capital político sin poder aprobar, en reiteradas y estériles sesiones en el palentino castillo de Monzón de Campos, la localización de la sede o sedes de «sus instituciones de autogobierno», paradójico calificativo que se prestaría a la distensión de algún comentario divertido, si no existiera el reparo de que se está ante una experiencia constitucional única, sobre la que recae el diseño del propio Estado y la esperanza de salvar las fuertes contradicciones que inciden sobre los poderes centrales, precisamente mediante la fórmula autonómica, expectativas ilusionantes desde su formulación doctrinal y desde la práctica que aporta el derecho comparado y que, desde nuestra práctica institucional, tiene que asumir, de modo inexcusable, el reto de dar al Estado una conformación, de nuevo cuño y de carácter alternativo para la preexistente y disfuncional realidad de las instituciones y sobre la que inciden,

⁶ Boletín Oficial de Castilla y León, 16 de agosto de 1983, pp. 105-106.

de modo lamentable, contradicciones, tan fuertes o más, como la producida por la práctica autonómica de Castilla y León.

Al tiempo se ha perdido, o al menos se está perdiendo, la oportunidad de que con la localización de la capital regional en Tordesillas se pueda ofrecer un buen ejemplo de coherencia pública en la localización de actividades, de modo que, al lado de la conexión de la fallida capital autonómica con premisas económicas materializadas en su condición de cualificado centro de comunicaciones, situado en el centro de la Comunidad Autónoma, hubiera sido ocasión para dar contenido al principio de solidaridad intrarregional y al criterio de equilibrio territorial, con el ofrecimiento del elocuente dato de sustraerse a la concentración de actividades en las capitales provinciales, con la consecuente inversión de tendencia que ello hubiera significado, con la valiosa aportación complementaria de la regeneración de patrimonio histórico-artístico que el asentamiento de la capitalidad hubiera significado para la restauración, acondicionamiento y utilización, por las dependencias de la Comunidad Autónoma, del cualificado, deteriorado e infrautilizado patrimonio histórico inmobiliario de la villa. La experiencia singular que esto hubiera significado parece perderse y, en lugar de iniciar la andadura autonómica con el buen comienzo de conectar la teoría de los grandes principios con la ejemplar práctica pública, se opta por seguir consolidando las irracionales tendencias a la concentración económica y de servicios en centros urbanos, no sólo consolidados sino conflictivos, incluso incurriendo en el lamentable fallo de estética de poder ser acusados de neocentralismo, defraudando las esperanzas que la Región podía ofrecer como alternativa a unos fallos en la organización y en la actividad pública que las Comunidades Autónomas tenían la inexcusable obligación moral de corregir y, en consecuencia, dejar de ser eficaces colaboradoras en su extensión y consolidación.

El segundo párrafo del artículo tercero del Estatuto remite a una Ley de las Cortes de Castilla y León para determinar lo que denomina «ubicación de los órganos y servicios de la Comunidad». El referido texto legal está supeditado, desde el punto de vista procedimental, a la preceptiva propuesta de la Junta y, desde valores sustantivos, al respeto a lo que el mismo precepto denomina «criterio» de descentralización, eficacia, coordinación de funciones y, finalmente, imponiendo la idea del respeto a la tradición histórico-cultural. El comentario que este texto del Estatuto merece no puede ser elogioso. Los argumentos que a continuación se expresan justifican el juicio negativo.

En primer término, no puede pasar desapercibido que el punto de referencia a la Ley tiene como centro subjetivo a «organismos y servicios». La utilización de estos términos conceptuales, pone ya sobre la pista de que los criterios orientadores del Estatuto están mediatizados por esquemas administrativos tradicionales, con escasa conciencia de la profunda crisis de los tradicionales esquemas burocráticos.

En segundo lugar, destaca la idea de que el punto determinante del futuro texto legal se centra, en calidad de referencia objetiva, en la «ubicación» de esos organismos y servicios, dejando ver, desde el trascendente objetivo de la particularización de la estructura organizativa de la Comunidad Autónoma, una preocupación puramente locacional, sin la más elemental preocupación por el fondo del problema organizativo que, si tiene que considerar la variable de localizaciones, no puede ser considerada como la determinante y, en menor medida aún, cuando el problema de la capitalidad de la Región ha estado gravado por una salida tan extemporánea.

En último término, la radicación de los organismos y servicios se hace depender de los referidos principios de descentralización, eficacia, coordinación y tradición histórico-cultural, referencias valorativas que sintonizan perfectamente con valores de localización y que se cuidan de no introducir otros valores o principios, más que criterios, como pudiera ser el menoscabado principio de participación, que significaría mutar la simple estructura locacional por referencias organizativas, operativas y funcionales, objetivo que, en pocas palabras, debería haber sido el propósito que tendría que haberse cubierto en el punto segundo del artículo tercero en comentario. La localización de órganos y servicios de la Comunidad Autónoma tiene un interés muy marginal, prácticamente irrelevante, si desconsidera la estructura organizativa y los principios que definen esa estructura y, en particular, si elude el previo problema de particularizar la estructura territorial de la propia Comunidad y, a falta de premisas, intencionalmente eludidas, la previsión estatutaria de una ley ubicadora de los órganos y servicios, no puede ser calificada más que como un párrafo de relleno para salvar la dimensión media que poseen los Estatutos de Autonomía de otras Comunidades Autónomas, con los que parece forzado a coexistir el Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

El camuflaje de unos criterios orientadores no puede hacer olvidar que la falta de un modelo territorial para Castilla y León, que incluso deja sentir el miedo a la estructura comarcal, no permite contar sino con la referencia de capitales de provincia y una masa desarticulada de municipios en la cual no se han particularizado ni las cabeceras territoriales. A falta de estos aspectos, el texto legal tendrá que ser fiel servidor del culto a las capitales provinciales, como punto de referencia locacional de las nuevas —ya viejas— estructuras administrativas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Con ello hereda la vieja *ratio* burocrática de las distintas delegaciones o direcciones provinciales, cuyo espíritu pervive en las delegaciones territoriales de la Comunidad Autónoma, con la eficaz ayuda de la identidad en medios materiales presupuestarios y personales, sin ignorar que los retoques —testimoniales o no— hechos en estos últimos están carentes de contenido substantivo, por carencia de

componentes innovadores en la organización de la Comunidad Autónoma. La innovación, como ya se apuntó, hubiera estado en la sustitución de la estructura funcional o burocrática por estructuras colegiales participadas, incorporadoras de la savia aportada por los sindicatos, organizaciones profesionales, asociaciones, colegios y cámaras profesionales... incluso vertebrando la participación de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales en las opciones administrativas o normativas a adoptar por los entes de superior rango territorial... En suma, buscar la referencia social, incardinar el conocimiento de la sociedad sobre sus propios problemas para que la decisión pública, en su servicio a los intereses generales, se vea efectivamente iluminada por la continua aportación de opciones y soluciones por los individuos y los grupos sociales en que se integran, corrigiendo y neutralizando, de este modo, las distorsiones del iluminismo monocrático que asegura ver luz que no existe y, en soberbia soledad, opta por lo que no tiene salida y, en esta sinrazón, el bloqueo de la posibilidad de que la comunidad social y política se articule, se complemente, ofrezca soluciones válidas a los problemas concretos, permita la ilusión en las tareas colectivas o individuales... suele ser la consecuencia, y la reproducción del esquema autoritario el resultado final, nada más que con la anécdota del cambio en las denominaciones terminológicas.

Estas sospechas comienzan a tener corroboración con la Ley 1/1983, de 29 de julio, del Gobierno y la Administración de Castilla y León⁷, en cuyo preámbulo ya se expresa sin relativismo el criterio de buscar la «homogeneidad con la Administración central del Estado y la economía...» en calidad de líneas ideológicas de un texto legal de una institución que como la Comunidad Autónoma de Castilla y León, aunque incardinada en el Estado, tiene la misión de incorporar perspectivas propias para una más afortunada organización y gestión del conjunto del Estado. No obstante, en lugar de ello, se homogeiniza con la Administración del Estado, hasta el extremo de calcar y aún quedar por debajo del diseño organizativo de la propia Administración central. En esta línea, la estructura orgánica de las Consejerías: Consejero, Secretario General, Directores Generales y Delegaciones Territoriales, con estructura de servicios, secciones y negociados, con un gabinete de apoyo y asesoramiento al Consejero, está en un nivel más insatisfactorio que la organización de algunos departamentos ministeriales, que tienen organizada una estructura colegial representativa, en la mayor parte de los casos gravada ciertamente por el peso de los intereses burocráticos, pero que, al menos, existe como punto de referencia para la composición de intereses sectoriales. En contraste, la «homogeneidad» de la Ley castellano-leonesa del Gobierno y de la Administración ignora estos datos diferenciales y, por supuesto, está muy dis-

⁷ Boletín Oficial de Castilla y León, 30 de julio de 1983.

tante de todas las aportaciones doctrinales comparadas que tratan de incorporar un esquema organizativo funcional orientado por la idea de puntual valoración de los resultados en gestión, con intencional apartamiento y progresiva reducción de la influencia de componentes burocráticos⁸.

⁸ En esta línea: BETTINI, R.: «La pubblica Amministrazione tra legalità ed efficienza», *Rivista Trimestrale di Scienza della Amministrazione*, núm. 3 (1981); CUOCCORDO, S.: «Collegalità ministeriali Comitati e vertici», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 3 (1983); CAMMELLI, M.: «Regioni e formule organizzative», *Le Regioni*, núm. 6 (1980); PIZZETTI, F.: «Stato delle autonomie e Amministrazione integrata», *Le Regioni*, núm. 2 (1980); BETTINI, R.: «Partecipazione e burocrazia prospettive», *Rivista Trimestrale di Scienza Amministrativa*, núm. 3 (1980). Desde la vertiente anglosajona: PUTNAM, R. D.-LEONARDI, R.-NANETTI, R. Y.-PAVONCELLO, F.: «Sull rendimento delle istituzioni. Il caso del governi regionali italiani», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 2 (1981), y BISHOP, B.: «The dispersal of central government work to the regions», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 1 (1978).

ARTICULO 4.º

ARTICULO 4.º Emblema y bandera *

1. El emblema o blasón de Castilla y León en un escudo cuartelado en cruz o contracuartelado. El primer y cuarto cuarteles: sobre campo de gules, un castillo de oro almenado de tres almenas, mampostado de sable y clarado de azul. El segundo y tercer cuarteles: sobre campo de plata, un león rampante de púrpura, linguado, uñado y armado de gules, coronado de oro.
2. La bandera de Castilla y León es cuartelada y agrupa los símbolos de Castilla y León, conforme se han descrito en el apartado anterior. La bandera ondeará en todos los centros y actos oficiales de la Comunidad, a la derecha de la bandera española.
3. El pendón vendrá constituido por el escudo cuartelado sobre un fondo de carmesí tradicional.
4. Mediante Decreto de la Junta se regulará la utilización y el diseño de la forma y dimensiones de los símbolos de la Comunidad.
5. Cada provincia y municipio conservarán las banderas y emblemas que le son tradicionales.

Bajo el epígrafe «emblema y bandera» el artículo cuarto del Estatuto presenta una característica: el ser el precepto de mayor extensión y, de modo simultáneo, el menos denso en cuanto implicaciones sustantivas para la Comunidad, si bien hay que convenir que su utilidad espacial es notable, desde el punto de vista de ofrecer extensión homologable al título preliminar al Estatuto de Autonomía de Castilla y León. El decoro con el que la mayor parte de los Estatutos tratan el tema de los emblemas de su Comunidad, con remisión a sucintas referencias de colores y símbolos a posteriores normas de la Comunidad Autónoma, adquiere tonos desproporcionados en el caso de Castilla y León, con detallado tra-

* Autor del comentario: Angel Sánchez Blanco.

tamiento del triple punto de referencia constituido por el emblema o blasón, la bandera y el pendón, regulados con detalle en los tres primeros apartados del precepto, riqueza de simbología que hace recordar que la falta de contenidos puede intentar suplirse con la estética aparential a la que, por fortuna, se le ha omitido la categoría de himno oficial en calidad de figura prevista por algún otro ente regional¹. La casuística depuración de los símbolos se remite, en el párrafo cuarto del precepto, a un Decreto de la Junta de Consejeros, al que corresponde regular la utilización, el diseño de la forma y las dimensiones de los símbolos de la Comunidad, norma que ya ha sido aprobada por Decreto 104/1983, de 13 de octubre².

Dentro del conjunto de símbolos regulados por el precepto, se establece la prioridad de la bandera, de obligada utilización en todos los centros y actos oficiales de la Comunidad y en cuyo uso se supedita a la primacía de la bandera española, a cuya derecha se situará, según previsión del párrafo final del apartado segundo del precepto, cuyo apartado quinto y último prevé la conservación de las banderas y emblemas tradicionales de cada provincia o municipio.

El carácter meramente anecdótico que orienta la concreción de símbolos en las áreas territoriales cuyo uso vivencial previo ha sido inexistente, facilita que su articularización carezca de discrepancias. No obstante, se registra en este tema un nuevo rasgo peculiar en la región castellano-leonesa, ya que la particularización de sus símbolos no ha estado exenta de controversia. En un primer momento se materializó en el color de los símbolos y, en un segundo momento, en la independencia o unificación de los símbolos de los dos antiguos Reinos. En relación con los colores, el punto cumbre del debate tuvo lugar en la fase preautonómica y la polémica se centró en si el fondo de los emblemas tenía que estar formado por el color rojo o por el color morado. Los que suscriben la acción del color rojo encuentran fundamento en la primera enseña castellana, con referencia temporal a la segunda mitad del siglo XII, pesando en la opción la circunstancia de que la enseña leonesa se materializa en un león pero sin prestar atención al color del fondo. Los partidarios del color morado encuentran apoyo en la unificación cuartelada de las enseñas de León y Castilla, como consecuencia de la unión de ambos reinos bajo Fernando III y tienen asimismo apoyo en testimonios y documentos gráficos situados en el Alcázar de Segovia y en el uso generalizado del color morado en la bandera de Castilla y León, como bandera de Estado, hasta mediados del siglo XVIII en que, bajo el reinado de Carlos III y con

¹ Artículo 5.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, artículo 6.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia, artículo 6.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, artículo 3.2 del Estatuto de Autonomía de Asturias, artículo 4.3 del Estatuto de Autonomía de Murcia, artículo 4.2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura y artículo 4 del Estatuto de Autonomía de Madrid.

² Boletín Oficial Cortes de Castilla y León, 5 de diciembre de 1983.

la creación de una bandera nacional, los símbolos de los reinos históricos, y en particular el castellano-leonés, decaen en su uso.

Establecida la alternativa entre el rojo y el morado, la opción por la que finalmente se inclina la elección fue el color intermedio: carmesí, solución salomónica basada en la equidistancia argumental y en la dificultad de encontrar documental y gráficamente una uniformidad absoluta en los colores históricamente utilizados, opción que no ha encontrado ocasión de controversia posterior, como lo demuestra el que en los dos trámites parlamentarios que ha tenido el Estatuto ha prevalecido, sin enmienda ni cambio, el texto de los proyectos.

La independencia de los símbolos de los antiguos Reinos de León y Castilla tuvo su momento álgido como consecuencia de las tensiones provocadas por la incorporación o no de la provincia de León a la autonomía castellano-leonesa, reivindicando los partidarios de la autonomía uniprovincial leonesa la simbología del león como enseña, dejando constancia de su origen en los años finales del siglo XI y, en consecuencia, según apuntamos ya, su mayor antigüedad respecto a la enseña castellana. Las variables de este problema tuvieron ocasión de manifestarse con motivo de la discusión del Proyecto de Estatuto en primera tramitación parlamentaria, por efecto de la enmienda presentada por el diputado señor Fernández Fernández, en la que propuso la utilización independiente de los respectivos pendones en cada reino «como símbolo de su pluralidad histórica», criterio consecuente con el respeto a la entidad diferencial de los territorios históricos de León y Castilla³, posición que encontrará también acogida en el diputado señor Suárez Fernández al estimar la existencia de un hecho diferencial que el mismo escudo de España recoge, al dar independencia al símbolo castellano y al símbolo leonés⁴.

³ Enmienda núm. 99, Boletín Oficial Cortes, Congreso de los Diputados, I Legislatura, serie H, 14 de julio de 1983, núm. 66, II, pp. 414/30.

⁴ Boletín Oficial Cortes, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 1983, núm. 9, Sesión 26 de enero de 1983, p. 279.

ARTICULO 5.º

ARTICULO 5.º AMBITO PERSONAL *

1. A los efectos del presente Estatuto tienen la condición política de castellano-leoneses todos los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios integrados en el territorio de la Comunidad.

2. Gozarán de los derechos políticos definidos en este Estatuto como castellano-leoneses los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Castilla y León y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Gozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitaren, en la forma que determine la Ley del Estado.

La regulación del ámbito personal en el que opera el Estatuto se identifica, en el tenor literal de su artículo quinto, con la generalidad de los Estatutos. La regulación de la condición política de miembro de una Comunidad Autónoma está orientada por la exigencia del respeto a la igualdad de los españoles ante la Ley, artículo 14 de la Constitución, y por la competencia del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, artículo 149.1 de la Constitución y, en consecuencia, está sustraída a la libre disponibilidad estatutaria cuyo contenido opera desde los límites impuestos por el artículo 147 de la Constitución. Las circunstancias expresadas implican la homologación de los Estatutos en este punto concreto y justifican que la tramitación parlamentaria del Estatuto de Autonomía de Castilla y León no haya tenido, en este punto, incidencia reseñable, a

* Autor del comentario: Angel Sánchez Blanco.

salvo de una ligera corrección de estilo y el desglose de los derechos de los castellano-leoneses, que figuraban como apartado tercero de lo que hoy es el artículo quinto, a precepto independiente en el actual artículo seis. Conforme a lo expuesto, la condición de miembro de una Comunidad Autónoma, en este caso la condición política de castellano-leonés, se adquiere en virtud de la vecindad, poseída de acuerdo con las leyes generales del Estado, lo que, en último extremo, remite, de acuerdo con el mismo tenor literal del homologado precepto estatutario, a la vecindad administrativa en cualquiera de los municipios integrados en el territorio de la Comunidad Autónoma.

La supeditación de la condición política de castellano-leonés a la vecindad administrativa en municipio de la Comunidad Autónoma, tiene la referencia instrumental del empadronamiento y la consecuente inclusión en el censo electoral, conexiones que, sin embargo, están desprovistas de su efectiva vinculación a componentes fácticos, ya que el empadronamiento municipal puede tomar como referencia convencional el censo realizado con base en la residencia durante el período temporal de su realización o bien la voluntad de empadronamiento en un determinado municipio, al margen de la residencia efectiva durante la elaboración del censo, o en período temporal posterior, lo que introduce un componente voluntarista que matiza la presumible objetivación de la vecindad administrativa, circunstancia que, sin embargo, no menoscaba el relieve que adquiere el municipio, en calidad referencia subjetiva para los ciudadanos y en calidad de estructura territorial, base en la que se asienta la legitimidad de la Comunidad Autónoma, constatación que, sin embargo, está lejana de la relegación institucional a la que, según ya apreciamos, el Estatuto somete al municipio.

El párrafo segundo del precepto centra la atención en los castellano-leoneses emigrados de la región y, en particular, en los emigrados hacia países extranjeros. La figura del emigrante constituye el *leit motiv* que orienta la última parte del título preliminar del Estatuto, con concreta manifestación sectorial en la emigración hacia el extranjero, artículo cinco, párrafo segundo; emigración hacia otras comunidades del Estado, artículo sexto, y, finalmente, la preocupación de los poderes públicos por favorecer el retorno de los emigrantes, artículo siete, párrafo tercero¹. La escisión de supuestos que, en el tema de la emigración, adopta el Estatuto, detrae como consecuencia de su carácter asistemático la

¹ Tomando como referencia el año 1900, la región ha tenido saldos migratorios continuos. En las primeras tres décadas, cerca del medio millón de habitantes abandonan el área regional; de 1930 a 1950 lo hacen más de 150.000 personas y desde 1950 a 1975 otras 900.000, lo que implica un saldo migratorio de un millón y medio de personas sobre los dos millones y medio de habitantes de la Región, conforme al censo de 1981. Datos aportados por el estudio para un Programa Económico Regional de Castilla y León, realizado por el Instituto de Economía de Castilla y León y dirigido por J. T. Raga Gil y J. Ruiz-Huerta Carbonell, Salamanca, 1982, pp. 7-8. inédito.

necesaria fuerza al planteamiento del problema que la emigración ha significado para las provincias castellano-leonesas y para la propia Comunidad Autónoma, ya que, al lado del grave problema individual y familiar implicado en el desarraigo del emigrante, hay que considerar las negativas consecuencias sociales que ha tenido la política de emigración, en cuanto que ha provocado considerables daños en el tejido poblacional de la región y en su capital humano.

Un último dato que concurre en el problema global de la emigración y en la consideración que de este problema realiza el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, se materializa en la homologación de sus contenidos, abstracción hecha de mayores aciertos en la sistemática, con referencia en los Estatutos de Autonomía de las regiones tradicionalmente emigrantes y, en este sentido, no debe ignorarse que desde la incorporación de esta temática al Estatuto de Autonomía de Galicia, todos los Estatutos incorporan estos preceptos con cierto carácter de inevitable cláusula, homologada en estilo y en contenido.

El reconocimiento de los derechos políticos que el Estatuto define para los castellano-leoneses residentes en el extranjero admite diferenciar dos supuestos: el de los ciudadanos españoles cuya última vecindad administrativa haya radicado en Castilla-León y el de los descendientes de éstos. El hecho diferencial que concurre en estos dos casos determina que los aspectos procedimentales a ellos vinculados sean distintos, de tal modo que el cumplimiento del simple trámite de acreditar la condición de español con última residencia en Castilla y León ante el correspondiente consulado se complica para los descendientes, cuyo uso de los derechos políticos estatutarios se condiciona a la inscripción como españoles en el consulado y a la previa y expresa solicitud, en la forma que debe particularizar la ley estatal que regule este aspecto.

Con atención al contenido del párrafo en comentario o, en otros términos, en relación con la operatividad del precepto, hay que considerar estimable que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León se acuerde de sus emigrantes y trate de conservar los vínculos con los que no sólo han tenido que asimilar los conflictos personales del extrañamiento y la extranjería, sino que han aportado a la sociedad, de la que se tuvieron que automarginar y que, en buena medida, les marginó, los beneficios de sus ahorros —o remesas en divisas, en términos oficiales— para los familiares que quedaron o con el pensamiento en el retorno personal. No obstante, el efectivo ejercicio de esos derechos políticos está obstaculizado no sólo por el inevitable distanciamiento de la concreta problemática regional, sino por obstáculos de algunas legislaciones nacionales, en particular, en referencia al ejercicio del derecho al voto, sin olvidar la difícil y costosa instrumentación de técnicas de información que faciliten el conocimiento por los emigrantes de las actividades políticas, económicas y sociales de la Región, problemática, esta última, que hay que engarzar con las previsiones del artículo sexto del Estatuto.

ARTICULO 6.º

ARTICULO 6.º Comunidades castellano-leonesas situadas en otros territorios *.

Los castellano-leoneses residentes en otras nacionalidades o regiones de España, así como sus asociaciones y centros sociales, tendrán el reconocimiento de su origen castellano-leonés y el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Castilla y León. Una Ley de las Cortes de Castilla y León regulará, sin perjuicio de las competencias del Estado, el alcance y contenido de dicho reconocimiento, que en ningún caso implicará la concesión de derechos políticos.

También será aplicable lo dispuesto en el apartado anterior a los castellano-leoneses residentes fuera de España. La Junta de Castilla y León podrá solicitar del Estado que, para facilitar lo anteriormente dispuesto, se adopten las previsiones oportunas en los tratados y convenios internacionales que se celebren.

Bajo el epígrafe «comunidades castellano-leonesas situadas en otros territorios» el artículo sexto del Estatuto regula los derechos de los castellano-leoneses que residen en lo que denomina, en su tenor literal, otras nacionalidades o regiones de España, en términos más sencillos, en otras Comunidades Autónomas. Este precepto carece de antecedentes en los dos Proyectos de Estatuto presentados y su incorporación al texto definitivo del Estatuto fue producto del intento de homologación con otros textos autonómicos en el segundo trámite parlamentario. Permite distinguir la emigración exterior de la interior, y se centra, en su primer párrafo, en la emigración hacia áreas territoriales del mismo Estado que, desde la perspectiva de la emigración de los castellano-leoneses, tiene mayor tradición cuantitativa y cualitativa que la realizada hacia el extranjero.

* Autor del comentario: Angel Sánchez Blanco.

El reconocimiento de derechos que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León puede realizar en favor de sus emigrantes en el interior del Estado, no admite ser homologado con la plenitud de derechos políticos atribuidos a los emigrantes en el exterior, como consecuencia de que, según apreciamos, los derechos políticos plenos se disfrutaban en cualquier Comunidad Autónoma, por el hecho de la vecindad administrativa, lo que implicaría la duplicidad de derechos para los emigrantes hacia otras Comunidades Autónomas: los derechos de la Comunidad de origen y los derechos en la Comunidad de residencia, si en ella se realiza el empadronamiento. Con la finalidad de evitar esa duplicidad, el artículo sexto del Estatuto se tiene que limitar al «reconocimiento de su origen castellano-leonés y el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Castilla y León», propósito que no puede estimarse esté pletórico de contenidos, en cuanto el origen personal no admite más contraste que el documental y el compartir, desde la lejanía, la vida social y cultural, conecta más con técnicas de medios de comunicación que con contenidos políticos o jurídicos. No obstante, a pesar del reducido contenido de esos difuminados propósitos normativos, el precepto remite a una ley de las Cortes de Castilla y León para regular esos reconocimientos, texto legal que, a su vez, es relativizado en su posible entidad en el doble frente de respeto a las competencias del Estado y que, en ningún caso, implicará la concesión de derechos políticos.

A pesar de que este precepto tiene reducida trascendencia, desde el punto de vista de la perspectiva de las personas físicas, sí puede y debe tener trascendencia desde las «asociaciones y centros sociales» en los que, conforme al tenor del precepto, se agrupan los emigrantes castellano-leoneses, y en función de estas entidades asociativas las normas regionales y la actividad administrativa de la Comunidad puede buscar efectividad en sus actuaciones y objetivos.

El segundo apartado del artículo sexto, con cierto descuido en su sistemática, retorna al tema de la emigración exterior, tratado, según vimos, en el precedente artículo quinto, y se orienta a asimilar las situaciones derivadas del derecho a colaborar y compartir la vida cultural y social de Castilla y León, a nivel individual y de asociaciones y centros sociales para ambos tipos de emigración, volviendo a hacer objeto de tratamiento específico a la emigración exterior, como consecuencia de la previsión normativa del Estatuto —generalizada en todos los Estatutos con similar problema social— de poder instar al Estado para que adopte las oportunas previsiones en los tratados y convenios internacionales que celebre.

El complejo tratamiento de que se hace objeto el no minimizable problema de la emigración castellano-leonesa, contrasta con la dispersión individual o familiar de sus emigrantes y con la falta de instrumentos asociativos, de difícil articulación, cuando graves problemas individuales sólo permiten vivir al día. En estos preceptos estatutarios subyace la

técnica de la directa copia normativa, según hemos significado, de otros Estatutos, y como complemento, la inadecuación en el plagio de disposiciones, ejemplificado en que si los potentes centros asociativos de la emigración gallega, en el interior o en el exterior del Estado permiten contemplar, de modo expreso, las relaciones de la Comunidad Autónoma de Galicia con las asociaciones y centros sociales gallegos y que la Xunta pueda sugerir al Estado un determinado tratamiento para un determinado problema de un tratado internacional, para la débil, si no inexistente, infraestructura asociativa castellano-leonesa en la emigración —que no puede contar más allá de algún anecdótico ejemplo de casa regional— la transcripción del texto normativo original no deja de ser un despropósito, aunque hay que reconocer el interés cuantitativo que los numerosos párrafos dedicados a la emigración tienen para lograr el objetivo de contribuir a salvar la existencia del título preliminar del Estatuto.

Hay, sin embargo, un punto de interés en el precepto en comentario: es el único precepto del Estatuto en que se reconoce la existencia y operatividad de entidades asociativas, aunque el punto de referencia real opere al modesto nivel de las «casas regionales». El patente recelo del Estatuto de Autonomía de Castilla y León a la dinámica de su sociedad, se pasa en esta oportunidad por alto y ofrece ocasión para que entre en juego el principio jurídico de la analogía y, de modo similar, al reconocimiento y operatividad de las entidades asociativas de la emigración, el resto de las entidades asociativas sectoriales puedan demandar ante la Comunidad Autónoma reconocimiento y operatividad, como expresión también del igualatorio «derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Castilla y León».

ARTICULO 7.º

ARTICULO 7.º Derechos y libertades de los castellano-leoneses *

- 1. Los derechos y libertades de los castellano-leoneses son los establecidos en la Constitución.**
- 2. Corresponde a los poderes públicos de Castilla y León promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, 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.**
- 3. Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma asumen como uno de los principios rectores de su acción política, social y económica el derecho de los castellano-leoneses a vivir y trabajar en su propia tierra. A este fin se crearán las condiciones indispensables para hacer posible el retorno de los emigrantes para que puedan contribuir con su trabajo al bienestar colectivo de los castellano-leoneses.**

El título preliminar del Estatuto de Autonomía de Castilla y León se cierra con un precepto que centra su atención en lo que el propio epígrafe del artículo séptimo denomina «derechos y libertades de los castellano-leoneses». Su incorporación al texto del Estatuto, de modo similar al artículo sexto, es producto, en sus dos primeros apartados, del segundo trámite parlamentario y de propósitos de homologación estatutaria¹.

Su contenido rinde tributo al formalismo estético que justifica su existencia y el comentario que merecen los dos primeros apartados se

* Autor del comentario: Angel Sánchez Blanco.

¹ Boletín Oficial de Cortes, Congreso de los Diputados, serie H, núm. 3, I, 15 de enero de 1983, p. 36/9.

pueden concretar en la benévola apreciación de que nada cambiaría en la precaria realidad autonómica de Castilla y León si ambos puntos del precepto desaparecieran del texto del Estatuto. No puede merecer otro juicio el contenido del primer párrafo, cuando se limita a establecer que «los derechos y libertades de los castellano-leoneses son los establecidos en la Constitución», afirmación gratuita, en particular cuando, con notable falta de sistemática, el artículo primero del Estatuto reitera la inexcusable vinculación de la Comunidad Autónoma y del Estatuto como norma institucional básica a la Constitución, en los puntos primero y tercero del referido precepto, y cuando el tenor literal de los artículos 139 y 149.1.1.ª de la Constitución sustraen a la Comunidad Autónoma cualquier disponibilidad sobre esta materia, y el artículo 14 del mismo texto constitucional, desde el riguroso planteo que realiza del principio de igualdad, no permite el más mínimo calificativo a los derechos y libertades de los ciudadanos, de tal modo que, en contra del tenor del punto primero del artículo siete del Estatuto, habría que negar radicalmente la posible adjetivación de que son objeto los derechos y libertades, en este caso de los castellano-leoneses, para reconducirlos, sin más, a los derechos y libertades de los ciudadanos españoles, *in genere*.

El punto segundo del precepto tiene una problemática aún más pobre que el párrafo que le precede; ello es debido a que se limita a copiar el artículo noveno, punto segundo, de la Constitución, con referencia temporal en mayo de 1983, y cuando la ya particularizada jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha calificado como jurídicamente incorrecto la reproducción de preceptos constitucionales y, en general, de la legislación estatal por textos normativos de las Comunidades Autónomas. El imperativo constitucional contenido en el artículo reproducido es suficientemente explícito y considerando la vinculación que de él se deriva para todos los poderes públicos, no deja de ser un despropósito que la aportación de un Estatuto de Autonomía al cumplimiento del precepto constitucional se limite a adjetivar el concepto de poder público o de ciudadano con el adjetivo de castellano-leoneses, en lugar de desentrañar la esencia del contenido del precepto constitucional, arbitrando específicas fórmulas de desarrollo institucional, para conformar, desde esos principios, la precaria realidad social, económica, cultural y política de Castilla y León.

En contraste con el precepto en comentario, otras Comunidades Autónomas han encontrado, según hemos apreciado ya, precisos puntos de referencia en su realidad autonómica para particularizar, en sus Estatutos de Autonomía, específicos objetivos orientadores de la acción de sus instituciones. Por el contrario, el único punto preciso que el Estatuto de Castilla y León incorpora es la convocatoria a los ausentes que realiza en el tercero y último punto del artículo séptimo, al estimar, como uno de los principios rectores de la acción de los poderes públicos de Castilla y León, «el derecho de los castellano-leoneses a vivir y trabajar en su

propia tierra», a cuyo fin, y según previsión del propio precepto, deberán crearse las condiciones adecuadas para hacer posible el retorno de los emigrantes. Bien está el resolver el problema de la emigración y crear las condiciones para permitir que los emigrantes retornen, pero no puede ser calificado sino como un objetivo desenfocado el polarizar todo el problema de la vinculación de la acción de los poderes públicos, desde los principios de consecución de libertad e igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran, en aspecto tan sectorial y asistemático, ya que el retomar el tema de la emigración en el referido tercer párrafo del artículo séptimo, cuando ha sido objeto, como ya señalábamos, de simultánea consideración en otros preceptos, deja sentir la necesidad de agrupar en un solo precepto, o bajo un específico parágrafo, un tema que parece tener —o al menos se le concede— tanta entidad normativa. Sin embargo, al margen de discrepancias formales, el problema de mayor entidad se centra en el excesivo relieve concedido a un problema sectorial y la discutible polarización de la problemática castellano-leonesa en el tema de la emigración, excesiva insistencia monográfica que, incluso, instrumentaliza, desde la sobredimensión, este tema y que, desde el contraste o la ausencia de explícito tratamiento de otros problemas, puede ser calificado de «cortina de humo», para evitar temas con referencias subjetivas más inmediatas que el de la emigración.

Ratifica la línea de elusión o bloqueo de otros temas, el liviano paso sobre el tema de la «participación de todos los castellanos y leoneses en la vida política, económica, política y social» al transcribir, con calificativos, el artículo nueve, punto segundo, de la Constitución, de modo que el mínimo sentido de equilibrio que impone el principio constitucional de igualdad de los ciudadanos, en el artículo catorce del texto constitucional, exige que los castellanos leoneses del «interior» sean tratados, quizá con el correctivo de la proporcionalidad que merece su mejor situación subjetiva en referencia a los castellanos leoneses del «exterior» pero, en cualquier caso, que sean considerados y previstos los instrumentos para que, de modo similar a las asociaciones y centros sociales de los emigrantes, las asociaciones y organizaciones en el «interior», sean efectivos elementos de articulación y de colaboración con las instituciones autonómicas, propósito que debería orientar la relación con emigrantes y con no emigrantes y que, incluso para estos últimos, permite dudar de la credibilidad del modelo que articula. Corroboración la expresada duda el dato de que, para hacer frente al anecdótico problema del reconocimiento del origen castellano-leonés, en el artículo sexto, punto primero del Estatuto, a efectos de reconocer el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Castilla y León, se haya previsto el cualificado instrumento normativo de una específica Ley de las Cortes de Castilla y León y para los más precisos objetivos contenidos en el tercero y último párrafo del artículo séptimo del Estatuto, no se haga previsión del más mínimo instrumento nor-

mativo, de modo que, el objetivo de la creación de las condiciones indispensables para hacer posible el retorno de los emigrantes, con la finalidad de que puedan contribuir con su trabajo al bienestar colectivo de los castellanos leoneses y materializar su derecho a vivir y trabajar en su propia tierra, se sustrae a previsiones específicas de actuación de las instituciones autonómicas, con el riesgo, en buena medida ya actualizada, que el retorno de los emigrantes castellano-leoneses se realice en las mismas condiciones de descontrol público con que se realizó su marcha ya que, la emigración como «salida» tradicional del medio social castellano-leonés, no sólo ha dejado de ser una alternativa viable sino que exige asumir el retorno de los que en su día emigraron. En este punto concreto, al Estatuto le pasa desapercibido que el retorno de los emigrantes no es ya una aspiración a prever y organizar, sino una realidad desorganizada². El retorno de Europa y el retorno desde el País Vasco y desde Cataluña es una realidad que se está produciendo y que se incrementará y, como problema, carece de previsiones político-administrativas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que confía, a la espontánea regulación de la sociedad, la incorporación de los que regresan. Sin la previsión administrativa de que, al lado del que retorna por jubilación y con unos mínimos ahorros —que en último extremo beneficiaran a un medio social que en su momento no pudo incorporarle sino que más bien le segregó— se producen situaciones de retorno problemático, en las que, no se resuelve el problema del emigrante que vuelve en condiciones similares a las que partió, ni se extrae la potencialidad de personas que, por haber vivido en medios sociales más dinámicos, pueden ser eficaces puntos de apoyo para lo que debiera ser la dinamización de la sociedad y de la economía de Castilla y León.

² Sobre el retorno de emigrantes se carece de datos precisos, aunque con base en el referido estudio del Instituto de Economía de Castilla y León, no sólo se constata el cambio de tendencia en los movimientos migratorios, como consecuencia de la crisis económica y la aparición de dificultades de empleo en las áreas preferentes de atracción de la emigración, sino que se cuantifica la reducción para el período 1976-1980 en dos terceras partes con respecto al período 1971-1975 y se detectan saldos inmigratorios en las provincias de Valladolid (5.504 personas, período 1976-1980), Palencia (1.203 personas, período 1978-1979) y Salamanca (123 personas, año 1980). Vid. RAGA GIL, T., y RUIZ-HUERTA CARBONELL, J.: *ob. cit.*, pp. 7-8 y cuadro núm. 2 del Apéndice Estadístico.

TITULO PRIMERO

ORGANIZACION DE LA COMUNIDAD *

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

Bajo el epígrafe «Organización de la Comunidad», el Estatuto de Autonomía de Castilla y León regula las instituciones políticas regionales y sus funciones, la Organización Territorial y la Organización Judicial. Y como fácilmente puede comprenderse, el concepto organización se ha entendido en sentido amplio, al englobar el Título Primero la organización política y judicial, la organización territorial y las relaciones con la Comunidad; no obstante queda fuera del Título la organización de la Administración regional, que se contempla en el Título II, Competencias de la Comunidad, artículo 31.

La lectura de los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas pone de relieve la inexistencia de unos patrones idénticos respecto de la sistemática seguida en la organización política, judicial, territorial y administrativa. Así, el Estatuto de Autonomía de Aragón contempla en el Título Primero los poderes de la Comunidad exclusivamente, dedicando un Título a la Administración regional; tratamiento independiente respecto de ella que también hacen los Estatutos de las Comunidades de Madrid, Murcia y Galicia; la Organización Territorial, en otros Estatutos de las Comunidades Autónomas como Andalucía, País Vasco, Cataluña e Islas Baleares, se trata en el Título Preliminar; las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales tiene tratamiento independiente en el Estatuto de la Comunidad Valenciana; o se analizan en el Título dedicado a la Administración Regional, como en el Estatuto de Aragón; las relaciones de una Comunidad Autónoma con el Estado y otras Comunidades Autónomas se tratan en Título independiente, así en el Estatuto de Anda-

* Autor del comentario: Enrique Rivero Ysern.

lucía, distinguiéndose ambas relaciones en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra o se contemplan dentro del Título dedicado a las competencias, según regulan los Estatutos Vasco, Aragonés, Gallego, Extremeño o Asturiano.

A mi juicio, la sistemática del Título Primero del Estatuto de Autonomía de Castilla y León es inadecuada.

Pienso que lo referente a la Organización Territorial debió encajarse en el Título Preliminar; las relaciones entre la Comunidad y las entidades territoriales, incluido el Estado, deberían haber sido objeto de tratamiento en otro Título; finalmente, la Administración regional debió encajarse dentro del Título Primero.

En conclusión, el Título Primero debió configurarse regulando el Poder legislativo, las Cortes de Castilla y León; el Poder ejecutivo, Junta de Castilla y León, su Presidente y la Administración regional; y la organización judicial, puesto que al no existir un poder judicial autónomo en la Comunidad, es lógico su encaje sistemático en las instituciones básicas de la Comunidad.

II. LA FORMA DE GOBIERNO REGIONAL EN EL ESTATUTO DE CASTILLA Y LEÓN

La concreción de la forma de gobierno en nuestra región es el resultado de una serie de planteamientos previos que es preciso examinar, como son los relativos a las previsiones constitucionales sobre la forma de gobierno regional.

Ahora bien, en mi opinión, la forma de gobierno regional, la organización de las instituciones regionales, es un tema que está y debió estar condicionado por una cuestión previa, cual es la relativa a los fines que se pretende conseguir a través de la región, de las Comunidades Autónomas.

Si a pesar de las muchas enfatizaciones de los partidos en torno a la descentralización política y administrativa, si a pesar de las previsiones constitucionales, la región se utiliza como forma dinámica a través de la cual el Estado se renueva en sus partes y abandonando la uniformidad basada en la gestión burocrática reconstruye o pretende reconstruir una unidad de orden político, es evidente que se pretenderá una única forma de organización inspirada en las decisiones legislativas y administrativas (Berti); y con estos planteamientos el gobierno regional, la propia administración regional, será un fiel trasunto de la forma de gobierno estatal y de la Administración estatal. Por ello, se elegirá un sistema de gobierno común a todas las regiones, mimetizado del central, todo ello en función de lo indicado anteriormente y, partiendo de una rigidez del concepto democracia. Con lo cual, es legítimo preguntarse hasta qué punto la región no está siendo utilizada en una

gran operación de puesta al día en el plano institucional, del viejo y fundamental maridaje entre partidos y Estado, entre políticos y burócratas (Berti), y todo ello en el vértice del Estado, porque no hay que olvidar que un obstáculo esencial al regionalismo lo constituye el hecho de la inexistencia de una regionalización de las fuerzas políticas y sociales, que no pueden confundirse con la creación, a los solos efectos burocráticos, de organizaciones regionales de los partidos centrales.

En conclusión, que la región será un ente que actuará uniformemente, un ente articulado territorialmente de la unidad administrativa estatal, no un ente con autogobierno, con libertad en el proceso de decisiones políticas y administrativas.

Pero si frente a estos planteamientos sostenemos que la región implica una reforma en el Estado centralista, unitario, una nueva forma de gobernar, que conlleva un mayor acercamiento de los poderes públicos a los ciudadanos, una mayor participación de éstos en el proceso de decisiones políticas, administrativas y económicas, una redistribución del poder en suma, es evidente que los planteamientos organizativos, tanto de las instituciones políticas como administrativas, ha de ser diverso. Es cierto que este planteamiento supone una operación histórica compleja, de gran envergadura, puesto que no sólo se trata de sustituir o transformar las instituciones, sino también cambiar comportamientos sociales y políticos, operación que exige un esfuerzo aunado de todo el cuerpo social, pero no menos cierto es que tal operación ha de acometerse con ideas claras y no con ambigüedades. Y asumiendo estos planteamientos en torno a la región, es evidente que en el problema del gobierno regional nos enfrentemos con el reto de crear nuevas instituciones políticas y administrativas.

Y ello porque el modelo organizativo está, debe estar, en función de la actividad a desarrollar; si no creamos el modelo en función de la actividad se originarían, inevitablemente, disfunciones que, en definitiva, redundarán en una insatisfactoria realización de los intereses colectivos.

Pienso que, considerando a la región bajo la segunda perspectiva descrita atrás, era y es necesario la creación de nuevos modelos. Parece un contrasentido acometer una transformación del Estado unitario partiendo no sólo de los comportamientos políticos acuñados en él, sino también mimetizando sus instituciones políticas y administrativas.

Referido al tema del gobierno o gobiernos italianos se ha indicado que constituía una de las escasas tentativas recientes de crear nuevas instituciones representativas en los Estados de la Europa Occidental (Sidney Tarrow).

III. LAS PREVISIONES CONSTITUCIONALES EN TORNO A LA ORGANIZACION DE LAS INSTITUCIONES POLITICAS REGIONALES

El hecho de que el proceso autonómico se haya consumado, en lo relativo a la formulación de los Estatutos, no impide que debamos examinar las previsiones constitucionales en lo que respecta a las organizaciones de las instituciones políticas regionales.

Pero para dar respuesta a esta cuestión, previamente es necesario responder a otra: ¿Establece claramente la Constitución un modelo de regionalismo político para todas las regiones? Ni del proceso constituyente ni de la Constitución, puede darse, tajantemente, una respuesta afirmativa. Desde la perspectiva política los planteamientos no eran uniformes. Tampoco la doctrina era unánime, pues frente a dos tipos de regionalismo: político y administrativo (Fernández Rodríguez), se sostuvo la posibilidad del autogobierno, del regionalismo político para todas las regiones (Muñoz Machado). Como es sabido, al final, el regionalismo político se ha impuesto a todas las regiones, independientemente del deseo real de las mismas, pues partiendo de la posibilidad de que las regiones del artículo 143 de la Constitución estructuraran su Asamblea Legislativa, los Estatutos de Autonomía la recogieron para todas las Comunidades. Esta posibilidad de Asamblea legislativa sólo existía para las Comunidades del artículo 151 de la Constitución, puesto que el artículo 152.1 de nuestra Norma Jurídica Fundamental les imponía la Asamblea Legislativa.

Este problema no existía en la Constitución italiana, donde todas las regiones cuentan, por imperativo constitucional, con Asamblea Legislativa, como claramente se contempla en los artículos 117 y 121 de la Constitución.

Examinada esta primera cuestión, hay que determinar cuáles eran las previsiones constitucionales en orden a la forma de Gobierno Regional.

Y nuevamente aquí nuestra Constitución plantea problemas que, por otra parte, también se han originado en Italia y que vamos a examinar brevemente.

Como se ha subrayado por la doctrina italiana, el artículo 121.1 de la Constitución, que enumera como órganos de la región el Consiglio Regionale, la Giunta y el Presidente de ésta, lo único que hace es considerar a estos órganos como necesarios para la existencia del ente regional, pero no supone un «*numerus clausus*» de órganos regionales (Livio Paladín). Por otra parte, las pretensiones políticas y doctrinales de intentar ver en los artículos 121 y 122 de la Constitución italiana una forma de Gobierno asamblearia, parlamentaria o mixta, no encuentran apoyo suficiente en los citados artículos, que lo único que excluyen es un régimen presidencialista (Livio Paladín). Lo que es cierto, y así lo estimamos también nosotros, es que la forma de gobierno regional no se impone

en la Constitución italiana a las regiones; la Constitución permite en esta materia soluciones diversas que han de plasmarse en los Estatutos de Autonomía. Estos se han inclinado más por un sistema asambleario que parlamentario.

Analizando en nuestra Constitución el artículo 152.1, a mi juicio, no sólo considera un modelo de regionalismo político para las Comunidades Autónomas del artículo 151 al establecer obligatoriamente una Asamblea Legislativa, sino que dibuja el modelo parlamentario existente a nivel de Estado.

¿Y respecto de las Comunidades Autónomas, como la de Castilla y León, que se constituyeron al amparo del artículo 143?

El artículo 147.2.c) de la Constitución señala que los Estatutos de Autonomía deberán contener «la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias». Si aceptamos, como acepto, la interpretación constitucional que conduce a un sistema de regionalismo político optativo para aquellas Comunidades Autónomas del artículo 143, es decir, que éstas en virtud del principio dispositivo podrán o no haber establecido Asamblea Legislativa, es evidente, a mi juicio, que la Constitución, conforme se desprende del artículo 147.2.c) no les imponía un determinado sistema de gobierno regional, con lo cual gozaban de amplia libertad para estructurar sus instituciones políticas, sus órganos de autogobierno, lo cual las dejaba en una situación más favorable que las Comunidades Autónomas del artículo 151, pero posibilidad, estimo, perfectamente acorde con el texto constitucional.

Sin embargo el resultado ha sido unificador. Los pactos políticos que han teledirigido el proceso autonómico desde las instancias centrales han conformado todos los Estatutos de las Comunidades del artículo 143 con Asamblea Legislativa y con un sistema de gobierno parlamentario, quizá para no establecer una discriminación con las Comunidades del artículo 151 y para que no existiera la posibilidad de establecer, en función de la unidad total del sistema político estatal, formas de gobierno regional distintas de la forma de gobierno central. Este planteamiento en base a una rigidez en torno al concepto de democracia, rigidez que no establece el texto constitucional, ya que puede ser un obstáculo para la consecución de los objetivos, que como he indicado, debe perseguir la región.

IV. LA ORGANIZACION DE LAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS REGIONALES

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León regula la Administración regional en su artículo 31. Pero es evidente que la estructuración de la Administración regional se contempla también en el artículo 20, apartados 2 y 4, y en el artículo 19.2. Ya hemos indicado la falta de sistemática del Estatuto en este punto, y aunque la Administración regional

no se encuentre regulada en el Título que comentamos, para ser fieles a la sistemática que hemos preconizado, es necesario establecer una serie de consideraciones generales sobre el tema.

A la vista de estos preceptos, y de los propios planteamientos de la Ley del Proceso Autonómico, es necesario sentar los principios que rigen en nuestro Estatuto respecto de la estructuración administrativa de la Comunidad, indicando ya, desde este momento, que la Constitución en este punto no establecía previsiones concretas, por lo que, obviamente, funcionaría ampliamente el principio dispositivo.

En un plano teórico, la Administración regional podría estructurarse con arreglo a un modelo binario o de Administración indirecta. Como es sabido, el sistema binario se estructura de forma que existe una separación entre las Administraciones que operan en un ámbito territorial. Este es el modelo sobre el que está estructurada actualmente la Administración del Estado, donde existe un doble orden de órganos centrales y periféricos.

En el sistema de administración indirecta, en cada nivel territorial actúa un ente público, que además de ejercitar sus propias competencias, realiza las de otra Administración territorial¹.

Evidentemente, estos dos sistemas no son absolutamente excluyentes, pues cabe la posibilidad de coexistencia más o menos acentuada.

A diferencia de la Constitución italiana, que en su artículo 118 prevé que las regiones han de desempeñar sus funciones administrativas delegándolas en las Provincias, en los Municipios o en otras entidades locales o valiéndose de sus propios organismos, la Constitución española no contempla previsiones en esta materia.

Sin embargo, los planteamientos están recogidos en el artículo 5 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico que preceptúa:

1. Sin perjuicio de las competencias que la legislación de régimen local, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, atribuya a las Diputaciones Provinciales las Leyes de las Comunidades Autónomas, podrán transferirles competencias propias a la Comunidad o delegarles su ejercicio, siempre bajo la dirección y control de éstas. Las Diputaciones Provinciales podrán asumir la gestión ordinaria de los servicios propias de la Administración autónoma en el territorio de la provincia que los Estatutos y dichas Leyes establezcan. Las transferencias o delegaciones se efectuarán siempre para la totalidad de las Diputaciones Provinciales comprendidas en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma.

2. A efectos de la dirección y control del ejercicio de los servicios asignados o delegados a las Diputaciones Provinciales, la Comunidad Autónoma podrá elaborar programas y dictar directrices sobre la gestión

¹ Sobre el tema, ARGULLOL MURGADAS, E.: *Documentación Administrativa*, páginas 58 a 64, núm. 192.

de los servicios, que serán de obligado cumplimiento para las Diputaciones, así como recabar en cualquier momento información sobre la gestión del servicio, enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas.

En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, la Comunidad Autónoma de acuerdo con lo dispuesto en su legislación, podrá suspender o dejar sin efecto la transferencia o denegación o ejecutar la competencia. En este último supuesto, las órdenes de la Comunidad Autónoma serán vinculantes para todos los agentes que gestionen el servicio de que se trate.

3. En los supuestos de delegación y gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales, las resoluciones que éstas adopten podrán ser recurridas en alzada ante los órganos de aquéllas.

En tales supuestos podrán también las Comunidades Autónomas promover la revisión de oficio de los actos de las Diputaciones Provinciales de acuerdo con lo previsto en la legislación vigente.

4. Las Diputaciones Provinciales podrán organizar los servicios transferidos o delegados, que ejercerán bajo su responsabilidad, con arreglo a lo dispuesto en los párrafos anteriores.

Como puede apreciarse no se adopta un modelo de administración binaria o indirecta, sino que cabe una coexistencia de ambos, siendo por otra parte, facultad reservada a las Comunidades Autónomas el estructurar de una u otra forma su administración regional.

El propio Tribunal Constitucional en Sentencia de 4 de agosto de 1983 ha señalado que los preceptos del Título II de la impugnada LOAPA relativos a las Comunidades pluriprovinciales:

«Tienen un carácter marcadamente dispositivo y remiten a los Estatutos y legislación básica de aquéllos en orden a su ulterior integración normativa. No configuran, pues, un «modelo» de administración indirecta que mande a las Comunidades y condicione el futuro legislador...; se trata más bien de la articulación de una forma de gestión de los servicios cuya operatividad depende no sólo de que sea animada por las Comunidades Autónomas, sino de que éstas se concreten a través de su propia legislación».

Únicamente se establece como vinculante para las Comunidades Autónomas el principio de que las transferencias habrán de efectuarse para la totalidad de las Diputaciones Provinciales comprendidas en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma. Respecto de este punto el Tribunal Constitucional ha señalado, en la Sentencia de 4 de agosto de 1983, que no puede juzgarse inconstitucional ya que no es competencia del Tribunal pronunciarse sobre soluciones políticas.

Evidentemente existen razones en pro y en contra de unas transferencias y delegaciones generalizadas; por la Abogacía del Estado se argumentaba a favor en razón a una «obvia exigencia de igual trato y no discriminación». En el sentido contrario se argüía que la diversa capacidad técnica existente en unas y otras Diputaciones aconsejaba dejar en libertad a la Comunidad para decidirse por una atribución singularizada o global, si bien señala el Tribunal, el artículo 12 de la LOAPA (hoy el artículo seis del Proceso Autonómico) garantiza la exigencia técnica.

A mi juicio, las transferencias y delegaciones no debieran generalizarse, y no sólo por las razones técnicas argumentadas por los recurrentes de la LOAPA, sino también por otra razón de índole política que es la siguiente: una diversa política en las Diputaciones y Parlamento de la Comunidad Autónoma puede suponer también un freno al proceso de transferencias y delegaciones, freno y paralización que sería total, al estar generalizadas estas transferencias y delegaciones. Ello nos lleva a plantear la reflexión acerca de una posible composición política igual en las Diputaciones y en el Parlamento regional a través de la oportuna reforma electoral y estatutaria.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en sus artículos 20.4, 31.1 y 19.1, como hemos indicado, vertebró la Administración regional. En ellos se reproduce el esquema del artículo 5 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, es decir, coexistencia de un sistema binario y de Administración indirecta, aunque se introducen algunas precisiones no contenidas en este artículo 5.º.

El artículo 31.1 preceptúa que:

«1. Corresponde a la Comunidad la creación y estructuración de los órganos y servicios de la Administración regional que tengan por objeto servir al ejercicio de las competencias atribuidas a aquélla.»

Podemos preguntarnos si esta creación y estructuración de órganos y servicios lo es exclusivamente de los órganos y servicios centrales de la Comunidad o también de los periféricos.

Estimo que en algunos servicios esta administración periférica pueda ser necesaria. El Estatuto de Castilla y León, sin embargo, parece que suprime la administración periférica de la Comunidad, puesto que en el artículo 20.2 determina que:

«En los términos que disponga una Ley de las Cortes de Castilla y León, la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos a través de las Diputaciones Provinciales».

Ya veremos que esta presunción no es real.

Y el artículo 19 del Estatuto, en su apartado 2, preceptúa que la pro-

vincia es el ámbito territorial para el desarrollo y gestión de las competencias de la Comunidad.

La otra precisión introducida consiste en que las transferencias y delegaciones pueden hacerse a las Corporaciones Locales, es decir, no sólo a las Diputaciones, sino también a los Ayuntamientos (art. 20.4 del Estatuto), previsión no contenida en la Ley de Proceso Autonómico, pero contemplada en algún otro Estatuto, como el de Aragón (art. 40.5.3).

Tomando partido por uno u otro sistema de Administración regional, binario o de administración indirecta, hay que señalar que el sistema de administración indirecta, amén de no incrementar gasto, abre paso, como destacaba Argullol Murgadas² a una revisión generalizada de la gestión pública al autogobierno, implicándose a las Corporaciones locales. Con la administración indirecta, evidentemente se pueden cumplimentar más satisfactoriamente los dictados constitucionales en orden a la participación ciudadana prevista en el artículo 9.2 de la Constitución; por otra parte no puede olvidarse que según el artículo 103.1 de la Constitución, la Administración ha de actuar con arreglo de descentralización, desconcentración, coordinación, jerarquía y eficacia lo que lleva a inclinarnos por un sistema de administración indirecta. El tema de la eficacia, como destaca Argullol Murgadas, puede ser polémico, ya que los desajustes pueden perjudicar a aquélla. Ahora bien, como indica el citado autor, «la superación de este riesgo ha de realizarse a través de una valoración realista de las efectivas posibilidades de acción de las entidades que deban desempeñar las funciones y —en este marco de la adopción de las medidas normadoras precisas— y de la previsión de procedimientos adecuados para asegurar la interconexión entre la Administración titular y la Administración actuante»³.

Pero por muy partidarios que seamos del sistema de administración indirecta no cabe olvidar que el mismo es difícilmente operativo en la actual configuración de las Diputaciones.

Los planteamientos en torno a la delegación y gestión de servicios se contemplan en los artículos 26 y 37 del Proyecto de Ley de Bases del Régimen Local, planteamientos que, como veremos en otro momento, no dejan de suscitar ciertas dudas en cuanto no prevén la transferencia de competencias de la Comunidad Autónoma a las Diputaciones.

Y por lo que respecta a la posible estructuración de las Diputaciones de forma que se puedan hacer más factibles los procesos de descentralización y desconcentración regional, hay que tener presente que el artículo 31 del Proyecto de Ley prevé un importante margen para la potestad organizatoria de las Diputaciones; y en el caso de que tal potestad no se ejercite, las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local podrán establecer una organización provincial complementaria de la prevista en la Ley de Régimen Local, para aquellas provincias que no hagan uso de su potestad de autoorganización.

² ARGULLOL MURGADAS, E.: *Ob. cit.*, p. 60.

³ *Ob. cit.*, p. 61.

ARTICULO 8.º

ARTICULO 8.º Instituciones autonómicas *

- 1. Las instituciones básicas de la Comunidad de Castilla y León son:**
 - 1.ª Las Cortes de Castilla y León.**
 - 2.ª El Presidente de la Junta de Castilla y León.**
 - 3.ª La Junta de Castilla y León.**

I

Ya, en la I Legislatura, desde la inicial remisión a la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados (septiembre 1981), el proyecto del Estatuto de Autonomía de Castilla y León hace referencia explícita al significado de su organización política esencial: a través del Estatuto, Castilla y León recupera su máximo órgano representativo, las «Cortes», e institucionaliza como órgano superior de gobierno y administración la «Junta», a cuyo frente figura el «Presidente». Dentro de este núcleo institucional básico se incluirá el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, referencia que fue eliminada con acierto en el informe de la ponencia, siguiendo el criterio de sendas enmiendas de los grupos parlamentarios centrista y socialista del Congreso (B. O. de las Cortes, 8 de junio de 1982). Quedaba así decidida la organización política de la Comunidad, en el texto prácticamente definitivo de este precepto.

En la II Legislatura fue aprobado en el Pleno del Congreso, del 26 de enero de 1983, sin ninguna alteración reseñable en las distintas fases del procedimiento parlamentario. Su tramitación en el Senado no suscitó ninguna enmienda. Sólo la denominación «Presidente de Castilla y León», que recoge el texto remitido por el Congreso, defectuosa por cuanto confunde la parte con el todo, es sustituida a propuesta del señor Cercós por la de «Presidente de la Junta de Castilla y León».

* Autor del comentario: José Luis Cascajo Castro.

No cabe hacer ningún juicio aislado del inexistente trabajo parlamentario sobre este precepto, que se limita a adoptar el esquema político-institucional establecido ya en el resto de las Comunidades Autónomas.

Efectivamente encontramos en todos los Estatutos de Autonomía una organización semejante de los poderes regionales, que con algunas variaciones en la denominación del órgano legislativo (Parlamento, Junta General, Asamblea Regional, Diputación General, Cortes) o del órgano de gobierno (Junta, Consejo de Gobierno, Diputación General, Diputación Foral), consagran el esquema constitucional que dispone el artículo 152.1 de la Constitución para la organización institucional de algunas Comunidades Autónomas (Cfr. arts. 24 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, 29 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 9 del Estatuto de Autonomía de Galicia, 24 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 22 del Estatuto de Autonomía de Asturias, 7 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, 16 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, 20 del Estatuto de Autonomía de Asturias, 20 del Estatuto de Autonomía de Murcia, 9 del Estatuto de Autonomía de Valencia, 11 del Estatuto de Autonomía de Aragón, 8 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, 7 del Estatuto de Autonomía de Canarias, 10 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, 19 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, 18 del Estatuto de Autonomía de Baleares y 8 del Estatuto de Autonomía de Madrid).

Como precedentes de esta solución institucional a la organización del autogobierno están el artículo 14 del Estatuto Catalán de 1932 así como, en el Derecho comparado, el artículo 121 de la vigente Constitución italiana, cuyo esquema orgánico (Consejo Regional, Junta y Presidente) se traslada necesariamente a los distintos Estatutos regionales.

Sin hacer un juicio de intenciones del saldo nulo que arroja en este punto la lectura inútil de los trabajos parlamentarios, puede decirse al menos que el amplio espacio dejado por el silencio de la Constitución en este campo no supuso estímulo alguno a la imaginación del legislador estatuyente. Sin referencias al Derecho comparado, desaprovechando entre otras las sugerencias de la experiencia italiana sobre la forma de gobierno regional y sin duda arrastrado por la inercia uniformadora de un proceso que con este Estatuto cierra prácticamente la configuración del mapa autonómico, el legislador estatuyente pierde la singular ocasión de buscar nuevas formas organizativas de los poderes públicos en nuestra región.

II

1. Es indudable que una de las posibles nociones de la autonomía remite a la capacidad que tiene un sujeto de darse normas. Capacidad que es siempre relativa por cuanto se conecta generalmente a un ordenamiento jurídico superior que se caracteriza hoy por posibilitar un

reparto muy complejo de la potestad normativa. En todo caso puede decirse que la autonomía es una libertad de establecer el propio Derecho, entendida no como absoluta sino integrada dentro de un orden superior heterónomo¹.

Lo que aporta Santi Romano, y en general toda la visión institucionalista del Derecho a esta noción, es precisamente el concepto de autonomía referido «ya a la global constitución de un ordenamiento jurídico, ya a la de los varios elementos, no sólo de las normas, de que el mismo puede constar»².

Otra noción pues de autonomía es la capacidad de darse un ordenamiento institucional propio. Precisamente podemos decir que un ente territorial como nuestra Comunidad Autónoma pasa de la fase inorgánica a la fase orgánica cuando se institucionaliza. Y este fenómeno conduce lógicamente a la organización de sus poderes políticos esenciales. Por eso lo que interesa resaltar, escribe M. S. Giannini, «es que, según los autores más conscientes, de la autonomía institucional de los ordenamientos jurídicos ordinarios pueden deducirse autonomías también institucionales de ordenamientos jurídicos derivados»³.

El carácter compuesto de la noción de autonomía que expresa este precepto estatutario encierra así, en nuestra opinión, no sólo la idea de *autonormación* sino también la de *autoorganización política* dentro de los límites constitucionalmente establecidos. A este doble componente es preciso sumar, siguiendo las correcciones de M. S. Giannini, a las tesis institucionalistas, la autonomía entendida como *potestad de dirección político-administrativa*, «corroborada por el hecho de que tales entes (en nuestro supuesto la Comunidad Autónoma) pueden hallarse en el caso de tener administradores que pertenezcan a un partido político distinto del de los gobernantes del Estado, pero limitada por el hecho de que también estos entes aplican leyes del Estado y, si tienen potestades normativas propias, éstas deben subordinarse a los principios de las leyes del Estado»⁴.

Las tres nociones de autonomía apuntadas (normativa, institucional y política) se encierran, a nuestro juicio, dentro del ejercicio de la potestad estatuyente que organiza, como en el artículo 8.º, unas instituciones básicas determinadas. Lo que ocurre es que en este caso, el legislador no ha sabido romper el gusto por la continuidad y la imitación, y reproduce el esquema organizativo estatal a pequeña escala. No ha entendido tampoco que autonomía y descentralización son, al menos

¹ Cfr. D'ORS, A.: «Autarquía y Autonomía», en la *Ley*, Buenos Aires, 20 de abril de 1981, p. 2.

² Cfr. *Fragmentos de un Diccionario*, voz «Autonomía», Edic. Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1964, p. 38.

³ Cfr. «Autonomía, Estado y Partidos», en el vol. col. *Autonomía y Partidos Políticos*, recopilado por J. J. González Encinar, Tecnos, Madrid, 1984, p. 20.

⁴ Cfr. GIANNINI, M. S.: *Op. cit.*, p. 27.

como aspiración, los nombres de la *nueva organización de los poderes públicos*, basados en la soberanía popular efectiva y en la participación directa de la sociedad⁵.

2. La norma que comentamos es la típica norma de estructura que fija los órganos a través de los que se ejercen los poderes de la Comunidad Autónoma. De modo general se puede decir de ella que está lógicamente en función de las competencias que asume el propio ente autónomo. Es precisamente la relación órgano-función la que obliga a poner en conexión este artículo 8.º con todo el título II del Estatuto («Competencias de la Comunidad»). En este sentido, si se presume que el ejercicio de las competencias regionales del artículo 148 de la Constitución española se hará preferentemente por la vía legislativa⁶, parece necesario contar con una Asamblea Legislativa como institución autonómica básica. Aunque tampoco conviene olvidar, al margen de esquemas conceptuales doctrinarios y de un cierto fetichismo institucional, que el verdadero sentido de la autonomía no surge tanto de la descripción estática de las instituciones, cuanto de la aplicación vivida de las propias normas constitucionales y estatutarias que la conforman.

En todo caso carece hoy de sentido el problema de la vinculación del esquema institucional autonómico del artículo 152 de la Constitución a una Comunidad Autónoma como la nuestra. La solución la tenemos ya en el propio precepto estatutario que comentamos. Entendiendo el silencio constitucional sobre organización institucional de las Comunidades que acceden a la autonomía por vía del artículo 143 de la Constitución, como sinónimo de libertad organizativa (Leguina) o remisión en blanco a los Estatutos (Muñoz Machado), lo que procede es constatar que se está en presencia de una estructura semejante a la del Estado, con análoga sustancia política y naturaleza de los poderes, teniendo siempre muy presente que la autonomía expresa un poder limitado y, por tanto, no soberano (García de Enterría).

Entre la gama de soluciones diversas que posibilita la Constitución en materia de organización política se ha optado por la del artículo 8.º, que salvo en la no descentralización de la función judicial, pone de relieve la férrea ley de homogeneidad política entre el modelo institucional del Estado central y los ordenamientos internos de nuestras regiones (La Pégola).

3. Quizá el único problema interesante que puede plantearse sea el de saber si este nada brillante ejercicio de autonomía organizativa se traduce en un elenco taxativo y cerrado de instituciones autonómicas.

En primer lugar hay que decir que el artículo 8.º aparece como contenido obligatorio de la materia estatutaria fijada en el artículo 147.2

⁵ Cfr. BERTI, G.: «Corte Costituzionale e Autonomie Locali», en el vol. col. *La Corte Costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, a cargo de N. Occhioncupo, Il Mulino, Bolonia, p. 173.

⁶ Cfr. MODERNE, F.- BON, P.: *Les Autonomies regionales dans la Constitution Espagnole*, Economica, París, 1981, p. 85.

de la Constitución, en cuanto hace referencia a la denominación y organización de las instituciones autónomas propias. Y en segundo lugar es evidente que se limita a enunciar lo que considera *instituciones necesarias* para la propia existencia de la Comunidad Autónoma. En este sentido opinamos que la reserva estatutaria del artículo 147.2 de la Constitución alcanza sólo al diseño general de los órganos políticos (Muñoz Machado), y que resta, por lo tanto, un amplio margen de libertad en materia organizativa.

La enumeración del artículo 8.º pretende agotar las instituciones básicas de la Comunidad, pero cabría haber regulado estatutariamente otras instituciones autonómicas de *carácter no básico*, que hubieran completado la estructura orgánica del Estatuto. Así lo hace, por ejemplo, el Estatuto catalán estableciendo una especie de Ombudsman regional (art. 35), o un organismo de carácter consultivo para la adecuación al Estatuto de los proyectos o proposiciones de ley (art. 41) o la Sindicatura de Cuentas de Cataluña (art. 42). Incluso fuera del alcance de la reserva estatutaria, no se puede olvidar la competencia del artículo 26.1.1.º del Estatuto de Autonomía sobre organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno, que no hace sino asumir la materia que posibilita el artículo 148.1.1.ª de la Constitución. Respetando pues las líneas maestras del instrumento que organiza estatutariamente la autonomía legislativa y administrativa regional, es decir, la adecuada disposición de las instituciones básicas, cabe integrar la estructura orgánica de la Comunidad con otras fuentes normativas tales como el Reglamento de las Cortes de Castilla y León y leyes regionales de carácter organizativo. A éstas hace referencia el propio Estatuto en sus artículos 3.º, 12.4 y 16.2, entre otros. Ciertamente algunas de estas remisiones a leyes autonómicas para ulteriores concreciones, son de dudosa constitucionalidad (Muñoz Machado) (en nuestro caso la duda parece patente al cotejar el artículo 147.2.c de la Constitución con el art. 3.2 del Estatuto de Autonomía), pero sería insostenible una interpretación del Estatuto como norma suficiente y exhaustiva en materia organizativa.

En conclusión cabe decir que el elenco institucional del artículo 8.º no es sino un parco y mínimo esquema de la organización política de nuestra Comunidad Autónoma. Esquema que quizá nace ya viejo, si se admite que descentralizar significa modernizar el Estado y no desequilibrar su estructura. La posible obsolescencia de este esquema organizativo se aprecia aún más si no se olvida que la autonomía es afín a una fórmula de democracia lo más vecina posible a la democracia directa, donde la participación del ciudadano es un elemento clave. Y precisamente el verdadero problema de la participación no está en la estructura orgánica de un ente territorial, sino en el ejercicio de sus funciones. Como dice Benvenuti, donde existen tendencias hacia la concepción federal del Estado, resulta viva la particular exigencia de hacer partícipe al ciudadano no sólo de las estructuras sino del ejercicio de las fun-

ciones. La verdadera reforma regional no se realiza, según el autor citado, hasta el momento en que se da al ciudadano la posibilidad de participar en el ejercicio de las funciones administrativas del Estado⁷. Por todo ello el comentario a este precepto que inicia el título estatutario dedicado a la organización de la Comunidad, debe remitirse necesariamente a los capítulos I, II, III y IV del mismo, que disciplinan la adecuada disposición y funcionamiento de las Cortes de Castilla y León, el Presidente de la Junta de Castilla y León, la Junta de Castilla y León y la Organización Territorial, respectivamente.

⁷ Cfr. Actas de la VI Legislatura, Commissione Parlamentare per le questioni regionali, «Indagine conoscitiva sui modelli organizzativi per il riordinamento degli uffici centrali e periferici dello Stato», 13.ª sesión, 21 de febrero de 1974, p. 313.

CAPITULO PRIMERO
LAS CORTES DE CASTILLA Y LEON
ARTICULO 9.º

ARTICULO 9.º Carácter *

- 1. Las Cortes de Castilla y León representan al pueblo castellano-leonés y ejercen en su nombre, con arreglo a la Constitución y al presente Estatuto, los poderes y atribuciones que les corresponde.**
- 2. Las Cortes de Castilla y León son inviolables.**

I

Este precepto que encuentra equivalente en otros Estatutos de Autonomía (art. 30 del Estatuto de Cataluña, art. 25 del Estatuto de Andalucía, etc.) no hace sino reproducir el contenido del artículo 66 de la Constitución. La única diferencia estriba en que mientras el precepto constitucional citado enuncia someramente las funciones más importantes de las Cortes Generales, el artículo 9.º se limita a remitir al presente Estatuto (art. 13) las atribuciones que corresponden a las Cortes de Castilla y León. A falta de preceptos análogos en el Derecho comparado y sin datos relevantes en el procedimiento parlamentario de elaboración de esta norma, no parece dudoso que el legislador estatuyente —siguiendo la tónica general ya apuntada— se ha limitado a traspasar el citado artículo 66 de la Constitución al texto estatutario.

* Autor del comentario: José Luis Cascajo Castro.

1. El apartado primero de este artículo subraya el *carácter representativo* de las Cortes en cuanto expresión directa del cuerpo electoral de la Comunidad. Según Giannini el *órgano fundamental* de los entes locales territoriales *es el pueblo en cuanto cuerpo electoral*, y consecuentemente aquellos deducen su potestad de dirección político-administrativa, no del Estado sino de su propia comunidad, o sea de la mayoría de su propia comunidad, con el efecto de que dicha potestad puede divergir e incluso contrastar con la del Estado cuando no exista correspondencia entre mayorías ¹.

Según algún autor esta posición conduce directamente a dar a las regiones un rol como instrumentos de manifestación de la soberanía popular ². Y en todo caso se insiste en que la relativa independencia de las instituciones autonómicas se conecta necesariamente con su *carácter representativo* (Paladín). Los órganos fundamentales de las regiones, escribe Paladín, se constituyen todos —directa o indirectamente— por los respectivos cuerpos electorales y representan todo el conjunto de exigencias que no se determinan en razón de un fin específico sino por la prosecución, en el ámbito de sus competencias, de las finalidades que interesan a las poblaciones locales ³.

Las Cortes de Castilla y León, órgano político por excelencia, se presentan como la instancia capaz de expresar, mediante la técnica representativa, la voluntad del pueblo castellano-leonés.

Esto último ha de ser entendido en relación con el artículo 5.º del Estatuto, que establece la condición política de castellano-leonés. En este sentido podemos afirmar que pueblo castellano-leonés sería el nombre colectivo para referirse al conjunto de hombres que se encuentran dentro del particular *status personal* al que se refiere el artículo 5.º del Estatuto. La existencia de esta especie de ciudadanía regional, basada en la vecindad administrativa, no puede ser interpretada de ningún modo como expresión de una concepción mística de pueblo (Volkgeist), ni tampoco como elemento decorativo, propio de una visión caduca del Estado Federal que presupone la tenencia en sus partes de todos los elementos constitutivos del Estado.

El pueblo español donde reside la soberanía nacional (art. 1.2 de la Constitución) no puede ser considerado como un todo único, sino que efectivamente aparece articulado en grupos y clases, según diversos criterios económicos, religiosos, etc. El advenimiento del Estado pluriclase

¹ Cfr. voz «Autonomía Pubblica», *Enc. Dir.*, t. IV, p. 364.

² BARTOLE, S.: «L'Autonomia regionale come problema di Diritto Costituzionale», *Dir. e Soc.*, núm. 3 (1973), p. 568.

³ Cfr. PALADIN, L.: *Diritto Regionale*, 3.ª ed., Cedam, Padua, 1979, p. 34.

se presenta como el suceso de mayor importancia en el acaecer histórico del Estado contemporáneo (Giannini). Pues bien, otra de las posibles articulaciones estatales es precisamente la existencia de distintas colectividades que constituyen en nuestro caso el ámbito personal de las distintas Comunidades Autónomas. El artículo 9.1 del Estatuto se entiende así como el *perfil particular del principio democrático* y representativo (arts. 1.2 y 66.1 de la Constitución) de nuestro sistema constitucional.

Reconocida estatutariamente la función de representación que tienen las Cortes, no puede pasar desapercibido cómo la formación de este órgano a través de los partidos políticos, reduce la relación representantes-representados al momento del proceso electoral. Se plantean así las clásicas preguntas críticas sobre la democracia representativa: ¿Qué vínculo efectivo liga al representante con el ciudadano que contribuye a elegirlo? ¿Qué criterios relacionados con su carácter electivo guían al representante en sus opciones legislativas o en la atribución de beneficios?⁴. Estas cuestiones adquieren incluso más relieve en el ámbito regional, si se entiende la autonomía como posibilidad de reducir las distancias entre los intereses y exigencias expresadas por el cuerpo social y la estructura de los poderes públicos. Cabe incluso preguntarse cuántas de las funciones atribuidas al órgano de representación parlamentaria, podrían ser sustituidas por otros instrumentos de democracia directa. En todo caso y dejando aparte posibles correcciones del sistema electoral y del comportamiento de los partidos políticos (listas no bloqueadas, apertura de las mismas a los no afiliados, etc.) deben arbitrarse formas de participación popular que no reduzcan el momento democrático, del proceso representativo, a la sola emisión del voto.

2. Por lo que se refiere al párrafo 2.º de este precepto cabe suscribir «mutatis mutandis» la interpretación que se ha hecho del artículo constitucional equivalente (66.3 C.E.). Esta fórmula cubriría no sólo la inviolabilidad de los procuradores y la sede sino también la específica autonomía (organizativa e informativa) y la propia continuidad de funcionamiento de las Cortes frente a los demás poderes (Manzella)⁵.

Esta afirmación del carácter inviolable del órgano, hecha precisamente al comienzo del capítulo estatutario que lo regula, vendría a ser una *norma general de garantía* que, lógicamente, remite a otras instituciones particulares de garantía. Entre éstas podemos recordar la prerrogativa de los procuradores a la inviolabilidad por los votos y opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones (art. 11.3.º del Estatuto de Autonomía), la garantía que supone la potestad reglamentaria de las

⁴ Cfr. FISICHELLA, D.: *La Rappresentanza politica*, Giuffrè, Milán, 1983, p. 23.

⁵ Cfr. «Las Cortes en el sistema constitucional español», en el vol. col. *La Constitución Española de 1978*, dirigido por A. PREDIERI y GARCÍA DE ENTERRÍA, Civitas, Madrid, 1980, p. 470.

Cortes (art. 12.4 E.A.), así como la propia existencia de la Diputación Permanente (art. 12.1 E.A.). Expresión también de esta norma general de garantía son la autonomía presupuestaria de la Cámara (art. 13.3 E.A.), y la facultad de los procuradores de recabar información de las distintas Administraciones (Regional, Local o del Estado) para el mejor cumplimiento de sus funciones (art. 7.1 Reglto.)⁶.

⁶ Las referencias al Reglamento de las Cortes de Castilla y León se harán sobre el texto del proyecto aprobado el 17 de marzo de 1984.

ARTICULO 10

ARTICULO 10. Composición *

1. Los miembros de las Cortes de Castilla y León reciben la denominación tradicional de Procuradores y serán elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, mediante un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio.
2. La circunscripción electoral es la provincia, asignándose a cada una un mínimo de tres procuradores y uno más por cada 45.000 habitantes o fracción superior a 22.500.

I

Una vez más esta norma recoge criterios constitucionales adoptados ya en el artículo 68 de la Constitución sobre las características del sufragio (universal, libre, igual, directo y secreto), circunscripción electoral (la provincia) y sistema proporcional de representación.

De otra parte encontramos preceptos semejantes en otros Estatutos de Autonomía que establecen las citadas características del sufragio (art. 10.3 E.A. de Madrid, art. 20.1 E.A. de Baleares, art. 22.1 E.A. de Extremadura, art. 8.1 E.A. de Canarias, art. 10.1 E.A. de Castilla-La Mancha, etc.) o el criterio proporcional de representación (art. 11.3 E.A. de Madrid, art. 8.2 E.A. de Canarias, art. 10.2 E.A. de Castilla-La Mancha, etc.).

No es de extrañar por ello que nuestro Estatuto se limitara prácticamente a transcribir estas soluciones sobre el modo de composición de la Asamblea legislativa. En cambio el problema de la distribución de escaños en relación con el territorio, fue sin duda un tema debatido ya desde el Informe de la Ponencia, remitido a la Comisión Constitucional en junio de 1982. En el seno de esta última, el Diputado Solé Tura propone un

* Autor del comentario: José Luis Cascajo Castro.

reparto (aumentar el número variable de procuradores en razón de cada 30.000 habitantes o fracción superior a 15.000) que determina un aumento sustancial del tamaño de la Cámara, entendiendo que es la única manera de hacer compatible la representación con el principio del voto libre e igual. Una versión de esta enmienda, distinta en cuanto al número, la propone el Diputado Madrid López que asigna un procurador por cada 45.000 o fracción superior a 22.500, tal como quedaría plasmado en el texto definitivo. También el número fijo de procuradores por provincia sufre algunas oscilaciones, para terminar concretándose en un mínimo de tres.

En el tramo final de la elaboración del Estatuto, ya en la presente legislatura (Pleno del Congreso de 26 de enero de 1983), el Grupo Parlamentario Socialista sostiene en este punto la solución sobre el número de Procuradores variables en relación con la población, que iba a cristalizar en el artículo 10.2 del Estatuto. También hay un intento del Grupo Popular, con una enmienda defendida por el Diputado Ruiz Gallardón, de establecer un límite al principio de proporcionalidad e igualdad, fijando un mínimo (5 % del censo electoral de la Comunidad Autónoma) para que los distintos partidos puedan tener acceso a la Cámara legislativa. Esta postura es mantenida por el propio Grupo en el Senado, justificándola como una racionalización del proceso electoral para evitar el excesivo fraccionamiento de las futuras Cortes. Más interés tiene, por sus previsibles consecuencias político-electorales, la enmienda de este Grupo al proponer una representación paritaria de todas las provincias. Ambas enmiendas son rechazadas en el Informe de la Ponencia dentro de la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial del Senado (B. O. de las Cortes, Senado, II Legislatura, 11 de febrero de 1983), donde el Grupo Socialista ante la tendencia de todas las enmiendas presentadas a rebajar el número de Procuradores, propone la redacción actual del artículo que comentamos.

Ante estos datos y dentro de un proceso estatuyente poco sugestivo, vuelve a ponerse de manifiesto el vivo interés de los distintos partidos políticos por las cuestiones electorales. Dado el desigual reparto demográfico de nuestra Comunidad, era lógico pensar que la pugna entre los *criterios poblacional y territorial* respectivamente, encontrara eco en el debate parlamentario del Estatuto. La impresión general que se deduce del Diario de Sesiones es la escasa —aunque comprensible— sensibilidad de los grupos parlamentarios mayoritarios por una apurada defensa de los criterios a favor de la mayor proporcionalidad posible. Y ello a pesar de las palabras del señor Álvarez de Paz, oponiéndose a la barrera electoral que proponía el señor Ruiz Gallardón, cuando parece querer abrir el proceso de construcción comunitaria a toda clase de grupos y personas, a otras fuerzas políticas que tienen perfecto derecho a participar y decir algo en el referido proceso (Congreso de los Diputados, 1983, II Legislatura, núm. 9, Sesión de 26 de enero de 1983, p. 291).

II

Quizá el problema más serio que plantea la exégesis de esta norma sea el *correcto entendimiento del mandato estatutario que impone asegurar un criterio de representación territorial como matización necesaria al sistema de representación proporcional*. Y ello en relación también con la exigencia estatutaria y «a fortiori» constitucional del voto igual.

Efectivamente no parece de fácil interpretación esta corrección territorial al criterio general de representación proporcional, establecido en el último inciso del artículo 10.1 del Estatuto que comentamos. Para algunos se trata de un mandato claramente indeterminado (Martín Mateo), otros delatan la misma vaguedad del término «zonas» y entienden que es una forma de aludir a distintas demarcaciones —no coincidentes necesariamente con el nivel provincial—, tales como comarcas, territorios históricos, islas (Fernández Pérez, Mancisidor). La representación de zonas implicaría sencillamente prohibición de circunscripción única, mandato constitucional-estatutario de distribuir a los votantes en circunscripciones electorales¹.

Incluso no han faltado autores que delatan cómo los correctivos territoriales tienen un límite constitucional, en la imposibilidad de desnaturalizar el principio de representación proporcional y cómo pueden suponer también una quiebra del principio de igualdad de sufragio². Esta exigencia de voto igual, establecido en lo que parece fórmula ritual de los artículos 68.1 y 69.2 C.E. y de tantos Estatutos de Autonomía, contaría además con la cobertura constitucional del artículo 149.1.1.^a C.E. (competencia exclusiva del Estado en materia de regulación de condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos) y del principio general de igualdad del artículo 14 C.E. (Trujillo). Ocurre sin embargo que también resulta difícil la traducción en términos exactos de los límites en que ha de moverse el postulado de la igualdad de voto³.

Por la indeterminación en abstracto del contenido de este precepto, se hace necesario pues analizar empíricamente el resultado obtenido en la aplicación de la norma que establece el modo de composición de las Cortes. Tomando datos del censo de población de 1981 en relación con los resultados de las elecciones autonómicas del 8 de mayo de 1983, podemos establecer el siguiente cuadro:

¹ Cfr. FERNÁNDEZ PÉREZ, B.: «El sistema electoral de las Comunidades Autónomas» (con especial referencia a Castilla-León), en el vol. col. de las *Jornadas sobre ordenación del territorio y desarrollo regional en Castilla-León*, obra cultural de la Caja de Ahorros de León, 1982, p. 34.

² Cfr. TRUJILLO, G.: «El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual», en *Rev. Esp. de Derecho Constitucional*, núm. 2 (1981), pp. 10 y ss.

³ Cfr. TRUJILLO, G.: *Op. cit.*, p. 36.

LAS PRIMERAS CORTES DE CASTILLA Y LEÓN

	<i>Población</i>	<i>Escaños</i>	<i>Relación escaños N.º de habitantes</i>	<i>Indices</i>
Comunidad Autónoma ...	2.583.110	84	1×30.751	1
Avila	183.584	7	1×26.226	1,17
Burgos	363.516	11	1×33.046	0,93
León	523.604	15	1×34.906	0,88
Palencia	188.477	7	1×26.925	1,14
Salamanca	364.303	11	1×33.118	0,92
Soria	100.718	5	1×20.143	1,52
Valladolid	418.779	14	1×34.412	0,89
Segovia	149.360	6	1×24.893	1,23
Zamora	227.769	8	1×28.471	1,08
Relación extrema: $1,52/0,88 = 1,72$.				

Del cuadro anterior se deduce que la corrección territorial que supone asignar un mínimo de tres procuradores a cada circunscripción electoral distorsiona, en favor de las provincias menos pobladas, los criterios de la proporcionalidad estricta. Efectivamente, relacionando los índices de la circunscripción más superrepresentada (Soria 1,52) con la más subrepresentada (León 0,88) vemos que el voto de la primera vale algo más que voto medio de la segunda (1,72). Ocurre sin embargo que si comparamos este índice con los del primer Parlamento catalán (2,31), gallego (1,82) o vasco (4,79) vemos cómo en nuestra Comunidad se respeta mejor la exigencia estatutaria del principio de igualdad de voto, situándose la corrección al criterio de la proporcionalidad en una posición aceptable. Incluso si tenemos en consideración, a nivel nacional, los casos extremos en la relación escaño/número de habitantes (Soria 3,08 y Madrid 0,76), nuestro índice de referencia (1,72) sigue manteniéndose en situación intermedia⁴.

Por otra parte se sabe que cuanto más alto es el número de escaños, mayor es la proporcionalidad que puede alcanzarse. En este sentido también nuestra relación escaño-número de habitantes (1×30.751) ocupa una posición bastante equidistante entre las de Extremadura (1×16.383) o Aragón (1×18.135) y las de Cataluña (1×44.121) o Andalucía (1×59.090), por poner algunos de los valores situados en los extremos.

Otro dato relevante de esta primera experiencia electoral autonómica debe hacer referencia a su incidencia negativa en la fragmentación del sistema de partidos. A la propia desigualdad que aporta el llamado método D'Hondt, como procedimiento simplificado de repartir escaños con el

⁴ Los datos relativos al primer Parlamento catalán, gallego y vasco, así como los de las provincias de Madrid y Soria, están tomados del trabajo de G. TRUJILLO antes citado.

criterio de la mayor media, en favor de los partidos mayoritarios, debe sumarse la añadida por el tamaño de las circunscripciones, cuatro de las cuales (Ávila, Palencia, Segovia y Zamora) forman distritos electorales medianos y una de ellas (Soria) sería clasificable como distrito pequeño. Según Douglas W. Rae: «La fragmentación del sistema de partidos, tanto electoral como parlamentaria, varía positivamente con la magnitud del distrito»⁵, y ello explica en parte que los sufragios alcanzados por el Partido Comunista de España, dispersos en nueve circunscripciones y siendo la cuarta fuerza política más votada a nivel comunitario, no lograra ningún escaño. Si se atiende al concepto del «*valor de resultado del voto*», deducido de la relación entre los votos obtenidos por un partido y los escaños alcanzados⁶, como exigencia del postulado de igualdad, no cabe duda que la experiencia electoral primó el voto de las dos formaciones mayoritarias en detrimento de las fuerzas políticas de menor fuerza e implantación.

⁵ Cfr. *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*, CITEP, Madrid, 1971, p. 122.

⁶ Cfr. STEIN, E.: *Derecho Político*, Aguilar, Madrid, 1971, p. 39.

ARTICULO 11

ARTICULO 11. Elección *

La elección de los miembros de las Cortes de Castilla y León se realizará de acuerdo con las normas siguientes:

1.^a La convocatoria de elecciones se realizará por el Presidente de la Junta de Castilla y León, de manera que su celebración coincida con las consultas electorales de otras Comunidades Autónomas.

2.^a Los Procuradores representan a la totalidad del pueblo castellano-leonés y no están ligados por mandato imperativo alguno. La duración de su mandato será de cuatro años.

opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones. Durante su mandato no podrán ser requeridos ni detenidos por presuntos actos

3.^a Los Procuradores gozarán de inviolabilidad por los votos y las delictivos cometidos en el territorio de la Comunidad, salvo en el caso de flagrante delito, correspondiendo decidir en todo caso, sobre su incumplimiento, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Fuera del territorio de la Comunidad la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

4.^a La Ley Electoral determinará las causas de inelegabilidad e incompatibilidad de los Procuradores, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 67, apartado 1, de la Constitución. En cualquier caso, la condición de Procurador será compatible con la de Diputado Provincial y con la de Concejal.

5.^a Los Procuradores no recibirán retribución fija por su cargo representativo, sino únicamente las dietas que se fijen por el ejercicio del mismo.

* Autor del comentario: José Luis Cascajo Castro.

Este precepto estatutario articula una serie de normas que, integradas por las correspondientes concreciones del Reglamento o remitiendo al desarrollo de una Ley electoral, establecen el marco jurídico para la elección de los miembros de las Cortes de Castilla y León y el correspondiente «status» de Procurador.

I

El primer apartado hace referencia a dos extremos que no requieren, en nuestra opinión, grandes explicaciones. Uno es la atribución que tiene el Presidente de la Junta de convocar elecciones a Cortes de Castilla y León. Según la Ley de Gobierno y de la Administración de Castilla y León (B. O. de las Cortes de Castilla y León, 29 de julio de 1983), el Decreto de convocatoria contendrá las determinaciones precisas en orden a la celebración de la sesión constitutiva de las mismas (art. 12.1). El reconocimiento de esta atribución parece correcto, si se tiene en cuenta que el Presidente de la Junta ostenta la suprema representación de la Comunidad y la ordinaria del Estado en la misma (art. 15.4 Estatuto de Autonomía), por lo que puede decirse que simboliza la unidad del ordenamiento autonómico y del estatal (Martín Mateo).

El otro extremo (celebración de elecciones coincidentes con las consultas electorales de otras Comunidades Autónomas) se limita a seguir uno de los acuerdos autonómicos de 31 de julio de 1981, relativo a esta materia. En él se establecía incluso el compromiso de establecer la fecha para las primeras elecciones, excepción hecha de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, entre el 1 de febrero y el 31 de mayo de 1983.

II

El segundo apartado reproduce el contenido del artículo 67.2 C.E., al decir que los Procuradores no están ligados por mandato imperativo alguno. La fórmula no es tampoco desconocida en el Derecho Comparado. Así, el artículo 16 del Estatuto Especial de la Región Friuli-Venezia Giulia (Ley Constitucional de 31 de enero de 1963) establece que los consejeros regionales representan a toda la Región sin vínculo de mandato.

Los Procuradores representan a la totalidad del pueblo castellano-leonés, dice también este apartado, con lo que debe quedar claro, al margen de que se haga mención expresa a la prohibición de mandato imperativo, que se trata de una *auténtica y propia representación de intereses generales en conformidad con los fines institucionales de la Comunidad* (que son fines generales de dimensiones locales) (Temístocle Martínez). Como escribe este autor, se trata de una «*representación política*» entendida como figura organizativa dirigida a garantizar, en el

desarrollo de las funciones legislativa y de dirección política, el reflejo de las orientaciones políticas expresadas en la Comunidad regional en orden a la satisfacción de intereses generales»¹.

A partir de aquí se explica que la opción estatutaria sobre la función del representante vaya unida a la del mandato libre.

No sería oportuno en este contexto traer a colación los problemas que hoy suscita la institución de la representación política. Pero en conexión con lo que ya apuntamos en el comentario al artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía, puede ser útil recordar cómo el propio Tribunal Constitucional ha entendido, no sin votos particulares en desacuerdo, que la «unidad de voluntad» constituye la esencia de toda representación. «Lo propio de la representación, de cualquier modo que ésta se construya, tanto basada en el mandato libre como en el mandato imperativo, es el establecimiento de la presunción, de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, en razón de la cual son imputados a éstos en su conjunto y no sólo a quienes votaron a su favor o formaron la mayoría, los actos de aquél. El desconocimiento o la ruptura de esa relación de imputación destruye la naturaleza misma de la institución representativa y vulnera, en consecuencia, un derecho fundamental de todos y cada uno de los sujetos que son parte de ella» (Sentencia Tribunal Constitucional 10/1983, de 21 de febrero, fto. jco. segundo).

Precisamente es esa unidad de voluntad entre Procuradores y pueblo castellano-leonés la que corre el peligro de desdibujarse si se superponen los partidos políticos a los órganos representativos, o si se acentúan las disfunciones propias de la partidocracia («correntismo» partidista de carácter puramente clientelar, formación de oligarquías de vértices, etcétera...), en la actuación necesaria e insustituible de los partidos políticos dentro del ámbito regional. Por otra parte, es de sobra sabido que las formas democráticas que encuentran su expresión en los mecanismos parlamentarios, han logrado sólo muy imperfectamente una escasa traducción de los valores democráticos. Por todo ello se manifiestan como urgentes —sobre todo a nivel comunitario— los problemas de la participación popular en una sociedad pluralista y de la falta de estructuras organizativas que reflejen esa base social pluralista².

III

Del apartado tercero de este artículo, referente al régimen de inmunidades de los Procuradores, cabe hacer en síntesis las siguientes observaciones:

¹ Cfr. MARTINES, T.: *Il Consiglio Regionale*, Giuffrè, Milán, 1981, p. 3.

² Cfr. MORTATI, C.: Comentario al artículo 1.º en el vol. col. *Principi Fondamentali* dentro del comentario de la Constitución italiana a cargo de G. BRANCA, Zanichelli-Foro Italiano, Bolonia-Roma, 1975, pp. 1 y ss.

1.^a La norma cuenta, en el Derecho español, con similares disposiciones precedentes en los Estatutos Catalán, Vasco y proyecto de Estatuto Gallego de la Segunda República (arts. 14, 10 y 6, respectivamente).

En el Derecho comparado el precepto más significativo al respecto, enriquecido ya por una notable interpretación judicial y doctrinal, es sin duda el artículo 122.4 de la Constitución Italiana («Los Consejeros regionales no podrán ser llamados a responder de las opiniones expresadas y de los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones»).

La Constitución Española guarda silencio en este punto concreto que es objeto de regulación en los Estatutos de Autonomía correspondientes. Así lo hacen los primeros Estatutos (vasco, catalán y gallego) y en los Acuerdos Autonómicos de 1981 se recoge la formulación que, casi de modo literal, iba a plasmarse en nuestro Estatuto. Como el legislador estatuyente parece olvidarse de extender la inviolabilidad a los momentos posteriores a la caducidad del mandato, el Reglamento de las Cortes de Castilla y León en su artículo 10 se encarga de corregir esta omisión. De este añadido reglamentario que estaba, por cierto, ya en la fórmula matriz de los Acuerdos Autonómicos (p. 23), ha dicho el Tribunal Constitucional que «es una simple precisión inherente a la esencia de la institución y no contraria a la Constitución y al Estatuto», refiriéndose a la Ley 2/1981 del País Vasco (Sentencia del Tribunal Constitucional 36/1981, de 12 de noviembre, fto. jco. núm. 6).

A excepción de esta necesaria precisión, llama sin embargo la atención el *contenido reglamentario prácticamente nulo* del Capítulo III, «De las prerrogativas parlamentarias», de nuestro Reglamento, que se limita a reproducir el artículo 11, párrafos 3.º y 5.º, del Estatuto.

2.^a En términos generales y abstractos, la materia de las inmunidades parlamentarias constituye una de esas típicas «zonas grises» del Derecho Constitucional, donde la línea de demarcación con la moralidad política o con la política «tout court» es tenue (G. Zagrebelsky). Por ello será la aplicación práctica de las mismas, quién deba encontrar ese punto adecuado a sus correctas finalidades y evite el abuso o desviación de esta institución.

3.^a La razón de ser de esta garantía es la misma tanto a nivel estatal como comunitario, a saber: asegurar la independencia de los miembros de las Cortes.

Si idéntico es el fundamento, también es común su finalidad. Se trata de tutelar la independencia de un órgano «institucionalmente investido o partícipe de la función fundamental de constituir, modificar o extinguir, a nivel primario, es decir, con fuerza de ley, el ordenamiento jurídico»³.

4.^a Es preciso distinguir conceptualmente, como lo ha hecho el Tribunal Constitucional en la citada Sentencia, entre *inviolabilidad* e *inmu-*

³ Cfr. GALEOTTI, S.: «L'insindacabilità dei consiglieri regionali (Il problema dell'attuazione dell'art. 122.4 Cost.)», *Scritti Mortati*, vol. 2, Giuffrè, Milán, páginas 713 y 715.

nidad, como dos nociones diversas en el campo de las prerrogativas parlamentarias. Por la primera podemos entender la prerrogativa de que gozarán los Procuradores respecto de los votos y opiniones mantenidas en el ejercicio de sus funciones, lo que significa que no pueden ser sometidos a procedimiento alguno por las referidas opiniones y votos que emitan en el seno de la Cámara de la que forman parte (fto. jco. núm. 1). Por la segunda, es decir, la inmunidad, entendemos una prerrogativa parlamentaria de doble contenido: a) protección contra persecuciones judiciales por actos delictivos realizados fuera del ejercicio de sus funciones, salvo en el caso de flagrante delito, y b) prohibición de procesamiento sin autorización del órgano al que se pertenece (Punset)⁴.

5.^a El artículo 11.3 del Estatuto reconoce a los Procuradores la *prerrogativa de inviolabilidad* tal como viene definida en el apartado anterior. En nuestra opinión el término «funciones» debe entenderse en sentido amplio, conectado a todas las atribuciones que corresponden al órgano (art. 13 del Estatuto de Autonomía) y no sólo a las de naturaleza estrictamente legislativa.

También reconoce la *prerrogativa de inmunidad en su primer contenido* pero no en el segundo. Se trata pues de una inmunidad parcial o limitada, como dice el Tribunal Constitucional, más atenuada que la de los Diputados y Senadores (Martín Mateo), produciéndose un abandono del segundo elemento constitutivo de la inmunidad por el mecanismo del «aforamiento» jurisdiccional (Punset). De ahí la competencia al Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (art. 21 del Estatuto de Autonomía) o a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, según que el delito se haya cometido dentro o fuera de la Comunidad Autónoma, para decidir sobre la «inculpación, prisión, procesamiento y juicio» de los Procuradores (Sentencia del Tribunal Constitucional 36/1981, fto. jco. núm. 3).

IV

Los dos últimos pronunciamientos del artículo que comentamos (el mandato al legislador de dictar una Ley electoral y el establecimiento de la retribución parlamentaria) no ofrecen mayores dificultades de interpretación.

El primero, de muy discutible oportunidad, corre el probado riesgo de permanecer sin aplicación durante tiempo indefinido. No procede pues enfrentarse con el difícil problema que supone la delimitación de competencias en material electoral entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Salvo el límite que supone el artículo 67.1 de la Constitución Española, no hay tampoco en este precepto idea alguna acerca de los criterios que el legislador deba tener en cuenta a la hora de regular las

⁴ Cfr. PUNSET, R.: *Las Cortes Generales*, CEC, Madrid, 1983, p. 177.

causas de ineligibilidad e incompatibilidad de los Procuradores. Lo cual ciertamente abunda aún más en la carencia de utilidad de este pronunciamiento retórico. Sólo se establece en él la compatibilidad de la condición de Procurador con la de Diputado Provincial y con la de Concejal. Aspecto este último, que analizado desde una perspectiva sociológica, puede ser elocuente sobre la composición de las élites regionales de los partidos políticos. Por otra parte, esta compatibilidad venía ya marcada en los Acuerdos Autonómicos de 1981.

Por lo que se refiere al último inciso de este artículo, también se limita a recoger un punto de los citados Acuerdos que disponía: «Los miembros de las Asambleas sólo deberán percibir dietas, pero no consignaciones o sueldos fijos ni periódicos.» A este respecto el artículo 8 del Reglamento, fiel al artículo 11.5.º del Estatuto, añade que los Procuradores tendrán igualmente derecho a las ayudas e indemnizaciones por gastos que sean indispensables para el cumplimiento de su función. Tanto las dietas como las indemnizaciones serán fijadas anualmente por la Mesa de las Cortes, oída la Junta de portavoces (art. 8.3 del Reglamento), dentro de la correspondiente consignación presupuestaria. Asimismo la Mesa podrá disponer el abono de las cotizaciones a la Seguridad Social y a las Mutualidades de aquellos Procuradores que, como consecuencia de su plena dedicación a las Cortes, dejen de prestar el servicio que motivaba su afiliación o pertenencia a aquéllas (art. 9 del Reglamento). Completa finalmente el régimen de esta indemnización parlamentaria, el deber de los Procuradores de efectuar declaración notarial de sus bienes patrimoniales y de aquellas actividades que les proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos (art. 16 del Reglamento). Como es obvio, esta regulación reglamentaria de la indemnización afecta de un lado al principio de autonomía financiera de la Cámara y de otro a la propia independencia funcional del Procurador.

ARTICULO 12

ARTICULO 12. Organos *

1. Las Cortes de Castilla y León elegirán de entre sus miembros un Presidente, una Mesa y una Diputación Permanente.
2. Las Cortes de Castilla y León funcionarán en Pleno y en Comisiones.
3. Los Procuradores se constituyen en grupos parlamentarios de representación política. La participación de cada uno de estos grupos en las Comisiones y en la Diputación Permanente será proporcional al número de sus miembros.
4. Las Cortes de Castilla y León aprobarán su propio Reglamento, que requerirá la mayoría absoluta en una votación final sobre su totalidad.
5. Las Cortes de Castilla y León se reunirán en sesiones ordinarias y extraordinarias. Los períodos ordinarios de sesiones comprenderán ciento veinte días al año y se celebrarán entre septiembre y diciembre, el primero, y entre febrero y junio, el segundo. Las sesiones extraordinarias habrán de ser convocadas por su Presidente, con especificación del orden del día a petición de la Junta, de la Diputación Permanente o de una quinta parte de los Procuradores, siendo clausuradas una vez agotado dicho orden del día.

I

Es esta una norma estatutaria que por su contenido esencialmente orgánico requiere —para su comprensión— ser integrada con los correspondientes preceptos reglamentarios.

La estructura de las Cortes de Castilla y León se compone, como generalmente toda Asamblea parlamentaria actual, de dos órganos direc-

* Autor del comentario: José Luis Cascajo Castro.

tores (el Presidente y la Mesa), las Comisiones y los Grupos parlamentarios.

EL PRESIDENTE será elegido en la Sesión Constitutiva de las Cortes, junto con los demás miembros de la Mesa (art. 3.2 del Reglamento), por mayoría absoluta de los miembros de las Cortes. Si nadie hubiera alcanzado dicha mayoría se repetirá la elección entre los dos Procuradores que mayor número de votos hayan obtenido, y resultará elegido el que obtenga la mayoría simple (art. 35.1 del Reglamento). También establece el Reglamento la forma de resolver el empate, en este último supuesto, primando al candidato del grupo político o coalición que hubiera obtenido un mayor número de votos en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Las funciones del Presidente vienen reguladas en el artículo 29 del citado Reglamento. Su primer párrafo menciona expresamente las siguientes: representación de la Cámara, garantía de la buena marcha de los trabajos, dirección y mantenimiento del orden en los debates y orden de pagos. El segundo faculta al Presidente para hacer observar e interpretar el Reglamento, y finalmente, el párrafo tercero contiene una remisión, de carácter residual, a todas las demás funciones que le confieran el Estatuto y el propio Reglamento. Se encuentran concreciones puntuales de estas atribuciones en materia de disciplina parlamentaria en el Capítulo VII del Título IV, o de servicios de las Cortes en el Capítulo VI del Título III. Todo ello sin olvidar que el Presidente dirige y coordina al órgano colegiado capital en la organización de la Cámara (la Mesa) (art. 27.4 del Reglamento).

Hay que señalar también que, respecto a los acuerdos adoptados por la Mesa, el Presidente o quien ejerza sus funciones tiene voto de calidad (art. 33.3 del Reglamento).

LA MESA es el órgano rector de las Cortes y está compuesta por el Presidente de las Cortes, dos Vicepresidentes y dos Secretarios (artículo 27.1.2. del Reglamento). Tiene este órgano las funciones habituales que comúnmente le asignan los Reglamentos parlamentarios. Entre ellas podemos citar las de: adopción de decisiones y medidas necesarias para la organización y régimen de gobierno interiores, elaboración del proyecto de presupuesto, así como la dirección y control de la ejecución del mismo, calificación y admisión en su caso de los escritos y documentos de índole parlamentaria, programación de las líneas generales de actuación de las Cortes, previa audiencia de la Junta de Portavoces, etc... (art. 28 del Reglamento).

Los miembros de la Mesa serán elegidos en la sesión constitutiva de las Cortes. Para la elección de los Vicepresidentes y de los Secretarios, cada Procurador escribirá un nombre en la papeleta y resultarán elegidos los que por orden correlativo obtengan el mayor número de votos (art. 35.2.3 del Reglamento). Tanto unos como otros ejercen las funciones normales de sustitución y asistencia al Presidente, respectivamente.

Hay que hacer mención también, aunque no figura entre los órganos de la Cámara reconocidos estatutariamente, a la JUNTA DE PORTAVOCES, o reunión de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios con el Presidente de las Cortes (art. 38.1 del Reglamento). A dicha Junta se puede sumar un representante de la Junta de Castilla y León, y debe estar asistida al menos por un Vicepresidente, un Secretario y un Letrado de la Cámara (art. 38.2.3 del Reglamento). Sus decisiones se tomarán según el criterio del voto ponderado, es decir, en función del número de Procuradores con que cuenta cada Grupo Parlamentario en el Pleno (art. 38.4 del Reglamento).

El artículo 29 del Reglamento establece una serie de funciones cuyo ejercicio requiere la previa audiencia de esta Junta de Portavoces.

De la regulación que hace el Reglamento de los GRUPOS PARLAMENTARIOS (Tít. II) cabe señalar los siguientes aspectos más significativos. En primer lugar se fija en *cinco* el número de Procuradores que hacen falta para constituir un grupo, admitiéndose el supuesto de *tres* en el caso de una formación política que hubiera obtenido al menos el cinco por ciento de los votos emitidos en el conjunto de Castilla y León (artículo 20.1). En segundo lugar se habilita un grupo mixto para los Procuradores no integrados en ningún grupo específico y se regulan los requisitos de constitución de un grupo, así como la adquisición o pérdida de pertenencia al mismo. Y finalmente se prevé la asignación de medios puestos a disposición de los grupos (art. 25 del Reglamento).

El Estatuto exige como esquema organizativo de funcionamiento en el seno de la Cámara, la existencia de COMISIONES. A este respecto el Reglamento dicta normas generales (Tít. III, Cap. III, Sec. I) sobre su formación, sustitución de uno o varios miembros, composición y elección de su Mesa correspondiente, convocatoria de las Comisiones y regulación de sus facultades requeridoras de información. Establece además diez Comisiones Permanentes Legislativas (art. 46.1), más la Comisión Permanente de Reglamento y la de Procuradores (art. 46.2), quedando abierto el cauce de la creación de otras Comisiones Permanentes. Por último se articula una regulación muy sumaria de las Comisiones no Permanentes (arts. 50 y 52, inclusive). Igualmente sumaria es la concreción reglamentaria que se hace DEL PLENO, que se limita a recoger literalmente los artículos 54 y 55 del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados.

Para terminar esta descripción que hace el Reglamento de la estructura de las Cortes de Castilla y León, es preciso señalar la presencia de una institución como la DIPUTACIÓN PERMANENTE, de vital importancia como garantía de continuidad del propio órgano. El artículo 55 del Reglamento describe su composición y modo de convocatoria, y el artículo 56 enuncia sus principales e importantes funciones: control de la legislación delegada, posibilidad de solicitar convocatoria de Cortes, conocimiento de todo lo referente a la inviolabilidad parlamentaria, auto-

rización de presupuestos extraordinarios, suplementos de crédito, etc... Finalmente el artículo 58 establece la responsabilidad de esta institución, frente al Pleno de las Cortes, por los asuntos tratados y las decisiones adoptadas.

El artículo 12.5 del Estatuto de Autonomía alude también al funcionamiento de las Cortes en sesiones ordinarias y extraordinarias, y el Reglamento concreta las disposiciones generales de este funcionamiento (periodos, petición de celebración, carácter público o secreto, levantamiento, supervisión y aprobación de las actas, etc.) (Tít. IV, Cap. I).

II

Descrita así la complejidad organizativa de las Cortes de Castilla y León, que es prácticamente una transposición mecánica de la estructura orgánica de las Cortes Generales¹, será su propio funcionamiento práctico quien decantará los auténticos perfiles de esta institución autonómica básica. Sabido es que entre las fuentes del Derecho parlamentario no sólo figuran las de carácter normativo, sino también y de modo especial los usos, prácticas y precedentes además de las costumbres y convenciones parlamentarias. A ellas pues es obligatorio remitirse, para una comprensión acabada de esa organización interna compleja que el Reglamento describe. De cualquier modo puede decirse que uno de sus rasgos más llamativos lo constituye quizás el relevante papel de los grupos parlamentarios, tendencialmente abocados a lo que Manzella ha denominado maximalismo «grupocrático»². También es elocuente a este respecto, como criterio explicativo de la dinámica parlamentaria, el dato de la relación de fuerza numérica entre los distintos grupos. Este criterio por cierto viene recogido en el propio Estatuto (art. 12.3), cuando establece que la participación de cada uno de los grupos en las Comisiones y en la Diputación Permanente será proporcional al número de sus miembros y también se refleja en el voto ponderado de la Junta de Portavoces (art. 38.4 del Reglamento). Junta que, como dice Pitarch, es signo de la cada vez más intensa penetración de los partidos políticos en la vida parlamentaria³. No podía faltar en este precepto el reconocimiento del principio de autonormatividad parlamentaria. Este principio tiene su fundamento histórico, entendido como garantía de organización del propio órgano con independencia de otros poderes públicos. De él destacaríamos dos características: a) que debe ser aprobado por mayoría absoluta en una votación final sobre su totalidad (art. 12.4 del Estatuto de Autonomía) y b) que es susceptible de declaración de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitución (art. 27.2.f LOTC).

¹ Sobre ella, vid. SANTAOLALLA, F.: *Derecho Parlamentario Español*, Ed. Nacional, Madrid, 1984, pp. 117 y ss.

² Cfr. «Las Cortes en el sistema constitucional español», *op. cit.*, p. 466.

³ Cfr. *El Parlamento de Cataluña*, Ariel, Barcelona, 1981, p. 100.

ARTICULO 13

ARTICULO 13. Atribuciones *

Corresponde a las Cortes de Castilla y León:

- 1. Ejercer la potestad legislativa de la Comunidad en los términos establecidos por la Constitución, por el presente Estatuto y por las Leyes del Estado que les atribuyan tal potestad.**
- 2. Controlar la acción política y de gobierno de la Junta y de su Presidente.**
- 3. Aprobar los Presupuestos de la Comunidad y de las propias Cortes, así como la rendición anual de cuentas de ambos.**
- 4. Elegir entre sus miembros al Presidente de la Junta de Castilla y León.**
- 5. Designar a los Senadores que han de representar a la Comunidad, según lo previsto en el artículo 69.5 de la Constitución. Los Senadores serán designados en proporción al número de miembros de los grupos políticos representados en las Cortes de Castilla y León.**
- 6. Solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de Ley, o remitir a la Mesa del Congreso de los Diputados una proposición de Ley en los términos que establece el artículo 87, apartado 2, de la Constitución.**
- 7. Interponer recursos de inconstitucionalidad de acuerdo con lo que establece el artículo 162, apartado 1.a), de la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.**
- 8. Ejercitar la iniciativa de reforma de la Constitución en los términos previstos en la misma.**
- 9. Facilitar al Gobierno las previsiones de índole política, social y económica a que se refiere el artículo 131, apartado 2, de la Constitución.**

* Autor del comentario: José Luis Cascajo Castro.

10. Establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución, el presente Estatuto y las correspondientes Leyes del Estado.

11. Aprobar transferencias de competencias de la Comunidad a los entes provinciales y municipales de la misma, salvo lo que determina el presente Estatuto o disponga una previa Ley de la propia Comunidad.

12. Ratificar los convenios que la Junta concluya con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas. Dichos convenios serán comunicados de inmediato a las Cortes Generales.

13. Ratificar los acuerdos de cooperación que sobre materias distintas a las mencionadas en el número anterior concluya la Junta con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales.

14. Ejercer cuantos otros poderes, competencias y atribuciones les asignen la Constitución, el presente Estatuto y las Leyes.

I

Este es sin duda el precepto capital en lo que se refiere al órgano legislativo regional. Contiene un elenco de funciones que son competencia de las Cortes de Castilla y León, dentro de la organización política de la Comunidad Autónoma. Además es un punto clave en la interpretación de todo el Estatuto, por cuanto ayuda a perfilar la forma de gobierno regional, a favor de un sistema claramente parlamentario.

Ocorre, sin embargo, que el alcance de esta norma encuentra su cabal comprensión cuando se llena de contenido. La autoproclamación de un conjunto de actividades no basta para entender el funcionamiento de un órgano. Además la mayoría de ellas sólo expresan el enunciado, debiéndose remitir, por lo que se refiere a su procedimiento, al propio Reglamento (Tít. V, VI, VIII, IX y X). Por lo demás no ha hecho más que empezar la primera legislatura regional, en una Comunidad que, frente a otras experiencias autonómicas más avanzadas en el tiempo y sin duda más activas en su expresión de demanda de autogobierno, inicia una incierta andadura de lo que denominaríamos «regionalismo emergente».

Podemos, no obstante, trazar un cuadro funcional, siguiendo el esquema de Martín Mateo¹, que abarque el contenido de este artículo 13 del Estatuto, prescindiendo del ejercicio de la potestad legislativa de la Comunidad (14.1), que es objeto del artículo 14 del Estatuto, y de la competencia residual del apartado 14 de este artículo 13 del Estatuto, en cuanto cláusula en blanco que remite, indeterminadamente, a lo que dispongan la Constitución, el Estatuto y las leyes:

¹ Cfr. *Manual de Derecho Autonómico*, I.E.A.L., Madrid, 1984, p. 134.

1. FUNCIONES DE RELACION CON OTROS ORGANOS ESTATALES Y AUTONOMICOS

a) Solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de Ley, o remitir a la Mesa del Congreso de los Diputados una proposición de Ley (art. 13.6).

b) Ejercitar la iniciativa de reforma de la Constitución (art. 13.8).

c) Facilitar previsiones de índole política, social y económica al Gobierno para elaborar proyectos de planificación (art. 13.9).

d) Aprobar transferencias de competencias de la Comunidad a los entes provinciales y municipales de la misma (art. 13.11).

e) Ratificar acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas tanto para la gestión y prestación de servicios como de otras materias (art. 13.12.13).

2. FUNCIONES DE INTEGRACION DE ORGANOS ESTATALES

a) Designar Senadores en representación de la Comunidad (artículo 13.5).

3. FUNCIONES DE CONTROL CONSTITUCIONAL

a) Interponer recursos de inconstitucionalidad, previo acuerdo adoptado al efecto, contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía (art. 13.7 del Estatuto en relación con el 162.1.a de la Constitución y 32.2 LOTC).

4. FUNCIONES FINANCIERAS

a) Aprobar los presupuestos de la Comunidad y de las propias Cortes (art. 13.3).

b) Establecer y exigir tributos (art. 13.10).

5. FUNCIONES DE CONTROL E IMPULSO DE LA ACCION DEL GOBIERNO

a) Elegir de entre sus miembros al Presidente de la Junta (art. 13.4).

b) Controlar la acción política y de gobierno de la Junta y de su Presidente (art. 13.2).

II

Las atribuciones reagrupadas en el inmediato cuadro funcional demuestran, sin duda, el predominante peso institucional de las Cortes dentro de la forma de gobierno regional. Tampoco se debe olvidar por encima del nivel concreto y positivo de este precepto, que el «Parlamento se configura hoy como la institución en la cual a través de los partidos se produce el engarce de la Sociedad y el Estado. Allí coexisten y realizan las funciones legitimadora, consensual (por acuerdo y por la ley de mayoría) y de publicidad»².

1. Y ciñéndonos a la letra del Estatuto, hay funciones que pretenden traducir la importancia de los mecanismos institucionales de participación de las Comunidades Autónomas en los procesos de formación de la voluntad estatal (art. 13.6.8). Precisamente en un aspecto como el de las relaciones entre órganos autonómicos y órganos estatales, el diseño constitucional presenta una precariedad que el legislador sin duda debe paliar. Se puede pensar incluso que la participación en la potestad legislativa estatal (ordinaria y de reforma) sólo en su fase de iniciativa, cuando todavía permanece realmente inactuado el papel del Senado como Cámara de representación territorial, es más bien teórica que práctica. Pero aun así las relaciones jurídicas de inordinación en un modelo de Estado descentralizado representan siempre un cauce abierto a la cooperación entre el Parlamento y las regiones o Comunidades Autónomas. También en Italia estaba previsto constitucionalmente, aunque todavía sin los debidos resultados, el instituto de la iniciativa legislativa de las regiones (art. 121.2 de la Constitución). Según la doctrina, el texto constitucional sugería expresamente esta posibilidad, como trámite institucional para la participación de las regiones en el proceso de formación de las leyes del Estado, y de modo más general en la definición de las opciones de orientación política nacional. Y a otro nivel más inferior suponía al menos un mecanismo de coordinación entre asambleas parlamentarias y asambleas regionales³. Aunque sólo fuera como experiencia mejorable, sería oportuno tener presente en nuestro caso las razones que tanto a las Regiones como al Parlamento han hecho desconfiar en Italia de este instituto.

2. En relación con la mencionada función de control constitucional atribuida a las Cortes (art. 13.7) nuestra interpretación se ajusta a los siguientes criterios:

² Cfr. MOLAS, I.: *El Parlamento de Cataluña*, cit., p. 9. Y también PORRES AZCONA, I.: «El Parlamento en la sociedad actual», en el vol. col. *Primeras Jornadas de Estudio sobre el Parlamento Vasco*, Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, Oñati, 1982, pp. 15 y ss.

³ Cfr. SPAZIANTE, V.: *L'iniziativa legislativa delle regioni*, Giuffrè, Milán, 1978, p. 53.

El mecanismo de legitimación activa que permite a la Comunidad Autónoma (en este caso a través de las Cortes) interponer recursos de inconstitucionalidad, tiene un sentido *concreto y particular* que impide a las Comunidades Autónomas perseguir la depuración objetiva del ordenamiento con la invalidación de la norma inconstitucional, en base al mero interés general por la constitucionalidad de las leyes. Avala esta interpretación el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 25/1981, de 14 de julio.

Además la posibilidad de afectar al ámbito de los intereses peculiares de una Comunidad Autónoma, está en función de la titularidad que ésta tenga sobre competencias incluidas en la materia de que se trate⁴. Se habla finalmente de una función que tanto constitucional como estatutariamente debe entenderse compartida con la Junta (art. 17.3).

3. Por lo que se refiere a las funciones financieras, cabe decir en términos generales que siguen la tónica normal de los sistemas parlamentarios donde se procura restringir las competencias financieras de las Asambleas. Aunque en virtud de la máxima «no taxation without representation», viene considerado el Parlamento como la típica instancia política de control financiero sobre los gastos públicos, ya desde la época de Bagehot se ha estimado que ha dejado de ser «el órgano económico de control y ahorro que fue en un tiempo» (Fisichella). Existe la tendencia de considerar al presupuesto como un plan de conjunto cuyas piezas son solidarias y respecto del cual, el ejercicio discrecional de las competencias parlamentarias parece poco compatible con una sana gestión de las finanzas públicas. Ello no impide afirmar que la aprobación del Presupuesto constituye el instrumento indispensable para determinar la cantidad de gasto permitido en el curso del año financiero, en cada sector particular de la Administración comunitaria (Paladín). Para este autor la ley de presupuestos, aunque sujeta a límites especiales, es productora siempre de efectos innovadores en la medida que especifica leyes de gastos y condiciona su eficacia. A su función de control asocia pues una función legislativa entendida sustancialmente⁵.

⁴ Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional 84/1982, de 23 de diciembre (fto. jco. primero).

⁵ Cfr. PALADIN, L.: *Op. cit.*, p. 316.

ARTICULO 14

ARTICULO 14. Potestad legislativa *

1. La iniciativa legislativa en las materias que son competencia de las Cortes de Castilla y León corresponde a la Junta y a los Procuradores en los términos que para éstos establezca el Reglamento de las Cortes.

2. Las Cortes podrán delegar en la Junta la potestad de dictar normas con rango de ley que a aquéllas competa. La delegación deberá otorgarse para materia concreta y con fijación de plazo para su ejercicio y se efectuará mediante ley de bases, cuando su objetivo sea la fijación de textos articulados, o por ley ordinaria, cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.

No podrán ser objeto de delegación, además de lo que dispongan otras leyes, las atribuciones legislativas contenidas en los números 3 y 10 del artículo anterior, las ratificaciones previstas en los números 12 y 13 del mismo artículo: el régimen electoral de la Comunidad, las leyes para fijar la sede o sedes de las instituciones de autogobierno, a la que alude el artículo 3 de este Estatuto.

3. Las Leyes de Castilla y León serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente de la Junta, el cual ordenará su publicación en el «Boletín Oficial del Estado». A efectos de su entrada en vigor regirá la fecha de publicación en el primero de aquéllos.

I

1. Del cuadro de funciones, heterogéneo y amplio, que se deduce del artículo anterior destaca —por múltiples razones— la potestad legislativa que viene regulada por este precepto del Estatuto.

* Autor del comentario: José Luis Cascajo Castro.

Esta potestad es sin duda la expresión más acabada de los poderes políticos de la Comunidad. Representa además la posibilidad de marcar cauces políticos propios dentro del específico ámbito competencial. Será entonces la propia Comunidad Autónoma quien, ejercitando esta potestad, deberá experimentar la expansión efectiva de su autonomía a través de las distintas opciones legislativas. Si por inercia u omisión comunitaria no se trazan los distintos espacios de autonomía, generalmente a través del ejercicio de una función legislativa compartida con el Estado, se corre el grave riesgo de terminar en una versión meramente administrativa de la Comunidad.

2. Las distintas manifestaciones de la potestad legislativa son las leyes ordinarias, leyes adoptadas con «quórum» especial y las normas de la Junta con rango de ley (decretos legislativos). Las primeras constituyen, como escribe Martín Mateo, «la prototípica manifestación del poder legislativo y, en cuanto tales, son cauce normal de expresión de la voluntad popular a través de los Parlamentos autonómicos»¹. Sus distintas modalidades están en función del marco competencial disponible, y en nuestro caso cabe hablar de leyes de plena disponibilidad en las materias del artículo 26 del Estatuto, que no remitan a reservas competenciales establecidas por la Constitución a favor del Estado. También se pueden dar leyes de disponibilidad circunscrita fundamentalmente al ámbito competencial del artículo 27 del Estatuto; y además las leyes de la Comunidad dictadas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal.

Un supuesto de ley adoptada con «quórum» especial es el previsto en el artículo 12.4 del Estatuto al que ya hemos hecho referencia (aprobación del Reglamento de las Cortes). También el artículo 43 prevé que la propuesta de reforma del Estatuto sea aprobada por mayoría de dos tercios de las Cortes de Castilla y León. La razón de este procedimiento agravado de aprobación estriba en la sentida necesidad de contar con un consentimiento que surja de mayorías decisorias con mayor representatividad para modificaciones importantes del ordenamiento jurídico comunitario.

El artículo 14.2 del Estatuto posibilita la existencia también de decretos legislativos, reproduciendo parte de las cautelas previstas ya para esta figura en la constitución (arts. 82 y 83) y acotando la materia reservada a la Ley que no podrá ser objeto de delegación. Puede entenderse como un instrumento de coordinación legislativa entre las Cortes y la Junta, al que son extensibles los criterios que pueden deducirse de la regulación de la figura en el ámbito estatal².

3. La regulación de la iniciativa legislativa en el artículo 14.1 reproduce una vez más esa pobreza de reflexión y debate, que obligó al legis-

¹ Cfr. *op. cit.*, p. 205.

² Cfr. LASAGABASTER, I.: «La Función Legislativa», en el vol. col. de las Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco, cit., p. 684.

lador estatuyente a depender, casi miméticamente, del texto literal de otros Estatutos anteriores.

La iniciativa corresponde a la Junta, a través de los proyectos de ley (art. 109.1 del Reglamento), y a los Procuradores a través de las proposiciones de ley presentadas por un Grupo Parlamentario con la firma del Portavoz, o por un Procurador con la firma de otros once Procuradores (art. 120 del Reglamento).

De la actual práctica parlamentaria, de la relación de apoyo entre la mayoría en la Cámara y la Junta, de algunos preceptos reglamentarios como el artículo 21 (criterio de la Junta sobre proposiciones de ley), y de la propia capacidad del Ejecutivo comunitario para valorar en conjunto las necesidades e intereses regionales, se puede deducir el peso fundamental que respecto a la iniciativa jugará sin duda la Junta. Pero todo ello no debería haber impedido el reconocimiento estatutario de la iniciativa popular e incluso la iniciativa de Ayuntamientos y Diputaciones, reproduciendo a escala autonómica el instituto de la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas. Si la autonomía se entiende como multiplicidad originaria y espontánea de lo público, el reconocimiento de la iniciativa popular representa sin duda un potencial cauce de participación. Precisamente la tendencia de los Estatutos ordinarios en Italia ha sido la de valorizar el momento de la participación popular en la actividad político-legislativa de las Regiones³.

4. Finalmente, los extremos más importantes de la fase integradora de la eficacia de la ley vienen señalados en el artículo 14.3 del Estatuto. La promulgación la hace el Presidente de la Junta en nombre del Rey, y la publicación se hará en el «Boletín Oficial de Castilla y León» y en el «Boletín Oficial del Estado». A efectos de su entrada en vigor regirá —como dice el inciso final de este precepto— la fecha de publicación en el primero de aquéllos.

³ Cfr. MARTINES, T.: *Il Consiglio Regionale*, cit., p. 91. Y también artículo 37 del Estatuto de la Región Emilia-Romagna, comentado por F. ROVERSI MONACO, Giuffrè, Milán, 1972, pp. 133 y ss.

CAPITULO SEGUNDO

ARTICULO 15

ARTICULO 15. Elección y carácter *

1. El Presidente de la Junta de Castilla y León es elegido por las Cortes de Castilla y León, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey.

2. Al comienzo de cada legislatura, o en caso de dimisión o fallecimiento del anterior, las Cortes de Castilla y León procederán a la elección del Presidente por mayoría absoluta en primera votación, o por mayoría simple en las sucesivas, con arreglo al procedimiento que establezca el Reglamento de aquéllas.

Si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiera obtenido la confianza de las Cortes de Castilla y León, estas quedarán automáticamente disueltas, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones.

En tal supuesto, el mandato de los así elegidos concluirá al completarse el resto del período de cuatro años a que se refiere el artículo 11.2 de este Estatuto. No procederá la disolución prevista en el segundo párrafo de este apartado 2 cuando el plazo de dos meses concluya en el último año de la legislatura.

3. El Presidente cesará, además de por las causas a que se refiere el apartado anterior, si las Cortes de Castilla y León adoptan la moción de censura en los términos a que se refiere el artículo 18, apartado 3.

4. El Presidente de la Junta ostenta la suprema representación de la Comunidad y la ordinaria del Estado en la misma y preside, asimismo, la Junta de Castilla y León, dirigiendo sus acciones y coordinando las funciones de sus miembros.

* Autor del comentario: Enrique Rivero Ysern.

CONSIDERACIONES PREVIAS

Examinando en este momento el Gobierno regional y su Presidente, como componentes del ejecutivo, se contempla su regulación en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León en el Capítulo II, que regula el Presidente de la Junta de Castilla y León, y en el Capítulo III, sobre la Junta de Castilla y León, ambos del Título I.

Y previo al comentario de los diferentes artículos, es necesario establecer una serie de precisiones sobre estos componentes del Ejecutivo en la Constitución.

Nuestra Constitución, solamente para las Comunidades Autónomas constituidas al amparo del artículo 151.1, establece algunas puntualizaciones en torno al Consejo de Gobierno, señalando que sus funciones serán ejecutivas y administrativas; que a su Presidente corresponde la dirección de aquél, y que tanto él como los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

La lectura de los Títulos IV y V de nuestra Constitución nos lleva a afirmar que se establece en el artículo 151.1 una configuración del Ejecutivo Regional, concretamente del Gobierno y su Presidente; que no difiere del planteamiento básico que se hace a nivel central. Tal esquema no está previsto para las Comunidades Autónomas del artículo 143 por lo que, en principio, cabrían amplias posibilidades de organizar el ejecutivo regional. Sin embargo, el modelo del artículo 151.1 se ha hecho extensivo a todas las Comunidades Autónomas.

Estos planteamientos, contenidos en la regulación del Estatuto de Castilla y León en los capítulos cuyo análisis general verificamos, hacen que no pueda hablarse ni de gobierno regional organizado monocráticamente en el cual la totalidad del poder ejecutivo dependiera exclusivamente del Presidente de la Junta, ni de un gobierno colegiado puro, en el que el Presidente de la Junta se limitará a cumplir una función de «primus inter pares». Existe, por tanto, en el Estatuto de Castilla y León un reparto equilibrado de funciones, aunque, evidentemente, el Presidente de la Junta asuma una importante función en orden a la estructuración de la misma, así como a la coordinación de las funciones de sus componentes. No obstante, los planteamientos constitucionales se han entendido en otro sentido por algún autor.

La colegialidad del Gobierno Autonómico, referida al Gobierno Vasco, ha sido sostenida por García Herrera¹, olvidando que el esquema constitucional italiano, en el que parece estar inspirado su trabajo, parte de unos planteamientos diferentes al nuestro no sólo en lo que respecta a la forma de gobierno regional, sino también en relación con la

¹ GARCÍA HERRERA: «Consideraciones en torno a la forma de Gobierno de la Comunidad Vasca», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 2 (1981).

estructuración del poder ejecutivo regional, concretamente del Gobierno y su Presidente².

Sin embargo, la tesis que sostenemos deriva del hecho de las facultades del gobierno, de control y límites de las facultades del Presidente, así como también de la propia posición de los Consejeros, facultades reguladas en el Estatuto de Autonomía y en la Ley del Gobierno y de la Administración de Castilla y León de 29 de julio de 1983.

1. DESIGNACION Y CESE

Haciendo la salvedad de la diferente posición que adopta el Rey en el momento de la designación de Presidente de Gobierno, el Estatuto de Castilla y León reproduce en lo esencial el artículo 99 de la Constitución.

Reiterando el artículo 152.1 de la Constitución, no se exige otro requisito para ser Presidente de la Junta de Castilla y León que la condición de miembro de las Cortes de Castilla y León³.

No se contempla en el artículo que comentamos si los grupos políticos con representación parlamentaria propondrían candidatos y si éstos expondrán su programa político, como ocurre en otros Estatutos, así el Vasco, el de Andalucía o el de Extremadura, quedando diferida esta cuestión para su análisis en el Reglamento de las Cortes.

Puede discutirse la solución adoptada de la disolución de las Cortes de Castilla y León, en el caso de que ningún candidato obtuviera la confianza de las Cortes, solución que repite miméticamente la del artículo 99.5 de la Constitución. Quizá hubiera sido preferible una solución como la adoptada en el artículo 37 del Estatuto de Andalucía, que dilucida la cuestión nombrando Presidente al candidato de partido o grupo político que haya obtenido mayor número de escaños, evitándose costo económico y desgaste político.

Las causas del cese del Presidente vienen determinadas en el artículo que comentamos, en el artículo 18, apartado 3, y en el artículo 16 de la Ley de 29 de julio de 1983.

A tenor de estos preceptos, las causas de cese son: celebración de elecciones a Cortes de Castilla y León, moción de censura, dimisión, fallecimiento.

Según determina el artículo 16 del Estatuto de Castilla y León, en los casos expresados con anterioridad, el Presidente cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Presidente.

² Una crítica, con matizaciones, a la postura de GARCÍA HERRERA la hace PORRES AZCONA: «La posición institucional del Lendakari», *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, t. 4, pp. 939 a 942.

³ El artículo 11 de la Ley de 29 de julio de 1983 preceptúa que:

«El Presidente de la Junta de Castilla y León será elegido en la forma prevista en el Estatuto de Autonomía y nombrado por el Rey.»

En los supuestos de fallecimiento, el Presidente será sustituido por el Vicepresidente, si lo hubiere, y en otro caso por el Consejero más antiguo y, en caso de igualdad, por el de mayor edad, hasta la toma de posesión del nuevo Presidente (art. 16 de la Ley de 29 de julio de 1983). En otro momento plantearémos otras cuestiones en relación con el cese del Presidente, concretamente cuando examinemos su Estatuto personal.

2. FACULTADES

Las facultades del Presidente de la Junta de Castilla y León se contemplan en el apartado 4 del artículo que comentamos, en el apartado 3 del artículo 16 del Estatuto y en los artículos 1, 12 y 13 de la Ley de 29 de julio de 1983 del Gobierno y de la Administración de Castilla y León.

Del contenido de estos artículos podemos establecer las siguientes funciones del Presidente de la Junta de Castilla y León.

a) FACULTADES DE REPRESENTACIÓN

De forma similar al Jefe del Estado, el Presidente de la Junta ostenta la suprema representación de la Comunidad. Y representando al Estado, representa sus poderes en el seno de la Comunidad. Por ello, después de su elección es nombrado por el Rey (art. 152.1 de la Constitución y 15 del Estatuto de Castilla y León). En este ámbito de representaciones mantiene las relaciones con las demás instituciones del Estado y firma convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas (art. 12.3 de la Ley de 29 de julio de 1983).

b) DIRECCIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA

Ya hemos indicado que en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y en todos los Estatutos no se contempla ni un sistema monocrático ni colegiado puro.

En lo que respecta a la función de dirección política y administrativa, a mi juicio, el Estatuto no la personaliza exclusivamente en el Presidente.

Y así, el artículo 1 del Estatuto de Castilla y León señala que la Junta de Castilla y León establece los objetivos políticos generales y dirige la Administración de la Comunidad Autónoma, bajo la dirección de su Presidente, siendo el órgano de Gobierno y Administración de la Comunidad. (En términos similares los artículos 15.4, y 16.1 del Estatuto y 13 de la Ley de 29 de julio de 1983). El Presidente vela por el cumplimiento de las decisiones de la Junta y ordena su ejecución (art. 13.7 de la Ley

de 29 de julio de 1983). Igualmente, recaba información de los Consejeros y de las actividades de las Consejerías (art. 13.8 de la Ley de 29 de julio de 1983). El Parlamento regional controla la acción política y de Gobierno de la Junta y su Presidente y éstos responden solidariamente ante las Cortes de Castilla y León, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero (art. 18.1 del Estatuto y 8 de la Ley de 29 de julio de 1983).

c) POTESTAD ORGANIZATORIA Y ACTIVIDAD ORGANIZATIVA

Entendiendo la potestad organizatoria como aquella que cristaliza en la creación, modificación o supresión de órganos administrativos y la actividad organizativa como la estructuración interna y organización del trabajo de los órganos creados, al Presidente de la Junta de Castilla y León le compete:

1. El nombramiento y separación de los Consejeros de la Junta de Castilla y León (art. 16.3 del Estatuto y 13.2 de la Ley de 29 de julio de 1983).

2. Encomendar a un Consejero el despacho de los asuntos de otra Consejería en caso de ausencia o imposibilidad de su titular (art. 13.4 de la Ley de 29 de julio de 1983).

3. Convocar, presidir y dirigir los debates y deliberaciones, suspender y levantar las sesiones de la Junta y fijar el orden del día de las mismas (art. 13.3 de la Ley de 29 de julio de 1983).

4. Resolver los conflictos de atribuciones entre las Consejerías.

5. Podrán asistir a las reuniones de la Junta los funcionarios de la Administración Regional o expertos cuya asistencia autorice el Presidente de la Junta, a instancias del mismo o de un Consejero. Su presencia se limitará al tiempo que haya que informar, estando obligados a guardar secreto sobre la parte de la sesión a la que hayan tenido acceso.

6. Nombrar los representantes de la Junta de Castilla y León en Comisiones, Organismos, Instituciones y Entidades.

d) COMPETENCIAS RELACIONADAS CON LA FUNCIÓN NORMATIVA

No existe ningún precepto, ni en el Estatuto de Castilla y León ni en la Ley de 29 de julio de 1983, que atribuya al Presidente de la Junta la coordinación del programa legislativo de la Junta. Ahora bien, tal función se desprende claramente tanto del artículo 15.4 del Estatuto como del artículo 1.º de la citada Ley, cuando determina que la fijación de los objetivos políticos generales de la Junta de Castilla y León se realiza bajo la dirección del Presidente de la Junta.

El Presidente, por otra parte, promulga, en nombre del Rey, las leyes

aprobadas por las Cortes de Castilla y León, así como ordena su publicación en el «Boletín Oficial de Castilla y León» y su remisión para su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

e) RELACIÓN CON EL PARLAMENTO REGIONAL

No se contempla en el Estatuto de Castilla y León ni en la Ley de 29 de julio de 1983 la competencia del Presidente de la Junta para la disolución de las Cortes, tampoco la cuestión de confianza. El tema se analizará en el Reglamento de las Cortes.

De todas formas es necesario tener en cuenta que la disposición adicional 4.ª de la citada Ley señala que «en todo lo no propuesto en esta Ley será de aplicación lo establecido en la legislatura del Estado, equiparándose los órganos por analogía de funciones».

En relación con el Parlamento, convoca elecciones a las Cortes de Castilla y León de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía. El decreto de convocatoria contendrá las determinaciones precisas en orden a la celebración de la sesión constitutiva de las mismas (artículo 12.1 de la Ley de 29 de julio de 1983).

3. EL ESTATUTO PERSONAL DEL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

No se contempla en el Estatuto de Castilla y León, siendo regulada esta materia por los artículos 14, 15 y 17 de la Ley de 29 de julio de 1983.

El Presidente de la Junta de Castilla y León tiene tratamiento de Excelencia y se le rendirán los honores que corresponden a su cargo. Preside los actos públicos en Castilla y León, salvo que por Ley corresponda a otra autoridad. Su retribución y gastos de representación se fijarán en los presupuestos de la Comunidad. El cargo es incompatible con el ejercicio de toda actividad profesional o mercantil y con cualquier otra función pública que no derive de su condición de Procurador en Cortes o de su cargo, a excepción de la de Senador (arts. 14 y 15 de la Ley de 29 de julio de 1983).

Los supuestos de sustitución y cese del Presidente de la Junta de Castilla y León están insuficientemente regulados en los artículos 16 y 17 de la Ley. En efecto, la sustitución en casos de ausencia, enfermedad o impedimento temporal, deben tener un tratamiento jurídico distinto de los supuestos de incapacidad sobrevenida permanente o pérdida de libertad personal como consecuencia de procesamiento. Los supuestos de sustitución por las causas indicadas no están detalladas en cuanto al procedimiento a seguir y los otros dos casos no se regulan ni en el Estatuto de Castilla y León ni en la Ley de 29 de julio de 1983.

Una regulación más precisa de estas cuestiones se contempla en la Ley de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco de 30 de junio de 1981 (arts. 9 a 15).

El problema, con relación a nuestro Estatuto, que declara supletoria la legislación del Estado, es que ni la Constitución ni la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, ni el Reglamento del Congreso de los Diputados, ni la Ley de 16 de agosto de 1983 sobre Organización de la Administración Central del Estado, regulan los supuestos de cese del Presidente del Gobierno en los casos de incapacidad sobrevenida o procesamiento, una vez concedida la autorización de la Cámara.

Para Antonio Bar⁴ la incapacidad sobrevenida permanente debe asimilarse al fallecimiento. Ahora bien, lo que no se plantea es el procedimiento que debe seguirse. El Congreso podría plantear una moción de censura, aunque estimo que tal procedimiento parlamentario contempla al Gobierno en su conjunto. Si el procedimiento lo iniciara el Presidente del Gobierno podría plantear la cuestión de confianza el Congreso de los Diputados. Lo que no parece oportuno es tramitar un procedimiento civil para que fueran los Tribunales los que declararan la incapacidad del Presidente.

El cese por procesamiento no está expresamente previsto en la Constitución, aunque a juicio de Bar, la tacha política que ello conlleva y la retirada de confianza parlamentaria determinan, de forma indirecta o directa, el cese del Presidente y su Gobierno⁵.

A nuestro juicio, en este último caso hay que matizar. El procesamiento no conlleva necesariamente una Sentencia condenatoria. Y por tanto, en un plano estrictamente jurídico, al margen de soluciones políticas, sería necesario para el cese una moción de censura.

Si como consecuencia del auto de procesamiento se decretara la pérdida de libertad, el supuesto podría asimilarse a la ausencia o impedimento temporal, independientemente del posible planteamiento de una moción de censura. Debe subrayarse que en estos casos de moción de censura como consecuencia de procesamiento, se da el contrasentido de que, pensada aquélla para la actuación del Gobierno, se pondría en funcionamiento exclusivamente contra la figura de su Presidente.

Los artículos 9 a 11 de la Ley del Gobierno Vasco contemplan la posibilidad de que el Gobierno, por acuerdo de las cuatro quintas partes de sus miembros, a su instancia o a la del Lendakari, puedan apreciar la imposibilidad de éste para el desempeño de sus funciones transitoria o temporalmente. Tal acuerdo incluyendo el nombre del Lendakari interino se comunicará al Parlamento. Se prevé igualmente

⁴ BAR, A.: *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, Civitas, Madrid, 1983, p. 180.

⁵ BAR, A.: *Ob. cit.*, p. 180.

la rehabilitación del Lendakari señalándose que la situación de interinidad no puede ser superior a cuatro meses, ya que si en este plazo no desaparecen las causas que originaron la interinidad, el Lendakari imposibilitado cesará inmediatamente. Esta solución puede discutirse, pero evidentemente, es una solución a las posibles situaciones que pueden originarse en la práctica.

CAPITULO TERCERO

LA JUNTA DE CASTILLA Y LEON

ARTICULO 16

ARTICULO 16. Carácter y composición *

1. La Junta de Castilla y León es el órgano de gobierno y administración de la Comunidad de Castilla y León y ejerce las funciones ejecutivas y administrativas de acuerdo con el presente Estatuto.

2. Una ley aprobada por las Cortes de Castilla y León regulará la composición de la Junta, cuyo número de miembros no excederá en todo caso, de diez, además del Presidente, así como el estatuto personal e incompatibilidades de sus miembros, que reciben la denominación de Consejeros.

3. El Presidente de la Junta nombra y separa libremente a los miembros de la misma, dando comunicación inmediata a las Cortes de Castilla y León.

1. LA JUNTA DE CASTILLA Y LEON. COMPOSICION, FUNCIONES Y CESE

La Junta de Castilla y León constituye el poder ejecutivo regional, y en este sentido se señala en el artículo que comentamos que es el órgano de Gobierno y administración de la Comunidad de Castilla y León¹.

* Autor del comentario: Enrique Rivero Ysern.

¹ El Decreto 47/1983, de 12 de agosto (Boletín Oficial de Castilla y León de 16 de agosto de 1983, núm. 8, establece provisionalmente la sede de la Junta de Castilla y León en Valladolid).

En otro momento ya se ha comentado la posición que adopta respecto del Parlamento Regional y cómo se produce la división de responsabilidades políticas entre la Junta y su Presidente. Se ha señalado igualmente el carácter mixto de la Junta, ni principio monocrático puro, ni colegialidad pura. Y por lo que respecta a su posición política respecto al Parlamento Regional, nos remitimos al artículo 18 del Estatuto.

El artículo 1.º de la Ley de 29 de julio de 1983 señala que la Junta de Castilla y León es el órgano colegiado de Gobierno y Administración de la Comunidad. A nuestro juicio la Junta debe actuar para llevar a efecto sus funciones de la forma más colegiada posible. Se trata de evitar al máximo las decisiones particularizadas de cada Consejero en su área respectiva, lo que provocaría una descoordinación a todos perjudicial en el momento en que nos encontráramos en el proceso autonómico.

Cuando se establece que la Junta de Castilla y León ejerce funciones ejecutivas y administrativas tal dicción puesta en relación con su carácter de órgano de Gobierno y Administración, significa que la Junta desarrolla la actividad política, la administrativa y ejerce la potestad reglamentaria, dirigiendo, bajo la dirección del Presidente, la Comunidad Autónoma (así el art. 1.º de la Ley de 29 de julio de 1983).

La Junta de Castilla y León podrá componerse de un número máximo de diez Consejerías, planteamiento que también recoge el artículo 2.º de la Ley de 29 de julio de 1983, siendo exactamente nueve las creadas por la Ley citada.

Respecto al cese de la Junta de Castilla y León, el artículo 9.º de la Ley de 29 de julio de 1983 determina que aquélla cesará tras la celebración de elecciones a Cortes, cuando éstas aprueben una moción de censura o por dimisión o fallecimiento de su Presidente. La Junta cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión de la nueva Junta.

Respecto de la «prorogatio» de la Junta, estimamos que la Junta cesante deberá limitarse a desarrollar la actividad de administración ordinaria, por aplicación del principio general peculiar de la forma parlamentaria de Gobierno.

2. LOS CONSEJEROS

Los Consejeros, cuya vertiente política se toma en consideración en este momento, ya que la administrativa se analizará al comentar el artículo de la Administración Regional, intervienen activamente en la dirección política que compete a la Junta. En este sentido, el artículo 18 de la Ley de 29 de julio de 1983 señala que los Consejeros son miembros de la Junta de Castilla y León y titulares de la Consejería que tuviera asignada. Se deslinda, por tanto, lo que constituye la vertiente política de los Consejeros y la dimensión administrativa. Ahora bien,

es indudable que, al igual que acontece en el Gobierno Central, las tensiones políticas entre la Junta y los Consejeros, en función de la política departamental de éstos, habrán de producirse, y por supuesto, reconducirse a unidad en el seno de la Junta.

El nombramiento de Consejeros se hace libremente por el Presidente dando comunicación inmediata a las Cortes de Castilla y León (en análogo sentido el art. 19 de la Ley de 29 de julio de 1983). Inician su mandato en el momento de la toma de posesión ante el Presidente de la Junta (art. 19 de la Ley de 19 de julio de 1983). De entre los Consejeros, el Presidente de la Junta podrá nombrar un Vicepresidente, que le sustituirá en los supuestos previstos de la Ley de 29 de julio de 1983, y asumirá las funciones que le sean atribuidas o que el Presidente delegue en él.

Las incompatibilidades a que se encuentra sujeto el Presidente de la Junta se hacen extensivas a los Consejeros (art. 23 de la Ley de 29 de julio de 1983). Los Consejeros tienen tratamiento de Excelencia y percibirán la remuneración y gastos de representación que se les asignen en los presupuestos de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, la extinción de su mandato puede producirse: por cese del Presidente de la Junta, si bien, continuarán en funciones hasta la toma de posesión de la nueva Junta; por dimisión aceptada por el Presidente; por revocación de su nombramiento decidida libremente por el Presidente y por fallecimiento. En los casos de ausencia, enfermedad u otro impedimento temporal los Consejeros serán sustituidos interinamente en el ejercicio de sus funciones por otro Consejero designado por el Presidente.

ARTICULO 17

ARTICULO 17. Atribuciones *

Corresponde a la Junta de Castilla y León:

1. Ejercer el gobierno y administración de la Comunidad en el ámbito de las competencias que ésta tenga atribuidas.
2. Ejercer la potestad reglamentaria en los términos previstos por el presente Estatuto y con relación a cuantas materias sean competencias de la Comunidad.
3. Interponer recursos de inconstitucionalidad en los términos en que establece el artículo 216, apartado 1, a), de la Constitución y suscitar, en su caso, conflictos de competencia con el Estado u otra Comunidad Autónoma, según lo previsto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, personándose en estos últimos por acuerdo de las Cortes de Castilla y León o por propia iniciativa.
4. Ejercer cuantas otras competencias o atribuciones le asignen el presente Estatuto y las Leyes.

1. ATRIBUCIONES

Tal precepto debe complementarse, en virtud de la remisión que hace su apartado 4, con las atribuciones que se confieran a la Junta en los artículos tercero, sexto y séptimo de la Ley de 29 de julio de 1983:

Artículo 3.º:

Son atribuciones de la Junta de Castilla y León:

- a) Aprobar los proyectos de Ley y remitirlos a las Cortes de Castilla y León, así como determinar su retirada en los términos que establezca el Reglamento de la Cámara.

* Autor del comentario: Enrique Rivero Ysern.

b) Dictar Decretos Legislativos en los términos previstos en el artículo 14 del Estatuto de Autonomía.

c) Elaborar el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma y remitirle para su aprobación a las Cortes de Castilla y León.

d) Ejecutar y desarrollar sus propios Presupuestos.

e) Ejercitar la potestad reglamentaria y la función ejecutiva.

f) Aprobar la estructura orgánica de las Consejerías de la Junta de Castilla y León en los términos previstos en esta Ley.

g) Nombrar y cesar los cargos con categoría igual, superior o asimilable a la de Director General, a propuesta del Consejero correspondiente, así como la de aquellos otros que legalmente se establezca.

h) Asumir las competencias que le fueron transferidas o delegadas por el Estado así como atribuírlas a los órganos correspondientes.

i) Interponer recursos de inconstitucionalidad, plantear conflictos de competencia con el Estado u otras Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional y personarse, en su caso, por acuerdo de las Cortes de Castilla y León o por propia iniciativa.

j) Establecer convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas en los términos establecidos en el Estatuto de Autonomía.

k) Resolver los recursos en vía administrativa en los casos previstos por las Leyes.

l) Cualquier otra atribución prevista por la Ley o que por su importancia requiera del conocimiento o deliberación de los miembros de la Junta, así como las no atribuidas expresamente a otro órgano.

Artículo 6.º:

La Junta de Castilla y León podrá acordar la Constitución en su seno de Comisiones de carácter permanente o temporal para la preparación de asuntos que afecten a dos o más Consejerías o para la preparación de sus reuniones. Su funcionamiento se regirá por los mismos criterios que los de la Junta.

El Decreto de creación de la misma deberá contener, al menos, la composición, presidencia y competencias asignadas.

Artículo 7.º:

La Junta podrá constituir una Comisión formada por los Secretarios Generales de las distintas Consejerías para la realización de las tareas preparatorias de la Junta.

La Presidencia de dicha Comisión corresponde al Consejero de Presidencia.

De todos ellos puede sistematizarse las siguientes atribuciones de la Junta.

a) COMPETENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA GENERAL

La Junta desempeña la actividad política y administrativa de carácter general, de conformidad con los criterios que ya han quedado expuestos (art. 17.1 del Estatuto, transcrito). Dentro de estas facultades político administrativas hay que comprender las contenidas en los artículos 17.3 del Estatuto y 3.º, apartados c) y j) de la Ley de 29 de julio de 1983, ya transcritos.

b) POTESTAD ORGANIZATORIA

Deben comprenderse dentro de la potestad organizadora de la Junta de Castilla y León, las atribuciones referidas a los artículos 3.º, apartados d), f), h) y g), 6.º y 7.º de la Ley de 29 de julio de 1983, ya transcritos.

c) RELACIONES CON LAS CORTES DE CASTILLA Y LEÓN

Dentro de este tipo de atribuciones hay que señalar los contenidos en los apartados a) y c) del artículo 3.º de la Ley de 29 de julio de 1983, ya transcritos.

d) ATRIBUCIONES NORMATIVAS

Comprenden las relativas al ejercicio de la potestad reglamentaria y legislación delegada, previstas en los artículos 17.2 y 14.2 del Estatuto y 3.º, apartados b) y d) de la Ley de 29 de julio de 1983.

Por lo que hace referencia a la potestad reglamentaria hay que señalar que, de forma insuficiente, el artículo 46 de la Ley de 29 de julio de 1983, se limita a enunciar que en la elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general se realizarán los estudios e informes que garanticen la legalidad y oportunidad de aquéllas. Es evidente que la Ley de Procedimiento Administrativo, Título VI, funciona como supletoria en este materia, por imperativos del artículo 149.3 de la Constitución y disposición adicional cuarta de la Ley de 29 de julio de 1983.

Las previsiones en torno a la legislación delegada, también son insuficientes, si tenemos en cuenta el contenido del artículo 82 de la Constitución que, en cualquier caso, deberá aplicarse como supletorio en esta materia. La inexistencia de un órgano supremo consultivo en la Comunidad Autónoma de Castilla y León hace inviable, por el momento, un control administrativo previo del Decreto Legislativo que dicte la Junta de Castilla y León.

e) COMPETENCIA JURISDICCIONAL

Debe comprenderse en ella la resolutoria de recursos, apartado k) del artículo 3.º de la Ley de 29 de julio de 1983, ya transcrito. Ha de tenerse en cuenta, sin perjuicio de que estas cuestiones se analicen más detenidamente en otro lugar, las previsiones del artículo 38 de la citada Ley.

f) COMPETENCIA RESIDUAL

Determinada en el apartado 4 del artículo que comentamos y 1) del artículo 3.º de la Ley de 29 de julio de 1983.

2. FUNCIONAMIENTO DE LA JUNTA

Viene determinado en los artículos 4.º y 5.º de la Ley de 29 de julio de 1983, que a continuación se transcriben:

Artículo 4.º:

«La Junta de Castilla y León se reúne convocada por su Presidente. La convocatoria deberá ir acompañada del orden del día de la reunión».

Artículo 5.º:

«1. Para su constitución y para la válida adopción de sus acuerdos es necesaria la presencia del Presidente o de quien legalmente le sustituya y de, al menos, la mitad de los Consejeros.

2. Los miembros de la Junta, aún después de haber cesado en sus cargos, están obligados a guardar secreto de las deliberaciones y votaciones habidas en las sesiones.

3. Los acuerdos de la Junta se adoptarán por mayoría simple de sus miembros presentes, dirimiendo el voto del Presidente en caso de empate.

Los acuerdos de la Junta una vez adoptados constituyen la expresión unitaria de la voluntad de sus miembros.

4. Los acuerdos de la Junta de Castilla y León constarán en acta que levantará un Consejero nombrado Secretario de la Junta por el Presidente. En caso de ausencia del Secretario será sustituido por el Consejero más joven.

5. Podrán asistir a las reuniones de la Junta los funcionarios de la Administración Regional o expertos cuya asistencia autorice el Presidente de la Junta, a instancia del mismo o de un Consejero. Su presen-

cia se limitará al tiempo en que hayan que informar, estando obligados a guardar secreto sobre la parte de la sesión a que hayan tenido acceso.

6. El Presidente podrá nombrar un portavoz de la Junta que, caso de no ser miembro de la misma, podrá asistir a sus reuniones quedando obligado a mantener el secreto propio de las deliberaciones de este órgano».

Puede plantearse el problema de si pueden hacerse extensivas al funcionamiento de la Junta situaciones no previstas en la Ley del 29 de julio de 1983, como son: posibilidad de válida constitución, aun cuando no se hubieran cumplido los requisitos de la convocatoria, siempre que se hallen reunidos todos sus miembros y así lo acuerden por unanimidad; plazo de convocatoria para la reunión de la Junta; posibilidad de tomar acuerdos sobre asuntos que no figuren en el orden del día cuando estén presentes todos los miembros del órgano colegiado y sea declarada la urgencia por el voto favorable de la mayoría y, finalmente, posibilidad de hacer constar en acta el voto contrario a los acuerdos a los efectos de exonerar de responsabilidad, que no de la política, a quienes votaron en contra. (Arts. 10.1 y 3, 12.2 y 14.1 y 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.)

La respuesta puede ser varia. Puede entenderse que solamente hay que tener en cuenta las previsiones legales, con lo que se veda la posibilidad de aplicar los preceptos enumerados al funcionamiento de la Junta. Sin embargo, este planteamiento no parece correcto. En efecto, al Consejo de Ministros y así se ha pronunciado la doctrina (García Trevijano) le son aplicables para su funcionamiento, a falta de previsiones expresas, los preceptos del Capítulo II, Título I de la Ley de Procedimiento Administrativo. Por tanto, no vemos obstáculo para trasladar tal planteamiento al Gobierno Regional, Junta de Castilla y León, máxime si tenemos en cuenta la supletoriedad del derecho del Estado tantas veces aludida.

ARTICULO 18

ARTICULO 18. Responsabilidad política *

1. El Presidente y la Junta son políticamente responsables ante las Cortes de Castilla y León de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión.

2. El control de la acción política y de gobierno de la Junta y de su Presidente se ejerce por las Cortes en la forma que regule su Reglamento.

3. Las Cortes de Castilla y León pueden exigir la responsabilidad política de la Junta mediante adopción por mayoría absoluta de sus miembros de la moción de censura. Esta deberá ser propuesta, al menos, por el 15 por 100 de los Procuradores y habrá de incluir un candidato a Presidente de Castilla y León. El Reglamento de las Cortes de Castilla y León podrá establecer otros requisitos y regulará el procedimiento de tramitación y los efectos de dicha moción.

Los firmantes de una moción de censura no podrán presentar otra mientras no transcurra un año desde la presentación de aquélla, dentro de la misma legislatura.

I

1. Este artículo es sin duda desarrollo y contenido de la función de control atribuida a las Cortes en el artículo 13.2 del Estatuto. Su alcance normativo consiste, una vez declarada la responsabilidad política del Presidente y la Junta ante las Cortes, en perfilar la moción de censura de carácter constructivo y en remitirse al Reglamento para los demás medios de control. Su importancia es notable como clave de interpretación de todo el Estatuto, en la medida que define su específica

* Autor del comentario: José Luis Cascajo Castro.

forma de gobierno parlamentario, reforzando los poderes del órgano ejecutivo comunitario en relación con la Asamblea legislativa.

2. Para la recta comprensión de este precepto parece oportuno recordar la relación esencial que establece toda la teoría general del gobierno representativo con la función de control que corresponde a las Asambleas representativas. Así Stuart Mill, tratando de las funciones que debe cumplir un Parlamento, escribía que es compatible con la esencia del gobierno representativo, un gran número de situaciones siempre que se aseguren en última instancia las *funciones de control del órgano representativo*¹. Lamentándose de su tardía comprensión, este autor sostenía que un cuerpo asambleario es poco apto para la acción legislativa directa así como para el trabajo de carácter administrativo, siendo en cambio su *función propia* no la de gobernar sino la de *controlar y vigilar al gobierno*.

Y ya, en nuestros días, se ha establecido con rigor que «la única función exclusiva y no fungible de la representación política democrática es la del *control político* asegurado por su presencia, en el organismo representativo, de una mayoría y una oposición elegidas sobre bases competitivas»².

Lo que ocurre es que esta función de control, correlato inescindible del criterio de la responsabilidad política, se relativiza, hasta dejar de ser una posibilidad práctica, cuando nos encontramos con unas mayorías parlamentarias que se convierten en puro sostén de la acción del gobierno. De ahí el mérito de Colliard, cuando se pregunta sobre el hecho de si una mayoría parlamentaria estable y coherente puede cambiar la naturaleza y las reglas del juego³. Parece oportuno pues relacionar la forma de gobierno parlamentario, con el tipo de mayoría que articulan los partidos políticos en el seno de las instituciones representativas. Sucede entonces que en los gobiernos de partido mayoritario, la responsabilidad política se diluye y traslada a otros ámbitos extra-parlamentarios; y en los gobiernos con mayorías débiles e inestables, el mecanismo de la responsabilidad política se exaspera hasta el punto de que se buscan procedimientos racionalizadores que ayuden a la coherencia política de un sistema sin mayorías homogéneas. En el primer supuesto el gobierno aparece como el órgano que dirige a la mayoría parlamentaria, en el segundo el ejecutivo se puede llegar a transformar en un comité del Parlamento dedicado a componer las discordias en el seno de la mayoría que lo apoya.

3. Entendida, con Manzella, la función de control como la actividad de las Cortes que se dirige a verificar la acción político-administrativa de la Junta y a poner de manifiesto y a sancionar su responsa-

¹ Cfr. *On Representative Government*. Longman, Green, and Co., Londres, 1865, pp. 36 y ss.

² Cfr. FISICHELLA, D.: *La Rappresentanza Politica*, Giuffrè, Milán, 1983, p. 37.

³ Cfr. *Les Régimes parlementaires contemporaines*, PFNSP, París, 1978, p. 12.

bilidad política, hay que decir que encuentra su principal y más drástico instrumento en la moción constructiva de censura, establecida en el artículo 18.3 del Estatuto. Aquí se regulan los requisitos de su propuesta (firmada al menos por un 15 por 100 de Procuradores e inclusión de un candidato a la Presidencia que haya aceptado la candidatura) y en los artículos 132-136, ambos inclusive, del Reglamento, su procedimiento de tramitación y efectos. De éstos, el más llamativo es el preclusivo para los firmantes de una moción de censura, mientras no transcurra un año desde su presentación, dentro de la misma legislatura.

Llama la atención, a primera vista, que en buena lógica parlamentaria, este procedimiento de control no se corresponda con la posibilidad de disolución discrecional de la Asamblea por parte del Presidente, o al menos con la cuestión de confianza. Esta ausencia no implica sin embargo que se hayan primado los poderes de las Cortes sobre el ejecutivo regional. En la práctica, como consecuencia del actual sistema de partidos en su configuración a nivel regional, este sistema de control tiende a mostrarse inoperante, y con un alcance más simbólico que real. La lógica de esta clase de censura está orientada a garantizar al ejecutivo la mayor estabilidad posible. Por ello se ha dicho que la estabilización a ultranza del ejecutivo, aun cuando se vea imposibilitado de actuar con eficacia, multiplica las crisis extraparlamentarias (dimisiones más o menos espontáneas de las que ha habido algún que otro ejemplo reciente). Por otra parte si la forma de gobierno parlamentario, en las Comunidades Autónomas, tiende a ser un gobierno de legislatura, con las consiguientes ventajas de estabilidad y gobernabilidad, ello no se debe a esta forma de control sino más bien a otro tipo de variables vinculadas al sistema de partidos.

Otras formas de control previstas en el Reglamento son:

a) *Las propuestas de resolución* con motivo del examen de comunicaciones, programas, planes e informaciones de la Junta de Castilla y León (arts. 137-139 del Reglamento). Este instrumento puede servir para una fiscalización puntual de los programas del Gobierno.

b) *Las informaciones* de la Junta a petición de órganos de las Cortes, en Comisión o en el Pleno (arts. 140-141).

c) *Las interpelaciones* a la Junta y a cada uno de sus miembros, pudiendo dar lugar a mociones en que las Cortes manifiesten su posición (arts. 143 y ss.).

d) *Las preguntas* (arts. 148 y ss.).

e) *Las proposiciones no de ley* a través de las que se formulen propuestas de resolución a las Cortes, que pueden ser utilizadas como recurso técnico incitador de la función de control.

4. Aunque nuestro Estatuto omite, a diferencia de otros, la función de estímulo que compete a las Cortes frente a la Junta, no cabe duda que puede considerarse como parte de tal atribución, el nombramiento del Presidente de la Junta, previa premisa lógica de la posibilidad de

su remoción. Por mandato constitucional el «Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea» (art. 152.1 de la Constitución), y el «Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros». Aparece esta figura como expresión de las Cortes, gozando de su confianza y con la obligación de responder ante ellas, de su actuación en las materias atribuidas a la competencia de la Comunidad (Miele). Aparece también como personalización de una mayoría, a la que precisamente se encomienda la potestad de dirección política de la Comunidad (T. Martínez).

Ahora bien, a partir de esta notable función de estímulo inicial, posibilitando la investidura de un candidato y su programa, hay que notar el *escaso peso de las Cortes en la tarea de determinar los fines generales de la política regional*. Como razón de esta afirmación baste citar el propio artículo 16.1 del Estatuto, desarrollado por el artículo 1.º de la Ley del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, que atribuye a la Junta el establecimiento de los objetivos políticos generales y la dirección de la Administración.

Y este desequilibrio de poderes que reduce el cometido institucional del órgano representativo a funciones de control «stricto sensu» y a la actuación legislativa de la dirección político-administrativa trazada por la Junta, es al menos preocupante, en la medida que aleja de las bases sociales al órgano encargado a la postre de definir los intereses y las exigencias comunitarias. Las Cortes quedan así marginadas en gran parte, a la hora de precisar los contenidos más importantes del concepto de autonomía política, tal como lo expusimos en el comentario al artículo 8.º del Estatuto. Las Cortes no se presentan tampoco como esa posible plataforma democrática de programación, abierta a todos los organismos de la sociedad civil. En definitiva, con este esquema de los poderes políticos de la Comunidad no se da lugar a ese *nuevo modo de gobernar* que cabía esperar de nuestro regionalismo emergente y en curso.

CAPITULO CUARTO

ORGANIZACION TERRITORIAL

ARTICULO 19

ARTICULO 19. Carácter *

1. El Municipio es la entidad territorial básica de la Comunidad. Goza de personalidad jurídica propia y de plena autonomía para la gestión de sus intereses. Su representación, gobierno y administración corresponden a los respectivos Ayuntamientos.

2. La provincia, como entidad local, tiene personalidad jurídica propia y plena autonomía para la gestión de sus intereses específicos, que se ejercen a través de la Diputación, y sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, es, asimismo, el ámbito territorial para el desarrollo y gestión de las competencias y funciones de la Comunidad.

3. Por las correspondientes Leyes de las Cortes de Castilla y León, específicas para cada supuesto, se podrán reconocer comarcas, mediante la agrupación de municipios limítrofes, atendiendo al informe previo de los municipios afectados y a sus características geográficas económicas sociales e históricas, para la gestión en común de los servicios o la colaboración en el ejercicio de sus competencias.

El precepto que comentamos reproduce el contenido de los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución. Y ya señalábamos su defectuoso encaje sistemático. Por otra parte, la organización territorial no se contempla exclusivamente en este precepto, sino también en el artículo 2.º del Estatuto, ya comentado, y en la disposición transitoria séptima del propio Estatuto, cuyo comentario efectuaremos en su momento.

* Autor del comentario: Enrique Rivero Ysern.

Es indudable, como ya ha subrayado el Tribunal Constitucional, que la autonomía de municipios y provincias no es del mismo signo que la de las Comunidades Autónomas. La Sentencia del citado Tribunal de 2 de febrero de 1981 manifiesta que el concepto de autonomía hace referencia a un poder limitado, autonomía no es soberanía y «dado que cada organización territorial dotada de autonomía es parte de un 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.º de la Constitución.

El ámbito provincial y municipal se circunscribe 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 del municipio y de la provincia. La concreción de este interés, sigue diciendo la Sentencia, no es fácil en ocasiones con relación a cada materia. La competencia sobre la misma sólo puede hacerse en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio. La Ley concreta el principio de autonomía de acuerdo con la Constitución. El Estado, en cualquier caso, queda colocado en una posición de superioridad lo cual permite apreciar que la autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien, no se ajusta a tal principio de autonomía la previsión de controles genéricos o 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. Los controles de carácter puntual habrán de referirse a los supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sea municipio, provincia, Comunidad Autónoma o Estado. El control de legalidad puede ejercerse sobre municipios y provincias tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas, señala el Tribunal Constitucional, aunque en este último supuesto, habrá de cifrarse en las competencias estatutariamente asignadas.

Se afectaría a la autonomía municipal si la decisión que corresponde a la «gestión de los intereses respectivos», fuera objeto de un control de oportunidad, de forma tal que la toma de decisión viniera a compartirse con otra Administración, salvo excepción que pueda fundamentarse en la propia Constitución.

Destacar finalmente, y por lo que interesa en este momento, que la facultad de disolución de Ayuntamientos y Diputaciones sólo puede efectuarse, según el Tribunal Constitucional, cuando la gestión de aquéllos resulte gravemente dañosa para los intereses generales, pero no cuando sea para el interés de la respectiva entidad local.

Los criterios sentados por el Tribunal Constitucional exigen una reflexión. A mi juicio, es evidente que dadas las características de nuestra

sociedad actual, la interrelación e interpenetración de los intereses colectivos es un hecho evidente. Difícilmente puede someterse a esquemas territoriales y técnico jurídicos, a fronteras, en definitiva, tales intereses, indicándose hasta aquí lo local, lo regional o lo nacional. Ahora bien, establecidos por vía constitucional y por la legislación ordinaria los campos competenciales, estimamos que el control del Estado o de la Comunidad Autónoma, fuera de las propias previsiones establecidas en las normas competenciales, y una vez determinada la esfera de competencia propia y exclusiva, sólo puede producirse como consecuencia de la vulneración del Ordenamiento Jurídico por la entidad local.

Y aquí cabe la posibilidad de impugnación de los actos de las Corporaciones Locales, tanto por la Comunidad Autónoma como por el Estado; y en este contexto cabe encajar el artículo 8.º de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, así como la disolución de una entidad local por el Estado, prevista en el artículo 422.1 de la Ley de Régimen Local, puesto que, evidentemente, una actuación conforme al Ordenamiento Jurídico nunca puede dañar gravemente los intereses generales.

Una cosa es, a mi juicio, la incidencia que la competencia exclusiva de una entidad local pueda tener en los intereses regionales, provinciales o nacionales y otra cosa es una competencia concurrente. Evidentemente, en el primer caso, el Ordenamiento Jurídico debe evitar atribuir exclusivamente competencias de este tipo. Pero si una vez atribuidas tal incidencia se origina, no creo puedan establecerse otros controles sobre el ejercicio de tal competencia que no sean los de legalidad. Habrá que establecer, eso sí, las oportunas relaciones interadministrativas para la adecuada satisfacción de los intereses colectivos.

Y por lo que respecta a las competencias concurrentes, aquí es donde tiene cabida una coordinación de tipo horizontal, no basada en la jerarquía y el poder de dirección sino en el convenio y el acuerdo. Por lo que concierne a la imposibilidad de disolución de las Corporaciones Locales cuando su gestión resulta gravemente dañosa para los intereses de la respectiva entidad, estimamos que supone un erróneo entendimiento de la autonomía local.

Particularmente, en el caso de los Ayuntamientos se condena a los vecinos a esperar unas nuevas elecciones o un rosario de recursos, posibles acciones populares y ejercicio de acciones de subrogación; y evidentemente se produce un grave perjuicio a los vecinos con el mantenimiento de la Corporación.

Y hay que pensar que a veces serán inviables las garantías jurisdiccionales, concretamente en aquellos casos de inactividad de la Corporación. El planteamiento de la Sentencia del Tribunal Constitucional es, a mi juicio, insatisfactorio, puesto que, evidentemente, contados serían los supuestos en los que la gestión de las Corporaciones Locales dañen el interés general, pero si suelen producirse las situaciones de gestión municipal gravemente dañosa para los intereses de la Corporación y, lógicamente, de los vecinos.

El artículo que comentamos determina que, sin perjuicio de que la provincia sea la división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, es el ámbito territorial para el desarrollo y gestión de las competencias y funciones de la Comunidad, tema éste que analizaremos al estudiar la Administración regional.

El último apartado del artículo 19 contempla la comarca como otra entidad local, al amparo del artículo 141.3 de la Constitución que indica: «se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia».

El Título IV, «Otras Entidades Locales», artículo 40.1 del Proyecto de Ley sobre Bases de Régimen Local, señala que «las Comunidades Autónomas de acuerdo con lo dispuesto en los respectivos Estatutos, pueden crear en su territorios comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios con dicho ámbito».

Las comarcas se presentan como unidades territoriales de las Comunidades Autónomas, con base Constitucional y que pueden configurarse como consecuencia de la potestad organizatoria que genéricamente se concede a las regiones en los artículos 147.2.a) y 148.1.1.º de la Constitución.

Como muy acertadamente señala Sánchez Blanco, la comarca puede servir para corregir las distonías provocadas por el modelo económico que orientó los planes de desarrollo, e introducir criterios de equilibrio territorial partiendo del imperativo constitucional de la igualdad de los ciudadanos ante la Ley y de la solidaridad entre las distintas partes del territorio español. Se trata de evitar diferenciaciones en los niveles de prestación de servicios públicos, como hecho socialmente injustificado y económicamente desaconsejable, si se quiere un modelo que evite la desertización de amplias zonas de nuestro territorio para constituir una malla de población dinámica que permita la idónea explotación de los recursos territoriales¹.

Por otra parte es evidente la necesidad de reordenar los servicios básicos de la Comunidad, actuar frente al disfuncional fraccionamiento de unidades de escasa potencia, incapaces de atender los fines esenciales que deberían cubrir el de las Comunidades que comprenden. La comarca como unidad territorial puede ofrecer una satisfacción alternativa frente a los municipios rurales desbordados por la simple satisfacción de servicios elementales².

Pero es evidente que la Comarca puede suponer algo más. Puede ser una estructura organizativa, operante en un territorio que gestione por delegación del Estado, Provincia o Comunidad Autónoma, servicios que deben prestarse a un nivel comarcal.

¹ SÁNCHEZ BLANCO: «La Comarca como factor de coherencia regional», *RAP*, núm. 90, p. 315.

² SÁNCHEZ BLANCO: *Ob. cit.*, pp. 312 y 313.

El precepto que comentamos habla del reconocimiento de la comarca mediante agrupación de municipios limítrofes. Evidentemente, con una participación básica de los propios municipios en tal reconocimiento. Tampoco cabe descartar la posibilidad de que una agrupación de municipios sea interprovincial. El término agrupación debe entenderse por la delimitación y enumeración de los municipios que componen la Comarca.

A mi juicio, la dimensión comarcal se contempla en el Estatuto con una óptica muy reducida, de escasa visión. Estimo que se está pensando exclusivamente en una comarcalización de municipios, ya que se habla de una gestión en común de sus servicios (los municipales o colaboración en el ejercicio de sus competencias). Tales planteamientos pueden hacerse efectivos a través de las agrupaciones forzosas de municipios de las mancomunidades voluntarias o de convenios, conciertos o contratos interadministrativos.

Ahora bien, a la vista de las líneas definidas en el artículo 40.1 del Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local y de cuanto se ha dicho aquí, no puede desconocerse el potencial de la comarca, a través de una organización propia, para asumir, por delegación, la prestación de servicios o gestión de competencias de otras entidades territoriales, fundamentalmente de la Comunidad Autónoma. Y, en este sentido, hay que decir que el artículo 20.4 del Estatuto prevé la posibilidad de transferir o delegar competencias en las Diputaciones y restantes Corporaciones Locales. Esta visión de la comarca, a considerar, cabe perfectamente en los planteamientos de nuestro Estatuto³.

³ El Real Decreto 3532/1981, de 29 de diciembre, transfiere al Consejo Regional de Castilla y León, en materia de organización municipal: la constitución de mancomunidades voluntarias y agrupaciones forzosas de municipios con población inferior a 5.000 habitantes para la prestación de los servicios públicos considerados esenciales por la Ley, en los supuestos de que aquéllos carezcan de recursos económicos suficientes. El Decreto de la Junta de Castilla y León 46/1983, de 12 de agosto, autoriza la contratación de un estudio básico de comarcalización de Castilla y León.

ARTICULO 20

ARTICULO 20. Relaciones con la Comunidad *

1. Las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Entidades territoriales que la forman se regirán por lo establecido en la Legislación del Estado y en el presente Estatuto.
2. En los términos que disponga una Ley de las Cortes de Castilla y León, la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales. Dicha Ley establecerá los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad.
3. La Comunidad Autónoma coordinará las funciones de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general comunitario. A estos efectos, y en el marco de la legislación del Estado, una Ley de las Cortes de Castilla y León aprobada por mayoría absoluta establecerá las fórmulas generales de coordinación y la relación de funciones que deban ser coordinadas, fijándose, en su caso, las singularidades que, según la naturaleza de la función, sean indispensables para su más adecuada coordinación.
4. La Comunidad Autónoma podrá transferir o delegar en las Diputaciones y en las restantes Corporaciones Locales, mediante ley aprobada por mayoría absoluta, facultades correspondientes a materias de su competencia. Esta Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como la forma de dirección y control que se reserve la Comunidad.

El cuadro de relaciones de la Comunidad con sus Entidades territoriales está definido, por el apartado 1.º, con la referencia normativa de la legislación estatal y el propio Estatuto. Por lo que respecta a la Administración municipal, sabido es que las competencias en materia de Régimen Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León sólo

* Autor del comentario: Enrique Rivero Ysern.

alcanzan a lo contenido en el artículo 148.2.º y a lo que determine la Legislación de Régimen Local.

Los Reales Decretos 3532/1981, de 29 de diciembre, y 3036/1982, de 24 de julio, determinan las funciones y servicios del Estado que, en materia de Administración local, han sido traspasados al Consejo General de Castilla y León. El artículo 27.8.º del Estatuto determina que, en el marco de la legislación básica del Estado, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo y ejecución de la legislación del Estado respecto de «alteraciones de términos municipales y las que correspondan a la Administración del Estado sobre Corporaciones Locales cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local». Conviene señalar igualmente, que el apartado 4 del artículo 20 contempla la posibilidad de transferir o delegar a las Corporaciones municipales de la Comunidad Autónoma.

El cuadro normativo básico queda expuesto así, pero es evidente que las posibles relaciones de la Comunidad Autónoma con las Corporaciones municipales puede ser mucho más amplio, debiéndose destacar que, alcanzada la plena autonomía, las competencias de la Comunidad Autónoma se verán considerablemente aumentadas.

Y lo que interesa destacar en este momento son las relaciones entre las Corporaciones municipales y la Comunidad Autónoma desde la perspectiva de la coordinación y cooperación, no las que se originen en virtud de facultades de control, entre las Comunidades Autónomas y las Corporaciones municipales, que se encuentran recogidas en los citados Reales Decretos de transferencias.

Tanto la coordinación, como la cooperación, suponen una actuación conjunta de la Comunidad Autónoma y las Corporaciones municipales que excluyen todo vínculo de tutela o jerarquía, puesto que pueden producirse en el ámbito de las específicas y exclusivas competencias que el Ordenamiento Jurídico atribuye a las referidas instancias administrativas, competencias que, no obstante, deben ejercitarse de tal manera que se cumplimenten, optimizándolas al máximo, los principios constitucionales de progreso social, libertad e igualdad al servicio de los cuales se encuentra la organización territorial del Estado, la organización administrativa y los principios por los que se rige.

Si hemos señalado que la Comunidad Autónoma debe asumir básicamente una función planificadora, a través de esta planificación debe conseguirse una coordinación de la acción inversora de las Corporaciones municipales y de la Comunidad Autónoma. Por supuesto lo deseable sería también con el Estado. Para esta coordinación de la acción inversora, evidentemente es necesario un continuo intercambio de información de los objetivos y proyectos de la Comunidad Autónoma y de las Corporaciones municipales.

Y teniendo la actividad inversora como objetivo la realización de obras o servicios públicos y teniendo en cuenta la dificultad que implica

hoy día, dadas las continuas interrelaciones, concebir de forma absolutamente estanca las competencias administrativas de tal forma que su ejercicio sólo tenga repercusión en el ámbito espacial concreto, es indudable que para aquellos casos en los que el ejercicio de las competencias municipales y de la Comunidad Autónoma incidan en intereses generales que devienen concurrentes, para aquellos casos, digo, se hace preciso instrumentar las oportunas técnicas de coordinación y cooperación para una mejor ejecución de las obras y prestación de servicios. Respecto a estas técnicas y relaciones interadministrativas ya me ocupé hace años, destacando su importancia y porvenir¹, adquiriendo singular importancia dentro de aquellas técnicas los convenios interadministrativos y los consorcios.

El artículo 10.1 del Proyecto de Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local determina que la Administración local y las demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.

Dentro de estas técnicas de colaboración y cooperación cabe citar, y con el contenido que apuntamos, los artículos 51, 53 y 54 del Proyecto de Ley citado.

A) CENTRALIZACION-DESCENTRALIZACION. CONCENTRACION-DESCONCENTRACION

En otro momento quedó expuesto nuestro planteamiento respecto al tema de la centralización-descentralización, concentración-desconcentración, en el seno de la Comunidad Autónoma, siendo necesario examinar en este momento puntualmente estas cuestiones, que se regulan en los apartados 2 y 4 del artículo 20 del Estatuto.

Conviene recordar, sin embargo, el valor y sentido de la institución provincial puesto de relieve por la Comisión de Expertos en su informe:

«No hay razón alguna para dudar de la eficacia prestacional de las Diputaciones ni para desaprovechar una institución que, además de las ventajas dichas, ofrece una experiencia de más de ciento cincuenta años y un probado sentido de la gestión administrativa. Las reticencias que se han manifestado en el curso de la elaboración de algunos proyectos del Estatuto en relación con la institución provincial, son en su mayoría, consecuencia de un pleito electoral que las fuerzas políticas deben dejar resuelto para no poner en peligro el equilibrio del sistema autonómico».

¹ RIVERO YSERN, E.: «Las relaciones interadministrativas», *Revista de Administración Pública*, núm. 80.

La deficiente instrumentación de la representación política se mejora en la Ley 5/1983, de 2 de marzo, pero es evidente que los problemas de potenciación y puesta en funcionamiento de la institución provincial, como he indicado en otro momento, no son exclusivamente de índole política.

a) LA DESCONCENTRACIÓN

Ya indicábamos en otro momento la necesidad de evitar una Administración regional periférica, a efectos de no duplicar instancias burocráticas y no aumentar el gasto público. Sin embargo, dijimos también que ello no significaba que, para determinados servicios, la Administración regional contara con delegaciones periféricas.

Tal planteamiento se hizo en el Informe de la Comisión de Expertos. En los acuerdos político-administrativos de 31 de julio de 1981, punto 5.1, parecía establecerse como vinculante para las Comunidades Autónomas la descentralización puesto que se indicaba que «en los términos que establezca una Ley de las Asambleas de las Comunidades Autónomas en el marco de la legislación del Estado, la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de la Diputación Provincial. La Ley establecerá los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad».

A pesar de la dicción «articulará» no creemos que estuviera pensándose en imponer tanto a la Comunidad como a las Diputaciones la desconcentración, puesto que ello implicaría una interferencia estatal en la potestad organizatoria tanto de la Comunidad como de las Diputaciones que no creemos admisible ni desde el plano legal ni desde el plano constitucional. Es evidente que no puede obligarse a legiferar a la Comunidad en esta materia, como también es evidente que la legiferación debería producirse en el marco de la legislación del Estado.

Este planteamiento que sostenemos se confirmó con posterioridad por la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, cuando en su artículo 5.1 indica que «las Diputaciones Provinciales *podrán* asumir la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración autónoma en el territorio de la provincia, en los términos que los Estatutos y dichas leyes (las de la Comunidad Autónoma) establezcan».

Y así, cuando nuestro Estatuto emplea la expresión articulará, debe entenderse en el sentido y marco expuesto. No puede entenderse como un imperativo desconcentrador ni para la Comunidad, ni para la Diputación, puesto que se estaría vulnerando la Ley del Proceso Autonómico, así como la potestad organizatoria de la Comunidad y la propia Diputación.

En conclusión, que la desconcentración, aunque deseable por todas las razones expuestas, es optativa tanto para la Comunidad como para la

Diputación; y la Ley que la contemple debería ser una Ley pactada previamente con las Diputaciones sobre las que se organice la gestión ordinaria de los servicios, puesto que no creemos que esta gestión ordinaria deba producirse para todas las Diputaciones, a diferencia de lo que ocurre con la transferencia o delegación.

El artículo 21 de la Ley de 1 de julio de 1983 de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía indica que:

1. Son competencias asignadas las que comportan ejecución de la gestión ordinaria de los servicios periféricos y con tal carácter se asuman por las Diputaciones Provinciales siempre que el ámbito de aquéllas coincida con el de éstas.

La Comunidad Autónoma articulará sus servicios periféricos a través de las Diputaciones cuando su naturaleza permita la gestión ordinaria de aquéllos a través de éstas.

El acuerdo que asigne la gestión ordinaria de servicios periféricos se adoptará por el Consejo de Gobierno y deberá concretar las facultades de dirección y control que la Comunidad Autónoma se reserva...».

En cualquier caso los criterios que deben presidir la desconcentración o gestión ordinaria de servicios serían, a mi juicio, los siguientes:

— La potestad reglamentaria, en lo que respecta a los Reglamentos jurídicos, quedan siempre en manos del Ejecutivo Regional. Respecto de los reglamentos administrativos, potestad organizatoria podría o no concederse, estimo la facultad de dictarlos a la Diputación. Lo que en cualquier caso debe otorgarse a ésta es la actividad organizativa sobre los servicios cuya gestión ordinaria se le encomiende².

— El acuerdo que se adopte en esta materia indicará los medios personales, dotación económica y materiales que se asignan a la Diputación. Evidentemente podrán considerar los órganos de la Diputación como órganos de apoyo. El personal que se asigne de la Comunidad mantendrá su relación con la misma. En este sentido nos parecen acertadas las previsiones del artículo 24 de la Ley de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía donde se preceptúa que «en el acuerdo de asignación de gestión ordinaria de servicios de la Comunidad Autónoma que pasen a desempeñar puestos de trabajo dependientes del Ente que

² Entiendo por potestad organizatoria el poder de crear, modificar o extinguir órganos. Por actividad organizativa, siguiendo a Giannini, aquella actividad a través de la cual un ente procede a ordenar sus órganos, a disciplinar su actividad y a organizar y proporcionarse los bienes y servicios necesarios para desarrollar la actividad que tienen encomendada. Véase mi trabajo «Potestad organizatoria y actividad organizativa», *Documentación Administrativa*, núm. 153.

reciba la asignación, esta circunstancia se prolongará en tanto dure la gestión y el citado personal actúe como órgano del Ente sin que altere la disciplina legal de su relación de empleo ni por consiguiente, su condición de funcionarios y personal contratados de sus respectivas Administraciones de origen». Las retribuciones las recibirán del Ente cuyos puestos de trabajo desempeñen, con cargo a los créditos que éste reciba de la Comunidad Autónoma, quedando incardinados en la organización de éste.

— La Comunidad Autónoma determinará sus facultades de dirección sobre los servicios cuya gestión se encomienda a la Diputación. En este sentido, el artículo 5.2 de la Ley de Proceso Autonómico indica que la Comunidad Autónoma podrá elaborar programas y dictar directrices que serán de obligado cumplimiento para las Diputaciones. Evidentemente, ello no suprime las facultades de dirección de los Organos de Gobierno de la Diputación. A efectos del ejercicio de las facultades de dirección por parte de la Comunidad Autónoma, ésta podrá nombrar Director o Directores de Servicios.

— Según determina el artículo 6.º de la Ley de Proceso Autonómico, «cuando las Diputaciones Provinciales gestionen servicios propios de las Comunidades Autónomas, éstas, de acuerdo con su legislación, podrán fijar módulos de funcionamiento y financiación y niveles de rendimiento mínimo, otorgando al respecto las correspondientes dotaciones económicas. Las Diputaciones Provinciales podrán mejorar estos módulos y niveles utilizando sus propias disponibilidades presupuestarias».

— La Comunidad Autónoma se reserva las facultades de control sobre los servicios asignados a la Diputación. En esta dirección el artículo 5.2 de la Ley de Proceso Autonómico determina que la Comunidad Autónoma podrá en cualquier momento recabar información sobre la gestión del servicio, enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las diferencias observadas. El incumplimiento de lo anterior podría dar lugar a suspender o dejar sin efecto la asignación y ejecutar directamente la competencia. En este caso, las órdenes de la Comunidad Autónoma serán vinculantes para todos los agentes que gestionen el servicio de que se trate (art. 5.2 de la Ley de Proceso Autonómico y art. 22 de la Ley de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía).

Dentro de estas facultades de control hay que mencionar también que las resoluciones que, en los casos de gestión ordinaria de servicios, adopten las Diputaciones serán susceptibles de recurso de alzada ante los órganos de la Comunidad Autónoma y que éstas igualmente podrán promover la revisión de oficios de los actos de la Diputación Provincial en esta materia, de acuerdo con la legislación vigente (art. 5.5 de la Ley de Proceso Autonómico).

La Comunidad Autónoma de Castilla y León no se mueve en esta línea desconcentradora, lo que nos parece grave. En efecto, el Decreto 10/1984, de 9 de febrero, regula las Delegaciones Territoriales de las Consejerías

de la Junta de Castilla y León, previsión que se contenía en la Ley de 29 de julio de 1983 del Gobierno y la Administración de Castilla y León.

Al frente de cada Delegación se encuentra un Delegado Territorial, nombrado y separado libremente por Orden de la Consejería. Al examinar la Administración regional concretaremos otros aspectos de estas Delegaciones.

b) LA DESCENTRALIZACIÓN A NIVEL REGIONAL

La descentralización a nivel regional, a través de las técnicas de delegación y transferencia de competencias, se contempla en el artículo que comentamos, apartado 4, y en los artículos 5.1 y 8.1 de la Ley del Proceso Autonómico.

El artículo 5.1 de la Ley de Proceso Autonómico preceptúa:

«Sin perjuicio de las competencias que la legislación de régimen local, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, atribuye a las Diputaciones Provinciales, las leyes de las Comunidades Autónomas podrán transferirles competencias propias a la Comunidad o delegarles su ejercicio, siempre bajo la dirección y control de éstas...».

Examinemos ambas técnicas.

1. *La transferencia de competencias*

Supone la auténtica descentralización. Tal descentralización será el resultado de una opción política, de una decisión política, en la cual deberá haber tomado parte activa y mostrar su conformidad el ente territorial al que se le va a transferir la competencia. Y es evidente que los fines que deben perseguirse a través de la transferencia de competencias es una mayor eficacia de la acción administrativa, mejor gestión y prestación de los servicios y mayor participación de los ciudadanos, acercándose a ellos las cuestiones administrativas, el aparato organizativo que toma las decisiones que afecten a sus derechos e intereses.

La participación de los entes territoriales en los procesos de transferencias de competencias es esencial porque difícilmente podrán alcanzarse los fines que debe perseguir la transferencia y, que ya hemos enunciado, con la oposición a la misma por parte de la entidad territorial a quien se transfiera. La Ley citada de 1 de junio de 1983 exige la aceptación por el ente que la recibe para que sea efectiva la transferencia o delegación.

A diferencia de la Ley del Proceso Autonómico, que solamente prevé la transferencia de competencias a las Diputaciones Provinciales (art. 5.1),

el Estatuto de Castilla y León la prevé también para las restantes Corporaciones Locales, pensando, estimo, básicamente en los municipios importantes o incluso en posibles entes comarcales.

El artículo 20.4 del Estatuto, a diferencia con lo que ocurre con la Ley del Proceso Autonómico (art. 5.1) habla de transferencias de facultades correspondientes a la materia competencia de la Comunidad Autónoma, con lo que, evidentemente, se podría cercenar la descentralización, vaciándola en gran medida de su contenido esencial. A mi juicio, es evidente que deben prevalecer los planteamientos de la Ley del Proceso Autonómico. Así parece entenderlo también la Consejería de Gobierno Interior y Administración Territorial de Castilla y León, en el Anteproyecto de la Ley de Transferencias y delegaciones de competencias, concretamente en su exposición de motivos y en su artículo 3.º, donde se habla de transferencia de competencias; cuestión distinta sería la determinación del ámbito concreto de la transferencia.

Ahora bien, el problema es el relativo a si cada transferencia, que si es a Diputaciones lo será a todas, debe ser objeto de una Ley, o la regulación de esta materia, al igual que la relativa a las delegaciones, podrá regularse de forma general en una Ley que, necesariamente, habrá de reunir el quórum de votación exigido en el Estatuto. Decimos esto por que el Anteproyecto de Ley al que hemos hecho mención, según su propia Exposición de Motivos, la Ley resultante «pretende, en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, establecer la norma jurídica adecuada para permitir transferir o delegar competencias de la Comunidad Autónoma a Diputaciones Provinciales y otras Entidades Locales». Indicándose, en su artículo 3, que la transferencia se hará en los términos que establezca el correspondiente Decreto de la Junta de Castilla y León.

A mi juicio, tanto si la competencia que se transfiere lo es a las Diputaciones Provinciales como si lo es a otra Entidad Local, tal transferencia habrá de hacerse por la Ley aprobada por mayoría absoluta, como preceptúa el Estatuto, de forma clara y contundente. Y conviene recordar que la Constitución, en su artículo 150.2, cuando regula la transferencia o delegación de facultades, en favor de las Comunidades Autónomas, correspondientes a materias de titularidad estatal, exige Ley Orgánica.

Es importante determinar qué criterios deben ser tenidos en cuenta a la hora de efectuar las transferencias de competencias, así como el contenido del Proyecto de Ley, que elaboraría la Junta de Castilla y León, de la materia que se transfiere, teniendo en cuenta, como hemos indicado, que en este proceso deben intervenir las Diputaciones, que serán normalmente las destinatarias de estas transferencias, o el ente local de que se trate.

Los criterios que se contemplan en el Anteproyecto de Ley a que hemos hecho referencia y en el artículo 25.1 de la citada Ley de 1 de ju-

nio de 1983, parecen aceptables. Serán razones de economía y eficacia, insuficiencia de medios o inadecuación del ámbito territorial a la óptima prestación de servicio, los que motivan la transferencia, según el artículo 25.1 de la citada Ley. Para el Anteproyecto de Ley de Castilla y León podrán ser objeto de transferencia las competencias que sean preferentemente de interés local y se ejecuten íntegramente en el término de la entidad local.

El contenido del Proyecto de Ley de Transferencia vendrá determinado por el siguiente ámbito:

- Apoyo normativo de la transferencia.
- Determinación sobre si se inicia de oficio o a instancia del ente local.
- Competencias y servicios que se transfieren.
- Medios personales, materiales y financiero que se traspasan con su valoración.
- Documentación referida al servicio y competencia transferida.

A mi juicio, debe transferirse la potestad organizatoria y actividad organizativa. Respecto a la posibilidad del ejercicio de la potestad reglamentaria por el ente que recibe la competencia transferida, creo que debe admitirse también la transferencia.

Respecto al régimen jurídico de las competencias transferidas, en su ejercicio el Ordenamiento jurídico aplicable será el que lo sea para el ente local, y no el Ordenamiento de la Comunidad Autónoma.

Resta por examinar, finalmente, el control de la competencia transferida, que ofrece una vertiente jurídica y otra política. En el plano jurídico, las resoluciones que adoptan los entes locales en virtud de la competencia transferida agotan la vía administrativa, no siendo necesario interponer recurso de alzada ante los órganos de la Comunidad Autónoma. Claramente se desprende del artículo 5.3 de la Ley de Proceso Autonómico, amén de que sostener lo contrario sería desvirtuar absolutamente el significado y sentido de la transferencia que supone un traslado de la competencia y no una delegación de su ejercicio, cuestiones que defiende claramente y acertadamente el Anteproyecto de Ley de Transferencia y delegación de competencias de la Consejería de Gobierno Interior y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León.

Tampoco, como claramente se desprende del citado artículo 5.3 de la Ley del Proceso Autonómico, cabe la posibilidad de que la Comunidad Autónoma ponga en funcionamiento el procedimiento de revisión de oficio de los actos dictados por los entes locales en las competencias transferidas. En un plano teórico, la única vía legal sería la impugnación de los mismos por la Comunidad Autónoma ante los Tribunales. Y decimos en un plano teórico, porque existen, como veremos, otras posibilidades de control.

En efecto, tanto el Anteproyecto de Ley al que hemos hecho referencia como el artículo 5.2 de la Ley del Proceso Autonómico hacen extensiva a la transferencia de competencias las mismas medidas de control y fiscalización que se aplican para la gestión ordinaria de los servicios.

A mi juicio, y siempre teniendo en cuenta las posibles transferencias que se efectuarán casi exclusivamente a las Diputaciones Provinciales, los planteamientos enunciados suponen un férreo control sobre la competencia descentralizada y recuerdan a los momentos históricos donde las técnicas de tutela, control y fiscalización del Estado sobre los entes locales se hicieron más intensas abriendo un portillo para que, en función de intereses de signo contrario a los que objetivamente exige la descentralización, se dé al traste con ella.

Pienso que la función de la Comunidad Autónoma, una vez transferida la competencia y con las mismas Comisiones Mixtas que se prevén para que se produzca tal transferencia en el Anteproyecto tantas veces citado, debe llevar a cabo una labor de planificación de las competencias transferidas, además de coordinarlas cuando fuera necesario. A través de la competencia legislativa e incluso reglamentaria, si tal poder no se transfirió, puede llevarse a efecto esta labor de planificación, de coordinación política y técnica. El recurso a técnicas como la suspensión o renovación de la transferencia debe ser excepcional, así como su ejecución por la propia Comunidad.

Finalmente, en este proceso de descentralización, deben intervenir los entes locales afectados. La constitución de Comisiones Mixtas previstas en el Anteproyecto elaborado y citado nos parece un criterio acertado (arts. 5 y 6).

2. La delegación de competencias

A diferencia de la transferencia de competencias, en la delegación solamente se traspasa el ejercicio de la competencia, no la titularidad (art. 5.1 de la Ley del Proceso Autonómico, 20.4 del Estatuto de Castilla y León y 10 del Anteproyecto de Ley de la Consejería de Gobierno Interior y Administración Territorial de Castilla y León).

Ya hemos indicado cómo, por imperativos del Ordenamiento vigente, la transferencia ha de hacerse a todas las Diputaciones de la Comunidad. Y así la Ley del Proceso Autonómico y el Anteproyecto citado, dado que nuestro Estatuto no establece mayores precisiones.

Ahora bien, en materia de delegación de competencias, el artículo 10.3 del Anteproyecto señala que la delegación cuando se haga a favor de las Diputaciones Provinciales, se hará conjuntamente a todas ellas, salvo que resulte innecesario por la índole de la materia. No se entiende tal planteamiento, aunque en cierta medida recuerda al que se hace en el artículo 17 de la Ley de 1 de junio de 1983, del Parlamento de Andalucía,

que indica: «cuando la delegación de competencias se haga a la instancia provincial, lo será para todas las Diputaciones por igual, siempre que lo permita la naturaleza del servicio».

En mi opinión no caben excepciones a los planteamientos del artículo 5.º2 de la Ley del Proceso Autonómico, en el sentido de comprender a todas las Diputaciones en las delegaciones. Y conviene recordar que el Tribunal Constitucional que declaró constitucional tal planteamiento en la LOAPA, subrayó en la Sentencia de 4 de agosto de 1983 que «el contenido del Título II no es armonizador ni orgánico, pero es legítimo constitucionalmente como legislación básica en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 de la Constitución); tanto respecto de aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos hayan asumido el desarrollo legislativo en tal materia como respecto a las demás Comunidades Autónomas».

Los criterios que indicábamos debían presidir la transferencia de competencias, deben igualmente informar la delegación, resultando, en última instancia, una decisión política la adopción de una u otra técnica, cuando criterios de otro tipo no inclinen la balanza en favor de una u otra. En cualquier caso, mientras las transferencias de competencias lo serían para aquéllas preferentemente de interés local y que ejecuten íntegramente en el término de la entidad local, la delegación piensa estructurarse en función de aquellas competencias que, manteniendo el carácter de interés general comunitario, convenga que su ejecución se lleve a cabo por las distintas entidades locales (art. 10.2 del Anteproyecto citado de la Consejería de Gobierno Interior y Administración Territorial).

El contenido del Proyecto de Ley de delegación vendría determinado por el siguiente ámbito:

- Apoyo normativo de la delegación.
- Determinación acerca de si la delegación se inicia de oficio o a instancia de las Diputaciones o de otra Entidad Local.
- Competencia que se delega.
- Medios personales, materiales y financieros puestos a disposición del ente que recibe la delegación.
- A mi juicio, a la vista del artículo 5.º4 de la Ley del Proceso Autonómico, debe delegarse la potestad organizatoria y la actividad organizativa.

En el ejercicio de las competencias delegadas, estimo que el ordenamiento jurídico aplicable será el de la Comunidad Autónoma.

El control y dirección de la competencia delegada tiene los mismos perfiles que para la gestión ordinaria de servicios, aunque, y esto es una cuestión política, deben ser menos intensos. Es lógica, por otra parte, la vía de recurso ante órganos de la Comunidad, así como la revisión de oficio de los actos dictados por los Entes Locales en el ejercicio de las competencias delegadas.

En el proceso de puesta en funcionamiento de la delegación deben intervenir las Comisiones Mixtas, al igual que en la transferencia de competencias, lo que se prevé en el artículo 11 del Anteproyecto ya meritado.

3. Reflexiones finales sobre el proceso desconcentrador y descentralizador en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

Son numerosas las dificultades que plantean la desconcentración y descentralización. Las posibilidades desconcentradoras se han visto cercenadas prematuramente, con las consecuencias de índole económica que ello conlleva.

Y en relación con el proceso descentralizador, es evidente la ponderación y suficiente análisis con que debe realizarse, lo que no empece a la necesidad del mismo. Y me parece oportuno subrayar que la eficacia del mismo, su adecuada ejecución, debe conseguirse a través de un seguimiento conjunto en Comisiones Mixtas. Es evidente que sólo y aquí podrá lograrse una coordinación que necesariamente habrá de ser vertical, puesto que, en esta materia, los entes locales destinatarios de la descentralización están sometidos a principios o directrices de la Comunidad Autónoma.

Pero es fundamental lograr al máximo que esas directrices y principios sean el resultado de un esfuerzo conjunto en las Comisiones Mixtas, para así hacer efectiva la descentralización y evitar al máximo las tensiones.

Quiero destacar, finalmente, y ello es grave, cómo los artículos 26 y 36 del Proyecto de Ley sobre Bases del Régimen Local solamente hablan de delegaciones y gestión ordinaria de servicios, haciendo caso omiso de la transferencia.

B) LA COORDINACION DE LAS FUNCIONES DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

El apartado 3 del artículo 20 que comentamos contempla la actividad coordinadora por la Comunidad Autónoma de las funciones de las Diputaciones Provinciales que sean de interés comunitario. Tal coordinación, funciones que deben coordinarse y fórmulas de coordinación, deberá establecerse por Ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento Regional.

El artículo 7 de la Ley del Proceso Autonómico preceptúa que:

«En los supuestos de competencias concurrentes, las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales podrán coor-

dinarse a efectos de la gestión de los servicios correspondientes, además de aquellos supuestos en que la coordinación venga impuesta por la Ley».

Como puede comprobarse, existe, por una parte, una coordinación voluntaria y una función coordinadora que obligatoriamente se impone a la Comunidad por el Estatuto.

A mi juicio, los preceptos citados contemplan la necesaria coordinación que debe existir entre los ámbitos de acción administrativa de interés general comunitario, pero siempre partiendo de la base de la existencia de competencias concurrentes pero jurídicamente separadas, es decir, competencias que el Ordenamiento Jurídico atribuye a uno y otro ente administrativo. Lo que se deberá producir es una coordinación horizontal y no una coordinación vertical. Sin embargo, el planteamiento del artículo 20.3 del Estatuto parece estar pensando en una coordinación de tipo vertical, al señalar que será una Ley del Parlamento Regional la que determine las funciones que deberán coordinarse. A mi juicio, que la fórmula utilizada para llevar a cabo la coordinación sea una Ley, no supone una coordinación de tipo vertical, en la que la Comunidad imponga unilateral y vinculantemente las funciones a coordinar, las fórmulas de coordinación y vigilancia sobre la misma.

Estamos en presencia, en mi opinión, de una coordinación horizontal donde desaparece la jerarquía, el control, la tutela y el poder directivo. Se trata de una coordinación en la que, respetándose las respectivas competencias, y cara a la mejor satisfacción de los intereses colectivos, las bases de aquéllas sean el intercambio de experiencias, conocimiento, servicios, para todo lo cual deberá crearse la estructura organizativa apropiada. Es este sentido de la coordinación el que está presente en la Sentencia del Tribunal Constitucional del 28 de abril de 1983, al hablar de ella como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades administrativas en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema administrativo.

No se movió en esta línea la coordinación horizontal del Anteproyecto de Ley de Coordinación de Funciones de las Diputaciones Provinciales, elaborado por la Consejería de Gobierno Interior y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, y que fue contestado por las Diputaciones de la Región.

Planteadas estas cuestiones básicas, evidentemente un problema fundamental en la coordinación en la que nos movemos es la determinación de cuáles sean las funciones de las Diputaciones Provinciales que sean de interés comunitario. El Anteproyecto de Ley de Coordinación enumeraba las siguientes: protección del medio ambiente, protección de los valores histórico-culturales, protección civil, servicios contra incendios

y servicios contra plagas, ordenación de territorio, los servicios de bienestar social, los programas de actuación e investigación en materia agraria, industrial, minera, energética o de cualquier otra naturaleza, los transportes colectivos, certámenes, exposiciones, ferias y mercados, promoción turística, cooperación y asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios, planes provinciales de obras y servicios. En todo caso se consideraban de interés general comunitario las actuaciones provinciales que puedan afectar a otra provincia o Comunidad Autónoma y las competencias atribuidas a las Diputaciones Provinciales por el ordenamiento jurídico que incida sobre planes y proyectos generales o sectoriales aprobados por la Administración de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la subordinación a que estén sometidos, en su caso, sus actuaciones. Se indica finalmente que será de interés general comunitario cualquier otra materia que se establezca por la Ley de la Comunidad Autónoma o del Estado (art. 2).

Como puede apreciarse se pretendía coordinar prácticamente a la totalidad de la actuación de la Diputación.

En una propuesta del Anteproyecto posterior, que se mueve ya más en la línea de la coordinación horizontal, se determina que el Consejo Coordinador Provincial de Castilla y León, integrado por representantes de las nueve Diputaciones de la Comunidad más un número igual de miembros de la Comunidad Autónoma y presidido por el Presidente de la Junta, o Consejero que designe, es el órgano definidor y coordinador de las materias de interés general comunitario. Tal Consejo definirá anualmente las materias de interés general comunitario que deban coordinarse dentro de las competencias que tengan las Diputaciones Provinciales. Se considerarán en todo caso de interés general comunitario: las actuaciones provinciales que puedan afectar a otra provincia o Comunidad Autónoma y las competencias atribuidas a las Diputaciones Provinciales por la Comunidad Autónoma que impliquen asignación de recursos propios de la Comunidad.

A mi juicio, aun siendo más racional este sistema, tampoco parece el adecuado. Pienso que, evidentemente, supone un difícil problema la determinación de cuáles sean las materias de interés general comunitario dentro de las competencias que tengan las Diputaciones Provinciales. Problema que tampoco se resuelve, en mi opinión, como lo hace la Ley de 1 de junio de 1983 del Parlamento Andalúz en su artículo 27.1 cuando indica que «es materia de interés general para Andalucía aquélla que afecte a los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma recogidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, especialmente en su artículo 12».

Evidentemente el primer paso para la Ley de Coordinación es la formulación de las materias a coordinar, para ello puede constituirse un Consejo o Comisión Coordinador prioritario, encargado de estudiar en profundidad las materias a coordinar. Este estudio cobrará pleno sentido cuando estén determinadas definitivamente en la legislación local

las competencias de las Diputaciones Provinciales y cuando tanto éstas como las de la Comunidad sean operativas. Pienso que cada materia a coordinar puede ser objeto de una Ley donde se establezcan los requisitos exigidos por el artículo 20.3 del Estatuto.

Por otra parte, puede ocurrir que para la coordinación en determinados supuestos baste con la puesta en funcionamiento de las técnicas propias de las relaciones interadministrativas.

A mi juicio, es contrario al Estatuto el planteamiento que hace el último Anteproyecto cuando indica que será el Consejo Coordinador Provincial de Castilla y León el que defina las materias y funciones a coordinar, así como las fórmulas generales de coordinación, puesto que ello habrá de hacerse en la Ley de Coordinación.

Ahora bien, una vez establecida la Ley de Coordinación, con el contenido que marca el Estatuto, evidentemente será el Consejo Coordinador quien lleve a efecto la política coordinadora. Y en este sentido nos parecen acertados los planteamientos del último Anteproyecto al señalar que el Consejo Coordinador será quien formule las normas básicas de actuación común, que deberán contener criterios generales, determinar objetivos y prioridades y, en su caso, directrices e instrumentos orgánicos y funcionales de coordinación adecuadas según la función que se trate. Las normas básicas se aprobarán por Decreto de la Junta. Igualmente este Consejo tendrá a su cargo las competencias de reglamento y ejecución sobre las materias objeto de coordinación. Las normas básicas de actuación, definidas por el Consejo Coordinador, y esto es importante, serán de obligado cumplimiento tanto para las Comunidades Autónomas como para las Diputaciones, una vez aprobadas por la Junta de Castilla y León. Es evidente que la vía de recurso queda abierta a las Diputaciones Provinciales tanto contra este acto como contra cualquier otro acto del Consejo.

El Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local contempla los problemas de coordinación en sus artículos 7, 10.2, 54 y 55.

CAPITULO QUINTO

DE LA ORGANIZACION JUDICIAL

CONSIDERACIONES PREVIAS *

Previo al comentario de los artículos relativos a la organización judicial en la Comunidad Autónoma, es necesario dejar sentados, brevemente, una serie de premisas fundamentales.

El Poder Judicial es único, soberano e independiente, correspondiendo exclusivamente al Estado. Así se establece claramente en el artículo 149.1.5.º de la Constitución cuando establece que:

«El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Administración de Justicia...».

La Administración de Justicia no está comprendida, por otra parte, en los mecanismos de transferencia o delegación de competencias a las Comunidades Autónomas de materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación, ya que creemos que la Administración de Justicia no la es. Así lo ha entendido tradicionalmente la doctrina, ya que la Administración de Justicia es atributo de la Soberanía.

Por otra parte, el artículo 123.1 de la Constitución señala que:

«El Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales»¹.

* Autor del comentario: Enrique Rivero Ysern.

ARTICULO 21

ARTICULO 21. Creación *

1. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León constituye el órgano de la Administración de Justicia de la Comunidad y alcanza a todo el ámbito territorial de la misma, sin perjuicio de las competencias que puedan corresponder, en su caso, a las Audiencias Territoriales y de la jurisdicción que corresponda al Tribunal Supremo.
2. El Tribunal ajustará su organización, competencias y funcionamiento a lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial y demás que le sean de aplicación.

El artículo 152 de la Constitución señala que:

«Un Tribunal Superior de Justicia sin perjuicio de la jurisdicción que corresponda al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllos en la Organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.»

El Tribunal Superior de Justicia, como ya ha destacado el Tribunal Constitucional en la resolución del Conflicto Positivo de Competencias número 349/1981, Sentencia de 22 de junio de 1982 («BOE» de 16 de

* Autor del comentario: Enriquè Rivero Ysern.

julio de 1982), no es un órgano de la Comunidad Autónoma, sino del Estado y su organización judicial, según se deduce con meridiana claridad del artículo 152.1.2.º de la Constitución. La Constitución ha tomado en consideración la organización territorial del Estado al fijar los criterios básicos para la Organización Judicial.

El artículo 70 del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial señala que:

«El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma culminará la organización judicial en el ámbito territorial de aquélla, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponda al Tribunal Supremo».

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que toma el nombre de la Comunidad Autónoma, extiende su jurisdicción al ámbito de ésta (art. 71 del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial). Se integra por dos Audiencias Territoriales en nuestra Comunidad y por una Sala de Recursos.

De conformidad con la disposición adicional 2.ª del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, la Audiencia Territorial de Burgos extiende su jurisdicción a las provincias de Burgos, Cantabria, La Rioja, Segovia y Soria y su sede será Burgos. La Audiencia Territorial de Valladolid extiende su jurisdicción a las provincias de Avila, Palencia, León, Salamanca, Valladolid y Zamora, y su sede estará en Valladolid. En la Comunidad Autónoma de Castilla y León, donde existen dos Audiencias Territoriales, por Ley de la Comunidad se establecerá la capitalidad del Tribunal Superior de Justicia en alguna de las sedes de las Audiencias Territoriales (disposición adicional 2.ª.3 del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial).

Nos parecen acertadas las observaciones de Martínez Vares cuando indica que lo lógico sería situar el Tribunal Superior de Justicia en la capital donde se instaure o bien el poder Ejecutivo o el Legislativo o donde se asienten ambos en el caso de que se situaran en la misma capital. Situarlo en donde no exista Audiencia Territorial supondría hacerlo convivir con una Audiencia Provincial, lo que establecería un sistema anómalo al faltar el eslabón de la Audiencia Territorial como órgano intermedio, y ubicarlo en cualquier otra población que no fuera capital de provincia sería ir contra el signo de los tiempos¹. Por eso parece adecuada la solución del Proyecto de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

¹ Sobre estos temas pueden consultarse: MARTÍN REBOLLO: «Incidencia de la organización territorial en el recurso contencioso-administrativo», *Documentación Administrativa*, n. 182; MARTÍNEZ VARES: «Algunas consideraciones sobre la jurisdicción contencioso-administrativa», separata del Centenario del Cuerpo de Abogados del Estado, pp. 13 y 14. Manejamos para el comentario de la organización judicial el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial.

Junto con las Audiencias Territoriales, el Tribunal Superior de Justicia se integra en la Sala de Recursos. El Presidente de este Tribunal, que tendrá la categoría de magistrado, lo será igualmente de la Audiencia Territorial de su sede y de la Sala de Recursos (art. 71 del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial).

La Sala de Recursos conocerá, según los artículos 73, 74 del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial:

1. Del recurso de casación para unificación de la doctrina cuando dos Salas de lo Contencioso-Administrativo al resolver recursos de apelación hubieren dictado Sentencias en que el mérito a los hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales se haya llegado a pronunciamientos distintos, siempre que el recurso se funde exclusivamente en infracción del Derecho propio de la Comunidad Autónoma.

2. De los recursos de casación que se interponen contra Sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-Administrativo, siempre que dichos recursos se funden exclusivamente en infracción del Derecho propio de la Comunidad Autónoma.

3. De los recursos de revisión que establezca la Ley contra las Sentencias dictadas por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo o Salas del mismo orden que resuelvan recursos contra disposiciones o actos de la Comunidad Autónoma.

4. De los recursos de casación contra las resoluciones dictadas por la Sala de lo Civil cuando se funden exclusivamente en infracción del Derecho Civil, Foral o Especial de la Comunidad.

5. De los recursos de revisión que establezca la Ley contra las Sentencias dictadas por Salas de lo Civil en materia de Derecho Civil, Foral o Especial, propio de la Comunidad.

6. De las causas penales que los Estatutos de Autonomía reservan al conocimiento del Tribunal Superior de Justicia.

Contra sus resoluciones según el artículo 75 del citado Proyecto de Ley no cabrán otros recursos que:

1. El de súplica de la propia Sala, cuando proceda.

2. El de revisión ante la propia Sala, en los casos previstos por la Ley.

3. Con carácter excepcional el de casación ante la Sala del Tribunal Supremo que corresponda, contra las Sentencias dictadas en materia propia de la competencia de aquélla, en los siguientes casos:

- a) Cuando se hubiere incurrido en exceso de jurisdicción.

- b) Cuando se hubiere dictado sentencia contradictoria con otra u otras del Tribunal Supremo en que, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se llegase a pronunciamientos distintos.

ARTICULO 22

ARTICULO 22. Competencias *

1. La competencia de los órganos jurisdiccionales en Castilla y León se extiende:

a) En el orden civil, a todas las instancias y grados, con la excepción de los recursos de casación y revisión.

b) En el orden penal y social, a todos los recursos y grados, a excepción de los recursos de casación y revisión.

c) En el orden contencioso-administrativo, a los recursos que se deduzcan contra los actos y disposiciones de las Administraciones públicas en los términos que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial.

d) A las cuestiones de competencia entre órganos judiciales en Castilla y León.

2. En las restantes materias se podrá interponer cuando proceda, ante el Tribunal Supremo, el recurso de casación o el que corresponda según las Leyes del Estado y, en su caso, el de revisión. El Tribunal Supremo resolverá también las cuestiones de competencia entre los Tribunales de Castilla y León y los del resto de España.

El artículo 122.1 de la Constitución preceptúa que la Ley Orgánica del Poder Judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales.

Cuando el precepto que se comenta habla de la competencia de los órganos jurisdiccionales de Castilla y León se quiere significar, como ya lo ha destacado el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 14 de julio de 1981, que se habla de órgano jurisdiccionales «en» no «de». Se está indicando según el citado Tribunal, que las competencias de los

* Autor del comentario: Enrique Rivero Ysern.

órganos jurisdiccionales no son competencia de la Comunidad Autónoma que se corresponde con la esfera de sus propios intereses. Lo cual está en congruencia con el hecho de que, según la Constitución, jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial son independientes (artículo 117.1); la organización y funcionamiento de los Tribunales se efectúa sobre la base del principio de unidad jurisdiccional (art. 117.5) y de un modo más general con que la Administración de Justicia es materia de la exclusiva competencia del Estado (art. 149.1.5.º).

La determinación, por tanto, de las competencias y órganos jurisdiccionales habrá de hacerse teniendo en cuenta los planteamientos de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En este sentido y por lo que respecta a las Audiencias Territoriales el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial las estructura en tres Salas: civil, contencioso-administrativo y social.

El artículo 83 del mencionado Proyecto señala que la Sala de lo Civil conocerá:

1. De los recursos de apelación contra resoluciones dictadas en Primera Instancia, en materia civil, por los Jueces de la Primera Instancia.

2. De los recursos de queja por inadmisión del de apelación, cuando procedan.

3. De las cuestiones de competencia que se susciten en materia civil entre Juzgados del territorio sin otro superior común.

4. De las demandas de responsabilidad civil contra Jueces y Magistrados y miembros del Ministerio Fiscal, por hechos realizados en el ejercicio de su cargo, cuando la competencia no corresponda al Tribunal Supremo.

Las Salas de lo Contencioso-Administrativo conocerán:

1. En única instancia.

- a) De los recursos que se formulen contra los actos y disposiciones de los órganos de la Administración Pública de ámbito nacional, con excepción de los atribuidos a otros órganos de la jurisdicción.

- b) De los recursos que se formulen contra los actos y disposiciones administrativas del Consejo de Gobierno y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

2. En segunda instancia, de los recursos de apelación que se promuevan contra las resoluciones de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo que sean susceptibles de ello.

3. De las cuestiones de competencias que se susciten entre los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo del territorio.

Finalmente las Salas de lo Social conocerán:

1. En única instancia de los procesos sobre controversias que afecten a intereses generales de trabajadores y empresarios en ámbito superior a la provincia, que la Ley establezca.

2. De los recursos que prevea la Ley contra las Sentencias dictadas por Juzgados de lo Social.

3. De las cuestiones de competencias que se susciten entre los Juzgados de lo Social en el Territorio.

Las Salas de las Audiencias Territoriales conocerán de las recusaciones que se formulen contra sus Magistrados cuando la competencia no le corresponda a la Sala que a continuación se expresa. Una Sala constituida por el Presidente de la Audiencia Territorial los Presidentes de la Sala y el Magistrado más moderno de cada uno de ellos conocerá:

1. De las recusaciones formuladas contra el Presidente, los Presidentes o Sala o de Audiencias Provincial del territorio o más de dos Magistrados de una Sala o Audiencia Provincial.

2. De las cuestiones de competencias que se susciten entre ambas Audiencias Provinciales del territorio o, en material penal, entre Juzgados del mismo que no tengan otro superior común.

En el supuesto de integración de la Audiencia Territorial en el Tribunal Superior de Justicia de una Comunidad Autónoma, estas competencias serán ejercidas por la Sala de Recursos del mismo (arts. 86 y 87 del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial).

En relación con las Audiencias Provinciales, tendrán su sede en la capital de la provincia, de la que tomarán su nombre, extendiendo su jurisdicción a toda ella. Podrán crearse Secciones de la Audiencia Provincial fuera de la capital de la provincia a la que quedarán adscritas uno o varios partidos judiciales (art. 88 del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial).

Las Audiencias Provinciales conocerán:

1. En juicio oral y público y en única instancia de las causas por delito, a excepción de las que la Ley atribuya al conocimiento de los Juzgados de Instrucción o de otros Tribunales previstos en esta Ley.

2. De los recursos de apelación y de queja, en materia penal, contra las resoluciones dictadas por los Juzgados de Instrucción en los casos previstos por la Ley.

Las apelaciones de las resoluciones dictadas por los Juzgados de Instrucción en juicio de faltas cuando así lo establezca la Ley se fallarán definitivamente en turno de reparto por un Magistrado de la Audiencia Provincial que actuará como Tribunal unipersonal.

3. De las cuestiones de competencia en materia penal que se susciten entre los Juzgados de la Provincia que no tengan otro superior común.

4. De las recusaciones de sus Magistrados cuando la competencia no es atribuida a la Sala Especial existente a esos efectos en el seno de las Audiencias Territoriales.

5. De los recursos de apelación y queja que se interpongan contra las resoluciones de los Jueces de Peligrosidad y Rehabilitación social.

6. De los recursos de apelación y queja que se interpongan contra resoluciones de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria en materia de ejecución de penas.

El juicio del jurado se celebrará en el ámbito de la Audiencia Provincial y en la forma establecida en la Ley del Jurado. Dicha Ley regulará los delitos a los que será aplicable este procedimiento.

El Capítulo VI del Anteproyecto de la Ley Orgánica del Poder Judicial regula los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, de lo Contencioso-administrativo, de lo Social, Vigilancia Penitenciaria y Menores.

Los Jueces de Primera Instancia conocerán en el Orden Civil.

1. En primera instancia de los juicios que no vengan atribuidos por esta Ley a otros Juzgados o Tribunales.

2. De los recursos de apelación contra las resoluciones de los Jueces de Paz y del de queja por inadmisión de apelación.

3. De las cuestiones de competencia en materia civil entre los Jueces de Paz del Partido.

4. De los actos de jurisdicción voluntaria previstos por la Ley.

Los Jueces de Instrucción conocerán en lo Penal:

1. De la instrucción de las causas cuyo enjuiciamiento corresponda a las Audiencias Territoriales.

2. De la instrucción y fallo de las causas por delito o falta en que así se establezca por la Ley.

3. De los recursos de apelación interpuestos contra las Sentencias dictadas en juicio de faltas por los Jueces de Paz cuando así lo establezca la Ley y de los que queja por inadmisión de apelación.

4. De las cuestiones de competencia en materia penal entre los Jueces de Paz del Partido.

Corresponden también a los Jueces de Instrucción la autorización, en resolución motivada, para la entrada en los domicilios y restantes edificios o lugares de acceso dependientes del consentimiento de su titular, cuando ello proceda para la ejecución forzosa de los actos de la Administración.

Se prevé la posibilidad, en el artículo 99 del Anteproyecto, que uno o varios Juzgados asuman, con carácter exclusivo, competencias para el conocimiento de los asuntos de derecho de familia en materia específicas, penales, civiles o mercantiles. Ello sin perjuicio de la continuidad de los actuales Juzgados de Familia, que se entenderán integrados a todos los efectos en el orden jurisdiccional civil.

Se introducen los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, en cada territorio, con jurisdicción en todo él y sede en su capital. Si el volumen de asuntos lo requiere podrán establecerse uno o más Juzgados de lo

Contencioso-Administrativo en las capitales de la provincia o poblaciones que por la Ley se determine, distintas de la capital del territorio correspondiente. Tomán su denominación de los municipios de su sede, extenderán su jurisdicción a la provincia o partido correspondiente (artículo 100 del Proyecto de Ley).

Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo conocerán:

1. De los recursos que se formulen contra los actos y disposiciones de los órganos de la Administración Pública de ámbito no nacional y que no estén atribuidos a la Sala de dicho orden de la Audiencia Territorial.

En cada provincia con jurisdicción en toda ella y sede en su capital habrá uno o más Juzgados de lo Social. Podrán establecerse en poblaciones distintas de la capital de provincia cuando las necesidades del servicio o la proximidad a determinados núcleos así lo aconseje. Los Juzgados de lo Social podrán excepcionalmente extender su jurisdicción a dos o más provincias dentro siempre del mismo territorio. En primera y única instancia conocerán de los procesos relativos a materias laborales y de seguridad social que la Ley establezca (arts. 102 y 103 del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial).

De conformidad con el artículo 104 del Proyecto, en las poblaciones que se determine y dentro de un orden jurisdiccional y penal habrá uno o varios Jueces de Vigilancia Penitenciaria que tendrán las funciones jurisdiccionales previstas en la Ley General Penitenciaria, en materia de ejecución de penas privativas de libertad y medidas de rehabilitación social, control jurisdiccional de la potestad disciplinaria de las Autoridades Penitenciarias, amparo de los derechos y beneficios de los internos en los establecimientos penitenciarios y demás que señale la Ley. Estas competencias podrán desarrollarse bien en régimen de exclusividad, bien compatibilizándolas con las demás del orden jurisdiccional penal.

Los Juzgados de Menores existirán en cada provincia con jurisdicción en toda ella y sede en su capital, como norma general. Les corresponden las funciones que la Ley les confiera (arts. 107 y 108 del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial).

Finalmente, los Juzgados de Paz, que existirán en cada municipio donde no exista Juzgado de Primera Instancia e Instrucción, tendrán jurisdicción en el término correspondiente y serán competentes:

1. En el orden civil, para la sustanciación, en Primera Instancia, fallo y ejecución de los procesos que la Ley determine, así como para la actuación de las demás funciones que aquéllas les atribuyen.

2. En el orden penal, para la sustanciación en Primera Instancia, fallo y ejecución de los procesos incoados por faltas contra los intereses colectivos, según el Código Penal; para intervenir en actuaciones penales o prevención, por delegación o cualquiera otra que le atribuya la Ley (arts. 110 y 111 del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial).

ARTICULO 23

ARTICULO 23. Presidente y personal judicial *

- 1. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León será nombrado por el Rey, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.**
- 2. El nombramiento de los Magistrados, Jueces, Secretarios y restante personal del Tribunal Superior y de los demás órganos de la Administración de Justicia de la Comunidad se efectuará en la forma prevista en las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial.**

El primer apartado de este artículo establece un sistema para la designación del Presidente del Tribunal Superior de Justicia igual al que prevé el artículo 123.2 de la Constitución para el nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo.

El apartado segundo debe ponerse en relación con el artículo 122.2 de la Constitución, en el sentido de que la Ley Orgánica del Poder Judicial determinará el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera que formarán un Cuerpo único y del personal al servicio de la Administración de Justicia.

* Autor del comentario: Enrique Rivero Ysern.

ARTICULO 24

ARTICULO 24. Otras competencias *

La Comunidad Autónoma participará en la fijación de las demarcaciones judiciales y las correspondientes a las Notarías y Registros de la Propiedad y Mercantiles radicados en su territorio.

En realidad estas materias deberían haber tenido su encaje sistemático en el Título relativo a las competencias de la Comunidad.

La decisión territorial en lo judicial se contempla en el Libro I, Título I, Capítulo II, del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial. El Estado se organiza territorialmente a efectos judiciales en municipios, provincias, territorios y, en su caso, Comunidades Autónomas (art. 26 del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial).

La Ley de Planta y Demarcación determinará la circunscripción territorial de los órganos judiciales.

A tal fin, las Comunidades Autónomas participarán en la organización de la demarcación judicial en sus territorios, remitiendo al Gobierno una propuesta de la misma en la que se fijarán los partidos judiciales y las sedes de su capitalidad.

El Gobierno, teniendo en cuenta los créditos presupuestarios disponibles y vistas las propuestas de la Comunidad Autónoma, redactará un anteproyecto que será informado por el Consejo General del Poder Judicial en el plazo de dos meses.

Emitido el precitado informe, el Gobierno aprobará el oportuno Proyecto de Ley que en unión de las propuestas de las Comunidades Autónomas y del informe del Consejo General del Poder Judicial remitirá para su tramitación.

La demarcación judicial será revisada cada cinco años o antes si las circunstancias lo aconsejan mediante Ley elaborada conforme al procedimiento anteriormente establecido.

* Autor del comentario: Enrique Rivero Ysern.

TITULO SEGUNDO

COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD

I. CONSIDERACIONES GENERALES *

Los artículos 25 a 29 del Título II del Estatuto de Castilla y León, regulan las competencias de la Comunidad Autónoma. De entrada, es necesario destacar que no todos estos preceptos son operativos, y ello porque, como es sabido, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que accedió a la autonomía por el artículo 143 de la Constitución, solamente podía asumir las competencias recogidas en el artículo 148.1 de la Norma Fundamental. Y así, el artículo 29.2 del Estatuto preceptúa que las competencias que se enuncian en su apartado 1 y las que, aun estando en alguno de los otros preceptos, estén incluidas en el ámbito del artículo 149.1 de la Constitución, solamente podrán asumirse pasados cinco años y previa reforma estatutaria (arts. 148.2 y 147.3 de la Constitución) o a través de los mecanismos de delegación y transferencias previstas en el artículo 150.1 y 2 de la Constitución.

La técnica que utilizaremos para el estudio de las competencias será la siguiente. En primer lugar, y en este planteamiento general sobre el Título II, analizaremos la problemática de la distribución de competencias. En segundo lugar, y en el comentario de los preceptos relativos a aquellas competencias, estudiaremos el estado de las transferencias y los criterios del Tribunal Constitucional.

Que el tema de las competencias es, sin lugar a dudas, el más complejo y problemático, no sólo desde el punto de vista de la técnica jurídica, sino también desde el punto de vista político, es algo que no necesita demostración. Y, para empezar a comprender esta complejidad, conviene tener presente que el artículo 137 de la Constitución preceptúa

* Autor del comentario: Enrique Rivero Ysern.

que tanto los municipios como las provincias y las Comunidades Autónomas *«gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses»*.

E independientemente de que, como ya se ha señalado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 2 de febrero de 1981, la autonomía municipal y provincial sean de distinto grado en relación con la de las Comunidades Autónomas, lo que es indudable es que existe y debe tutelarse y reconocerse un sector de competencias para aquellos entes territoriales. Podría decirse que, en un plano teórico, al menos, existe un interés nacional, uno regional y uno local. Lo difícil es determinar las fronteras de los respectivos intereses, sobre todo las fronteras entre lo nacional y lo regional, máxime si tenemos en cuenta la interacción de la actividad administrativa como consecuencia de la ruptura de las fronteras de lo social, lo político y lo económico, fruto de un dinamismo, signo de nuestros tiempos, que conduce a globalizar planteamientos a nivel nacional y supranacional.

Estas dificultades se ven acrecentadas, igualmente, por la complejidad de la acción administrativa, que se hace patente no sólo en sus aspectos dinámicos, sino en los organizativos.

Nuestra Constitución en sus artículos 148 y 149 ha agravado, a mi juicio, de forma sustancial, las dificultades apuntadas, en orden al reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas, dificultades que se hacen especialmente patentes en la concreción competencial de los Estatutos Vasco y Catalán, dificultades que llevaban, según algunos sectores, a una necesaria reforma del Título VIII de la Constitución.

La consecuencia está a la vista de todos. Estamos asistiendo a una casi permanente tensión política entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Asistimos igualmente a una no deseable regular y casi sistemática pugna jurídica entre Estado y Comunidades Autónomas que está situando al Tribunal Constitucional en una posición que va más allá de su función interpretadora de la Constitución y que roza la función legislativa, precisamente por las deficiencias del Título VIII. Y esta situación es delicada, puesto que afecta de forma sustancial no sólo a la propia función del Tribunal Constitucional, sino a la estabilidad de los comportamientos políticos y a los mismos planteamientos en torno al modelo de Estado. Vuelve a cuestionarse en este momento la conveniencia o no de reforma del Título VIII de forma que, aun manteniéndose el regionalismo político, se clarifiquen de forma más contundente los mecanismos de atribución de competencias, sobre todo después del intento fracasado de la LOAPA de modificar, por vía interpretativa, los aspectos más problemáticos y engorrosos del Título VIII de la Constitución.

Y como telón de fondo de toda esta pieza dramática a veces, vodevilesca otras cuando no esperpéntica, nada más y nada menos que la realidad o ficción; la operatividad o no del Estado Social de Derecho,

la efectividad del mandato constitucional contenido en el artículo 138.2:

«Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales».

El Estatuto de Autonomía es el instrumento básico para conocer las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, tomando como referencia el texto constitucional. En este sentido se manifiesta el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 4 de mayo de 1982, en la que se indica que lo no incluido como competencia de la Comunidad Autónoma debe entenderse competencia estatal, por aplicación del artículo 149.3 de la Constitución. Claramente señala el Alto Tribunal que, una vez promulgado el Estatuto de Autonomía, no es este el único texto que ha de ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial, y manifiesta:

«Si se procediese así, se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.1 de la Constitución). Ello supone, entre otras posibles consecuencias que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del Ordenamiento Jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y que, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma».

En la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de noviembre de 1983 se indica que:

«El ejercicio de una competencia por el Estado o por las Comunidades Autónomas puede traducirse en una pluralidad de acciones concretas, cuya legitimidad o ilegitimidad a los efectos que tratamos dependerá de si efectivamente quien las lleva a cabo es el titular de esa competencia. De esta suerte, una vez declarada por el Tribunal tal titularidad, desaparece la controversia a ella relativa, y como consecuencia la controversia respecto a la legitimidad competencial de las disposiciones dictadas o que puedan dictarse, en su ejercicio».

Ahora bien, no acaba aquí el marco de delimitación competencial, contemplado en sus aspectos básicos. En efecto, el Tribunal Constitucional, primero en su Sentencia de 13 de febrero de 1981 y más perfila-

damente en sus Sentencias de 23 de marzo de 1982 y 24 de mayo de 1982, manifiesta que el deslinde de competencia no se circunscribe exclusivamente a los Estatutos y la Constitución. A este respecto, la Sentencia de 23 de marzo de 1982 indica que:

«... hay que partir del hecho de que la Constitución se remite con carácter general a los Estatutos para que éstos determinen las competencias autonómicas... Ahora bien, en ocasiones, junto a esta modalidad definidora de competencias, el encargo de definir competencias se condiciona a lo que disponga una Ley, y no faltan supuestos en que el propio Estatuto restringe también la asunción de competencias posibles, remitiéndose también a una Ley».

Por otra parte es necesario, para completar la visión competencial, hacer una referencia a las materias conexas. Como señala la doctrina, no es operación simple determinar el contenido inherente de cada competencia, ya que, en el ejercicio de competencias relativas a una materia quedan implicadas cuestiones pertenecientes a otras. Y esta «implicación de asuntos ajenos a los que integran el título competencial específico que se invoca no debe llevar, sin embargo, a la conclusión irremediable de que existe una vulneración de las reglas de distribución de competencias. Y ello porque en ocasiones esta implicación de asuntos distintos es inexcusable para que pueda ejercerse de forma completa o cuando menos, racional y sistemática, la competencia principal» (Muñoz Machado).

El Estatuto de Castilla y León ha recogido, como ya indicábamos, todas las competencias del artículo 148 y 149, distinguiendo entre competencias exclusivas, competencias de desarrollo normativo y de ejecución, competencias de ejecución y otras competencias y atribuciones.

La Constitución no imponía a las Comunidades Autónomas, y en el caso concreto a las del tipo de Castilla y León, la asunción de un número determinado de competencias, sino que impera el principio dispositivo. En este sentido, el artículo 147.2.d) del Texto Constitucional indicaba que los Estatutos de Autonomía determinarían «las competencias asumidas dentro del marco de la Constitución». Sin embargo, el principio dispositivo no ha funcionado para las Comunidades del artículo 143, que en sus Estatutos de Autonomía han recogido todas las competencias que se enumeran en el artículo 148. El proceso seguido, pensamos, no ha sido suficientemente meditado, y ha obedecido a planteamientos políticos uniformes que han teledirigido desde las instancias centrales el proceso autonómico. Las razones doctrinales esgrimidas en el sentido de que un tratamiento competencial diferente, es decir que la asunción total o parcial de las competencias del 148 por las diferentes Comunidades, originaría disfunciones en la organización y actividad administrativa, no son de recibo. En efecto, amén del prin-

cipio dispositivo constitucionalmente consagrado, es de significar que las mismas razones podrían esgrimirse por no haber facultado a todas las Comunidades Autónomas a la asunción de las competencias del artículo 149.1. Por otra parte, cabe cuestionarse qué planteamientos se harán pasados cinco años. ¿Es que deberán asumirse todas las competencias del artículo 149.1? El tema no deja de ser curioso, cuando menos, si tenemos en cuenta que transferidas las competencias del artículo 148 a las Comunidades de primer orden, no ocurre así respecto de las mismas competencias para las Comunidades de segundo orden, lo cual significa que el Estado mantiene un doble nivel en su organización y actividad respecto de las competencias del 148, doble nivel que, dada la situación, puede mantenerse cierto tiempo. Por otra parte, es evidente que también el doble nivel de actividad se mantendrá pasados cinco años, e incluso después de la reforma estatutaria, para las competencias del artículo 149.1.

II. LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS

A) COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

El artículo 26 del Estatuto de Castilla y León, bajo el epígrafe «competencias exclusivas», enuncia hasta veintitrés en su apartado 1, señalando, en su apartado 2, que «en estas materias, y salvo norma legal en contrario, corresponde asumir a la Comunidad la potestad legislativa, reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva, incluida la inspección». Señalar que se asume la gestión es reiterativo, ya que la gestión ordinaria de los servicios debe englobarse en la función ejecutiva. En este sentido, el concepto gestión no aparece en otros Estatutos como el Murciano, el Extremeño o el de Castilla-La Mancha.

Como es sabido, la Constitución, ni en su artículo 148, ni en el 149, habla de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, aunque es evidente que, de la lista del artículo 148.1 es de donde debe extraerse lo que podría llamarse interés regional. Ese interés regional conlleva la atribución de un campo competencial, con un ámbito territorial circunscrito a la región, y sobre cuyo ámbito competencial la Comunidad Autónoma ejercita las correspondientes funciones.

Ahora bien, es evidente que ni existe una imposición de exclusividad en sus competencias a las Comunidades Autónomas, desunible del artículo 148, ni todas las competencias allí contempladas son exclusivas de la Comunidad.

En efecto, la Comunidad Autónoma puede compartir su competencia con el Estado, o incluso con otras Comunidades Autónomas, a los efectos de la mejor gestión y prestación de los servicios, a través de las diferentes instituciones que configuran las relaciones interadministrativas, sin que por ello se atente contra el texto constitucional.

Por otra parte, no todas las competencias contempladas en el artículo 148.1 son exclusivas de la Comunidad. Como ha destacado la doctrina, el carácter exclusivo o compartido de estas competencias, y que su naturaleza sea o no legislativa, depende de cuatro factores (Muñoz Machado). En primer lugar, de las reservas en favor del Estado del artículo 149, así el artículo 148.1, apartados 8.º y 21. Hay que señalar que el Estatuto de Castilla y León estas competencias, por ejemplo, las recoge en el artículo 27, 1.ª y 6.ª, como competencias de desarrollo normativo y ejecución. En segundo lugar, hay que ver con qué amplitud el artículo 148 permite que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre una materia. Así el artículo 148.1.9.º «gestión del medio ambiente». Tal competencia se contempla en el Estatuto, artículo 28, como competencia de ejecución (apartado 3).

En tercer lugar, hay que ver si al Estatuto de Autonomía le está permitido recoger una materia para ser entregada a la disponibilidad de la Comunidad Autónoma o la operación queda condicionada a la legislación estatal; así el artículo 148.2.º, que encuentra su equivalente en el artículo 27.8.º del Estatuto en relación a competencias en materia de régimen local. En cuarto lugar, la propia voluntad del legislador estatutario, como ya indicamos, de asumir las competencias que estimara oportunas.

Estos planteamientos y precisiones han sido ya destacados por el Tribunal Constitucional.

Las Sentencias de 16 de noviembre de 1981 y 8 de febrero de 1982 hablan del:

«... sentido marcadamente equívoco con que el adjetivo exclusivo se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía».

Y la Sentencia de 28 de enero de 1982, al contemplar las competencias planificadoras del Estado y las Comunidades Autónomas, indica que:

«... ambas competencias exclusivas están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes, de modo tal que la prioridad vertical corresponde en materia de coordinación de la planificación de la actividad económica del Estado en todo el ámbito territorial, y después, y con la obligación de someterse a aquella coordinación, ha de situarse la correspondiente competencia en la esfera comunitaria...».

Se ha mantenido que incluso en los casos en que funciones del mismo tipo vienen asignadas a dos entes u órganos puede seguirse hablando de competencias exclusivas; así, un informe previo, puede estar atribuido en régimen de competencia exclusiva (Javier Salas).

El planteamiento inverso significa que o se tiene o no se tiene competencia normativa, pero si se posee, alcanza al objeto de regulación entero (Muñoz Machado). Aparte de los supuestos de competencias compartidas que se analizaran, hay que significar que el Tribunal Constitucional en Sentencia de 2 de febrero de 1984 ha señalado que, por imperativos de la LOFCA, la emisión de deuda pública por parte de la Comunidad Autónoma precisa de autorización del Estado, por imperativos de coordinación entre la Hacienda regional y la estatal, con lo cual parece apuntarse a los criterios del primer autor citado (Javier Salas).

El último mecanismo de cobertura de los intereses nacionales viene determinado por el artículo 150.3 de la Constitución:

«El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad».

El Tribunal Constitucional en su Sentencia de 5 de agosto de 1983, al enjuiciar la LOAPA, dejó bien sentado que el legislador no puede dictar leyes de armonización «en el supuesto de que disponga de otros títulos específicos previstos en la Constitución para dictar la regulación legal de que se trate».

El artículo 150.3, sigue señalando el Tribunal Constitucional, constituye una pieza dentro del sistema de distribución de competencias que no puede ser interpretado aisladamente. Para el Alto Tribunal:

«El artículo 150.3 constituye una norma de cierre del sistema aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces Constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general, pues en otro caso el interés que se pretende tutelar y que justificará la utilización de la técnica armonizadora, se confunde con el mismo interés general que ya fue tenido en cuenta por el poder constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las leyes de armonización vienen a complementar, no a suplantarlo, las demás previsiones constitucionales.

De ello no cabe deducir, sin embargo, que la armonización prevista en el artículo 150.3 de la Constitución se refiera únicamente al ejercicio de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas alegando —como hacen los recurrentes— que en los supuestos de competencias compartidas el Estado puede, a través de la regulación básica de la materia, tutelar el interés general y conseguir la uniformidad jurídica

pretendida por la Ley armonizadora. Si bien normalmente la armonización afectará a competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, no es contrario a la Constitución que las leyes de armonización sean utilizadas cuando, en el caso de competencias compartidas, se aprecie que el sistema de distribución de competencias es insuficiente para evitar que la diversidad de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas produzcan una desarmonía contraria al interés general de la nación».

B) LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DEL ESTADO

Tampoco la Constitución es un modelo de técnica jurídica cuando aborda el tema, puesto que las competencias exclusivas estatales que se enuncian en el artículo 149.1 tampoco lo son todas. Sin embargo, aparece la exclusividad, a nivel constitucional, en función del Estado, de intereses nacionales.

Las competencias que de forma plena y exclusiva se reserva el Estado son aquéllas que el Tribunal Constitucional denomina «exclusivas en su integridad» (Sentencia de 28 de enero de 1982) de tal forma que no hay previsión constitucional para que participen las Comunidades Autónomas.

Así, la Defensa y Fuerzas Armadas, las relaciones internacionales, por ejemplo.

En los demás casos, y con las técnicas que se analizarán, las competencias serán compartidas.

El deslinde, finalmente, entre las competencias exclusivas del Estado o de la Comunidad ha de hacerse, señala el Tribunal Constitucional, partiendo del contenido inherente a cada competencia. La Sentencia de 22 de diciembre de 1981 indica:

«... La Constitución distingue entre distintos niveles de interés general, en función de los cuales han de atribuirse las respectivas competencias (arts. 150.3, 155.1 y 137 entre otros). En concreto, la consecución del interés general de la Nación, en cuanto tal, y los de carácter supracomunitario, queda confiada a los órganos generales del Estado, lo que se traduce en la atribución al mismo de una serie de competencias entre las cuales se encuentran las del artículo 149.1 de la Constitución, y por otra parte, el interés general propio de cada Comunidad se refleja asimismo en la asunción de una serie de competencias en su respectivo Estatuto.

La técnica utilizada por la Constitución es compleja, dada la coincidencia sobre una misma materia de intereses generales de diverso alcance y dado que un mismo objeto es susceptible, generalmente, de ser situado en diversos campos. De aquí que para solucionar las cuestiones que puedan plantearse hay

que partir del contenido inherente a cada competencia. Y sólo si, aún aplicado este criterio, se sigue produciendo un entrecruzamiento habrá que determinar la competencia que debe prevalecer».

III. LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS

Frente a los supuestos de exclusividad en la materia y funciones, el artículo 149.1 de la Constitución y los Estatutos de Autonomía contemplan los supuestos de competencias compartidas.

A mi juicio, se trata de materias tanto de interés regional como nacional sobre las que confluyen la actividad administrativa, siendo ésta, por tanto, concurrente. En mayor o menor grado, con mayor o menor intensidad, se comparte tanto la materia como las funciones sobre aquella materia o competencia.

Examinemos los supuestos básicos en esta materia.

A) PARTICIPACIÓN DE FUNCIONES NORMATIVAS Y EJECUTIVAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Entendida la función normativa como la posibilidad de dictar leyes o reglamentos jurídicos, y la función ejecutiva centrada en la potestad organizatoria y en el ejercicio de la actividad administrativa, la participación en el supuesto que contemplamos, tiene su encaje en el artículo 149.1 en todos aquellos casos en los que se utiliza el término «bases» o «legislación básica», «normas básicas»; algunos Estatutos de Autonomía utilizan las expresiones «sin perjuicio de», «de acuerdo con», «en el marco de».

El Estatuto de Castilla y León regula este primer aspecto de participación en el artículo 27, «Competencias del desarrollo normativo y de ejecución». Señala en el apartado 1 que:

«En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, es competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León el desarrollo y ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias».

Es cierto, como se ha indicado, que las funciones ejecutivas en estos casos de funciones compartidas son más normales que en los supuestos de exclusividad de la función normativa estatal, aunque la función ejecutiva va referida a aquellos aspectos que vienen exigidos por el tratamiento unitario de la materia (Muñoz Machado).

Como es sabido, el artículo 2.º de la LOAPA intentó dar carácter interpretativo a los conceptos «bases», «normas básicas», «legislación básica», que no fue aceptado por el Tribunal Constitucional, quien señaló:

«Es evidente que cuando el legislador estatal dicta una norma básica, dentro del ámbito de sus competencias, está interpretando lo que debe entenderse por básico en el correspondiente caso concreto, pero como hemos señalado anteriormente, no cabe confundir esta labor interpretativa del legislador con la producción de normas meramente interpretativas que definan el contenido de los términos de la Constitución con carácter general cerrando el paso a cualquier otra interpretación; en este caso el legislador se coloca indebidamente en el lugar que corresponde al poder constituyente y al Tribunal Constitucional».

En relación con estas normas básicas, es importante destacar los planteamientos del Tribunal Constitucional contenidos en las Sentencias de 28 de julio de 1981, 28 de enero de 1982, 7 de abril de 1983, 28 de abril de 1983, 20 de mayo de 1983 y 25 de octubre de 1983.

La Sentencia de 7 de abril de 1983 señala:

«Por “principios”, “bases” y “directrices” hay que entender los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado. Por ello, la mencionada idea posee un sentido positivo y otro negativo: el sentido positivo manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros; en sentido negativo, por la misma razón, constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias cuando aun definiéndose éstas como exclusivas, la Constitución y el Estatuto las dejan limitadas.

... No es fácil determinar en cada caso concreto cuáles son las bases de una determinada materia o cuáles son las condiciones básicas a que ha de quedar sometida y hay que considerar imposible cualquier intento de relación apriorística... Las bases... no tienen necesariamente que quedar articuladas o instrumentadas a través de una concreta forma de manifestación de la voluntad legislativa o política, de manera que hayan de encontrarse en leyes marco o leyes bases, sino que como concepto material pueden hallarse en leyes en sentido estricto, o incluso en reglamentos ejecutivos en cuanto estos contengan desarrollos necesarios reducidos a ellos por las leyes».

O como bien indica el Alto Tribunal, «lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia para fijar

las bases de una materia determinada es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia para toda la nación» (Sentencia de 28 de abril de 1983).

Lo que es indudable también es que las bases pueden contener medidas concretas pero generales en cuanto a su alcance. El Tribunal Constitucional, así lo expresa en su Sentencia de 20 de mayo de 1983:

«Las bases pueden incluir determinadas medidas concretas por su contenido, pero necesariamente generales en cuanto a su ámbito territorial de eficacia».

En idéntico sentido la Sentencia de 28 de abril de 1983.

Finalmente hay que destacar que el contenido o la legislación básica puede deducirse, tanto por parte del Gobierno como por parte de las Comunidades Autónomas, de la legislación preconstitucional, no siendo necesario esperar a que se dicte la legislación básica que después de la Constitución habrá de ser necesariamente una ley.

Estos plantamientos han sido hechos por el Tribunal Constitucional desde la Sentencia de 28 de julio de 1981. La Sentencia de 25 de octubre de 1983 indica que:

«A falta de determinaciones normativas postconstitucionales, podrá el País Vasco establecer su propia regulación respetando el contenido básico inferible de la legislación preconstitucional».

Por su parte la Sentencia de 20 de mayo de 1983 se manifiesta en estos términos:

«Al estar reservada a la Ley la fijación de las bases, en los términos y con el alcance expuesto, hemos de plantearnos en qué medida es aplicable esta doctrina en los casos en que la materia está regulada por normas preconstitucionales, y en que se trata de fijar lo básico hasta tanto no se dicte la Ley correspondiente. Pues bien, en este caso, el Gobierno puede inferir cuáles son las bases de la legislación preconstitucional, siempre que ella sea posible sin que la deducción sea sólo aparente y se convierta en una verdadera labor de innovación y sin perjuicio de que tal deducción siempre nacerá afectada de una cierta provisionalidad y quedaría pendiente de que el legislador la confirmase o la revocase, como dijimos ya en la Sentencia 32/1981, de 28 de julio, en relación a la posible ingerencia de lo básico por las Comunidades Autónomas para hacer posible el ejercicio de sus competencias de desarrollo normativo sin necesidad de esperar a una Ley postconstitucional definidora de las bases».

En relación con el último punto el Tribunal Constitucional ha señalado en su Sentencia de 28 de abril de 1983 que:

«Dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley, lo que implica que han de ser establecidas por las Cortes Generales y no por el Gobierno».

En el mismo sentido la Sentencia de 28 de enero de 1982.

B) COMPARTICIÓN DE FUNCIONES EJECUTIVAS

Existen materias en el artículo 149.1 de la Constitución en las cuales se comparte exclusivamente la función ejecutiva. Son aquellas materias que pese a primeras dudas sobre el tema, la función normativa, leyes y reglamentos, quedan en manos del Estado, aunque el término utilizado sea el de legislación. De todas formas, el principio no pensamos pueda ser entendido en sentido absoluto. El Tribunal Constitucional abordó este problema en sus Sentencias de 5 de noviembre de 1981, 4 de mayo de 1982, 14 de junio de 1982 y 30 de junio de 1982.

La Sentencia de 4 de mayo de 1982 sienta la siguiente doctrina:

«Es menester huir de interpretaciones meramente literales, pues tanto los conceptos de "legislación" como de "ejecución" son lo suficientemente amplios para que deba rechazarse la interpretación que asimila sin más, legislación al conjunto de normas escritas con fuerza o valor de ley, y la interpretación que asimila "ejecución" al conjunto de actos concretos de ejecución relativos a una materia. ... No puede desconocerse el carácter que la moderna doctrina atribuye a la potestad reglamentaria como una técnica de colaboración de la Administración con el poder legislativo, como un instrumento de participación de la Administración en la ordenación de la sociedad, que relativiza la distinción entre los productos normativos de la Administración con mero valor reglamentario y los que adquieren fuerza de ley y acentúan, por el contrario, el elemento de la delegación legislativa que habilita a la Administración para ejercer facultades normativas.

La distinción entre Ley y reglamento ... pierde importancia cuando se contempla desde la perspectiva de la regulación unitaria de una materia... Es evidente que en muchas ocasiones aparecen en íntima colaboración la ley y el reglamento, dependiendo el ámbito objetivo de cada uno de estos instrumentos de la mayor o menor pormenorización del texto legal y de la mayor o menor amplitud de la habilitación implícitamente concebida para su desarrollo reglamentario. En todo caso, re-

sulta cierto que la materia cuya ordenación jurídica el legislador encomienda al reglamento puede en cualquier momento ser regulada por aquél, pues en nuestro ordenamiento no se reconoce el principio de reserva reglamentaria.

Este aspecto de colaboración entre la ley y el reglamento en la ordenación de una materia, sin embargo, sólo adquiere virtualidad en relación con aquellos reglamentos en los que se acentúa la idea de ejecución o desarrollo de la ley, y al propio tiempo la exigencia de una más específica habilitación legal. Existe en nuestro derecho una tradición jurídica que dentro de los reglamentos... destaca como "reglamento ejecutivo" aquellos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento».

Por lo que respecta a la función ejecutiva, ejercicio de la potestad organizatoria, gestión de servicios y desarrollo de la actividad administrativa, cae fundamentalmente y básicamente bajo la competencia de la Comunidad Autónoma, siendo en estos supuestos bastantes excepcionales las funciones ejecutivas del Estado. En esta dirección, entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de mayo de 1982.

El Estatuto de Castilla y León en su artículo 28 enuncia las competencias de ejecución hasta un mínimo de siete:

«Corresponde a la Comunidad de Castilla y León en los términos que establezcan las Leyes y normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado la función ejecutiva de las siguientes materias».

IV. LAS COMPETENCIAS RESIDUALES

Las competencias de derecho común la ostenta el Estado, en virtud de los planteamientos del artículo 149.3 de la Constitución:

«La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado».

Evidentemente, hay que tener en cuenta que el propio artículo 149.3 preceptúa que:

«Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos».

Por otra parte, hay que tener presente que existen materias que, aunque no están explícitamente contempladas en los Estatutos, están conectadas con otras que sí se regulan (Muñoz Machado).

El Derecho del Estado es, en todo caso, supletorio del de las Comunidades Autónomas (art. 149.3).

V. LA AMPLIACION COMPETENCIAL POR VIA EXTRAESTATUTARIA

Se encuentra recogida en el artículo 150.1 y 2 de la Constitución. El apartado 1 regula la delegación legislativa a las Comunidades Autónomas y el apartado 2 las transferencias y delegaciones de competencias.

El Estatuto de Castilla y León, en su artículo 29.2.b) contempla estos supuestos de ampliación de competencias. Se indica, como precisión no prevista en el texto constitucional, que:

«Tanto en uno como en otro procedimiento, la Ley Orgánica señalará las competencias que pasan a ser ejercidas por la Comunidad Autónoma y los términos en que deben llevarse a cabo».

Parece evidente que estos mecanismos de ampliación competencial no pueden ser impuestos a la Comunidad Autónoma, y que habrán de contar con la aceptación de la misma.

VI. LA VIGILANCIA Y EL CONTROL ESTATAL

La vigilancia y control estatal debe entenderse, en primer término, sobre aquellas competencias delegadas o transferidas al amparo de los apartados 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución.

El artículo 3.º de la Ley del Proceso Autonómico señala que:

«El Gobierno velará por la observancia por las Comunidades Autónomas de la normativa estatal aplicable y podrá formular requerimientos procedentes, a fin de subsanar las deficiencias en su caso advertidas».

La Sentencia de 5 de agosto de 1983 ha destacado que el concepto velarán ha de ser correctamente entendido. Se deduce, indica el Tribunal:

«Que el poder de vigilancia otorgado al Gobierno se concreta en la facultad de formular requerimientos procedentes a fin de subsanar las deficiencias en su caso advertidas en la ejecución de la legislación del Estado por la Comunidad Autónoma,

requerimientos, por otra parte, que no tienen carácter vinculante, como se deduce de las modificaciones introducidas en el texto durante los debates parlamentarios.

La facultad de requerir no puede considerarse atribuida al Gobierno únicamente en los supuestos previstos en el artículo 155.1 de la Constitución y a los solos efectos de éste. El requerimiento constituye un trámite previo posible —y en ocasiones necesario— siempre que el Gobierno tenga reconocida alguna facultad de reacción ante Organos Jurisdiccionales».

En relación con el tema de la alta inspección, el Tribunal Constitucional, de forma precisa, señala en la Sentencia de 28 de abril de 1983 que:

«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 pueda llevar en su caso a instar a la actuación de los controles constitucionales establecidos en relación con las Comunidades Autónomas, pero no a sustituirlos, convirtiendo a dicha alta inspección en un mero y autónomo mecanismo directo de control (Sentencia de 22 de febrero de 1982, especialmente en su fundamento séptimo).

El máximo exponente de control estatal lo constituye la facultad prevista en el artículo 155 de la Constitución:

1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para el ejercicio de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma.

VII. LA COORDINACION, COOPERACION Y COLABORACION

Todo proceso de descentralización pasa por una fase de separación entre centro y periferia para ir luego a fórmulas de coordinación, cooperación y colaboración. Lo cual es lógico porque primero es necesario consolidar la unidad descentralizada. Luego es necesaria la coordinación,

cómo exigencia general. La cooperación y colaboración, que lleva necesariamente a una coordinación, constituye lo que puede denominarse regionalismo cooperativo.

Su afirmación coincide con la formulación y consolidación del Estado Social o prestacional. El regionalismo cooperativo es la forma típica que una organización caracterizada por una descentralización político constitucional asume cuando se conjuga con la estructura y cometidos del Estado Social. Es la forma típica de distribución territorial del poder político en un Estado Social caracterizado por una estructura diversificada económica, social y políticamente (Baldassare).

El regionalismo cooperativo tiene su campo de actuación allí donde sobre una misma materia existen competencias compartidas y se da, precisamente, por la concurrencia en esa materia. Se trata de una coordinación horizontal, lo que no cabe en aquellas materias en las que el Estado somete a la autonomía regional a principios o directrices estatales. El regionalismo cooperativo nos lleva a una interacción política y administrativa.

El dilema político es claro. O se organiza la autonomía a través de procedimientos o instituciones inspiradas en el «partnership» o se reestructura aquella relacionando la región con el Estado en un plano exclusivamente vertical. Lo primero será regionalismo cooperativo, lo segundo, parafraseando a Ritter, «Estado cooperativo».

El concepto de subordinación y el de poder de dirección son extraños al regionalismo cooperativo, diríamos parafraseando a Tiemann.

Debemos tender al regionalismo cooperativo. Los centros de poder político distribuidos por el territorio son numerosos en una sociedad plural y compleja; pero esta pluralidad puede recomponerse en una voluntad realmente general y unitaria, con dos condiciones.

En primer lugar, que a cada actor político constitucionalmente se le reconozca un papel legítimo de «partner», igual.

En segundo lugar, y como ya indicábamos al hablar de la coordinación fundada sobre la jerarquía y el poder directivo del centro, sea sustituida por una coordinación que, respetando las distintas competencias, se funde en el acuerdo entre las partes, basado en el intercambio de conocimientos, experiencias y servicios.

Técnicas para hacer efectivo este regionalismo cooperativo existen en el Derecho Italiano. Experiencias han sido ensayadas; en nuestro país queda abierto un importante campo al legislador y a la doctrina.

La Constitución es parca en la materia si exceptuamos la posible coordinación de la Administración del Estado con la de la Comunidad Autónoma a través del Delegado del Gobierno (art. 154).

La Ley del Proceso Autonómico prevé la posibilidad de que el Gobierno o las Cortes Generales recaben información de los órganos de las Comunidades Autónomas sobre la actividad desarrollada por éstas en el ejercicio de sus competencias.

Las informaciones obtenidas podrán ser utilizadas por todas las Comunidades Autónomas que también podrán solicitar del Estado la información que precisen para el adecuado ejercicio de sus competencias (art. 2.º).

El artículo 4.º de la Ley citada anteriormente regula las Conferencias Sectoriales:

«1. A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año, Conferencias Sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del Ministro o Ministros del ramo, bajo la presidencia de uno de éstos, con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos.

2. La convocatoria de la Conferencia se realizará por el Ministro competente, bien se trate de reuniones ordinarias o de las extraordinarias que se celebren para el tratamiento del asunto que no admitan demora. En este último caso, la convocatoria podrá también formularse a instancia de alguno de los miembros».

VIII. EL ANALISIS DE LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON

Una vez realizadas una serie de consideraciones generales sobre el tema de las competencias, llega el momento del comentario a cada precepto del Estatuto. El equipo que ha comentado el Estatuto, que ha discutido todos los problemas en colectivo, independientemente de la materia asignada a cada uno, llegó a la conclusión de que, planteados genéricamente los problemas competenciales, con lo cual se daba respuesta general y básica a todos los preceptos que regulan las competencias de la Comunidad, el comentario estatutario debía centrarse en las competencias transferidas. Y ello porque las restantes competencias carecen de marco legal para su ejercicio por la Comunidad en el momento presente y, en consecuencia, el comentario de los preceptos del Estatuto sería un comentario ajeno al mismo. Por otra parte, sería ampliar de forma desmesurada el comentario si se transcribiera el contenido de los Reales Decretos de transferencias.

ARTICULO 25

ARTICULO 25. Disposición general *

La Comunidad de Castilla y León, en el marco de lo dispuesto en la Constitución y las correspondientes leyes del Estado, asume las competencias que establecen en los artículos siguientes.

El artículo 25, de conformidad con todo lo que hemos expuesto en los planteamientos generales, hace una declaración genérica de asunción de competencias por parte de la Comunidad Autónoma, que obviamente se mueve en las previsiones constitucionales, tanto positivas como negativas cara a la Comunidad, así como también en las previsiones de la legislación estatal.

* Autor del comentario: Enrique Rivero Ysern.

ARTICULO 26 *

ARTICULO 26. Competencias exclusivas

1. La Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva en las siguientes materias, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149 de la Constitución:

1.ª Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de de autogobierno.

2.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

3.ª Obras públicas dentro de su territorio y que no sean de interés general del Estado ni afecten a otra Comunidad Autónoma.

4.ª Ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle en el territorio de la Comunidad.

5.ª Transportes terrestres, por cable y por tubería en los mismos términos del número anterior.

6.ª Aeropuertos y helipuertos que no desarrollen actividades comerciales.

7.ª Proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad.

8.ª Aguas minerales y termales.

9.ª Agricultura, ganadería, industrias agroalimentarias y zonas de montaña, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

10.ª Pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza. Normas adicionales de protección del ecosistema en que se desarrollan dichas actividades.

11.ª Ferias y mercados interiores.

12.ª Artesanía y demás manifestaciones populares de interés en la Comunidad.

13.ª Patrimonio artístico, histórico, monumental y arqueológico de interés para la Comunidad. Museos, bibliotecas, archivos, conserva-

* Autor del comentario: Enrique Rivero Ysern.

tortos de música y otros centros culturales de interés para la Comunidad y que no sean de titularidad estatal.

14.^a Fiestas y tradiciones populares de la región.

15.^a Promoción y ordenación del turismo en el ámbito de la Comunidad.

16.^a Fomento de la cultura y la investigación, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 149.1.15 y 149.2 de la Constitución, con especial atención a las distintas modalidades culturales de la Comunidad y a sus intereses y necesidades.

17.^a Promoción de la educación física, del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

18.^a Asistencia social, servicios sociales.

19.^a Estadísticas para fines de la propia Comunidad coordinadas con las del Estado y demás Comunidades.

20.^a Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. Coordinación y demás facultades en relación con las Policías locales, en términos que establezca una Ley Orgánica.

21.^a El fomento del desarrollo económico de la Comunidad, dentro de los objetivos marcados por la política económica general, y en especial, la creación y gestión de un sector público regional propio de Castilla y León.

22.^a Ordenación de la Hacienda de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en este Estatuto.

23.^a Cuantas obras le sean atribuidas por las Leyes del Estado o les sean transferidas con tal carácter.

2. En estas materias y, salvo norma legal en contrario, corresponde asumir a la Comunidad la potestad legislativa, reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva, incluida la inspección.

De las veintitrés competencias que como exclusivas, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149 de la Constitución, contempla el Estatuto, expondremos ahora, por materias, las transferencias que han sido hasta el momento realizadas.

I. AGRICULTURA

El Real Decreto 3537/1981, de 29 de diciembre, transfirió competencias en materia de Agricultura, concretamente en Capacitación y Extensión Agraria, Sanidad Vegetal y Reforma y Desarrollo Agrario. Tales competencias fueron asumidas por Decreto de 29 de marzo de 1982, del Pleno del Consejo General de Castilla y León.

El Real Decreto 3135/1982, de 24 de julio, opera las transferencias que se contemplan en su artículo 1.º y que hacen referencia a: produc-

ción vegetal, producción animal, sanidad animal, desarrollo ganadero, ordenación de la oferta e industrias agrarias.

Valoración definitiva y ampliación de medios, Real Decreto 511/1984, de 8 de febrero.

II. CULTURA

En materia de cultura las transferencias han sido operadas por: el Real Decreto 3528/1981, de 29 de diciembre; el Decreto de 29 de marzo de 1982 del Pleno del Consejo General de Castilla y León relacionado con el anterior; el Real Decreto 2469/1982, de 12 de agosto, y el Real Decreto 3019/1983, de 21 de septiembre.

El Real Decreto 2419/1983, de 28 de julio, traspasó funciones y servicios en materia de Guarderías Infantiles Laborales.

El Real Decreto 1961/1982, de 24 de julio, transfiere competencias, funciones y servicios en materia de tiempo libre. El Real Decreto 3575/1983, de diciembre, es el relativo a valoración definitiva, ampliación de medios y adaptación.

III. VIVIENDA URBANISMO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

En materia de urbanismo, y con el contenido competencial que en ellos se indica, la transferencia se produce en virtud del Real Decreto 3412/1981, de 29 de diciembre.

El Real Decreto 2730/1983, de 25 de agosto, traspasó las funciones y servicios en materia de vivienda rural.

Finalmente, las transferencias en materia de organización territorial se operan por los siguientes Reales Decretos: Real Decreto 2822/1983, de 5 de octubre, y Real Decreto 3400/1983, de 23 de noviembre. En ellos por otra parte se contemplan cuestiones competenciales en los que están implicados los artículos 27 y 28 del Estatuto.

IV. TRANSPORTES TERRESTRES

La determinación del ámbito de la transferencia en este sector viene dado por el Real Decreto 2341/1982, de 24 de julio, y el Real Decreto 2685/1983, de 1 de septiembre, sobre valoración definitiva, ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados y adaptación de los transferidos en fase preautonómica.

ARTICULO 27 *

ARTICULO 27. Competencias del desarrollo normativo y de ejecución

1. En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo y ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias:

1.^a Sanidad e higiene. Promoción, prevención y restauración de la salud.

2.^a Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social.

3.^a Ordenación y planificación de la actividad económica regional en el ejercicio de las competencias asumidas en el marco del presente Estatuto.

4.^a Organización, régimen y funcionamiento interno de las instituciones de crédito cooperativo, público y territorial, Cajas de Ahorro y Cajas Rurales.

5.^a Régimen minero y energético.

6.^a Montes y aprovechamientos forestales.

7.^a Procedimientos administrativos que se derivan de las particularidades de la organización propia de la Comunidad.

8.^a Alteraciones en términos municipales y los que correspondan a la Administración del Estado sobre Corporaciones Locales, cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local.

2. En estas materias, y salvo norma en contrario, corresponde además a la Comunidad la potestad reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva, incluida la inspección.

Es evidente con arreglo a los planteamientos que ya se han hecho, que la dicción del apartado 1 del artículo 27 supone que, una vez dictada la legislación básica por parte del Estado, la Comunidad Autónoma

* Autor del comentario: Enrique Rivero Ysern.

de Castilla y León podrá dictar la legislación de desarrollo sobre materias que en dicho precepto se enuncian. Por otra parte, el apartado 2 otorga en las citadas materias poderes reglamentarios (reglamentos jurídicos) y poderes ejecutivos (reglamentos de organización) a la Comunidad Autónoma.

En relación con este precepto es necesario señalar que han sido transferidas competencias, con el alcance que se determina en las disposiciones al respecto, en materia de Sanidad.

I. SANIDAD

La transferencia viene operada por el Real Decreto 2559/1981, de 19 de octubre.

En el artículo 2.º del mismo se determina que el Consejo General de Castilla y León, en el marco de la planificación General del Estado y dentro de su ámbito de actuación territorial, le corresponde la organización, programación, dirección, resolución, control y vigilancia, tutela, así como la sanción e intervención en las actividades y servicios de competencia de la Administración sanitaria del Estado que se enumeran en el artículo 2.º.

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 1982, que afrontaba el problema de intervención de alimentos en mal estado en Cataluña (mejillones), destacó que el supuesto podría encuadrarse en distintos ámbitos competenciales, situación que ya había sido contemplada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 22 de diciembre de 1981. El Estado tiene competencias afrontando un problema de orden público, cual es la prevención de un peligro inminente para la salud pública (art. 149.1.26 de la Constitución). A la Generalidad, de acuerdo con su Estatuto, le compete interceptar e inmovilizar alimentos en mal estado.

El Real Decreto 251/1982, de 15 de enero, transfirió competencias, funciones y servicios en materia de servicios y asistencias sociales.

ARTICULO 28

ARTICULO 28. Competencias de ejecución *

Corresponde a la Comunidad de Castilla y León, en los términos que establezcan las Leyes y normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:

1. Industria, a efectos de impulsar el desarrollo económico de la región.
2. Autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma o el transporte de energía no rebase el ámbito territorial de la Comunidad.
3. Protección del medio ambiente, del entorno natural y del paisaje. Instalaciones y experiencias con incidencia sobre las condiciones climatológicas.
4. Comercio interior y defensa del consumidor.
5. Publicidad y espectáculos.
6. Gestión en los museos, bibliotecas, archivos y otros centros de carácter cultural que sean de titularidad estatal y de interés para la región, en el marco de los convenios que, en su caso, puedan celebrarse con el Estado.
7. Ejecución, dentro de su ámbito territorial, de los tratados internacionales en lo que afecta a competencias asumidas por la Comunidad Autónoma.

En las competencias enunciadas en este artículo, y siempre dentro de los moldes establecidos por el Estado, la Comunidad Autónoma de Castilla y León sobre todo tiene poderes de ejecución: reglamentos de organización, gestión del servicio.

En relación con las materias que se contemplan en este precepto se han operado las siguientes transferencias:

* Autor del comentario: Enrique Rivero Ysern.

I. COMERCIO INTERIOR

A) FERIAS

Las competencias transferidas han seguido el siguiente proceso.

El Real Decreto 3513/1981, de 18 de diciembre, traspasó las competencias relativas a promoción, autorización, gestión, coordinación e inspección de Ferias de Muestras regionales, provinciales, comarcales o locales. Igualmente, la promoción de certámenes de carácter internacional y nacional, generales o monográficos, que se celebren en el territorio de la Comunidad.

Estas competencias se desarrollarán de conformidad con la política ferial general del Estado. El Decreto de 29 de marzo de 1982, del Pleno del Consejo General de Castilla y León, declaró asumidas las competencias anteriores, y otro Decreto de la misma fecha distribuyó las competencias en materias de Ferias interiores. El Real Decreto 2943/1983, de 25 de agosto, valora definitivamente y amplía medios a estos servicios traspasados.

B) PRECIOS

El Real Decreto 2313/1982, de 24 de julio, transfiere competencias, funciones y servicios en materia de intervención de precios, que se centran, esencialmente, en las funciones que tenían atribuidas las Comisiones Provinciales de Precios y los Gobernadores Civiles.

C) REFORMA DE ESTRUCTURAS COMERCIALES Y COMERCIO INTERIOR

Se produce el traspaso en esta materia por el Real Decreto 4114/1982, de 29 de diciembre. El Real Decreto 3154/1983, de 2 de noviembre, valora definitivamente y amplía los medios adscritos a los servicios traspasados en materia de reforma de estructuras comerciales.

D) DISCIPLINA DE MERCADO

Las competencias en materia de disciplina de mercado se transfieren por el Real Decreto 2353/1982, de 24 de julio. La valoración y ampliación de medios la opera el Real Decreto 689/1984, de 8 de febrero.

II. INDUSTRIA

El Real Decreto 2571/1982, de 24 de julio, determina las competencias y funciones en esta materia, cuya ejecución se encomienda a las Comunidades Autónomas.

III. MEDIO AMBIENTE

Las transferencias se contemplan en los Reales Decretos 2822/1983, de 5 de octubre, y 3405/1983, de 28 de diciembre.

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de noviembre de 1982 manifiesta que se establece la necesidad:

«De que el Estado fije las normas que impongan un encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente, dado el alcance, no ya nacional sino internacional, que tiene la regulación de esta materia, así como la exigencia de la "indispensable solidaridad colectiva" a que se refiere el artículo 45.2».

ARTICULO 29

ARTICULO 29. Otras competencias y atribuciones *

1. La Comunidad Autónoma de Castilla y León ejercerá también competencias, en los términos señalados en el apartado segundo de este artículo en las siguientes materias:

- 1.ª Fundaciones de interés para la Comunidad.
- 2.ª Propiedad industrial, denominación de origen y otras iniciativas de procedencia relativas a productos de la Región.
- 3.ª Planes estatales de implantación y reestructuración de sectores económicos.
- 4.ª Ferias internacionales que se celebren en la Región.
- 5.ª Ordenación del crédito, banca y seguros.
- 6.ª Ordenación y concesión de aprovechamiento hidráulico en aquellos cursos fluviales que discurran íntegramente por territorios de la Comunidad.
- 7.ª Aguas subterráneas.
- 8.ª Obras públicas y transportes terrestres no incluidos en el artículo 26 de este Estatuto.
- 9.ª Ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en el ámbito de la Comunidad Autónoma sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado.
- 10.ª Trabajo, en especial servicios de empleo y acción formativa.
- 11.ª Cooperativas.
- 12.ª Seguridad Social.
- 13.ª Ordenación farmacéutica.
- 14.ª Enseñanza en todos sus niveles y formación profesional, Centros universitarios y planificación educativa.
- 15.ª La gestión de museos, archivos, bibliotecas y cualquier otro centro de interés cultural en el territorio de la Comunidad y que sea de titularidad estatal.

* Autor del comentario: Enrique Rivero Ysern.

16.ª Prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social, en los términos que dispongan las Leyes del Estado.

17.ª Corporaciones de Derecho público representativas de interés económico o profesionales.

18.ª Casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas deportivo-benéficas.

2. La asunción de las competencias relativas a las materias enunciadas en el apartado anterior de este artículo (así como aquellas otras que, reguladas en este Estatuto, estén incluidas en el ámbito del artículo 149.1 de la Constitución) se realizará por uno de los procedimientos siguientes:

a) Transcurridos los cinco años previstos en el artículo 148.2 de la Constitución, previo acuerdo de las Cortes de Castilla y León, adoptado por mayoría absoluta y mediante Ley Orgánica aprobada en las Cortes Generales conforme a lo previsto en el artículo 147.3 de la Constitución.

b) Mediante Leyes Orgánicas de delegación y transferencias, según los procedimientos previstos en el artículo 150.1 y 2 de la Constitución, bien sea iniciativa de las Cortes de Castilla y León, del Gobierno de la Nación, del Congreso de Diputados o del Senado.

Tanto en uno como en otro procedimiento, la Ley Orgánica señalará las competencias que pasan a ser ejercidas por la Comunidad Autónoma y los términos en que deben llevarse a cabo.

El precepto, como ya se ha destacado, contempla las competencias, aunque no todas, que la Comunidad Autónoma podrá asumir una vez cumplidas las previsiones del artículo 150.1 y 2 de la Ley Fundamental.

ARTICULO 30

ARTICULO 30. Convenios y acuerdos de cooperación *

1. La Comunidad de Castilla y León podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales, o alguna de las Cámaras, manifestaran reparos en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo siguiente. Si transcurrido dicho plazo no se hubieran manifestado reparos al convenio, entrará en vigor.
2. La Comunidad Autónoma podrá establecer también acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales.

El precepto que comentamos debe completarse con la disposición adicional segunda del Estatuto que determina:

«La Comunidad de Castilla y León considerará con carácter prioritario el establecimiento de convenios y acuerdos de cooperación con las Comunidades Autónomas de Cantabria y La Rioja, dada la vinculación histórica, política y cultural entre esta y aquella Comunidad».

Por otra parte, el apoyo constitucional de estas instituciones se encuentra en el artículo 145.2 de la Constitución cuando señala que:

* Autor del comentario: Enrique Rivero Ysern.

«Los Estatutos podrán prever los supuestos requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales».

En cualquier caso se prohíbe la federación de Comunidades Autónomas (art. 145.1 de la Constitución).

El tema, a mi juicio, debe enmarcarse en lo que doctrinalmente se conoce por colaboración interregional (Escuín Palop). Este tipo de colaboración no ha dejado de suscitar problemas respecto de su adecuado encaje en las Constituciones, puesto que, en definitiva, «delimita el ámbito», significación y alcance de esas relaciones interregionales desde la perspectiva del Estado unitario, social y democrático de Derecho en que se constituye España, como nación con indisoluble unidad integrada por nacionalidades y regiones, a las que la Constitución reconoce autonomía, pero matizándolas con un deber de solidaridad jurídicamente exigible (Pérez Moreno).

La doctrina ha considerado que los principios constitucionales que pueden verse afectados por la cooperación interregional, son los de autonomía, democraticidad, desplazamiento del equilibrio del sistema político a favor del ejecutivo y aquellos derivados de la insuficiencia de los instrumentos cooperativos para el logro de los fines establecidos en la Constitución (Escuín Palop).

El precepto constitucional que regula la cooperación interregional es impreciso y su fórmula escasamente feliz (Entrena Cuesta). Por otra parte, los Estatutos de Autonomía no han aprovechado la ocasión para establecer una mayor concreción en esta materia que continúa impregnada de ambigüedad (Entrena Cuesta).

En definitiva, el examen del derecho positivo deja en el aire la mayoría de las cuestiones que se plantean los convenios entre Comunidades Autónomas, como las relativas a su carácter normativo o no, naturaleza y forma jurídica de la comunicación o, en su caso, autorización de las Cortes (Menéndez Rexach).

Del análisis de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, la doctrina extrae las siguientes premisas en esta materia:

En primer lugar hay convenios relativos a prestación de servicios que no precisan autorización de las Cortes y otros en los que es preceptiva dicha autorización, que deberá otorgarse una vez conocido el contenido del convenio.

La diferencia entre ambos tipos de convenios debe buscarse en su contenido material, lo que influye en su trámite procedimental. En principio, los convenios para la prestación y gestión de servicios sólo

pueden referirse a materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

En tercer lugar, y por lo que respecta a la aprobación de los convenios, el artículo 13.12 del Estatuto de Castilla y León preceptúa que compete a las Cortes de Castilla y León:

«Ratificar los convenios que la Junta concluya con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas».

Finalmente, aunque no se menciona en los Estatutos, no existe inconveniente en que puedan crearse entes personificados en virtud de los convenios realizados (Menéndez Rexach).

En cuanto a la tipología de los convenios se ha destacado que queda poco matizada, puesto que se atiende sólo a su objeto y en este punto el criterio utilizado no es firme. La concreción afecta no sólo a los acuerdos de cooperación, sino a los mismos convenios para servicios propios de las Comunidades (Pérez Moreno).

La distinción entre ambos convenios a juicio de otro autor parte de la titularidad estatal o no de la competencia del servicio sobre el cual versa el convenio. Los convenios de gestión de servicios operan en el marco de las competencias que asumió la Comunidad Autónoma, mientras que los acuerdos de cooperación pueden versar sobre materias de competencia estatal, previa autorización expresa de las Cortes (José Luis Rivero Ysern).

Respecto del control por las Cortes Generales la comunicación a las Cortes de los convenios de colaboración constituye una carga impuesta por la propia Constitución a las Comunidades Autónomas que opera a modo de presupuesto para la eficacia jurídica de estos convenios (López González).

Las Cortes se limitarán a constatar la competencia de las Comunidades Autónomas para celebrar definitivamente el convenio. Pero si se le formulan reparos o se decide su tramitación como acuerdo de cooperación entonces ya no nos encontraremos ante un convenio de colaboración válido pero con eficacia demorada, sino ante un acuerdo de cooperación que tiene que ser autorizado por las Cortes para que pueda celebrarse válidamente (Menéndez Rexach).

ARTICULO 31

ARTICULO 31. Administración regional *

1. Corresponde a la Comunidad la creación y estructuración de los órganos y servicios de la Administración regional que tengan como objeto servir al ejercicio de las competencias atribuidas a aquélla.
2. La Administración regional estará sometida a los principios y normas de organización y actuación de la Administración del Estado y gozará de sus mismos privilegios. Asimismo, el régimen de sus funcionarios se establecerá de acuerdo con dichos principios.

El artículo 31 del Estatuto debe completarse, para su análisis, con el Título IV «de la Administración de la Comunidad Autónoma» de la Ley 1/1983, de 29 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León.

Como ya se ha indicado en otro momento, el modelo organizativo que se contempla mimetiza el de la Administración del Estado, desaprovechándose, por tanto, la oportunidad de una configuración orgánica distinta, más participativa, lo que aproximaría la Administración regional mucho más al ciudadano. Los planteamientos que se contemplan reproducen los esquemas, básicamente, de la Ley Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y la Ley de Procedimientos Administrativo.

Examinemos los aspectos fundamentales del precepto que comentamos.

I. LA POTESTAD ORGANIZATORIA

Genéricamente queda enunciada en el apartado 1 del artículo 31.

Es indudable, como sostiene el Tribunal Constitucional en su Senten-

* Autor del comentario: Enrique Rivero Ysern.

cia de 4 de mayo de 1982 (Conflictos positivos de competencia minera 220 y 230/1981), que si bien dentro del término legislación que puede dictar el Estado en una materia cabe englobar los Reglamentos ejecutivos, «no aparecen necesariamente incluidos dentro del concepto de legislación los Reglamentos que carecen de significación desde el citado punto de vista por referirse a los aspectos organizativos. Y que, finalmente, dentro de éstos deben incluirse los que afectan a la mera estructuración interna de la organización administrativa». Con ello se abre la posibilidad de que la potestad organizatoria de la Comunidad Autónoma se extienda a servicios cuya competencia sobre los mismos no es exclusiva de la Comunidad. Por supuesto que la potestad organizatoria es plena y se extiende sobre los servicios que desarrollan competencias exclusivas de la Comunidad.

A) LOS ÓRGANOS CENTRALES DE LA COMUNIDAD

a) *La potestad organizatoria de las Cortes de Castilla y León*

La Ley 1/1983, de 29 de julio, crea las Consejerías, en número de nueve: Gobierno Interior y Administración Territorial; Economía, Hacienda y Comercio; Agricultura, Ganadería y Montes; Educación y Cultura; Bienestar Social; Industria y Energía; Obras Públicas y Ordenación del Territorio; Presidencia; Transporte, Turismo y Comunicaciones ¹.

El apartado 2 del artículo 28 de la Ley 1/1983, de 29 de julio, con una notoria imprecisión técnico-jurídica que conduce a la perplejidad y ambigüedad preceptúa que: «En períodos no ordinarios de sesiones la Junta por Decreto podrá crear, modificar o suprimir Consejerías dentro de los límites del Estatuto de Autonomía, dando cuenta para su ratificación en la primera sesión ordinaria de las Cortes.»

¿Qué se quiere decir? Tal y como está redactado el precepto parece denotar que cuando las Cortes están en período ordinario de sesiones, la potestad organizatoria sobre las Consejerías corresponde a aquéllas

¹ La estructura orgánica de cada Consejería se ha verificado en los siguientes Decretos: Decreto 18/1983, de 30 de julio, Consejería de Presidencia; Decreto 19/1983, de 30 de julio, Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes; Decreto 20/1983, de 30 de julio, Consejería de Bienestar Social; Decreto 21/1983, de 30 de julio, Consejería de Economía, Hacienda y Comercio (Corrección de errores en Boletín Oficial de Castilla y León de 16 de agosto de 1983, núm. 8; el Decreto 113/183, de 17 de noviembre, modifica el anterior (Boletín de 28 de noviembre de 1983, número 17); Decreto 22/1983, de 30 de julio, Consejería de Educación y Cultura; Decreto 23/1983, de 30 de julio, Consejería de Gobierno Interior y Administración Territorial; Decreto 24/1983, de 30 de julio, Consejería de Industria y Energía; Decreto 25/1983, de 30 de julio, Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio; Decreto 26/1983, de 30 de julio, Consejería de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Todas ellas en el Boletín Oficial de Castilla y León de 1 de agosto de 1983, núm. 7.

y en caso contrario al Gobierno, lo que no deja de ser defectuoso en el plano jurídico-organizativo, amén de otros problemas que puede originar. Si no hay período ordinario de sesiones, la potestad organizatoria sobre las Consejerías le corresponde a la Junta. Ahora bien, la dicción «dentro de los límites del Estatuto de Autonomía» no tiene sentido, ya que no existen límites en esta materia en el Estatuto. Sin embargo se exige dar cuenta del ejercicio de la potestad organizatoria a las Cortes para su ratificación. Tal posibilidad está amparada por el apartado 14 del artículo 13 del Estatuto, que atribuye a las Cortes de Castilla y León «ejercer cuantos otros poderes, competencias y atribuciones les asignen la Constitución, el presente Estatuto y las leyes».

Ahora bien, ¿qué sentido y alcance tiene la ratificación por las Cortes? ¿Quiere decirse que si no ratifican lo actuado por la Junta serían ellas las que ejercerían la potestad organizatoria sobre las Consejerías? A mi juicio, sí. Con ello llegamos a la conclusión de que la potestad organizatoria sobre las Consejerías, estructura básica de la Administración regional, la ostenta las Cortes de Castilla y León.

El modelo estatal que en cualquier caso será supletorio en virtud de la disposición adicional 4.^a de la Ley de 19 de julio de 1983, otorga al Parlamento la creación, modificación y supresión de los Departamentos Ministeriales, según se dispone en el artículo 11 de la Ley 10/1983, de 16 de agosto, sobre Organización de la Administración Central del Estado.

Realmente, lo que de forma velada contempla el artículo 28.2 de la Ley de 29 de junio de 1983, es la técnica del Decreto-ley, prohibida a las Comunidades Autónomas, lo que no hace sino reforzar mi tesis de que la potestad organizatoria sobre las Consejerías la ostenta las Cortes de Castilla y León.

b) *La potestad organizatoria de la Junta de Castilla y León*

Viene regulada por los artículos 29.3 y 32 de la Ley de 29 de julio de 1983.

El primero de los preceptos citados determina que «mediante Decreto podrá crearse en cada Consejería un Gabinete con funciones de apoyo y asesoramiento del Consejero». El segundo, preceptúa que «la creación o supresión de los órganos de categoría superior a Servicio, así como cualquier variación en su denominación o atribuciones se llevará a cabo por Decreto de la Junta de Castilla y León». En relación con los órganos con categoría superior a Servicio, es necesario destacar que su determinación viene establecida en el artículo 29 de la Ley de 29 de julio de 1983.

Se indica, en el apartado 1, que bajo la superior dirección del Consejero cada Consejería «podrá» desarrollar sus atribuciones por medio de la siguiente estructura orgánica: Secretaría General, Direcciones Gene-

rales y Delegaciones Territoriales. Por otra parte, y según el apartado 2, indica que «la Secretaría General, Direcciones Generales y las Delegaciones Territoriales podrán organizarse en Servicios, Secciones y Negociados».

Todo este esquema, evidentemente, al igual que ocurre en la Administración Central, deberá estructurarse en los diferentes Reglamentos orgánicos de cada una de las Consejerías, las cuales determinarán las atribuciones específicas de sus órganos (art. 29.4 de la Ley de 29 de julio de 1983).

Aunque en la citada Ley y precepto no se indica nada, estimo que los Reglamentos Orgánicos deberán ser aprobados por la Junta de Castilla y León. En la Administración Central, los Reglamentos Orgánicos de los Departamentos Ministeriales son aprobados por el Consejo de Ministros.

La Ley de 29 de julio de 1983 enuncia sólo las atribuciones de los Secretarios Generales y Directores Generales.

El Secretario General tiene las siguientes atribuciones:

- a) La representación de la Consejería por delegación del Consejero.
- b) Actuar como órgano de comunicación con las demás Secretarías.
- c) Elaborar los proyectos de planes generales de actuación de la Consejería.
- d) Prestar asistencia técnica y administrativa al Consejero en cuantos asuntos éste considere conveniente.
- e) Ejercer las demás facultades que el Consejero le delegue.

El Director General es el Jefe del Centro directivo que le esté encomendado, ostentando las siguientes atribuciones:

- a) Dirigir y gestionar los Servicios y resolver los asuntos de la Consejería que le correspondan.
- b) Vigilar y fiscalizar las dependencias a su cargo.
- c) Proponer al Consejero la resolución que estime procedente en los asuntos de su competencia y cuya tramitación corresponda a la Dirección General.
- d) Cualquier otra que legalmente le sea atribuida o le delegue el Consejero.

c) *La potestad organizatoria de los Consejeros*

Su ámbito viene determinado por el artículo 33 de la Ley de 29 de julio de 1983. Los órganos de las Consejerías, con categoría igual o inferior a Servicio, serán creados, modificados o suprimidos por el titular de la Consejería, previa deliberación de la Junta.

B) LOS ÓRGANOS PERIFÉRICOS DE LA COMUNIDAD

Ya hemos indicado cuáles son los planteamientos a nivel teórico y los planteamientos normativos respecto de la articulación de la Administración periférica de la Comunidad.

Estos planteamientos se ven seriamente comprometidos por el Real Decreto 10/1984, de 9 de febrero, que regula las Delegaciones Territoriales de las Consejerías de la Junta de Castilla y León. La disposición transitoria 2.^a de la Ley de 29 de julio de 1983 preceptúa que:

«Al regularse por la Ley prevista en el artículo 20.2 del Estatuto de Autonomía la articulación de la gestión ordinaria de los Servicios propios de la Comunidad a través de las Diputaciones Provinciales, las Delegaciones Territoriales a que se refiere el artículo 29.1.c) de la presente Ley, serán objeto de un tratamiento específico que contemple las relaciones con las diversas Entidades Locales, así como su número y funciones en el marco de los principios del citado precepto del Estatuto de Autonomía».

A la vista del precepto, es evidente la ilegalidad, la nulidad de pleno derecho del Decreto de 9 de febrero de 1984, puesto que la Administración periférica de la Comunidad, según el Estatuto y Ley de 29 de julio de 1983, habría de articularse por la Ley. Y el Decreto mencionado, amén de ser nulo de pleno derecho, configura una Administración periférica de la Comunidad que hace inviable la intervención de las Diputaciones Provinciales, amén de suponer aumento de gasto y de burocracia.

En otro orden de cosas, las Delegaciones Territoriales, al frente de los cuales existirá un Delegado nombrado y separado libremente por Orden de la Consejería, entre personal al servicio de cualquiera de las Administraciones públicas o de la Seguridad Social, tendrán el carácter de órganos de ejecución de la política de la Junta de Castilla y León y específicamente de los programas de actuación de la Consejería correspondiente, agrupando a los servicios existentes en su ámbito territorial. Orgánicamente, las Delegaciones Territoriales dependen del Secretario General de la Consejería, y fundamentalmente, de éste y de los Directores Generales (arts. 1.º, 2.º y 3.º del Decreto 10/1984, de 9 de febrero).

La estructura orgánica de estas Delegaciones se establecerá por orden de la Consejería respectiva, atendiéndose a lo dispuesto en los artículos 29 y 33 de la Ley 1/1983, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León (art. 5.º del Decreto 10/1984, de 9 de febrero).

Las competencias de los Delegados Territoriales son las siguientes:

1. Ostentar la representación de la Consejería en el ámbito territorial correspondiente.
2. Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y regla-

mentarias en la materia en qué se trate y específicamente de aquellas que afecten a materias propias de la Consejería.

3. Dirigir, coordinar y supervisar el funcionamiento de todos los servicios de la Delegación.

4. Desempeñar, sin perjuicio de las atribuciones de los órganos superiores, la Jefatura Superior del personal de la Delegación, dar posesión y cese a los funcionarios de la misma, adscribirlos a los diferentes puestos de trabajo, cuando la provisión no se haya realizado por una autoridad superior, e imponer las sanciones disciplinarias que sean de su competencia, o en otro caso, iniciar o proponer la iniciación del expediente.

5. Adoptar o proponer las medidas necesarias para la ejecución de los programas, directrices o normas de la Consejería.

6. Resolver los expedientes cuya competencia les esté atribuida y proponer, en su caso, la resolución al órgano competente de la Consejería.

7. Ejercer las demás competencias que le sean legalmente atribuidas.

II. LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DE LA ADMINISTRACION REGIONAL

El sometimiento a los mismos principios y normas de organización, así como de actuación que la Administración estatal, denota hasta qué punto se ha mimetizado el modelo central, y cómo se ha desperdiciado la oportunidad, partiendo de pautas constitucionales marcadas en el artículo 103.1 de la Norma Fundamental, de estructurar una Administración regional más participativa, más próxima al administrado².

El artículo 26 de la Ley de 29 de julio de 1983 señala que:

1. La Administración de la Comunidad de Castilla y León, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, tiene personalidad jurídica y actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

2. La Administración regional está sometida a los principios y normas de organización y actuación de la Administración del Estado y gozará de sus mismos privilegios³.

² El artículo 103.1 preceptúa que «la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley al Derecho». El principio de participación se recoge en el artículo 9.2 de la Constitución.

³ El artículo 27 de la Ley de 29 de julio de 1983 determina que los órganos superiores de la Administración de la Comunidad Autónoma son la Junta de Castilla y León, su Presidente y los Consejeros. Los demás órganos de la Administración de la Comunidad se hallan bajo la dependencia del Presidente de la Junta de Castilla y León o del Consejero correspondiente.

El apartado 1 de precepto transcrito es una mixtificación del artículo 1 de la Ley de Régimen Jurídico y 103.1 de la Constitución. El apartado 2 reproduce el 1 del artículo que comentamos. No parece oportuno desarrollar aquí estos principios y normas de organización y actuación, que constituyen un sector de la Parte General del Derecho Administrativo. Tampoco parece necesario llevar a cabo un análisis de los privilegios de los que goza la Administración Pública en su actuación.

El personal al servicio de la Comunidad Autónoma se regula en el Título V de la Ley de 29 de julio de 1983. Tal personal está integrado por los funcionarios públicos, el personal contratado y el personal eventual. Sin embargo tal clasificación debe ponerse en relación con el artículo 25 de la Ley del Proceso Autonómico.

Son funcionarios públicos de la Comunidad de Castilla y León los que, en virtud del nombramiento legal que le confiere tal carácter, prestan servicios con carácter permanente y de forma retribuida a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y renunan al menos los mismos requisitos que las leyes establecen para los funcionarios de la Administración Central del Estado (art. 55 de la Ley del Gobierno y Administración de 29 de julio de 1983).

Hay que tener presente que el artículo 25 de la Ley del Proceso Autonómico, en su apartado 1 preceptúa que «los funcionarios transferidos se integrarán como funcionarios propios de las Comunidades Autónomas de las que dependerán orgánica y funcionalmente. Las Comunidades Autónomas asumirán todas las obligaciones del Estado en relación con los mismos incluidas las que derivan del régimen de Seguridad Social o Clases Pasivas que le sean de aplicación».

La provisión de vacantes que se produzcan en los puestos de trabajo correspondientes a los servicios transferidos o que hayan de transferirse, se ajustará al siguiente procedimiento:

En primer lugar, la Comunidad comunicará a la Administración del Estado la existencia de vacantes para que la provea conforme se determina en el artículo 24 de la Ley del Proceso Autonómico.

Transcurridos cinco meses y si fuese estrictamente preciso para asegurar el ejercicio de las competencias que le pertenecen, las Comunidades Autónomas podrán nombrar personal interino para los puestos vacantes hasta tanto se producen los traslados del personal estatal, de acuerdo con lo previsto en el artículo anterior, o se resuelvan los oportunos concursos previstos en el artículo 26 de la Ley del Proceso Autonómico (art. 25.2.a y b de la citada Ley).

El artículo 25.2.c) de la Ley del Proceso Autonómico señala que «sólo podrá nombrarse o contratarse personal para el desempeño de los puestos de trabajo de carácter político o de especial confianza». En esta dirección el artículo 57 de la Ley de 29 de julio de 1983 preceptúa que «el personal eventual será nombrado y cesado libremente por el Presidente

y los Consejeros dentro de los créditos consignados en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma.

Su cese, en todo caso, se producirá automáticamente al cesar en sus funciones el órgano que los nombró. El artículo 56 de la Ley de 29 de julio de 1983 pugna con el artículo 25.2.c) de la Ley del Proceso Autonómico, puesto que aquél señala que «el personal sometido a régimen contractual ya sea de Derecho administrativo o laboral, será contratado por la Consejería correspondiente, siendo indispensable la existencia de consignación presupuestaria a tal efecto».

TITULO TERCERO

ECONOMIA Y HACIENDA

CONSIDERACIONES GENERALES *

El Estatuto de Autonomía destina el Título III a regular la economía y hacienda de la región; sin embargo, un somero análisis de los preceptos encuadrados en el mismo permite apreciar rápidamente que la preocupación fundamental de sus redactores iba dirigida a normativizar el segundo de los aspectos aludidos en la medida en que a la problemática económica se dedican, como veremos en el comentario, escasamente dos preceptos: los artículos 32 y 42. Incluso dentro de la hacienda de la región el legislador muestra especial atención a la regulación de los ingresos regionales, apreciándose importantes silencios y remisiones en la normativización de los gastos.

El Título objeto de análisis abarca once artículos, del 32 al 42, lo que sitúa al Estatuto, comparándolo con los restantes, en una zona intermedia desde el punto de vista de la extensión dedicada a regular la materia que aquí comentamos. La regulación más amplia de la hacienda regional está contenida en el Estatuto de Canarias con diecinueve artículos y la más parca en el Estatuto de Extremadura que destina a esta materia ocho preceptos. No obstante, también inciden directamente sobre la problemática financiera la disposicional adicional 1.^a y las transitorias 4.^a y 9.^a del Estatuto de Castilla y León.

Antes de pasar a comentar cada uno de los preceptos mencionados se estima de interés abordar una serie de cuestiones generales que tienen especial trascendencia para comprender el desarrollo ulterior. Nos referimos concretamente al régimen jurídico de la actividad financiera regional, a las diversas alternativas que existen para allegar recursos a estos entes públicos y al poder tributario que nuestro ordenamiento ju-

* Autor del comentario: José Luis Muñoz del Castillo.

rídico otorga a las regiones. Asimismo se hará mención de ciertos aspectos que el Estatuto silencia y que, en nuestra opinión, deberían haber sido expresamente tratados.

La actividad financiera de las regiones aparece regulada en distintas normas jurídicas. En primer término debemos citar la norma que las creó que, como es sabido, se trata de la propia Constitución y dentro de ella la problemática que aquí analizamos se contempla fundamentalmente en los artículos 156, 157 y 158. Veamos muy brevemente el contenido de cada uno de ellos.

El primero de los aludidos preceptos establece los tres principios fundamentales sobre los que se asienta la Hacienda regional: autonomía financiera, coordinación y solidaridad; principios que aparecen reiterados en los artículos 33 y 41 del Estatuto, en el sentido de limitar los dos últimos la extensión y el contenido del primero.

El principio de autonomía financiera será estudiado con detenimiento al comentar el artículo 33 del Estatuto y al mismo nos remitimos.

En cuanto al principio de coordinación, simplemente advertir que, a nuestro juicio, no ha sido formulado con precisión en la norma constitucional debido a que sólo prevé tal coordinación con la Hacienda estatal y se desconoce respecto a la Hacienda de otros entes públicos, en concreto provincias y municipios. Coordinación que, por el contrario, sí aparece prevista en el artículo 41 del Estatuto que en su momento examinaremos; baste simplemente adelantar ahora que en el indicado precepto está latente la idea de una coordinación de base jerarquizada o, dicho de otra forma, de una tutela sobre los entes locales ubicados en el territorio de la Comunidad. La coordinación entre las distintas haciendas públicas se contempla, como principio general y sin contenido específico, en el artículo 33 del Estatuto; esta coordinación creemos que es necesaria no sólo para alcanzar determinados objetivos de política económica, sino también para dar cumplimiento a los principios de justicia tributaria material que establece nuestra Constitución.

El último de los principios enunciados es el de solidaridad y a él nos referiremos inmediatamente al comentar el artículo 158 de la Constitución.

Del artículo 157 del texto constitucional únicamente destacar en este momento lo dispuesto en sus párrafos 1.º y 3.º; el primero de ellos enumera los recursos de las Comunidades Autónomas que están constituidos por: impuestos cedidos por el Estado, recargos y participaciones en ingresos del Estado, tributos propios, transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones presupuestarias, ingresos de derecho privado e ingresos derivados de operaciones de crédito. Como fácilmente se aprecia, aparecen mencionados prácticamente todos los posibles recursos de cualquier hacienda pública; a la vista del precepto se puede afirmar que el constituyente español ha optado por un sistema mixto de financiación regional. Más adelante, dentro de este

apartado introductorio, aludiremos a otros posibles sistemas de financiación de estos entes territoriales.

Por lo que respecta al párrafo 3.º del mismo artículo se prevé en él la posibilidad de que mediante ley orgánica se regule el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el párrafo 1.º al que ya nos hemos referido con anterioridad. De esta norma estimamos conveniente destacar dos aspectos: en primer término, que no constituye un mandato sino que la oportunidad de promulgar la citada ley se abandona a la discrecionalidad del legislador, y, en segundo lugar, que pese a ello tal posibilidad se ha actuado con la publicación de la Ley Orgánica 8/1981, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en lo sucesivo LOFCA).

El último de los preceptos constitucionales referidos, es decir, el artículo 158, contempla en su primer inciso la posibilidad de que los Presupuestos Generales del Estado establezcan asignaciones en favor de las Comunidades Autónomas por un doble motivo: por el volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y con la finalidad de garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

Finalmente, el artículo 158.2 dispone la constitución de un Fondo de Compensación destinado a gastos de inversión cuya pretensión es la de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales. Más adelante estudiaremos las asignaciones a cargo de este fondo, por ahora es suficiente con indicar que en el artículo 18 de la Ley de Presupuestos para 1981 se anunciaba su constitución en la Ley de Presupuestos para 1982, en la cuantía y con los criterios de distribución que fija el artículo 16 de la LOFCA.

Una vez vista la regulación que de la financiación regional contiene la Constitución pensamos que puede calificarse como vaga e imprecisa, circunstancia que obedece, una vez más, al consenso que presidió su elaboración. Como ha afirmado el profesor Albiñana: «... al referirse nuestro texto constitucional a las Haciendas territoriales y, concretamente, a las Haciendas de las Comunidades Autónomas, ha pecado de ambigüedad cuando no de omisión en materia tan trascendental como la de su financiación»¹. Hasta tal punto es así que, según hemos tenido ocasión de ver, ni siquiera se ordena, al menos con carácter vinculante, la promulgación de una Ley a todas luces necesaria para el desarrollo de la financiación regional plasmada en nuestra carta constitucional.

Junto a los citados preceptos de la Constitución, ocupa un lugar destacado en la regulación de la actividad financiera regional la LOFCA.

¹ Cfr. «La Financiación de las Comunidades Autónomas vasca y catalana», *Revista del Departamento de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 5 (1979-80), p. 38. En el mismo sentido, MARTÍN QUERALT, J.: «La institucionalización de la Hacienda en los futuros Estatutos de Autonomía», *Hacienda Pública Española*, núm. 59 (1979), pp. 132-133.

De acuerdo con su disposición final, «las normas de esta ley serán aplicables a todas las Comunidades Autónomas, debiendo interpretarse armónicamente con las normas contenidas en los respectivos Estatutos».

También ordenan la referida actividad cada uno de los Estatutos de las Comunidades Autónomas.

Este elenco de normas se completa con las que dicten los órganos legislativos y ejecutivos en las materias propias de su competencia.

Lo que aquí nos interesa destacar es el hecho de que las dos normas más significativas en la regulación de este aspecto, la LOFCA y las aprobadas por los Estatutos de cada región, son leyes orgánicas. Esta circunstancia, con independencia del criterio que se adopte en torno a la relación jerárquica de estas leyes respecto de las ordinarias², nos sitúa ante normas del mismo rango que tienen por objeto, aunque con algunas diferencias, normativizar una misma realidad: la Hacienda de las Comunidades Autónomas. Por otra parte, al ser LOFCA anterior a la casi totalidad de los Estatutos de Autonomía, se van a plantear graves problemas interpretativos para dilucidar los posibles supuestos de colisión normativa, situación que se complica aún más por el mayor grado de especialidad que tienen los propios Estatutos frente a la LOFCA.

Entendemos que desde una perspectiva técnico-jurídica hubiera resultado más correcto, con el fin de obviar esta problemática, regular la actividad financiera regional con carácter general en una ley orgánica (la prevista en el art. 157.3 de la Constitución), y que los Estatutos no trataran esta cuestión salvo en el caso de que resultara conveniente, por las peculiaridades regionales, apartarse de los criterios establecidos en la norma general. Este es concretamente el camino que han seguido países próximos al nuestro como Francia e Italia; la actividad financiera de las regiones francesas se reguló por Ley de 5 de julio de 1972 y la de

² En favor de una situación jerárquica intermedia de estas leyes, entre la Constitución y las ordinarias, se pronuncian, entre otros, FERREIRO LAPATZA, J. J.: *Curso de Derecho Financiero Español*, 6.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1983, p. 43; GARRIDO FALLA, F.: «Las fuentes del Derecho en la Constitución española», en la obra *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, p. 39; Díez PICAZO, L.: «Constitución y fuentes del Derecho», *ibid.*, p. 659; SÁNCHEZ AGESTA, L.: «La jerarquía normativa en la Constitución de 1978», *ob. cit.*, vol. III, pp. 1901-1902; SOSA WAGNER, F.: «Aproximación al tema de las leyes orgánicas», *ibid.*, p. 1984, y TEJERIZO LÓPEZ, J. M.: «Las fuentes del Derecho Financiero a la luz de la Constitución», *ibid.*, p. 2013.

En el sentido de que estas leyes tienen la misma jerarquía que las ordinarias se expresan, entre otros, MENDOZA OLIVÁN, J. M.: «Tipología de las leyes en la Constitución», *ob. cit.*, vol. I, p. 94; MARTÍN OVIEDO, J. M.: «Tipología, jerarquía y producción de normas en la Constitución española», *ob. cit.*, vol. II, p. 1294; SAINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones de Derecho Financiero*, 2.ª ed., Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, 1982, pp. 19-20, y SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «Las leyes orgánicas: Notas en torno a su naturaleza y procedimiento de elaboración», *Revista del Departamento de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 4 (1979), pp. 40-46.

las italianas en la Ley de 16 de mayo de 1970, que contiene las disposiciones financieras para la actuación de las regiones de Estatuto ordinario.

Por otra parte, no se puede olvidar que la modificación de los Estatutos está sujeta a un rígido procedimiento (véase el art. 43 del Estatuto que comentamos) que, en ocasiones, puede dificultar una necesaria y urgente reforma en aspectos tan coyunturales como el que aquí estudiamos. Esta puede ser la razón que explique el hecho de que la mayoría de los Estatutos, y el nuestro no es una excepción, se limiten prácticamente a reiterar los principios básicos de la problemática financiera regional y a efectuar continuas remisiones a la regulación que contiene la LOFCA.

Las anteriores consideraciones pueden asimismo servir de argumento para demostrar la necesidad de aprobación por parte del Parlamento regional de una Ley específica que se ocupe de la actividad financiera regional. Así ha sucedido, al menos que tengamos noticias hasta la fecha, con la Ley de 12 de julio de 1982, reguladora de las Finanzas Públicas de la Generalidad de Cataluña, y con la Ley de 19 de julio de 1983, de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Este hecho provoca, a su vez, que en estas leyes se reproduzcan preceptos que ya aparecen recogidos en otras normas como la LOFCA y los respectivos Estatutos lo cual, a nuestro juicio, supone introducir elementos de complejidad y confusión en la ordenación de la actividad financiera de las regiones sin aportar novedad alguna. Interesa advertir que, como afirma Muñoz Machado, acertadamente a nuestro juicio, «las materias reservadas a la ley orgánica actúan también, en cierto modo, como límites a la potestad estatutaria, por lo que con mayores razones lo serán también para la ley regional ordinaria»³.

Una segunda observación crítica sobre el sistema de fuentes expuesto se refiere a la LOFCA. Nos parece fuera de toda duda que esta Ley ha tenido la virtualidad de homogeneizar y poner orden esencialmente en la problemática relativa a la financiación regional, aunque también aborda, si bien en menor medida, aspectos referentes a los gastos regionales que permiten advertir una denominación inadecuada; sin embargo, como aspectos negativos más relevantes podemos señalar su ambigüedad y su falta de eficacia real. La ambigüedad es patente en diversos puntos, como sucede, a título de ejemplo, en la inconcreción de los criterios para determinar el porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos (art. 13) y en la indeterminación, asimismo importante, de los baremos que han de tomarse en consideración para la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 16). La falta de operatividad inmediata de esta Ley es también notoria, ya que, en buena medida y en aspectos de gran interés, su aplica-

³ *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1979, pp. 67-68.

ción queda supeditada a la promulgación de otras leyes; sin ánimo de exhaustividad podemos recordar las leyes de cesión de tributos (art. 10) y la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial a que alude el artículo 16.

En definitiva, podemos afirmar, a modo de conclusión final sobre la temática expuesta, que el régimen jurídico de la actividad financiera regional presenta como características negativas más acusadas la dispersión normativa y la reiteración, factores ambos que originan una gran complejidad, a todas luces innecesaria, por la reciente implantación en nuestro derecho de la institución que se trata de normativizar.

Siguiendo el esquema trazado al comienzo de esta introducción, corresponde examinar ahora los posibles sistemas que se conocen en orden a la financiación de las Haciendas de los entes territoriales distintos del Estado.

Como punto de partida interesa advertir que nos enfrentamos con un tema de clásico debate doctrinal, existiendo al respecto tantas clasificaciones de estas alternativas como autores se han ocupado de su estudio⁴.

Por obvias razones no es este el lugar oportuno para llevar a cabo un estudio en profundidad de los distintos sistemas de financiación de las Haciendas territoriales diversas del Estado. El profesor Palao Taboada distingue tres sistemas fundamentales: separación, unión y mixto. «El primero —afirma— consiste en principio en que cada ente público posee sus propios impuestos, adquiriendo el producto de su recaudación. El segundo, por el contrario, atribuye los impuestos a un solo ente, normalmente el de nivel más alto, nutriéndose los presupuestos de los restantes por medio de transferencias de aquél»⁵. El sistema mixto, entendemos nosotros, aparecería configurado por la concurrencia de los caracteres de los sistemas de separación y unión; es decir, la Hacienda

⁴ A título indicativo pueden verse las sistematizaciones ofrecidas por CALVO ORTEGA, R.: «La financiación de las regiones», en el vol. *Las autonomías regionales*, Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1977, pp. 454 y ss.; GARCÍA AÑOVEROS, J.: «La financiación de una Hacienda descentralizada: el problema de las Haciendas territoriales en España», en el vol. *Economía regional en España*, t. II, Edit. Mone- da y Crédito, Barcelona, 1975, pp. 570 y ss.; GARCÍA TREVIJANO, J. A.: «Las Haciendas Locales y el Estado en el momento presente», *Revista de Economía y Hacienda Local*, núm. 1 (1971), pp. 35-36; GIMÉNEZ, A., en la Introducción a la obra de OATES, W. E., y otros, *Financiación de las autonomías*, Blume, Madrid, 1979, pp. 15 y ss., y *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales*, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1982, pp. 23 y ss.

Entre los autores extranjeros se pueden mencionar ANASTOPOULOS, J.: *Las aspects financiers du federalisme*, L.G.D.J., París, 1979, pp. 119 y ss.; BERTOLISSI, M.: *L'autonomia finanziaria regionale*, Cedam, Padova, 1983, pp. 337 y ss., y la amplia doctrina que ambos recogen.

⁵ Cfr. *La Hacienda regional y el Proyecto de Constitución*, lección inaugural curso 1978-1979, Secretariado de Publicaciones, Universidad de Zaragoza, 1978, páginas 16-17.

del ente público territorial se nutriría tanto de sus propios impuestos como de transferencias de otros entes públicos.

La realidad práctica se encarga de demostrar que es infrecuente la aplicación de sistemas puros de separación o unión; hoy día las denominadas Haciendas públicas menores se financian no sólo a través de sus propios tributos, sino también, y de forma importante desde el punto de vista cuantitativo, mediante transferencias de otros entes públicos, fundamentalmente el Estado.

Con mayor detenimiento analiza la cuestión que nos ocupa el profesor Calvo Ortega quien diferencia cuatro posibles alternativas de financiación regional: subvención, concierto económico, participación en ingresos estatales y sistema financiero propio⁶. Veamos muy brevemente las características esenciales de cada una de ellas, así como sus principales ventajas e inconvenientes.

La subvención constituye la expresión más representativa del sistema de unión; de acuerdo con el mismo los entes públicos regionales se financiarán a través de las asignaciones percibidas del Estado. Esta alternativa de financiación presenta entre otros aspectos positivos su comodidad y sencillez. Como afirma Rafael Calvo: «un ente público territorial financiado con subvenciones no tiene que montar una máquina administrativa compleja y costosa que viene exigida por la gestión de un sistema tributario propio. Se trata de una exoneración muy importante, ya que se ha demostrado cómo una gran parte de la crisis financiera, y principalmente tributaria, es debida a la falta de una Administración financiera eficaz, lo cual ha provocado unas normas y técnicas de gestión que han lesionado siempre, en cuanto no han constituido una gestión exhaustiva, los intereses de los entes públicos territoriales»⁷.

Junto a las aludidas ventajas este método ofrece además una mayor racionalidad del sistema tributario global a la vez que permite soslayar las dificultades que presenta una adecuada coordinación, por otra parte necesaria, de los sistemas tributarios de las distintas Haciendas públicas que coexisten en un país⁸.

Sin embargo, frente a los mencionados aspectos positivos la subvención cuenta con ciertos inconvenientes. Las deficiencias se centran esencialmente en el hecho de que este sistema supone una limitación importante de la autonomía financiera regional⁹, así como una menor responsabilidad política de los representantes regionales frente al electorado, pues la causa de la insuficiencia de medios para afrontar los gastos de

⁶ «La financiación de las regiones», *ob. cit.*, p. 454.

⁷ *Idem.*

⁸ Véase GARCÍA AÑOEROS, J.: «La financiación de una Hacienda descentralizada: el problema de las Haciendas territoriales en España», *ob. cit.*, p. 571.

⁹ CALVO ORTEGA, R.: «La financiación de las regiones», *ob. cit.*, p. 455, y GARCÍA AÑOEROS, J.: «La financiación de una Hacienda descentralizada: el problema de las Haciendas territoriales en España», *ob. cit.*, p. 572.

la región se achacaría normalmente a una deficiente dotación por parte del poder central.

La financiación de las regiones a través del sistema de concierto económico se caracteriza por la cesión por parte del Estado de una serie de impuestos para que la región los gestione en su territorio y a cambio el ente territorial entrega al Estado una cantidad a tanto alzado. En palabras de Calvo Ortega, «la esencia del concierto económico es que el Estado conserva el poder tributario originario y el ente público territorial asume la cualidad de gestor y acreedor tributario por un plazo de tiempo determinado»¹⁰.

Es bien sabido que el indicado sistema se aplica en nuestro país en dos Comunidades Autónomas: el País Vasco y Navarra. Sin embargo, los poderes normativos y administrativos que en materia tributaria se otorgan a ambas regiones exceden ampliamente de los requeridos para asumir simplemente la cualidad de gestores del tributo; baste mencionar, a título de ejemplo, el artículo 2.1 de la Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco que dispone: «las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, salvo los tributos que se integran en la Renta de las Aduanas, los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales y la imposición sobre alcoholes, cuya regulación es competencia del Estado».

El régimen de concierto, incluso aunque se aplique con absoluta generalidad, acarrea importantes inconvenientes, ya que en éstos se convierten las ventajas que hemos referido al estudiar el sistema de subvención. Por otra parte, según indica Calvo Ortega, «la experiencia enseña que los conciertos económicos, aun en el supuesto de que su cifra inicial no suponga beneficio alguno para el ente territorial, lo es a lo largo de su duración, ya que la actualización de la cifra primera es más lenta que la actualización que resultaría de una gestión tributaria exhaustiva. De aquí que el sistema de concierto económico no resulte conveniente si se quiere llegar a una regionalización justa; de una parte, si los conciertos se mantienen únicamente para algunas regiones las demás se sentirán agraviadas comparativamente; de otra, si se generaliza, la relación Estado-Regiones no estará basada en la equivalencia de prestaciones deseable para llegar a un régimen justo»¹¹.

Por otro lado, añadimos nosotros, la ausencia de generalización en la aplicación de este régimen introduce discriminaciones, por exceso o

¹⁰ «La financiación de las regiones», *ob. cit.*, p. 456.

¹¹ *Ibidem*, p. 457; ALBIÑANA, C.: «La financiación de las Comunidades Autónomas vasca y catalana», *ob. cit.*, p. 59; del mismo autor, *Sistema tributario español y comparado*, 2.ª edic., I.C.E., Madrid, 1983, pp. 183-184; MARTÍNEZ ESTERUELAS, C., y otros: *Estudios jurídicos sobre el Estatuto Vasco*, Artes gráficas Danubio, Madrid, 1980, pp. 177 y ss.

por defecto, en la presión fiscal nacional y dificulta extraordinariamente la gestión de todos los tributos del sistema por la conexión existente entre ellos y por la imprescindible colaboración requerida entre las distintas Administraciones encargadas de su aplicación.

La tercera posibilidad para la financiación regional está constituida por el llamado sistema de participación. Se trata de una alternativa en la que el ente público, en este caso la región, carece de poder tributario. El Estado ostenta este poder y entrega a la región un tanto por ciento de la recaudación obtenida por una o varias figuras impositivas.

Tal sistema goza de una amplia tradición en nuestro país en la financiación de las Haciendas locales ofreciendo como ventaja más significativa el hecho de que los entes regionales no tengan necesidad de instrumentar una máquina administrativa costosa para la gestión de sus propios tributos; sin embargo, constituye presupuesto ineludible para su aplicación la suficiencia financiera de la Hacienda estatal, situación en la que actualmente no se encuentra¹². De cualquier forma para una mayor efectividad de este sistema sería conveniente, como advierte Rafael Calvo, «otorgar al ente local legitimación para intervenir en el procedimiento de gestión tributaria con el fin de que la ausencia de un interés directo por parte del Estado en la recaudación del tributo, cuyo rendimiento se atribuye a la región, pueda redundar en falta de gestión exhaustiva del impuesto»¹³.

La posibilidad de que las Comunidades Autónomas intervengan en la gestión de estos tributos aparece prevista, aunque realmente de una forma no muy precisa, en el artículo 19.3 de la LOFCA al disponer que «la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, en su caso, de los demás tributos del Estado recaudados en cada Comunidad Autónoma corresponderá a la Administración Tributaria del Estado, sin perjuicio de la delegación que aquélla pueda recibir de ésta, y de la colaboración que pueda establecerse, especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo». La redacción del precepto permite apreciar claramente que las Comunidades Autónomas pueden intervenir en la gestión de los tributos del Estado en cuya recaudación participan, aunque para ello sea necesaria la existencia de una delegación expresa por parte del Estado; en ausencia de tal delegación la gestión de los tributos que no estén cedidos corresponderá siempre a los órganos competentes de la Administración del Estado, más concretamente en base al artículo 6.2 de la L.G.T. esta competencia hay que entenderla atribuida al Ministro de Hacienda¹⁴ y, por tanto, los mencionados entes no estarían legitimados para intervenir en el proceso de gestión de estos tributos.

¹² Véase MELGUIZO SÁNCHEZ, A.: «Haciendas locales y participación en los tributos del Estado», *Hacienda Pública Española*, núm. 75 (1982), pp. 171 y ss.

¹³ «La financiación de las regiones», *ob. cit.*, pp. 458-459. También GARCÍA TRÉVIZANO, J. A.: «Las Haciendas locales y el Estado en el momento presente», *ob. cit.*, p. 35.

¹⁴ En el mismo sentido se expresa el artículo 9.d) de la Ley General Presupuestaria.

Concluimos el análisis de este aspecto advirtiéndolo que el Estatuto de Castilla y León silencia, en lo que aquí interesa, las competencias de la Comunidad Autónoma en lo relativo a la gestión de los tributos; ahora bien, entendemos que son aplicables las normas de la LOFCA en esta materia, ya que el artículo 1.2 de la misma establece que «la financiación de las Comunidades Autónomas se regirá por la presente Ley Orgánica y por el Estatuto de cada una de dichas comunidades», conclusión que resulta avalada por lo ordenado en la disposición final de la misma Ley Orgánica. Esta situación contrasta con el contenido de los Estatutos de otras Comunidades que sustancialmente transcriben lo preceptuado en el artículo 19.3 de la LOFCA ¹⁵.

El último de los sistemas de financiación enunciados consiste en la atribución a las regiones de un sistema financiero propio, otorgando a estos entes poder tributario para que mediante su ejercicio puedan establecer y gestionar sus propios tributos. Con arreglo a esta alternativa financiera los recursos regionales podrían venir generados no sólo por los tributos, sino también por los ingresos de Derecho privado y por la posibilidad de acudir al crédito.

En favor de este régimen de financiación se ha decantado en nuestra doctrina Rafael Calvo al escribir: «Existen importantes argumentos de tipo sociológico, político y económico en favor de su adopción. Desde la perspectiva sociológica la bondad de este sistema de financiación regional, sobre los anteriormente examinados, consiste en que a través del mismo se evita la discriminación regional y las fricciones entre los distintos entes en el momento de obtener los recursos financieros del Estado.

Desde la óptica política es claro también que este sistema ofrece la ventaja sobre los anteriores de colocar a las autoridades regionales frente a su propia responsabilidad al ser ellas, al menos dentro de ciertos límites, las encargadas de decidir el montante de sus ingresos. Como consecuencia inmediata de esta responsabilidad los entes regionales se verán obligados a una gestión exhaustiva de los tributos, la cual lleva aparejada unas mayores posibilidades económicas en orden a la financiación de los servicios públicos.

Por otra parte, el sistema que estudiamos conlleva igualmente un mayor grado de autonomía regional...» ¹⁶.

No obstante, el dotar a las regiones de un sistema financiero propio origina ciertas dificultades: la necesidad de coordinación de los diversos subsistemas impositivos no estatales entre sí y la de éstos a su vez con el del Estado y, en segundo lugar, la exigencia insoslayable de que las regiones se doten de una Administración financiera eficiente. Real-

¹⁵ Véanse a título de ejemplo el artículo 46.3 del Estatuto de Cataluña, el artículo 52.3 del Estatuto de Castilla-La Mancha, el artículo 61.h) del Estatuto de Extremadura y el 56.3 del Estatuto de Madrid.

¹⁶ «La financiación de las regiones», *ob. cit.*, p. 459.

mente ambas dificultades son importantes pero no insalvables; la primera puede eludirse a través de la adecuada integración de las distintas figuras impositivas que graven las mismas capacidades económicas y la segunda mediante la colaboración entre las diversas Administraciones públicas y las transferencias a las regiones desde la Administración del Estado de medios personales y materiales infrautilizados en ella y que sean necesarios a las regiones para una adecuada gestión financiera.

Hechas las precedentes consideraciones, creemos llegado el momento de preguntarnos por el sistema que ha elegido el constituyente español. La respuesta a esta cuestión no presenta especial dificultad si se analiza el artículo 157.1 de la Constitución que, como es bien sabido, enumera los recursos de las Comunidades Autónomas; a la vista del mencionado precepto debemos concluir que en nuestro país se ha optado abiertamente por una alternativa mixta de financiación regional en la medida en que el método seguido participa de las características de las diversas alternativas que hemos tenido ocasión de examinar anteriormente. En efecto, el sistema de subvención tiene un alto grado de aplicación porque las Comunidades Autónomas obtienen sustanciosos recursos a través de transferencias del Estado (art. 157.1.c); el sistema de participación también está presente en el texto constitucional, en cuanto que se mencionan entre los recursos regionales las participaciones en los ingresos del Estado; asimismo se dota a las regiones de un sistema financiero propio, ya que pueden establecer sus propios tributos (art. 157.1.b), obtener recursos de derecho privado y acudir al crédito (art. 157.1.d y e).

Tal como hemos adelantado, el denominado sistema de concierto o convenio económico tiene operatividad en el País Vasco y Navarra.

Este diseño constitucional de la financiación regional aparece plasmado con mayor detalle en la LOFCA y en los respectivos Estatutos de Autonomía.

Pasamos seguidamente a examinar otra de las cuestiones que anunciábamos al comienzo de este apartado introductorio, concretamente la problemática relativa al poder tributario regional, análisis que forzosamente ha de ser breve por la extensión que van adquiriendo estas consideraciones preliminares.

El poder tributario regional encuentra su fundamento en el artículo 133 de la Constitución, cuyo párrafo 1.º dispone que «la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante Ley». En el párrafo 2.º del mismo precepto se ordena que «las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes».

De la norma transcrita se desprende que existe un reconocimiento expreso del carácter originario y exclusivo del poder tributario estatal. Así pues, atendiendo precisamente a la nota de exclusividad, es necesario admitir que el poder tributario de las Comunidades Autónomas y de las

Corporaciones locales debe ser de carácter derivado a pesar de que se reconozca en la propia Constitución y no en la ley ordinaria. Esta idea ha sido defendida por un importante sector doctrinal antes y después de la publicación de la LOFCA¹⁷; no obstante, recientemente algunos autores han mantenido la tesis de configurar el poder tributario regional como originario¹⁸ y tampoco falta quien estime que este problema carece de consecuencias prácticas importantes por lo que renuncia a su análisis¹⁹.

La conclusión expuesta, que parece ser la más defendible a la luz de la Constitución, presenta serias dificultades si se toman en consideración algunas normas de la LOFCA, concretamente los artículos 9 y 13. El primero de ellos permite que las regiones puedan establecer sus propios impuestos, ateniéndose a una serie de límites que menciona, límites que, por otra parte, carecen de novedad puesto que aparecen recogidos en el artículo 157.2 de la Constitución. El artículo 12 faculta a los mencionados entes para establecer recargos sobre los impuestos estatales cedidos, así como sobre los no cedidos que graven la renta o el patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en su territorio.

Si se tiene presente que establecer un recargo sobre un impuesto ya existente equivale, desde el punto de vista práctico, a la creación de un impuesto y que el artículo 9.º, como ya se ha avanzado, permite que las Comunidades Autónomas puedan establecer sus propios impuestos sin más precisiones, es decir, sin especificar de qué impuestos se trata y sin regular sus elementos esenciales, hay que llegar a la conclusión de que estos entes pueden crear tributos «ex novo» lo que constituye la característica típica y esencial del poder tributario originario. Así pues, apoyándonos en la argumentación desarrollada, se puede afirmar que en nuestro ordenamiento las regiones aparecen dotadas de poder tributario originario, aunque subordinado al del Estado.

Un problema directamente conectado con el anterior se suscita al precisar el alcance del término ley que emplean los artículos 31.3 y 133.1 de la Constitución. La cuestión se concreta en si el principio de reserva de ley que consagran los aludidos preceptos hace referencia a una ley del

¹⁷ En esta línea se manifiestan, entre otros, SAINZ DE BUJANDA, F.: «Lecciones de Derecho Financiero», *ob. cit.*, pp. 78-79; PALAO TABOADA, C.: «La Hacienda regional y el Proyecto de Constitución», *ob. cit.*, p. 37; ALBIÑANA, C.: «Sistema tributario español y comparado», *ob. cit.*, p. 164; FERREIRO LAPATZA, J. J.: «Curso de Derecho Financiero Español», *ob. cit.*, p. 101.

¹⁸ Manifestaciones en tal sentido se encuentran en LASARTE ALVAREZ, J.: «Potestad legislativa y poder tributario de las Comunidades Autónomas», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, vol. II, pp. 1267 y 1268; el autor citado califica el poder tributario regional como originario de segundo grado. También CAZORLA PRIETO, L. M.: *Poder tributario y Estado contemporáneo*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, páginas 244-245.

¹⁹ CASADO OLLERO, G.: *El sistema impositivo de las Comunidades Autónomas*, Universidad de Granada, 1981, pp. 17 y ss.

Estado o si también se cumple el mentado principio con las leyes regionales cuya existencia ya no ofrece duda alguna. La mayoría de la doctrina entiende que las indicadas normas se refieren a leyes estatales lo cual significa que para el establecimiento de un tributo se requiere la previa existencia de una ley estatal²⁰.

Así pues, en principio y desde esta perspectiva, tanto la LOFCA como los respectivos Estatutos habrían resultado adecuados para regular esta materia por cuanto estamos en presencia de leyes estatales; no obstante, entendemos que el lugar oportuno para dar cumplimiento al mencionado principio habría sido la LOFCA por dos razones: en primer lugar, porque su regulación en los Estatutos llevaría aparejada una cierta cristalización de la materia en la medida en que la reforma de estas normas, como se ha advertido anteriormente, está sometida a rígidos procedimientos y la mutabilidad de esta materia desaconseja su inclusión en los mismos²¹; en segundo término, porque se habría logrado una mayor uniformidad y se evitarían, en consecuencia, excesivas desigualdades entre las distintas regiones que integran la nación. De acuerdo con esta idea, una vez creados determinados tributos y regulados sus elementos esenciales, el Parlamento regional podría optar por el establecimiento de los que considerara más adecuados a sus características socio-económicas y, además, completar el contenido de la regulación estatal. Lo cierto es que no se ha actuado así por lo que puede presentar alguna duda la constitucionalidad de las normas que desarrollan el poder tributario regional reconocido en la Constitución. Tales dudas únicamente pueden superarse acudiendo a un nuevo concepto del principio de reserva de ley, con arreglo al cual las leyes estatales no regulen los elementos esenciales del tributo sino que se limiten a la concreción de los límites dentro de los cuales debe actuar el Parlamento regional al crear nuevos tributos, como ha defendido en nuestra doctrina Martín Queralt²².

El poder tributario regional, como todo poder jurídico, aparece limitado en cuanto a su ejercicio. En este momento no podemos entrar en el análisis de este tema por lo que simplemente indicamos que, de acuerdo con el artículo 133.2, tal poder se encuentra limitado por la Constitución y las leyes del Estado.

²⁰ Véanse PALAO TABOADA, C.: «La Hacienda regional y el Proyecto de Constitución», *ob. cit.*, p. 40; FERREIRO LAPATZA, J. J.: «Curso de Derecho Financiero Español», *ob. cit.*, p. 101; MARTÍN QUERALT, J.: «La institucionalización de la Hacienda en los futuros Estatutos de Autonomía», *ob. cit.*, pp. 140 y ss.; SIMÓN ACOSTA, E.: «La autonomía financiera de las regiones», *ob. cit.*, p. 28; CAZORLA PRIETO, L. M.: «Poder tributario y Estado contemporáneo», *ob. cit.*, pp. 255 y ss., y LOZANO SERRANO, C.: «La Hacienda municipal en la Constitución», *Hacienda Pública Española*, núm. 60 (1979), pp. 124 y ss., entre otros.

En contra, RAMALLO, J.: «Incidencia de la Constitución española de 1978 en materia de fuentes normativas de las Comunidades Autónomas», en *Hacienda y Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pp. 83 y ss.

²¹ En este sentido se expresa MARTÍN QUERALT, J.: «La institucionalización de la Hacienda en los futuros Estatutos de Autonomía», *ob. cit.*, pp. 142-143.

²² *Ibidem*, p. 144.

A modo de conclusión podemos afirmar que la LOFCA ha configurado el poder tributario de las Comunidades Autónomas de forma realmente amplia en la medida en que reitera los límites que impone la propia Constitución, hasta el punto de que ni siquiera enumera los impuestos que las regiones puedan establecer y, obviamente, tampoco regula sus elementos esenciales.

En definitiva, entendemos que en base a la Constitución y al artículo 6.º de la LOFCA cabe distinguir, desde la perspectiva de la titularidad del poder tributario, tres entes perfectamente jerarquizados: Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones locales.

Concluimos estas consideraciones preliminares sobre el Título III del Estatuto de Autonomía de Castilla y León con la advertencia de que un análisis comparativo de la regulación que contiene el mencionado Estatuto y los restantes permite apreciar en aquél significativas omisiones que afectan fundamentalmente a los poderes normativos de los distintos órganos de la Comunidad, a las competencias en orden a la gestión tributaria y a la resolución de las reclamaciones en vía económica administrativa. Todos estos aspectos se regulan, con mayor o menor concreción, en los demás Estatutos. En estos puntos concretos tal vez el más similar al nuestro sea el de Valencia.

La única posibilidad de subsanar este silencio normativo reside en mantener la aplicación directa de la LOFCA con arreglo a lo establecido en su artículo 1.2 y en su disposición final. Las mencionadas materias se encuentran reguladas en los artículos 17, 19 y 20 de la citada Ley.

ARTICULO 32

ARTICULO 32. Principios de política económica *

1. La Comunidad orientará su actuación económica a la consecución del pleno empleo, al aprovechamiento y la potenciación de sus recursos, al aumento de la calidad de la vida de los castellano-leoneses y la solidaridad intrarregional, prestando atención prioritaria al desarrollo de las provincias y zonas más deprimidas.
2. Con objeto de asegurar el equilibrio económico dentro del territorio de la Comunidad y la realización interna del principio de solidaridad, podrá constituirse un Fondo de Compensación Regional, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes de Castilla y León entre los territorios menos desarrollados comparativamente, con destino a gastos de inversión en los términos previstos en el artículo 16, apartado 2, de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.
3. Los órganos de la Comunidad atenderán al desarrollo de todos los sectores económicos, y en particular, de la agricultura y la ganadería, dispensando un tratamiento especial a las zonas de montaña.

Desde un punto de vista sistemático, el primer aspecto a destacar sobre los principios de política económica que define el artículo 32 del Estatuto, se concreta en que estos principios están habitualmente incorporados dentro de los Títulos Preliminares de los Estatutos, como consecuencia de que definen los objetivos de la Comunidad y la orientación de la actividad de su organización político-administrativa y, por ello, constituyen uno de los componentes esenciales a incorporar en los primeros preceptos estatutarios, situación locacional que, de modo complementario, debería cumplir la misión de concitar la voluntad del medio

* Autor del comentario: Angel Sánchez Blanco. El punto relativo al Fondo de Compensación Regional es comentado por José Luis Muñoz del Castillo.

social de la región con los propósitos últimos que para la norma estatutaria deberían estar contenidos en los principios de política económica. Esta es la regla que orienta la mayor parte de los Estatutos, entre los que destacan por la especial atención que han prestado a la concreción de los objetivos de política económica, con sus incuestionables ramificaciones sociales, los Estatutos de Andalucía, artículo 12.3; Castilla-La Mancha, artículo 5.1, y, en particular, el artículo 6.1 del Estatuto de Extremadura, orientación que está homologada con la regla que mantienen los Estatutos regionales italianos.

En el comentario al Título Preliminar ya tuvimos ocasión de significar la desfavorable opinión que nos merecía esta sistemática, en cuanto implica una minusvaloración de los contenidos del referido Título y, en paralelo, la desactivación de la potencialidad de los mismos principios de política económica, relegados a la interconexión técnica con aspectos presupuestarios patrimoniales, tributarios o financieros y privados de sus contenidos sociales, tanto en la trascendencia sobre el medio social como en la falta de conexión de las organizaciones sociales con el entramado organizativo y operativo conexo con esos principios.

No obstante y desde la práctica institucional, es esperanzador registrar la incorporación de estos principios como objetivos del gobierno regional, confiriéndoles la primacía que merecen y subsanando la relegación a la que el Estatuto les ha sometido. En esta línea, se sitúa la comunicación de la Junta de Castilla y León para un debate institucional sobre política general en el Pleno de las Cortes, según la cual

«... el gobierno regional formula como objetivo el incrementar la calidad de vida y el bienestar social de nuestros ciudadanos. Para ello, se propone lograr el pleno empleo de los recursos humanos, físicos y financieros, mediante una política económica que tienda al equilibrio intrarregional tanto espacial como sectorial»¹.

Con referencia a sus contenidos, el precepto es afortunado en su redacción e incorpora una meritoria síntesis cualitativa de principios que, en contra de la tendencia observada en otros preceptos del Estatuto, no es tributaria de aportaciones precedentes de otros Estatutos o de la directa traslación de preceptos constitucionales.

Justifica la favorable valoración del artículo 32, la preeminencia concedida al objetivo de la consecución del pleno empleo, el relieve concedido al aprovechamiento y potenciación de los recursos de la Comunidad, la incorporación del criterio cualitativo del aumento de la calidad de vida y el preconditionamiento de la actividad económica por el

¹ Boletín Oficial Cortes de Castilla y León, año II, núm. 16, 7 de marzo de 1984, p. 228, I.

principio de solidaridad intrarregional —objeto de incomprensible omisión, según vimos, en el preámbulo y en el título preliminar del Estatuto— y que tiene puntual referencia en el desarrollo de las provincias y zonas más deprimidas y en el otorgamiento de especial atención a la agricultura, la ganadería y las zonas de montaña. Objetivos, estos últimos que, a pesar de las similitudes con el artículo 130 de la Constitución, hay que considerar plenamente adecuados a los condicionantes que impone la infraestructura económica de Castilla y León. Según puede observarse, el planteamiento es muy esquemático: cuatro puntos de referencia materializan los principios y en ellos se compendia una apretada y ponderada síntesis que incorpora las variables de política económica con sensible acierto, en cuanto que a la brevedad une la jerarquía en los principios y la incorporación de aspectos cualitativos que dan un incuestionable matiz social a los criterios que contiene. Únicamente hay un aspecto que relativiza los valores que concurren en el precepto: su frialdad. El artículo 32 del Estatuto de Castilla y León es un magnífico ejercicio académico, pero el ciudadano asentado en la Comunidad castellano-leonesa que se acerque al Estatuto para ver las perspectivas que le ofrece la nueva institución, se encuentra con unos conceptos excesivamente abstractos que no le permiten captar, con facilidad, la funcionalidad de la Comunidad Autónoma, y que, incluso, incorporan el riesgo de conectar los objetivos de la Comunidad Autónoma con habituales y desacreditados tópicos económicos: el pleno empleo, atención prioritaria a las zonas deprimidas, desarrollo de sectores económicos, particular atención a la agricultura y a la ganadería. El tenor literal del precepto está conceptualizado en exceso y carece de la precisa pedagogía para poder ser captado por la comunidad social a que va dirigido o que, en otras palabras, es su última destinataria. Incluso, se puede temer que la técnica conceptual pueda facilitar más el incremento del escepticismo que el aumento de las ilusiones y la identificación con los presupuestos organizativos y funcionales de la Comunidad Autónoma.

En exoneración de los componentes negativos expuestos, hay que aportar el dato de que los principios de política económica contenidos en el Estatuto no podían marginarse de la tónica general que orienta esta norma: la esquemática sumariada, temerosa de que la sociedad castellano-leonesa complique los esquemas organizativos y operativos propios de los tradicionales valores burocráticos y, en consecuencia, temerosa del mismo hecho autónomo. Desde estas premisas, los valores positivos, como el del artículo en comentario, pueden tener, a lo sumo y en admirable contraste con otros preceptos estatutarios, calidad académica, pero no derivar hacia el «desviacionismo» que implicaría que, además pudieran tener una incómoda implicación social, asistemática con relación a otros artículos de Estatuto y de difícil asimilación desde la perspectiva institucional de reservas ante unas posibles estructuras sociales dinámicas.

Sin embargo, desde el posibilismo y el voluntarismo con los que hay que acoger la interpretación de toda norma jurídica, se puede estimar que el precepto en comentario permite, desde la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, que los contenidos del precepto sean perfectamente determinables y con notable precisión en su posible univoquidad, de tal manera que la acción de la Comunidad Autónoma, en la particularización de su política económica y en cualquier medida arbitrada por ésta en tal materia, puede ser valorada de modo preciso y verificar si se adecúa o no a los principios que el artículo 32 considera, con carácter imperativo, que orientarán la actuación económica de la Comunidad Autónoma. Pero también hay aquí un componente relativizador para este planteamiento: la carencia de previsión de técnicas instrumentales. Es cierto que, en el Título Tercero del Estatuto los principios de economía y hacienda conectan con componentes financieros, artículos 33 y 35; patrimoniales, artículo 34; tributarios, artículo 36; crediticios, artículos 38 y 39; presupuestarios, artículos 40 y 41; y organizativos, artículo 42, con la previsión de representantes de la Comunidad Autónoma en órganos y empresas del Estado, pero falta la importante precisión, organizativa e instrumental, concretada en el diseño de los mecanismos de programación económica, tema sobre el que no hay la más mínima referencia en el Título Tercero del Estatuto y sin cuya colaboración será harto difícil compensar las tendencias del mercado y cortar los flujos descompensatorios que desequilibran las relaciones de intercambio, tradicionalmente en perjuicio de la agricultura y la ganadería, y que incrementan y ahondan la depresión de las zonas más retrasadas del mismo modo que, si no existe una adecuada tabulación, valoración y determinación de prioridades desde la idea de programación económica, con dificultad se podrán ponderar y contrastar los objetivos de pleno empleo, aprovechamiento y potenciación de recursos y la consecución de calidad de vida, con la precisión necesaria, como para poder encontrar materialización en puntuales contenidos. La única previsión del Estatuto en materia de programación económica se concreta en el embrionario párrafo 3.º del artículo 27 que considera, dentro de las competencias de desarrollo normativo y de ejecución:

«la ordenación y planificación de la actividad económica regional en el ejercicio de las competencias asumidas en el marco del presente Estatuto».

No hay más referencias, a salvo de que el Fondo de Compensación Regional, previsto en el párrafo 2.º del precepto en comentario, fuera capaz de incorporar los contenidos de la programación económica regional, con obvia extralimitación en su contenido conceptual y operativo. El Estatuto de Autonomía de Castilla y León se sitúa, en su nivel de concreción por debajo de las precisas previsiones establecidas en el artículo 131 de la Constitución que, con mayor precisión, particulariza

en el párrafo 1.º, los objetivos de la planificación económica y, en el párrafo 2.º, diseña la base organizativa e institucional que ha de orientar la metodología que, con acierto, han incorporado algunos Estatutos de Autonomía, como el andaluz, en cuyo artículo 71, se prevé y regula la planificación económica de la Región, con la importante precisión de que se realizará con el asesoramiento y colaboración de las Corporaciones locales y de las organizaciones sindicales, empresariales y profesionales de Andalucía. Por el contrario, en el Estatuto de Castilla y León, las instituciones públicas: Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales; las parapúblicas: Cámaras y Colegios Profesionales; las privadas: asociaciones profesionales, sindicatos u organizaciones empresariales, no son ni tan siquiera aludidas en todo el texto del Estatuto y, por supuesto, permanecen ignoradas en el específico tema económico.

En contraste con lo expuesto y volviendo a operar desde la práctica institucional propiciada por la región autonómica, se puede acoger con esperanza el proyecto de la Junta de Castilla y León en la referida comunicación a las Cortes en la que, para desarrollar los enunciados principios de política económica, asume el compromiso enunciado en el siguiente párrafo:

«A tal fin este Gobierno presentará a las Cortes de Castilla y León en el presente año legislativo un plan de desarrollo regional que, atendiendo a las normas comunitarias, contemple la racionalización de las estructuras productivas y permita generar un proceso autosostenido de acumulación autóctona de capital...»².

Estos propósitos de particularización del importante instrumento programatorio, conectan también con el proceso de salvar las criticadas carencias del Estatuto, materializadas en el distanciamiento del medio social y, en este sentido, no pasa desapercibido el siguiente texto de declaración institucional, orientado hacia el objetivo de:

«enraizar profundamente en la sociedad las instituciones democráticas de autogobierno surgidas del Estatuto de Autonomía»³.

Con la finalidad de encarnar este propósito se propone:

«la participación activa de los partidos y especialmente de los grupos parlamentarios representados en la Cámara»⁴.

y, como importante complemento, declara:

² Boletín Oficial Cortes de Castilla y León, año II, núm. 16, cit., p. 228, I.

³ Boletín Oficial Cortes de Castilla y León, año II, núm. 16, cit., p. 222, II.

⁴ Boletín Oficial Cortes de Castilla y León, año II, núm. 16, cit., p. 228, II.

«las elevadas metas del progreso social, económico y cultural que se propone este Gobierno regional necesitan del esfuerzo y la colaboración de todas las fuerzas sociales de nuestro pueblo, fundamentalmente sindicatos, asociaciones empresariales, culturales y de todo tipo»⁵.

Esta convocatoria a grupos sociales organizados puede llegar a suplir, si esa participación se institucionaliza, las carencias del Estatuto y, con ello, materializar en tan trascendente incorporación el tránsito político entre los recelosos mentores del Estatuto y los responsables de la actual gestión autonómica, en cuanto valedores de una alternativa política y social a la situación precedente.

Las esperanzadoras realidades que pueden ser abiertas por estas declaraciones, aún sólo programáticas, pueden permitir que, por vía del desarrollo del Estatuto, la Comunidad Autónoma de Castilla y León incorpore los definidos esquemas que los Estatutos y la práctica regional italiana sitúan entre las premisas que deben orientar la política económica: la inserción de las organizaciones sociales en la programación⁶, la mutua interdependencia entre entes públicos⁷ y el diseño de una estructura organizativa con centros de investigación, información, seguimiento y verificación de objetivos, sabiamente orientados por la idea de integración de recursos humanos y materiales⁸.

La esperanza no permite, sin embargo, ignorar las dificultades existentes para asumir el reto de dar vitalidad a una efectiva política económica para la región castellano-leonesa, dificultades sobre cuya entidad ilustran los obstáculos operativos de las mismas regiones italianas, a pesar de su ya notable proyección temporal, a pesar de la preexistencia de propósitos, convicciones institucionales y demandas sociales, más consolidadas y de mayor entidad en sus puntos de partida. Esta problemática encuentra reflejo en la constatación doctrinal de que la política económica y social de las regiones ha estado condicionada por las dificultades de estos entes públicos para sustraerse a ser simple prolongación de la

⁵ Boletín Oficial Cortes de Castilla y León, año II, núm. 16, cit., p. 228, II.

⁶ Artículo 5.º del Estatuto de Liguria, artículo 8.º del Estatuto de Marche, artículos 5.º y 48 del Estatuto de Toscana, con particular interés del párrafo 2.º del artículo 5.º del Estatuto Toscano:

«La Región, con objeto de garantizar el carácter democrático de la programación nacional y regional en todas sus fases, asegura la participación de los entes locales y la autónoma aportación de las organizaciones sindicales de trabajadores dependientes y autónomos, de las sociedades cooperativas y de las organizaciones profesionales.»

⁷ Artículo 3.º del Estatuto de Molise.

⁸ Artículo 14 del Estatuto de Umbria, punto 2.º del Estatuto Abruzzo y artículo 45 del Estatuto de Lazio.

política económica del Estado⁹ y, en consecuencia, evitar la reproducción del esquema orgánico y operativo que orienta el modelo de la Administración central e incurrir en ambigüedades instrumentales en el diseño organizativo que pudiera neutralizar la precisa decantación de una alternativa regional a la política económica del Estado¹⁰. Aspectos que para ser evitados exigen actuar sobre dos puntos de referencia: el primero, materializado en lograr la coherencia organizativa interna, lo que exige actuar sobre la efectiva integración de medios materiales, personales e institucionales de la Comunidad Autónoma, aspectos que, desde la puntual referencia del propio Título en que se integró el precepto en comentario, demanda salvar, entre otras cosas, la ignorancia de los bienes de dominio público de la Comunidad¹¹. En segundo término, comenzar por corregir la marginación que las autonomías tienen en la normativa económica del Estado¹², propiciada por la complejidad del modelo económico pero que, demanda hacer valer la inaplazable concreción de líneas de política económica que corrijan la incuestionable inoperatividad de las medidas autoritarias centralizadas. Objetivo que, para ser logrado, obliga a la ineludible colegialidad de las relaciones Estado-Regiones en la determinación de la política económica, colegialidad que el propio artículo 131 de nuestra Constitución impone, en admirable coherencia con lo que ha sido descrito como el condicionante fisiológico de interdependencia Estado-Región¹³ que, si bien, no permite excluir el que la elección última sea centralizada —e incluso, llegar a combinar las opciones nacionales con las internacionales¹⁴— tiene que partir de mecanismos inducidos por el concurso de las regiones y con el concurso de la infraestructura administrativa y social de estos

⁹ PASTORI, G.: «Regione y agricultura alla svolta della programmazione», *Le Regioni*, núm. 2/3 (1979), p. 339.

¹⁰ MASERA, A.: «L'attività finanziaria delle regioni nell rapporto mediobanca per il 1978», *Le Regioni*, núm. 2/3 (1978), pp. 327-332; LEVIR F.: «Las relaciones Estado-Regiones en la actividad de programación económica», *Documentación Administrativa*, núm. 192 (1981), pp. 8-26, y BARBERÁ, A.: «Algunos interrogantes sobre la programación regional», *loc. cit.*, pp. 109-130.

¹¹ En contraposición de la atención otorgada a este problema en los Estatutos de Murcia, artículos 42 y 43, Extremadura, artículo 56, y en contraste con importantes masas patrimoniales necesitadas de reivindicación, como el cualificado patrimonio, entre otros, integrado por las vías pecuarias, que demanda específica particularización para ser objeto de adecuada protección y explotación.

¹² MARZONA, N.: «Regioni e attività economia», *Le Regioni*, núm. 6 (1980), páginas 1181-1183.

¹³ ENDRICI, G.: «La presenza regionale in organi statali», *Le Regioni*, núm. 5 (1979), pp. 802-803.

¹⁴ FERRELLI, N.: «Politica regionale della CEE e partizipazione delle regioni», *Le Regioni*, núm. 4 (1979), pp. 509-513; CARETTI, P.: *Ordinamento comunitario e autonomia delle regioni*, Giufre, Milano, 1979; BASSANINI, F., y CARETTI, P.: «Autonomías regionales y poderes comunitarios», *Documentación Administrativa*, núm. 191 (1981), pp. 241-260; LORENZINI, F.: «Relaciones Estado-Regiones en la programación: El caso de las políticas comunitarias», *Documentación Administrativa*, núm. 192 (1981), pp. 89-108.

entes¹⁵, propósito que exige superar los planteamientos puramente reivindicativos de las regiones y situarse en una perspectiva y en unas opciones de carácter institucional¹⁶. Con estas premisas, las frustrantes desviaciones de los objetivos a que, de modo inevitable, abocan los mecanismos centralizados autoritarios¹⁷, podrán ser corregidos y, en el peor de los casos, compartidos los errores por el conjunto de la colectividad social, sin conceder beligerancia a fenómenos de desagregación o conflicto social, desautorizados como alternativa desde la legitimación que comporta el introducir módulos democráticos participados en la particularización y desarrollo de los objetivos económicos sociales¹⁸, alternativa que obliga a diseñar nuevos esquemas, complejos en sus implicaciones, en su formulación y en su operatividad, pero que están demandados por la necesidad imperiosa, ética y estética, de dejar de hablar de crisis económica, institucional y social, sin ofrecer soluciones u ofreciendo soluciones intuitivas¹⁹, sabiendo que la actual estructura orgánico operativa, que dice asumir la responsabilidad de la política económica, está desautorizada por su probada y continua ineficacia.

Con referencia a la problemática suscitada por los desequilibrios territoriales y la figura del Fondo de Compensación Interterritorial, es importante señalar cómo la práctica totalidad de los Estatutos aprobados contienen declaraciones de principio tendentes a paliar los desequilibrios económicos entre los territorios que integran las Comunidades respectivas y conseguir así un desarrollo más armónico; sin embargo, el Estatuto de Castilla y León presenta la particularidad de ofrecer medidas específicas a través de las cuales se puede alcanzar el mencionado objetivo. Se trata de la creación de un Fondo de Compensación Regional cuya regulación se contiene en el párrafo 2 de la norma que glosamos.

En realidad es preciso reconocer que aunque se trata de una previsión excepcional, tampoco puede ser considerada como una innovación del mismo ya que tal institución, conocida con el nombre de Fondo de Compensación Interinsular, aparece regulada en el artículo 56 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

¹⁵ ENDRICI, G.: «La presenza...», cit., pp. 786 y 804-806, y CAPPELLINI, A.: «Il progettato riordino delle Camere di Commercio», *Le Regioni*, núm. 2/3 (1979), páginas 277-287.

¹⁶ CASSESE, S., y SERRANI, D.: «Regionalismo moderno: Cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia», *Le Regioni*, núm. 3 (1980), pp. 402-463.

¹⁷ ROVERSI MONACO, R.: «Le Regioni nell governo dell'economia», *Le Regioni*, núm. 1/2 (1980), pp. 15 y 28-29.

¹⁸ GIANNINI, M. S.: «Sviluppo industriale regionale: centralizzazione o decentramento», *Rivista Trimestrale di Scienza della Amministrazione*, núm. 3/4 (1979), pp. 13-29.

¹⁹ GIANNINI, M. S.: «Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione», cit., p. 745.

La regulación del Fondo de Compensación Regional que establece el precepto del Estatuto adolece de imprecisión hasta el punto de que su propia creación es potestativa, a diferencia de lo que sucede con el Estatuto de Canarias donde se establece su carácter vinculante.

Si políticamente se estima conveniente su constitución, entendemos que será necesaria una Ley de las Cortes de Castilla y León que regule aspectos tan importantes del Fondo como los beneficiarios, los recursos con que se va a nutrir y los criterios de distribución, aspectos todos ellos silenciados por el Estatuto. Su puesta en marcha requerirá una Ley de la Comunidad, paralela a la del Fondo de Compensación Interterritorial en el ámbito del Estado.

Una vez regulados estos extremos, el Fondo deberá figurar en el presupuesto de la Comunidad en base al principio de universalidad presupuestaria que establecen el artículo 21.1 de la LOFCA y el artículo 140.1 del Estatuto.

Por el contrario sí se precisa en el precepto del Estatuto el destino de los recursos del Fondo mediante una remisión a la norma correspondiente de la LOFCA; en él se dispone que se destinará a gastos de inversión en los términos previstos en el artículo 16.2 de la Ley mencionada. De acuerdo con esta norma «las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial recibidas deberán destinarse a financiar proyectos de carácter local, comarcal, provincial o regional de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural, transportes y comunicaciones y en general, aquellas inversiones que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de los mismos».

En términos similares se expresa el artículo 6 de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial.

Creemos que no presenta duda alguna el hecho de que los proyectos concretos que enumera la LOFCA lo son simplemente a título ejemplificativo por lo que no existirá vinculación jurídica alguna para la futura norma de la Comunidad que regule el Fondo de Compensación Regional. Únicamente se requerirá que las dotaciones del Fondo se destinen a gastos de inversión pudiendo fijar libremente la Comunidad los sectores concretos en que deberá actuar.

Concluimos las consideraciones expuestas sobre el Fondo con la indicación de que nos mostramos escépticos ante su operatividad real en el supuesto de que los órganos regionales competentes opten por su constitución. Cabalmente su creación puede originar una autolimitación importante, si no jurídica sí desde luego política, de la autonomía financiera regional en la vertiente de gasto público. Los mismos objetivos que persigue este Fondo pensamos que pueden ser alcanzados mediante una adecuada asignación de los gastos regionales hacia zonas menos desarrolladas económicamente y a través de la concreción de proyectos de in-

versión que se financien con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial que forzosamente están destinados a cumplir el mismo fin por mandato legal (art. 16.1 de la LOFCA).

Como veremos en el comentario al artículo siguiente, la autonomía regional en el gasto público es tan amplia que, prácticamente, las Comunidades no están sujetas a más limitaciones que a cumplir los principios establecidos en el artículo 31.2 de la Constitución. Principios que, como es sabido, afectan a todos los entes públicos en general.

ARTICULO 33

ARTICULO 33. Autonomía financiera *

1. La Comunidad, dentro de los principios de coordinación con las Haciendas estatal y local y de solidaridad entre todos los españoles, tiene autonomía financiera y patrimonio propio, de acuerdo con la Constitución, el presente Estatuto y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

2. La Comunidad y las Instituciones que la componen gozan de idéntico tratamiento fiscal que el establecido por las leyes para el Estado.

El presente artículo lleva por título «Autonomía financiera», pero hay que comenzar advirtiéndolo que en sus dos párrafos se regulan sendas cuestiones que en realidad nada tienen en común. En el primero se contempla la autonomía financiera de la Comunidad y, en el segundo, se establece la equiparación, a efectos tributarios, de la Comunidad castellano-leonesa y el Estado. Buena prueba de que nos encontramos ante cuestiones ajenas entre sí la constituye el hecho de que la mayoría de los Estatutos dedican a regular ambas materias preceptos totalmente independientes¹; aunque tampoco faltan algunos que, como el que comentamos, abordan ambas cuestiones en el mismo artículo².

Entendemos que es más correcto el criterio que siguen los Estatutos aludidos en primer lugar porque la autonomía financiera de un ente público es independiente del hecho de que tal ente pueda ser sujeto

* Autor del comentario: José Luis Muñoz del Castillo.

¹ Así sucede con el Estatuto de Galicia en sus artículos 42 y 50, artículos 54 y 61 del de Andalucía, artículos 42 y 51 del de Asturias, artículos 44 y 50 del de Cantabria, artículos 32 y 38 del de La Rioja, artículos 40 y 50 del de Murcia y artículos 51 y 58 del de Madrid, entre otros.

² Este es el criterio que siguen, entre otros, los Estatutos de Valencia (art. 48), Castilla-La Mancha (art. 42) y Baleares (art. 54).

pasivo de un tributo creado por otro ente público en base al poder tributario que le otorgan las leyes e, incluso, de la circunstancia de que tenga reconocidas mayor o menor número de exenciones tributarias.

Así pues, de acuerdo con lo expuesto, abordaremos el comentario de ambas normas separadamente aludiendo en primer término a la autonomía financiera de la Comunidad para pasar seguidamente a comentar el párrafo 2.º del precepto.

Como punto de partida se debe advertir que la norma que glosamos incurre en una incorrección de cierto relieve al disponer que la Comunidad tiene autonomía financiera y patrimonio propio. Fácilmente se aprecia que se trata de una redundancia ya que la autonomía financiera en sus niveles inferiores va más allá, como después veremos, de la simple posibilidad de ser titular de un patrimonio y de su administración. Otros entes públicos a los que no se atribuye autonomía financiera, al menos en el sentido que tiene este término en relación con los entes territoriales, están autorizados a disponer de su patrimonio propio, así acontece, por ejemplo, con los Organismos autónomos del Estado; el artículo 2 de su Ley reguladora de 26 de diciembre de 1958, comienza conceptuándolos, únicamente en lo que aquí interesa, como entidades de Derecho público creadas por la Ley, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Con mayor corrección tratan esta cuestión otros Estatutos al disponer que la respectiva Comunidad contará con Hacienda y Patrimonio propios, definiendo a continuación qué entienden por ambos conceptos³.

Se puede afirmar que estos Estatutos configuran la Hacienda de la Comunidad en un sentido dinámico al incluir únicamente en la misma los ingresos de que disponen y, consecuentemente, no integran en ella los institutos jurídicos de los que proceden tales rendimientos⁴, pasando posteriormente a definir alguno de estos institutos, como sucede concretamente con el patrimonio regional; sin embargo, tal calificación presenta como aspecto susceptible de crítica el hecho de que no engloben en la Hacienda regional las obligaciones a que deben hacer frente las respectivas Comunidades. Esta concepción de la Hacienda parece encontrar refrendo en otros sectores de nuestro ordenamiento positivo, así la Ley General Presupuestaria en su artículo 2 dispone que «la Hacienda Pública, a los efectos de esta Ley, está constiuída por el conjunto de los derechos y de obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al Estado o a sus Organismos autónomos», delimitando en

³ Artículo 54 del Estatuto de Andalucía, artículo 48 del Estatuto de Valencia y artículo 51 del Estatuto de Madrid.

⁴ Sobre tal distinción véase especialmente SAINZ DE BUJANDA, F.: *Sistema de Derecho Financiero*, vol. I, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1977, pp. 478 y ss. En relación con el Patrimonio del Estado y los ingresos patrimoniales, BAYONA DE PEROGORDO, J. J.: *El Patrimonio del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1977, p. 351.

ulteriores preceptos en qué consisten los derechos y obligaciones de contenido económico.

Lo que la norma que comentamos del Estatuto trata de significar es que la Hacienda de Castilla-León constituye una competencia exclusiva de la Comunidad tal como prevé el artículo 26.1.22 del propio Estatuto y, en consecuencia, es ella la que asume sobre la misma las potestades normativas y de gestión.

Entrando ya en el propio concepto de autonomía financiera es preciso comenzar afirmando que no existe en la doctrina una concepción única, ni siquiera mayoritaria sobre el mismo⁵; se puede afirmar que cada una de las concepciones que se mantienen responde a un grado de intensidad distinto en su conformación.

Mayor interés y utilidad reviste perfilar la autonomía financiera regional a través del análisis de los distintos poderes y facultades que, en el ámbito jurídico-financiero, otorga a estos entes nuestro ordenamiento. Con esta finalidad examinaremos en primer término las normas constitucionales y seguidamente las que han desarrollado tales previsiones.

Como expusimos en las páginas introductorias al presente título del Estatuto, el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas aparece declarado expresamente en el artículo 156.1 de la Constitución, como consecuencia del derecho a la autonomía que consagra el artículo 2 de la misma norma fundamental. No es necesario insistir, pues ya se ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones, que la autonomía financiera constituye presupuesto necesario e insoslayable de la autonomía política⁶.

Inmediatamente se debe indicar que la autonomía financiera que la Constitución reconoce a estos entes no debe ser entendida en términos absolutos, ya que el propio precepto constitucional la limita y garantiza a la vez, en base a la aplicación de otros dos principios: coordinación con la Hacienda del Estado y solidaridad entre todos los españoles.

En relación con ambos principios simplemente indicar en este momento que la coordinación afecta a la totalidad de la actividad financiera desplegada por estos entes y que quizá se trata de uno de los aspectos que peor han sido regulados por la LOFCA; a título de ejemplo véanse las consideraciones que se realizan sobre este aspecto en el comentario

⁵ Un análisis de las distintas posiciones mantenidas por la doctrina italiana puede verse en nuestro trabajo realizado en colaboración con VEGA HERRERO, M.: «El reparto de las competencias financieras en Italia: la financiación de las regiones», *Documentación Administrativa*, núm. 181 (1979), pp. 9-12. En la nuestra, sin ánimo de exhaustividad, MARTÍN QUERALT, J.: «La institucionalización de la Hacienda en los futuros Estatutos de autonomía», *ob. cit.*, pp. 120 y ss., y CAZORLA PRIETO, L. M.: «Poder tributario y Estado contemporáneo», *ob. cit.*, pp. 233 y ss.

⁶ Cfr. CALVO ORTEGA, R.: «La financiación de las regiones», *ob. cit.*, p. 455, y la doctrina allí recogida.

al artículo 38 de este Estatuto⁷. El principio de solidaridad se actúa fundamentalmente, aunque no de forma exclusiva, a través del Fondo de Compensación Interterritorial.

Atendiendo a otros preceptos de la Constitución es posible lograr mayor precisión en la delimitación, en cuanto su alcance y contenido, del principio de autonomía financiera regional. En efecto el artículo 157.1 contempla la vertiente de los ingresos regionales y una simple lectura del mismo permite apreciar claramente que en principio estamos en presencia de una autonomía verdaderamente amplia ya que se enumeran como recursos todos los posibles ingresos de cualquier Hacienda pública; además, una interpretación sistemática de los artículos 157.1.b) y 133.2, ambos de la Constitución, permite llegar a la conclusión de que las Comunidades Autónomas aparecen dotadas de poder tributario, lo que en definitiva significa, como se razonaba en el comentario introductorio al presente título del Estatuto, que estos entes tienen atribuido poder normativo en materia tributaria y, por tanto, pueden crear sus propios tributos.

En cuanto al segundo aspecto que conforma la actividad financiera, el gasto regional, la autonomía de las Comunidades Autónomas es mucho más amplia en la medida que no aparece recortada por ningún límite específico. Son aplicables, con carácter general, los principios que proclama el artículo 31.2 de la Constitución: «el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderá a los criterios de eficacia y economía». Del precepto transcrito se desprende con toda claridad que son tres los principios que deben presidir el destino de los gastos que realicen todos los entes públicos, y por tanto también las regiones: justicia, eficiencia y economía.

La LOFCA permite concretar en mayor medida la autonomía financiera regional que, como hemos visto, proclama y diseña la Constitución. Debe advertirse de entrada que esta Ley no establece limitación alguna en relación con los gastos regionales, por lo que la autonomía en este ámbito sigue siendo muy extensa. Unicamente el artículo 21 establece los principios presupuestarios de anualidad y universalidad, reiterados en el artículo 40 del propio Estatuto, y en el artículo 22 el control por parte del Tribunal de Cuentas. Además en este aspecto la Ley de 29 de julio de 1983, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, en su artículo 50 establece un control interno a cargo de la Intervención General dependiente de la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio de la Comunidad; sin embargo, se estima que tales controles no suponen

⁷ Consideraciones mucho más amplias sobre el concepto y operatividad de este principio pueden verse en VEGA HERRERO, M.: «El principio de coordinación financiera en la Hacienda regional», inédito, comunicación presentada a las VII Jornadas de la Dirección General de lo Contencioso del Estado. En la doctrina extranjera, con amplias referencias al Derecho Comparado, ANASTOPOULOS, J.: «Les aspects financiers du fédéralisme», *ob. cit.*, pp. 333 y ss.

un menoscabo de la autonomía financiera regional en la vertiente del gasto; en contra de lo que podría pensarse fortalecen el citado principio ya que garantizan que las decisiones adoptadas por las Cortes de Castilla y León a través de la aprobación del Presupuesto sean ejecutadas correctamente.

En la materia relativa a los ingresos regionales la autonomía que consagra la LOFCA es asimismo generosa. Como argumentos fundamentales que avalan esta conclusión cabe citar los siguientes: en primer lugar, porque al regular los impuestos propios de las regiones no enumera los impuestos de que se trata ni, en consecuencia, regula los elementos esenciales; en segundo término, porque los impuestos cedidos por el Estado son importantes, incluyéndose dos, el Impuesto sobre el Patrimonio Neto y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, que por su carácter personal no se consideran idóneos para tal cesión; en tercer lugar, porque el artículo 12 de la Ley admite que las regiones establezcan recargos sobre los impuestos del Estado, tanto cedidos como no cedidos, y no se especifica la cuantía máxima de los mismos; finalmente porque el artículo 13 establece un porcentaje de participación, también sin precisar cuantía, en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos.

En definitiva, creemos que las consideraciones expuestas a lo largo de estas páginas confirman claramente la conclusión de que la autonomía financiera de las regiones españolas es realmente amplia, no sólo por la variedad e importancia cuantitativa de los recursos con que se las dota sino, sobre todo, por los amplios poderes normativos y administrativos que tienen reconocidos sobre los mismos.

Esta situación contrasta con la que se encuentran las regiones en otros países europeos próximos al nuestro. En efecto, las regiones francesas e italianas tienen muy mermada su autonomía financiera fundamentalmente en la vertiente de los ingresos tributarios. En Francia los recursos tributarios de estos entes se limitan a la tasa sobre el permiso de conducir y a ciertos recargos sobre impuestos estatales y locales. La Ley de 5 de julio de 1972, sobre creación y organización de las regiones francesas, establecía además un límite importante: el total de los recursos tributarios que cada región podía percibirse limitaba a 25 francos por habitante inscrito en la circunscripción en el último censo general⁸.

En el caso italiano la autonomía financiera regional, desde la óptica de los tributos regionales, también aparece bastante recortada. Únicamente son cuatro los tributos regionales: el impuesto sobre las concesiones estatales de los bienes que integran el dominio y el patrimonio indisponible, la tasa sobre las concesiones regionales, la tasa de circula-

⁸ AGUIRRE DE LA HOZ, J.: *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1980, pp. 38-39. En esta obra existen referencias a otros países.

ción y la tasa por ocupación de espacios y superficies públicas. La gestión de estos tributos corresponde al Estado⁹.

Conforme adelantábamos al comienzo del comentario a este precepto, el párrafo segundo del mismo establece la total equiparación de la Comunidad Autónoma, a efectos tributarios, respecto al Estado.

Esta norma encuentra refrendo en el artículo 2.3 de la LOFCA: «Las Comunidades Autónomas gozarán del tratamiento fiscal que la Ley establezca para el Estado»; contemplándose también en la práctica totalidad de los Estatutos.

Debemos reseñar que la equiparación establecida lo es en el «tratamiento fiscal» por lo que, como afirman A. Pérez Moreno y otros, «se está haciendo referencia a la posición jurídica que las leyes tributarias establecen, en relación con cada tributo, para los Poderes Públicos y en concreto, para el Estado, con el cual pretende el Estatuto equiparar a la Comunidad Autónoma»¹⁰. Compartimos la opinión expuesta a pesar de que una interpretación literal del precepto podría llevar a otras conclusiones en la medida en que el término «fiscal», como es sabido, abarca un ámbito mucho más amplio que el estrictamente tributario.

Empleando el mismo criterio de interpretación puede afirmarse que el legislador está pensando en un régimen tributario favorable en cuanto utiliza el término «gozan». Se trata, en definitiva, de declarar aplicables a las Comunidades Autónomas las exenciones y los beneficios tributarios en general, que establecen las leyes reguladoras de los distintos tributos a favor del Estado. En este sentido se puede afirmar que buen número de leyes propias de cada impuesto establecen exenciones totales cuando el respectivo hecho imponible es realizado por el Estado u otro ente público¹¹. Tales beneficios se han tratado de justificar en base al principio constitucional tributario de capacidad contributiva, entendiendo que estos entes no exteriorizan capacidad contributiva alguna en la medida en que toda su riqueza está dirigida a la consecución de fines públicos¹².

Analizando comparativamente la norma que comentamos del Estatuto con las similares recogidas en otros se advierte una diferencia de interés. La LOFCA y la mayor parte de los Estatutos de Autonomía hacen

⁹ Un análisis más amplio de la actividad financiera regional en Italia, puede verse en nuestro trabajo realizado en colaboración con VEGA HERRERO, M.: «El reparto de las competencias financieras en Italia: la financiación de las regiones», *ob. cit.*, pp. 7 y ss.

¹⁰ *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1981, p. 305.

¹¹ Véase, a título de ejemplo, el artículo 5 de la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades. Debe indicarse que la exención en este impuesto no alcanza a los rendimientos sujetos a retención.

¹² Este y otros argumentos se desarrollan en el trabajo de VEGA HERRERO, M.: «El Estado como sujeto pasivo de obligaciones tributarias», *Hacienda Pública Española*, núm. 54 (1978), pp. 290 y ss.

referencia simplemente a las Comunidades Autónomas; por el contrario, el nuestro incluye junto a la Comunidad de Castilla y León, las Instituciones que la componen, situación que puede suscitar alguna duda interpretativa. Parece que el precepto trata de ampliar su ámbito de aplicación ya que si el término institución se emplea en el sentido que lo hace el artículo 8 del Estatuto, es decir, las Cortes, el Presidente de la Junta y la Junta de Castilla y León se está incurriendo en una redundancia puesto que tales órganos carecen de personalidad jurídica y es la propia Comunidad de Castilla y León la que actúa cuando opera uno de ellos.

De cualquier forma entendemos baldío el posible intento de ensanchar la aplicación de beneficios tributarios pues, como hemos reiterado en varias ocasiones, la LOFCA es de aplicación general y debe interpretarse armónicamente con los respectivos Estatutos.

Concluimos el comentario al precepto con la indicación de que para determinar los beneficios tributarios y su extensión es necesario acudir a las leyes propias de los distintos impuestos. Las publicadas con posterioridad a la Constitución contemplan expresamente los beneficios que se conceden a las Comunidades Autónomas.

ARTICULO 34 *

ARTICULO 34. Patrimonio

1. El patrimonio de la Comunidad está integrado por:
Los bienes y derechos pertenecientes al Consejo General de Castilla y León, existentes en el momento de producirse la extinción del correspondiente régimen autonómico.
Los bienes y derechos afectos a competencias y servicios transferidos a la Comunidad.
Los bienes y derechos que la Comunidad adquiriera por cualquier título jurídico.
2. El régimen jurídico, administración y conservación del patrimonio de la Comunidad se regularán por Ley de la misma y en el marco de la legislación básica del Estado.

Contempla este precepto del Estatuto el patrimonio de la Comunidad. En su primer párrafo menciona los bienes que lo constituyen y, en el segundo, se establece que el régimen jurídico de este patrimonio deberá regularse por Ley de la Comunidad o, lo que es igual, mediante Ley de las Cortes de Castilla y León. Analizaremos ambas cuestiones de forma separada.

Como punto de partida en el estudio del patrimonio de la Comunidad es importante advertir que esta expresión no es siempre empleada por el legislador en un sentido unívoco. En efecto, basta comparar el artículo 5.2 de la LOFCA y el artículo 34 del Estatuto para comprender inmediatamente que con los mismos términos se está aludiendo a cosas distintas.

El citado precepto de la LOFCA configura el patrimonio de las Comunidades Autónomas como aquél que está constituido por los bienes

* Autor del comentario: José Luis Muñoz del Castillo.

de su propiedad, así como por los derechos reales o personales de que sea titular, susceptibles de valoración económica, siempre que unos u otros no se hallen afectos al uso o al servicio público.

El Estatuto, por el contrario, integra en el patrimonio regional todos los bienes de que sea titular la Comunidad Autónoma, con independencia de que se encuentren o no afectos a los servicios públicos.

La interpretación de las aludidas normas debe efectuarse con arreglo a la teleología perseguida por cada una de ellas que es netamente distinta. La primera trata de delimitar el patrimonio de la Comunidad con la finalidad de concretar el concepto jurídico-financiero de los ingresos patrimoniales; mientras que en el precepto del Estatuto se contiene un concepto de patrimonio similar, aunque con importantes diferencias, al que de esta institución se mantiene en el ámbito jurídico privado; se configuraría así el patrimonio como el conjunto de bienes, en sentido amplio, de que dispone un ente público, la región, en el caso que nos ocupa¹.

En base a lo expuesto entendemos que, desde la perspectiva de los ingresos que generan los bienes de que es titular un ente público, es preciso distinguir los bienes patrimoniales de los demaniales. En efecto, como ha escrito el profesor Sainz de Bujanda: «los bienes legalmente calificados como patrimoniales generan —o son, al menos, susceptibles de generar— ingresos de esa misma naturaleza (verbigracia: precios obtenidos por la venta de los bienes, rentas derivadas de su arriendo o beneficios extraídos de su explotación), en tanto que los bienes de dominio público procuran a la Administración una utilidad directa merced a su inmediata adscripción a los servicios públicos, y si eventualmente son fuente de ingresos, éstos tienen por lo general una filiación tributaria, es decir, son ingresos tributarios (verbigracia: tasas en las que el hecho imponible consiste en la utilización del dominio público, como prevé el artículo 26.1 de la Ley general tributaria)»².

Así pues, se debe concluir que los artículos 34 y 35 de nuestro Estatuto emplean la expresión patrimonio de la Comunidad con un contenido diferente y, por tanto, con un sentido y alcance distintos. El primero alude al patrimonio como comprensivo de la totalidad de los bienes cuya titularidad corresponde a la Comunidad de Castilla y León; por el contrario, el segundo, utiliza el mismo término para designar exclusivamente los bienes patrimoniales en sentido estricto que, como se ha indicado, son fuente de los denominados ingresos patrimoniales.

¹ Un análisis de los distintos conceptos que de esta institución se han mantenido en la doctrina puede verse en el estudio monográfico de BAYONA DE PEROGORDO, J. J.: «El Patrimonio del Estado», *ob. cit.*, pp. 11 y ss.

El artículo 1 de la Ley de 7 diciembre de 1981, reguladora del Patrimonio de la Generalidad de Cataluña, dispone: «El Patrimonio de la Generalidad de Cataluña está constituido por todos los bienes y derechos que le pertenecen por cualquier título.»

² «Lecciones de Derecho Financiero», *ob. cit.*, p. 131.

Veamos seguidamente los bienes que integran el patrimonio de la Comunidad de acuerdo con lo que establece el párrafo 1.º del precepto que comentamos; sin embargo, conviene indicar previamente que los distintos apartados de que consta la norma utilizan la locución «bienes y derechos», distinción técnicamente no muy acertada en la medida en que con arreglo a lo dispuesto en los artículos 333 y 334 del Código Civil los derechos son bienes.

En primer término se declara que integran el patrimonio de la Comunidad los bienes y derechos pertenecientes al Consejo General de Castilla y León, existentes en el momento de producirse la extinción del correspondiente régimen autonómico. Conforme a esta norma pasan a formar parte del patrimonio de la Comunidad la totalidad de los bienes del Consejo General de Castilla y León, ya hubiesen sido transferidos por el Estado o adquiridos por cualquier otro título jurídico³. Como es sabido, el mencionado Consejo General fue creado por el Real Decreto-Ley 20/1978, de 13 de junio, y su extinción se ha producido en virtud de las previsiones contenidas en la disposición transitoria 1.ª del Estatuto.

Un segundo bloque de bienes que integran el patrimonio de la Comunidad está constituido por los afectos a competencias y servicios transferidos a la Comunidad. Tales transferencias se operan mediante acuerdo de la Comisión Mixta paritaria prevista en la disposición transitoria 3.ª del Estatuto, la cual lo eleva al Gobierno para su aprobación mediante Real Decreto que determina los servicios y los elementos personales y materiales afectos que se transfieren⁴.

Por esta vía se va a producir un enriquecimiento importante del patrimonio regional, ya que por medio de los Estatutos se altera la titularidad de los bienes. En efecto, como ha escrito el profesor Albiñana: «Bien pudo mantenerse que tales bienes continúan siendo de dominio público del Estado en cuanto no estén “afectados” a los servicios públicos transferidos a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de su incorporación al Patrimonio del Estado cuando por dichas entidades territoriales se acuerde la “desafectación” de los mismos»⁵; creemos que, desde una perspectiva de «lege ferenda», la transferencia de bienes afectos

³ La cesión de bienes por parte del Estado a los Entes Preautonómicos aparecía prevista en el artículo 13 de la Ley 32/1981, de 10 de julio, que establecía el régimen presupuestario y patrimonial de los Entes citados.

⁴ Un análisis de los criterios que deben presidir las transferencias de bienes por parte del Estado a las Comunidades Autónomas puede verse en el trabajo de SIMÓN ACOSTA, E.: «Apuntes sobre el patrimonio regional», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 1 (1979), pp. 237 y ss.

En el artículo 18.2.e) de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, se dispone que los Reales Decretos de traspaso de servicios deberán contener, entre otros aspectos, un inventario detallado de los bienes, derechos y obligaciones de la Administración del Estado que se transfieren, con especificación de los datos que permitan la correcta identificación de los bienes inmuebles.

⁵ «La financiación de las Comunidades Autónomas vasca y catalana», *ob. cit.*, pp. 41-42.

a servicios públicos asumidos por las Comunidades podría no implicar un cambio en la titularidad dominical del bien como ha sucedido, circunstancia que, a su vez, comportará un trato discriminatorio entre las distintas Comunidades.

Finalmente, la norma que comentamos prevé que forman parte del patrimonio de la Comunidad los bienes que ésta adquiera por cualquier título jurídico. Estamos en presencia de una fórmula amplia que engloba las dos mencionadas con anterioridad ya que el título de adquisición de los bienes que pertenecían al Consejo General de Castilla y León y de los transferidos deriva de la Ley.

En definitiva, se puede afirmar que el patrimonio de la Comunidad está constituido por todos los bienes que haya adquirido o adquiera en el futuro, por cualquier título⁶.

El párrafo 2 del precepto en examen viene a disponer que el régimen jurídico del patrimonio de la Comunidad se regulará por Ley de las Cortes de Castilla y León. Esta norma prácticamente reproduce el artículo 17.e) de la LOFCA, con la diferencia de que el primero atribuye a la competencia del Parlamento la regulación de este instituto jurídico.

Entendemos que la norma del Estatuto, aunque está aprobado por una Ley Orgánica, contiene una reserva de Ley regional para la regulación del patrimonio, en la medida en que lo preceptuado en él es indisponible para las Cortes de la Comunidad; es sabido que la reforma del Estatuto requiere necesariamente la aprobación de la propuesta por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica (art. 43).

Una segunda observación que debemos efectuar en relación con el precepto que analizamos consiste en precisar si la futura Ley de la Comunidad que regule el patrimonio debe contemplar exclusivamente los bienes patrimoniales o, por el contrario, también los demaniales. La norma estatutaria no aclara esta cuestión pero a la vista de la enumeración de los bienes que integran el patrimonio de la Comunidad realizada en el párrafo 1.º en el sentido de incluir en él unos y otros, hemos de concluir que deberá abarcar la normativización de los dos⁷; no obstante,

Es interesante resaltar a este respecto la ambigüedad del artículo 7.3 de la Ley de 7 de diciembre de 1981, reguladora del Patrimonio de la Generalidad de Cataluña, donde se establece que «la desafectación de los bienes transferidos del Estado a la Generalidad se debe hacer de acuerdo con lo establecido por las leyes»; sin embargo esta norma no se desarrolla en el Reglamento para la ejecución de la Ley, aprobado por Decreto de 14 de julio de 1983. De los artículos 6, 29 y 30 del Reglamento parece desprenderse que, en todo caso, la desafectación de los bienes compete al Parlamento de Cataluña.

⁶ Una sistematización de las distintas formas de adquisición de bienes por parte del Estado puede verse en la monografía de RAYONA DE PEROGORDO, J. J.: «El Patrimonio del Estado», *ob. cit.*, pp. 242 y ss.

⁷ Así lo hace la Ley de 7 de diciembre de 1981, reguladora del Patrimonio de la Generalidad de Cataluña. En el Estatuto de Asturias (art. 43), al igual que en el de Extremadura (art. 56), se alude expresamente a los bienes patrimoniales y de dominio público.

en algunos Estatutos como el del País Vasco (art. 43) y el de Castilla-La Mancha (art. 43), parece aludirse a dos conceptos distintos de patrimonio: uno amplio y otro estricto, en este último se integrarían exclusivamente los bienes patrimoniales y solamente estos últimos serán objeto de regulación por Ley de la Comunidad respectiva. Tal conclusión la apoyamos en el hecho de que los mencionados Estatutos emplean términos diferentes («patrimonio» y «Patrimonio») en los citados preceptos.

Esta regulación debe hacerse en el marco de la legislación básica del Estado lo que induce a pensar en una futura Ley estatal que normativice el patrimonio de los entes públicos; sin embargo, esta previsión no es acorde con lo establecido en el artículo 132 de la Constitución donde, como es bien sabido, se prevén normas distintas para los bienes demaniales y para los patrimoniales.

ARTICULO 35

ARTICULO 35. Recursos financieros *

1. La Hacienda de la Comunidad estará constituida por:

1.º Los rendimientos y productos de su patrimonio y demás de Derecho privado.

2.º Los rendimientos procedentes de los impuestos.

3.º Los rendimientos de las tasas sobre la utilización de su dominio público, la prestación por la Comunidad de un servicio público o la realización de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo.

4.º Las contribuciones especiales que establezca en el ámbito de sus competencias.

5.º Los rendimientos de los tributos cedidos por el Estado, especificados en la Disposición adicional primera, y todos aquellos cuya cesión sea aprobada por las Cortes Generales.

6.º Los recargos que pudieran establecerse sobre impuestos estatales.

7.º Un porcentaje de participación en los ingresos del Estado.

8.º Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial.

9.º Otras asignaciones que se establezcan con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

10.º El producto de las operaciones de emisión de deuda pública y de crédito.

11.º Las multas y sanciones impuestas en el ámbito de sus competencias.

2. La regulación de la Hacienda de la Comunidad se realizará de conformidad con lo establecido en este Estatuto y en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

La norma que comentamos alude a dos cuestiones distintas en los dos párrafos de que consta. En el primero se enumeran los diversos recursos

* Autor del comentario: José Luis Muñoz del Castillo.

que integran la Hacienda de la Comunidad y, en el segundo, se establecen las directrices fundamentales de su régimen jurídico.

Invirtiendo en este comentario el orden de la norma, es preciso indicar que en la segunda parte del precepto se viene a disponer que la Hacienda de la Comunidad, competencia exclusiva de la misma de acuerdo con el artículo 26.1.22 del propio Estatuto, se regulará según lo establecido en la LOFCA y en el Estatuto de Autonomía. Esta previsión es acorde con la disposición final de la LOFCA: «Las normas de esta Ley serán aplicables a todas las Comunidades Autónomas, debiendo interpretarse armónicamente con las normas contenidas en los respectivos Estatutos».

Sobre la problemática que suscita el régimen jurídico de la actividad financiera regional, y no sólo el de su Hacienda como parece indicar el precepto, nos permitimos hacer una remisión a las consideraciones efectuadas en el comentario introductorio al Título III del Estatuto.

El párrafo 1.º del precepto que comentamos trata de describir los elementos que componen la Hacienda de la Comunidad; sin embargo se debe advertir que en realidad lo que hace la norma es enumerar una parte de la misma, es decir, los ingresos. A diferencia del nuestro, criterio que por otra parte sigue la mayoría, otros Estatutos con mayor precisión aluden a los recursos de la respectiva Comunidad Autónoma¹.

Antes de abordar el comentario de los distintos ingresos que enumera el precepto es necesario efectuar dos precisiones: en primer lugar, que la norma en examen reproduce prácticamente el artículo 157.1 de la Constitución que a su vez se reitera, con diferencias importantes en cuyo análisis no podemos entrar aquí, en el artículo 4 de la LOFCA; y, en segundo término, que no todos los ingresos que menciona la norma van a ser objeto de análisis detenido, pues algunos aparecen regulados en otros preceptos específicos del Estatuto; así ocurre, por ejemplo, con los ingresos derivados del crédito y del patrimonio de la Comunidad.

En las páginas introductorias al presente Título del Estatuto ya se indicaba que el constituyente español había optado por un sistema mixto en la financiación de las Comunidades Autónomas; no obstante, este sistema responde a una lógica y coherencia internas que aparecían puestas claramente de manifiesto en la exposición de motivos del Proyecto de la LOFCA remitido por el Gobierno: «A este respecto, el conjunto de los recursos de las Comunidades Autónomas puede ordenarse en tres grupos de naturaleza diferenciada. En primer lugar se sitúan los ingresos de Derecho privado procedentes de su patrimonio y de las operaciones de crédito que pudieran concertar. El segundo grupo de recursos es el constituido por la aportación del Estado en forma de transferencia o como impuestos estatales cuya recaudación se haya cedido a la Comunidad. Finalmente se sitúan los recursos que proceden de la propia

¹ Así sucede con los Estatutos de Canarias (art. 48) y La Rioja (art. 34).

capacidad impositiva de la Comunidad bajo la forma de recargos sobre las exacciones o tributos propios.

Si se exceptúa el crédito..., es evidente que son el segundo y el tercer grupo de ingresos los que constituyen las fuentes de financiación fundamentales. Su articulación responde a la idea de que los recursos que tienen su origen en el Presupuesto del Estado cubran estrictamente el coste medio de los servicios que éste hubiese transferido a la Comunidad Autónoma de que se trate. Más allá de este punto deberá entrar en funcionamiento el tercer grupo de ingresos —recargos e impuestos propios— para sufragar cualquier ampliación o mejora en los servicios públicos asumidos por la Comunidad, de acuerdo con las opciones políticas de sus habitantes».

Concluimos esta amplia transcripción de la exposición de motivos del Proyecto de Ley con la advertencia de que la LOFCA, conforme se desprende fundamentalmente de su artículo 4, configura otros dos ingresos como no generales en el sentido de que no todas las Comunidades Autónomas deben gozar de su disposición. Se trata de las asignaciones excepcionales previstas en el artículo 158.1 de la Constitución y en el artículo 15 de la LOFCA y de las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial; sin embargo, este criterio no ha prevalecido y en el artículo 4 de la Ley reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial se dispone expresamente que serán beneficiarias del mismo todas las Comunidades Autónomas, siguiendo la opinión de la Comisión de Expertos vertida en su Informe².

Veamos seguidamente los ingresos de que puede disponer nuestra Comunidad Autónoma, tal como aparecen previstos en el precepto que comentamos del Estatuto.

En primer término se alude a los ingresos de Derecho privado. La LOFCA configura como tales los derivados del patrimonio regional y los obtenidos por adquisiciones a título gratuito: herencia, legado o donación (art. 5). Hoy día este bloque de ingresos carece de significación, desde el punto de vista cuantitativo, en todas las haciendas públicas, a excepción en casos muy aislados de las haciendas municipales.

Hecha esta primera aclaración, dos observaciones sugiere este sector de ingresos: la primera de ellas consiste en que las adquisiciones hereditarias que realice la Comunidad de Castilla y León, únicamente lo podrán ser por vía testamentaria y no por vía legal, ya que el artículo 956 del Código Civil, a falta de herederos legítimos, otorga esta condición al Estado. El criterio que sigue nuestro Estatuto al delimitar el patrimonio regional es el empleado en todos los demás a excepción del de Valencia; en efecto, en el artículo 50.1.c) del mismo se dispone que integran el patrimonio de la Generalidad Valenciana los bienes procedentes de herencias intestadas, cuando el causante ostentare la condición jurídica

² Cfr. «Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas», *ob. cit.*, p. 86.

de valenciano, en los términos que establezca la legislación del Estado³. A través de esta vía puede entenderse que se ha producido una derogación parcial del aludido precepto del Código Civil en favor de la Comunidad Valenciana discriminando a las demás.

La segunda consideración a que nos referíamos se concreta en el hecho de que los Estatutos de Autonomía han ampliado de forma importante los bienes que integran el patrimonio de las respectivas Comunidades al incluir en el mismo los bienes afectos a servicios transferidos a la Comunidad. El Estatuto de Castilla y León así lo establece en su artículo 34.1, por lo que nos remitimos al comentario de dicho precepto.

En los números 2.º, 3.º y 4.º se configuran como recursos de la Comunidad los rendimientos procedentes de los tributos propios: impuestos, tasas y contribuciones especiales. Se aprecia cierta imprecisión en la redacción del número 2.º al aludir sin más a los rendimientos procedentes de los impuestos, a pesar de ello entendemos que hace referencia a los derivados de los impuestos propios.

Estos ingresos son consecuencia de la actuación del poder tributario que, como hemos visto en el comentario introductorio al presente Título del Estatuto, tienen atribuidas las Comunidades Autónomas en nuestro ordenamiento.

Un problema que es necesario resolver consiste en concretar qué debe entenderse por tributos propios ya que tal expresión no tiene un sentido unívoco. En principio se pueden calificar como tales los establecidos por la Comunidad, o bien aquellos regulados por normas estatales asumiendo ella la cualidad de sujeto activo de la obligación tributaria o, por último, los tributos que la Comunidad ni regula ni gestiona, sino que le es entregado por parte del Estado el importe obtenido de su recaudación.

Ante estas alternativas creemos que en nuestro ordenamiento deben configurarse como tales aquellos que la región crea «ex novo», regulando sus elementos esenciales mediante Ley del Parlamento regional y cuya gestión, en sentido amplio, corresponde a la propia Comunidad Autónoma, conclusión a la que se llega mediante una interpretación sistemática de los artículos 6, 17 y 19 de la LOFCA.

Con expresión claramente desafortunada desde el punto de vista técnico, el artículo 13.10 de nuestro Estatuto atribuye a la competencia de las Cortes de Castilla y León el establecimiento y exigencia de los tributos. Entendemos que tal afirmación es incorrecta en el sentido de que es cierto que el establecimiento de tributos supone el ejercicio de una potestad legislativa, pero no sucede lo mismo con la exigencia de los tributos que implica la actuación de una típica función ejecutiva,

³ Una norma similar aparecía en el proyecto de Estatuto de Galicia, sin embargo desapareció en la tramitación parlamentaria. Véase LINARES MARTÍN DE ROSALES, J.: «Comentarios a la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas», *ob. cit.*, p. 156.

por lo que debe corresponder a la Junta de Castilla y León y no a las Cortes.

En el artículo 36 del Estatuto se efectúa una remisión a la normativa que contiene la LOFCA en relación, por lo que aquí interesa, con los tributos propios y, en consecuencia, estos aspectos serán abordados en el comentario al citado precepto.

Simplemente advertir ahora que los ingresos derivados del ejercicio del poder tributario, es decir, de los tributos propios, van a tener mayor relevancia desde el punto de vista cuantitativo que los ingresos de Derecho privado examinados con anterioridad, pero tampoco cabe esperar mucho de ellos por las razones que a continuación se pasan a exponer. Los impuestos regionales no van a tener gran incidencia recaudatoria por la dificultad de crear figuras impositivas nuevas, ya que los impuestos que creen las regiones no pueden recaer sobre hechos impositivos gravados por el Estado y, además, tampoco puede ser un campo propicio la imposición municipal (las provincias carecen en nuestro ordenamiento de impuestos propios), pues, aunque las Comunidades Autónomas pueden establecer y gestionar impuestos sobre las materias que la legislación de régimen local reserva a las Corporaciones locales, tal medida debe ser adoptada en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple; por ello, y si además deben establecerse las adecuadas medidas de compensación, las posibilidades impositivas de las regiones quedan muy mermadas. Buena prueba de esta afirmación la constituye el hecho de que hasta el momento de redactar este comentario no tenemos conocimiento de que ninguna Comunidad haya creado impuesto alguno.

Asimismo se estima que los contribuciones especiales regionales tampoco van a tener excesiva importancia, tanto por lo elevado de sus cuotas, circunstancia que las convierte en un tributo impopular, como por las dificultades que comporta su gestión, aunque consideramos que sería un tributo idóneo para la financiación de las obras y establecimiento de servicios públicos de competencia de la Comunidad. Lo cierto es que la operatividad de este tributo disminuye a medida que se aleja del ciudadano el ente público que debe acordar su establecimiento. Así pues, las consideraciones anteriores permiten concluir que de las tres categorías tributarias la que va a tener mayor entidad en la financiación regional es la de las tasas.

El punto 5.º configura como ingresos de la Comunidad los rendimientos de los tributos cedidos por el Estado.

La regulación básica de este recurso aparece contenida en los artículos 10 y 11 de la LOFCA, normativa a la que reenvía el artículo 36 del Estatuto.

La primera observación que se debe efectuar consiste en poner de manifiesto la discrepancia existente entre la Constitución y la LOFCA. En efecto, el artículo 157 de nuestra norma fundamental, al enumerar

los recursos regionales, alude a los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; por el contrario, el artículo 4 de la LOFCA hace referencia a tributos, concepto mucho más amplio en la medida en que, como es sabido, permite la cesión no sólo de impuestos, sino también de las restantes categorías tributarias, es decir, tasas y contribuciones especiales.

Consideramos más correcto el criterio que sigue la Constitución pues resulta difícil comprender la cesión de las tasas y contribuciones especiales. Estos tributos se caracterizan, nota que a su vez los distingue del impuesto, por el hecho de que existe una actividad del ente público que los exacciona, siendo éste quien debe establecer y percibir el tributo.

La razón que puede haber inducido al legislador a apartarse del precepto constitucional ha sido, quizá, la de mantener la coherencia con otras normas de la propia LOFCA. Nos referimos concretamente al artículo 11 que permite la cesión a las regiones de las tasas y además exacciones sobre el juego; al autorizarse la cesión de estas tasas no podía la Ley emplear el término impuesto sino el más correcto de tributo. Sin embargo entendemos que estos preceptos de la citada Ley y de los Estatutos de Autonomía permiten salvar la contradicción apuntada y considerar las tasas sobre el juego no como tributos cedidos sino como tributos propios⁴.

Efectuada esta precisión vamos a analizar dos cuestiones en relación con estos ingresos: qué se entiende por tributos cedidos y los requisitos de la cesión. A modo de inciso conviene advertir que los tributos concretos que se ceden serán analizados al comentar la disposición adicional 1.^a del Estatuto.

En relación con el primer punto, una especie de concepto nos la ofrece el propio artículo 10 de la LOFCA al disponer que «son tributos cedidos los establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponde a la Comunidad Autónoma». El precepto identifica cesión de tributos con cesión de la cantidad recaudada, interpretación claramente restrictiva de la previsión constitucional que establece este ingreso, tal como lo ha puesto de manifiesto nuestra doctrina⁵. Sin embargo la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Es-

⁴ Un desarrollo más amplio de esta cuestión puede verse en mi trabajo: «La financiación de las regiones en España», *Revista de Economía y Hacienda Local*, núm. 35 (1982), p. 269.

⁵ A este respecto ALBIÑANA, C. escribe: «... la cesión de un tributo por el Estado no debe confundirse con la transferencia de la recaudación que un tributo rinda. Ceder un tributo reteniendo la gestión es cierto que equivale a transferir la recaudación del mismo. Pero no puede hablarse con propiedad de la cesión de un tributo si con él no se transfiere su administración o esta última es, al menos, compartida» («La financiación de las Comunidades Autónomas vasca y catalana», *ob. cit.*, p. 49). MARTÍN QUERALT, J., ofrece una interpretación más amplia del concepto cesión de impuestos pues entiende que cabe incluir dentro del mismo la atribución de potestades normativas a las regiones en relación con

tado a las Comunidades Autónomas, reconoce a estos entes importantes competencias en orden a la gestión, en sentido amplio, de estos tributos⁶.

El aludido precepto de la LOFCA, al conceptuar los tributos cedidos emplea el término, ciertamente no muy correcto, de producto; con mayor precisión la Ley de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas aclara que lo que se cede es el importe de la recaudación líquida derivada de las deudas tributarias correspondientes a los distintos hechos impositivos cedidos (art. 2).

El segundo aspecto que vamos a analizar aquí se refiere a los requisitos de la cesión. Tales requisitos aparecen contemplados en el artículo 10.2 de la LOFCA, en este precepto se concreta que «se entenderá efectuada la cesión cuando haya tenido lugar en virtud del precepto expreso del Estatuto correspondiente, sin perjuicio de que el alcance y condiciones de la misma se establezcan en una Ley específica». Así pues, para que la cesión de tributos se realice son necesarias dos normas: el precepto del correspondiente Estatuto, en nuestro caso concreto los tributos que se ceden se contemplan en la disposición adicional 1.ª, y la Ley de cesión, específica para cada Comunidad Autónoma, que determine el alcance y condiciones de la cesión, no teniendo efectividad hasta la aprobación parlamentaria y sucesiva entrada en vigor de la segunda Ley.

El procedimiento expuesto fue el seguido para la cesión de tributos de la Generalidad de Cataluña, su Ley reguladora lleva fecha de 28 de octubre de 1981 entrando en vigor el día 1 de enero de 1982.

Sin embargo, los requisitos que la LOFCA establece para la cesión de tributos han sido alterados como consecuencia de la publicación de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. Esta Ley, que se inspira fielmente en la relativa a Cataluña, establece el marco general e idéntico para todas las Comunidades, con arreglo al cual se va a operar la cesión de tributos del Estado y en su disposición final 1.ª establece que, a su entrada en vigor, la Ley 41/1981, de 28 de octubre, relativa a la cesión de tributos del Estado a la Generalidad de Cataluña, quedará derogada en lo que se refiere a cuestiones ajenas a la cesión de tributos del Estado, y modificada en los términos que señala la presente Ley en las materias referentes al alcance y condiciones de la referida cesión de tributos del Estado. Se advierte que contra esta norma la Generalidad de Cataluña ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad:

estos impuestos con el fin de integrar los elementos esenciales del tributo regulados por normas estatales. («La institucionalización de la Hacienda en los futuros Estatutos de autonomía», *ob. cit.*, p. 148).

⁶ Un detenido análisis de las diversas cuestiones que suscitan los tributos cedidos pueden verse en la monografía de MARTÍNEZ LAFUENTE, A.: *La cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1983.

Las Leyes específicas de cesión de tributos a las respectivas Comunidades ya han sido publicadas. La relativa a Castilla y León es la Ley 43/1983, de 28 de diciembre, apareciendo publicada en el «B. O. E.» del día siguiente, el mismo que contiene la Ley general.

Es importante señalar que con este cambio de criterio se va a producir un retraso importante en la cesión de los tributos ya que, como se dispone en estas Leyes específicas, no entrarán en vigor hasta el primer día del ejercicio siguiente a aquél en el que el coste efectivo de los servicios transferidos exceda del rendimiento de los tributos susceptibles de cesión. En nuestra Comunidad esta circunstancia aún no se ha producido.

También contiene la LOFCA (art. 10.4) los criterios generales de atribución a la respectiva Comunidad de los tributos cedidos. Estos criterios son tres: tratándose de impuestos personales corresponden a la Comunidad donde radique el domicilio fiscal del sujeto; los impuestos sobre el consumo se atribuyen a la Comunidad del lugar en el que el vendedor realice la operación a través de establecimientos, locales o agencias y los que graven operaciones inmobiliarias corresponden a la Comunidad del lugar donde radique el inmueble. Esta norma se desarrolla en relación con cada uno de los tributos concretos que se ceden en la Ley general reguladora de la cesión. Analizando estos preceptos debemos llegar a la conclusión de que a través de los tributos cedidos se va a producir el enriquecimiento de unas Comunidades (las que han tenido o tienen un elevado índice de inmigración) a costa de las demás. Por otra parte, los criterios apuntados van a originar importantes dificultades en la gestión de los tributos.

Finalizamos el ya amplio comentario de este ingreso reiterando la advertencia de que los tributos concretos que se ceden serán objeto de análisis al glosar la disposición adicional 1.^a del Estatuto.

El siguiente recurso que el precepto del Estatuto contempla como elemento constitutivo de la Hacienda regional son los recargos que pudieran establecerse sobre los impuestos del Estado.

Los recargos aparecen regulados en el artículo 12 de la LOFCA en los siguientes términos: «Las Comunidades Autónomas podrán establecer recargos sobre los impuestos estatales cedidos, así como sobre los no cedidos que graven la renta o el patrimonio de las personas con domicilio fiscal en su territorio»⁷.

⁷ En favor de esta vía de financiación se pronuncia la Comisión de Expertos en su Informe: «En cambio, las Comunidades Autónomas podrán encontrar más fácilmente recursos supletorios estableciendo recargos. Por ello, tomando en consideración el carácter adicional que posee esta fuente de financiación, los redactores de este Informe aconsejarían que aquellas Comunidades que buscan nuevos recursos, emplearan la vía del recargo ya que ésta posee un carácter más racional, desde la perspectiva de la técnica tributaria, que aquella otra que conduce a la búsqueda de nuevos impuestos». («Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas», *ob. cit.*, p. 93).

Como punto de partida en el análisis de este instituto debe advertirse que el establecimiento de recargos implica ejercicio del poder tributario y que, por tanto, aunque nuestro Estatuto silencie esta cuestión, su creación corresponderá a las Cortes de Castilla y León.

La simple lectura del precepto anteriormente transcrito permite apreciar la vaguedad de su redacción pues no aclara a qué impuestos se refiere. Al configurarse el Impuesto sobre el Patrimonio Neto como cedido hay que entender que los recargos sobre los impuestos estatales no cedidos únicamente van a afectar al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Este hecho tiene importantes consecuencias ya que por la vía de estos recargos se puede producir un enriquecimiento de unas Comunidades a costa de las otras; así sucederá por ejemplo, cuando una persona obtenga sus rendimientos de bienes situados fuera del territorio de la Comunidad donde tiene su domicilio. Por otra parte, en la actualidad va a resultar realmente difícil aplicar otro recargo sobre el mencionado tributo si se tiene presente que, como es sabido, la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales ha autorizado a los Ayuntamientos para proceder a su establecimiento.

Un aspecto que no precisa la Ley es el relativo a la competencia en la gestión de estos recargos; teniendo presente que el recargo es accesorio del impuesto sobre el que se gira, podemos afirmar que los que se establezcan sobre impuestos cedidos la gestión corresponderá a la Comunidad Autónoma, quien la ejercerá por delegación del Estado; por el contrario, si se trata de recargos sobre impuestos no cedidos, hay que entender que su gestión competirá al Estado. Esta circunstancia puede generar dificultades en la gestión de tributos estatales pues, como ya se ha indicado, los recargos se establecen por Ley regional y su cuantía, así como el elemento del tributo sobre el que operan, no tienen por qué coincidir entre las distintas regiones.

El párrafo 2 del mismo precepto de la LOFCA concreta los límites que se han de observar en la configuración de los recargos. No pueden establecerse de forma que impliquen una minoración en los ingresos del Estado, ni desvirtuar la naturaleza de los mismos.

Como escribe el profesor Albiñana: «las copiadas directrices tratan de evitar el “vaciado” de la recaudación de los impuestos por el Estado (así sucedería si tales recargos fueran deducibles o compensables en la cuota del Tesoro Público) y, asimismo, que en el aspecto cuantitativo-recargo proporcional, por ejemplo se reduzca o distorsione la progresividad del impuesto sobre el que gire el recargo»⁸.

A modo de conclusión cabe señalar que estos recargos, debido a la sobreimposición que originan con el consiguiente «rechazo» por parte

⁸ «La financiación de las Comunidades Autónomas vasca y catalana», *ob. cit.*, p. 53.

de los contribuyentes, no van a tener excesiva importancia recaudatoria. Si a estas circunstancias se suman las aludidas dificultades que pueden originarse en la gestión de los impuestos estatales, entendemos que hubiera resultado más correcto suprimir esta categoría de ingresos regionales y, a cambio, atribuir a estos entes poder normativo sobre los impuestos cedidos, mediante el cual se les permitiera establecer tipos de gravamen superiores a los fijados por el Estado, configurándose éstos como mínimos.

El punto 7 del artículo 35.1 del Estatuto prevé como un ingreso más de la Hacienda de la Comunidad la participación en los ingresos del Estado. En idénticos términos se expresa el artículo 4.1.e) de la LOFCA. Ambas previsiones se desarrollan en el artículo 13 de esta Ley.

Este recurso está llamado a constituir un importante instrumento de financiación pues su cuantía, juntamente con la cantidad recaudada por los tributos cedidos, debe ser equivalente al coste efectivo de los servicios transferidos por el Estado a cada Comunidad.

La regulación que de este ingreso contiene la LOFCA es enormemente compleja, tanto por la existencia de un período transitorio que prevé la disposición transitoria 1.^a como por la imprecisión en la determinación de los criterios que se deben tomar en consideración para la concreción del porcentaje de participación. En este momento no podemos abordar la amplia problemática que suscita el precepto, nos limitaremos a exponer sus puntos más relevantes⁹.

Como punto de partida se debe poner de manifiesto que, aunque el artículo 4 de la LOFCA y el artículo 157.1.a) de la Constitución podrían inducir a pensar que la participación lo es en la totalidad de los ingresos del Estado, el artículo 13 limita tal participación a un porcentaje en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos. No obstante, se debe observar que algunos Estatutos se apartan de la previsión legal al disponer que el porcentaje de participación lo será en la recaudación total del Estado por impuestos directos e indirectos, incluidos los monopolios fiscales¹⁰. El Estatuto de Castilla y León, a pesar de lo que establece el precepto que comentamos, sigue el criterio de la LOFCA, pues en su artículo 36.2 se remite a la normativa que contiene esta Ley en este punto concreto.

⁹ Un detenido análisis de este ingreso puede verse en el trabajo de LINARES MARTÍN DE ROSALES, J.: «La financiación de las Comunidades Autónomas mediante la participación en los impuestos estatales», *Crónica Tributaria*, núm. 36 (1981), pp. 161 y ss.

¹⁰ Así lo establecen el artículo 44.3 de los Estatutos catalán y gallego, el artículo 56.3 del Estatuto de Andalucía y el artículo 51.e) del Estatuto de Valencia. El artículo 34.e) del Estatuto de La Rioja excluye expresamente de la participación los ingresos recaudados mediante monopolios fiscales. El artículo 48.3 del Estatuto de Aragón prevé la participación en la recaudación total del Estado por impuestos directos e indirectos no cedidos, incluidos los monopolios fiscales.

Otra consideración importante en relación con el ingreso que nos ocupa consiste en indicar que se establece con carácter general para todas las regiones y el porcentaje se fija mediante Ley para cada Comunidad ¹¹.

Los criterios que enumera la Ley para determinar el porcentaje de participación son excesivamente ambiguos, ya que expresamente se permite la adopción de cualquiera otros criterios que se estimen procedentes. A la vista de lo que contempla el artículo 13 de la LOFCA, hay que concluir que este recurso, además de tener como finalidad financiar los servicios transferidos por el Estado a cada Comunidad, tiene también cierto matiz de igualación, pues trata de limar los desequilibrios económicos interterritoriales y, en consecuencia, junto a otros instrumentos, sirve al principio de solidaridad interregional. Esta afirmación encuentra apoyo en el hecho de que entre las reglas que se mencionan figuran la relación inversa a la renta per cápita y el déficit en servicios sociales e infraestructura en la respectiva Comunidad.

Siguiendo el orden establecido en el precepto del Estatuto, nos corresponde analizar a continuación las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial.

Estas transferencias constituyen un importante recurso, desde el punto de vista cuantitativo, de la Hacienda regional ¹².

El Fondo de Compensación Interterritorial se regula en el artículo 16 de la LOFCA que desarrolla el mandato constitucional contenido en el artículo 158.2. Recientemente se ha publicado la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial, que completa las previsiones de la LOFCA en este aspecto. A través de este ingreso se pretenden corregir los desequilibrios económicos entre las distintas Comunidades y, por consiguiente, actuar el principio constitucional de solidaridad.

A la vista de la extensión que va adquiriendo el comentario de este precepto del Estatuto, únicamente vamos a analizar los tres aspectos más relevantes del Fondo: cuantía, destino y distribución.

La cuantía se determina, de forma ciertamente imprecisa, en el artículo 16.1 de la LOFCA al disponer que se dotará anualmente con una cantidad no inferior al 30 por 100 de la inversión pública que para cada

¹¹ Recientemente el Gobierno ha remitido al Parlamento un Proyecto de Ley que regula estas participaciones. En el momento de redactar este comentario no se ha publicado en el Boletín Oficial de las Cortes por lo que, lamentablemente, no hemos tenido acceso al mismo.

¹² En los Presupuestos Generales del Estado para 1982 el Fondo aparecía dotado con 180.000 millones de pesetas, en los de 1983 con 204.000 millones de pesetas y 209.000 millones de pesetas en los Presupuestos Generales del Estado para 1984.

A Castilla-León le correspondió por este concepto en 1982, 16.872.40.000; en 1983, 18.051.300.000, y en 1984 no aparece publicada la cantidad en la Ley de Presupuestos, pero por el montante del Fondo para este año puede estimarse en una cantidad similar a la de 1983.

ejercicio haya sido aprobado en los Presupuestos Generales del Estado. El mismo criterio sigue el artículo 2 de la Ley del Fondo, si bien en este precepto se concreta que el porcentaje deberá fijarse por Ley en la que se contendrá el correspondiente a cada uno de los cinco años siguientes, debiendo estar aprobada antes del mes de marzo del año inmediatamente anterior al primero para el cual se señala el porcentaje. La disposición transitoria 1.^a de la mencionada Ley establece para los años 1984, 1985 y 1986 que el indicado porcentaje será el 40.

Las cantidades que perciban las Comunidades con cargo al Fondo deben destinarse necesariamente a gastos de inversión. La propia LOFCA enumera con carácter ejemplificativo algunos de los proyectos que deben financiarse con estas cantidades: infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación territorial, vivienda, transportes y comunicaciones, entre otros. El artículo 6 de la Ley de Fondo aclara con mayor precisión su destino aludiendo expresamente a proyectos de carácter local, comarcal, insular, provincial o regional de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural y transportes y comunicaciones.

Finalmente, en cuanto a la distribución, deben ser analizadas dos cuestiones: a quién se distribuye y los criterios que se siguen para determinar la cuantía que corresponde a cada destinatario.

Con arreglo al artículo 16.1 de la LOFCA, el Fondo se distribuye por las Cortes Generales entre Comunidades Autónomas, provincias que no formen parte de ninguna Comunidad y territorios no integrados en la organización provincial. Con motivo de la publicación de la LOFCA se planteaba el problema de si el Fondo debía distribuirse entre todas las Comunidades o únicamente entre aquéllas menos desarrolladas. El artículo 4.2 ofrecía base suficiente para defender la segunda alternativa; sin embargo, la normativa posterior ha optado claramente por la primera. De acuerdo con el parecer expresado por la Comisión de Expertos el artículo 4.1 de la Ley de Fondo expresamente declara beneficiarias del mismo a todas las Comunidades Autónomas¹³, con lo cual entendemos que en cierta medida se ha desvirtuado el mandato constitucional y el Fondo de Compensación Interterritorial ha pasado a ser un fondo de desarrollo regional con matices redistributivos¹⁴.

¹³ «Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas», *ob. cit.*, pp. 85-86. La misma postura fue defendida por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en el Acuerdo de 16 de septiembre de 1981 sobre criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial («B.O.E.» de 10 de noviembre).

¹⁴ Tal extremo se explica en la exposición de motivos de la Ley del Fondo: «En perfecta coherencia con el esquema de financiación básica establecida en la LOFCA, todas las Comunidades Autónomas han de ser beneficiarias de los recursos procedentes del Fondo, puesto que, de no ser así, se verían privadas del acceso a las nuevas inversiones, lo que supondría una interpretación radical y escasamente prudente del principio de solidaridad».

Los criterios de distribución se establecen en el artículo 4 de la Ley del Fondo y son los siguientes:

a) El 70 por 100 del mismo se distribuirá de forma inversamente proporcional a la renta por habitante de cada territorio.

b) El 20 por 100 se distribuirá en forma directamente proporcional al saldo migratorio.

c) El 5 por 100 se distribuirá en forma directamente proporcional al paro existente.

d) El 5 por 100 restante se distribuirá en forma directamente proporcional a la superficie de cada territorio.

e) Finalmente, el hecho insular incrementará la cantidad que les correspondiese a tales territorios de acuerdo con los criterios anteriores en un 5 por 100, más un 1 por 100 por cada 50 kilómetros de distancia existentes entre los territorios insulares y la Península¹⁵.

Las distintas variables que se utilizan se definen en el artículo 5 de la Ley del Fondo.

El punto 9.º del artículo 35.1 del Estatuto configura como un recurso más de la Hacienda de la Comunidad las asignaciones que se establezcan con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Este ingreso tiene su fundamento en el artículo 158.1 de la Constitución y aparece regulado en el artículo 15 de la LOFCA.

Las asignaciones estatales tienen finalidad redistributiva y se pueden configurar como ingresos regionales extraordinarios, ya que únicamente tienen lugar cuando la Comunidad Autónoma no pueda asegurar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales que haya asumido. El precepto aclara que se considera nivel mínimo de prestación de servicios públicos el nivel medio de los mismos en el territorio nacional.

En el supuesto de que estas asignaciones hubieran de repetirse en un plazo inferior a cinco años el Gobierno deberá proponer a las Cortes, previa deliberación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, la corrección del porcentaje de participación en los ingresos del Estado.

En relación con el ingreso en examen debe advertirse la imprecisión del precepto de la LOFCA que lo regula, ya que ni siquiera especifica cuáles son los servicios públicos fundamentales a que se refiere¹⁶. Una segunda observación consiste en poner de manifiesto que la insuficiencia para hacer frente a los servicios públicos fundamentales asumidos por la región no debe resultar de la totalidad de los ingresos regionales. Según el citado precepto, la insuficiencia ha de proceder exclusivamente

¹⁵ Sustancialmente se siguen los mismos criterios y cuantías que había aprobado el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en el Acuerdo de 16 de septiembre de 1981 («B.O.E.» de 10 de noviembre).

¹⁶ Así lo ponen de manifiesto LINARES MARTÍN DE ROSALES, J.: «Comentarios a la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas», *ob. cit.*, p. 184, y el «Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas», *ob. cit.*, p. 73.

de los ingresos mencionados en los artículos 11 y 13 de la misma Ley; es decir, de los tributos cedidos y de la participación en los impuestos estatales no cedidos.

El precepto que comentamos del Estatuto concluye la enumeración de los ingresos de la Comunidad aludiendo al producto de las operaciones de crédito y a las multas y sanciones impuestas en el ámbito de sus competencias.

En cuanto a las operaciones de crédito, cuya manifestación más representativa está constituida por la deuda pública regional, nos remitimos al comentario del artículo 38 del Estatuto dedicado a su regulación.

Sobre el producto de las multas y sanciones, recurso silenciado con criterio más correcto en el artículo 157.1 de la Constitución, simplemente advertir que con su enumeración se mantiene una vieja tradición de nuestra Hacienda local que entendemos inadecuada en cuanto supone desvirtuar la propia naturaleza de las sanciones. Es sabido que con la imposición de sanciones no se persiguen fines fiscales o recaudatorios, sino que se trata de evitar conductas consideradas como no deseables teniendo, en consecuencia, carácter represivo. De cualquier forma, estamos en presencia de un defecto que se debe imputar a la LOFCA más que al propio Estatuto.

ARTICULO 36

ARTICULO 36. Tributos *

1. Los tributos propios o los cedidos a la Comunidad acomodarán su regulación a lo establecido en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.
2. En la misma forma se regularán los recargos que proceda establecer y las participaciones en los tributos estatales.
3. No se considerará reforma del Estatuto el establecimiento, modificación o supresión de cualquiera de los conceptos tributarios mencionados en los apartados 1 y 2 de este artículo.

Conviene comenzar afirmando en el comentario a este precepto que se trata de una norma totalmente innecesaria, ya que los tres apartados de que consta no introducen novedad alguna en la materia que trata de regular. En efecto, los dos primeros párrafos disponen que los ingresos tributarios de la Comunidad acomodarán su regulación a lo establecido en la LOFCA, previsión absolutamente superflua fundamentalmente por dos razones: en primer lugar, porque la propia LOFCA en su disposición final proclama la aplicación de sus preceptos a todas las Comunidades Autónomas y, en segundo término, porque los rendimientos derivados de los tributos forman parte integrante de la Hacienda de la Comunidad que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 35.2 del Estatuto, debe regularse de conformidad con lo establecido en la LOFCA.

Así pues, como afirmábamos en el apartado introductorio de este Título, estamos en presencia de un argumento más que permite dudar de la operatividad del Estatuto para regular la Hacienda de la Comunidad.

Por otra parte, es importante advertir a modo de inciso, que considerar ingresos tributarios de la Comunidad, tal como lo hace el Estatuto en este precepto, los derivados de los tributos cedidos y de las partici-

* Autor del comentario: José Luis Muñoz del Castillo.

paciones en los tributos estatales es ciertamente discutible, pues, como es bien sabido, la Comunidad carece de potestad normativa sobre los mismos.

Entendemos que el último apartado del precepto es también superfluo ya que no se alcanza a comprender cómo se puede producir una reforma del Estatuto si en él no se contiene una regulación de estas instituciones; el Estatuto se limita simplemente a reconocer su existencia enunciándolas.

En base a las consideraciones efectuadas en el comentario al presente artículo nos limitaremos a analizar brevemente la regulación que contiene la LOFCA de los tributos propios, los cedidos, los recargos y las participaciones en los tributos del Estado. Este análisis será sucinto, pues a estos institutos ya se ha aludido al comentar el artículo anterior y los tributos cedidos se estudiarán más ampliamente al glosar la disposición adicional 1.^a del Estatuto.

Los tributos propios se regulan básicamente en los artículos 6 a 9, ambos inclusive, de la LOFCA. Al comentar el artículo 35 del Estatuto ya hemos advertido que por tributos propios deben entenderse aquéllos que la Comunidad crea «ex novo», regulando sus elementos esenciales mediante Ley de las Cortes regionales y cuya gestión, recaudación e inspección corresponde a la propia Comunidad Autónoma.

Las regiones pueden establecer las tres categorías tributarias que conoce nuestro ordenamiento: tasas, contribuciones especiales e impuestos.

En cuanto a las tasas, la posibilidad de su establecimiento se contempla expresamente en el artículo 7 de la LOFCA. El precepto reproduce prácticamente de forma literal el concepto que de este tributo contiene el artículo 26.1.a) de la Ley General Tributaria, definición que en términos generales nuestra doctrina ha considerado correcta.

La simple lectura del resto del precepto permite apreciar que se ha inspirado muy directamente, hasta el punto de que hay normas reproducidas literalmente, en la regulación que de las tasas municipales contiene el Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, regulador de las Haciendas locales. Buena prueba de esta afirmación la constituye el hecho de que en el párrafo 3 del artículo 7 se transcriben los criterios del artículo 21 del ya mencionado Decreto¹, a la vez que el párrafo 4 recuerda el contenido del artículo 11 de la misma disposición².

La regulación que contiene la LOFCA de las tasas regionales adolece, a nuestro juicio, de dos defectos importantes: el primero consiste en que no explicita el criterio de cuantificación para las tasas que es-

¹ El artículo 7.1 de la LOFCA establece: «El rendimiento previsto para cada tasa por la prestación de servicios o la realización de actividades no podrá sobrepasar el coste de dichos servicios o actividades».

² El artículo 7.4 de la LOFCA ordena: «Para la fijación de las tarifas de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica, siempre que la naturaleza de aquélla se lo permita».

tablezcan las regiones por la utilización privativa de los bienes que integran el dominio público regional o por aprovechamientos especiales³; el segundo aspecto criticable se concreta en la introducción de una mayor flexibilidad en orden a la aplicación del principio de capacidad contributiva en este tributo. No ofrece duda alguna que la capacidad económica del usuario debe ser contemplada obligatoriamente en la regulación de las tasas, ya que, como escribe el profesor Calvo, «lo contrario sería dejar a la discrecionalidad de los Ayuntamientos (en este caso las regiones) un aspecto tan importante como que las personas que carezcan de capacidad económica puedan o no utilizar los servicios públicos»⁴. En nuestro ordenamiento así se establece de forma taxativa, en el artículo 31.1 de la Constitución.

Finalmente, el artículo 7.2 de la LOFCA dispone que cuando el Estado o las Corporaciones Locales transfieran a las Comunidades bienes de dominio público sobre cuya utilización estuvieran establecidas tasas o competencias en cuya ejecución presten servicios igualmente gravados con tasas, aquéllas y éstas tendrán la consideración de tributos propios de las Comunidades respectivas⁵. Este hecho origina como consecuencia más importante el que las Comunidades Autónomas sean las competentes para modificar los elementos esenciales del tributo, así como para realizar su gestión.

El artículo 8 de la LOFCA permite que las regiones puedan establecer contribuciones especiales. El párrafo primero reproduce literalmente el concepto que de esta figura contiene el artículo 26.1.b) de la Ley General Tributaria, concepto que, como ya hemos advertido al comentar la norma correspondiente del artículo 35 del Estatuto, debe considerarse superado en la medida en que el aumento de valor es una especificación del género beneficio especial, no existiendo, por tanto, dos hechos impositivos distintos.

El párrafo segundo de la misma norma limita la cantidad a recaudar por este tributo al prever que la recaudación por la contribución especial no podrá superar el coste de la obra o del establecimiento o ampliación del servicio soportado por la Comunidad Autónoma. Una vez más estamos en presencia de un precepto inspirado en el artículo 28.1 del Decreto de 30 de diciembre de 1976; sin embargo, no estimamos correc-

³ De acuerdo con el artículo 17 del Decreto regulador de las Haciendas locales, el importe de estas tasas no puede exceder del valor del aprovechamiento.

⁴ «Medio siglo de Hacienda municipal: del Estatuto al Proyecto de 1974», *Hacienda Pública Española*, núm. 35 (1975), p. 190. Esta misma idea, referida a las tasas regionales, la defiende en el trabajo «La Financiación de las regiones», *ob. cit.*, p. 465.

⁵ El artículo 19.4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico ordena que «cuando se transfieran servicios, sean de la Administración Central o de la Administración Institucional, cuya prestación esté gravada con tasas o reporte ingresos de Derecho privado, el importe de la recaudación líquida obtenida por aquéllas y éstos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma aminorará la valoración del coste efectivo del servicio transferido».

to que la cantidad a recaudar por el tributo en examen deba coincidir con el coste de la obra o del establecimiento o ampliación del servicio público; éste debe ser necesariamente superior debido, precisamente, a que en la actividad administrativa que origina la exacción de contribuciones especiales ha de existir siempre un interés público o beneficio general cuyo coste debe soportar necesariamente el ente impositor.

De acuerdo con el artículo 9 de la LOFCA son los impuestos la tercera categoría tributaria utilizable por las regiones. Este precepto establece una serie de límites al poder impositivo regional que tratan de servir al principio de territorialidad y evitar, en consecuencia, el enriquecimiento por la vía impositiva de unas regiones a costa de otras. Si se tiene presente, además, que según el artículo 6 de la misma Ley los impuestos que establezcan las Comunidades Autónomas no pueden recaer sobre hechos impositivos ya gravados por el Estado, su poder impositivo queda de hecho muy limitado.

El segundo grupo de ingresos a cuya regulación en la LOFCA se remite el artículo 36 del Estatuto son los tributos cedidos; a ellos nos hemos referido al comentar el precepto anterior y lo haremos con mayor detenimiento al ocuparnos de la disposición adicional 1.^a, por lo que simplemente nos remitimos al comentario de ambos preceptos.

El artículo 36.2 del Estatuto también efectúa un reenvío, en cuanto a los recargos que la Comunidad Autónoma pueda establecer, a la regulación contenida en la LOFCA. En el artículo 12 de esta Ley se previene que las Comunidades Autónomas pueden «establecer recargos sobre los impuestos estatales cedidos, así como sobre los no cedidos que graven la renta o el patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en su territorio». Debe entenderse que la competencia para establecer el recargo corresponde a las Cortes de Castilla y León que mediante Ley han de determinar cuando menos el impuesto concreto, así como el elemento del mismo sobre el que opera y su cuantía máxima.

Por las razones aducidas al comentar el artículo 35 del Estatuto pensamos que este recurso no va a tener excesiva importancia en los ingresos de la Comunidad.

En el párrafo 2 del mismo precepto de la LOFCA se dispone que estos recargos «no podrán configurarse de forma que puedan suponer una minoración en los ingresos del Estado por dichos impuestos, ni desvirtuar la naturaleza o estructura de los mismos».

A la LOFCA se remite igualmente el Estatuto en cuanto a la regulación de la participación en los tributos estatales. A su normación destina la citada Ley el artículo 13 y la disposición transitoria 1.^a, precepto este último que se reproduce en la disposición transitoria 4.^a del Estatuto, por lo que, una vez más, nos remitimos a su comentario.

En relación con este recurso debe destacarse la falta de coherencia del propio Estatuto, ya que en el precepto que comentamos se alude a la participación en los tributos del Estado, mientras que en el artícu-

lo 35.1.7.º la participación se refiere a los ingresos del Estado. El artículo 13 de la LOFCA precisa que la participación consiste en un porcentaje en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos.

Los criterios para concretar el porcentaje de participación se determinan en la citada Ley, aunque ciertamente de forma imprecisa, pues se admite expresamente la aplicación de otros que se estimen procedentes. El precepto menciona los siguientes:

- a) El coeficiente de población.
- b) El coeficiente de esfuerzo fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- c) La cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponde a la Comunidad Autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado continúe asumiendo como propios.
- d) La relación inversa de la renta real por habitante de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto de España.
- e) Otros criterios que se estimen procedentes, entre los que se valorarán la relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructura que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado y la relación entre los costos por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado.

Las causas de revisión del porcentaje de participación se enumerarán en el artículo 13.3 de la Ley y son las que a continuación se relacionan:

- a) Cuando se amplíen o reduzcan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma y que anteriormente realizase el Estado.
- b) Cuando se produzca la cesión de nuevos tributos.
- c) Cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado.
- d) Cuando, transcurridos cinco años después de su puesta en vigor, sea solicitada dicha revisión por el Estado o por la Comunidad Autónoma.

Concluye este precepto de la LOFCA disponiendo que el porcentaje de participación debe ser aprobado por Ley⁶.

⁶ En la disposición adicional 24 de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984 se establece: «1. El Gobierno remitirá a las Cortes antes del 1 de abril de 1984 un proyecto de Ley que fije el porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma, para el ejercicio de 1984, en la recaudación de los impuestos estatales no susceptibles de cesión para garantizar la financiación de los servicios transferidos hasta el 31 de diciembre de 1983.

2. Los créditos que figuran en la sección 32.ª del estado de gastos «Entes Territoriales», a favor de las Comunidades Autónomas tendrán la consideración de entrega a cuenta de los que resulten de la aplicación de los porcentajes de participación a que se refiere el número anterior».

Parece ser que este proyecto de Ley ha sido remitido por el Gobierno, pero aún no se ha publicado en el Boletín Oficial de las Cortes.

ARTICULO 37

ARTICULO 37. Revisión de la participación *

La revisión de la participación de la Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado, la emisión de deuda pública por aquélla, así como las operaciones de crédito que pueda realizar la Comunidad Autónoma de Castilla y León, quedarán sujetas a lo que se dispone en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

El enunciado que precede a esta norma no es significativo de su contenido en cuanto que no da una idea exacta del mismo; en efecto, si bien es cierto que este precepto se destina a ordenar la revisión de la participación de la Comunidad castellano-leonesa en los ingresos del Estado, no es menos evidente que alude a otra cuestión que nada tiene que ver con aquélla, cual es la emisión de deuda pública y otras operaciones de crédito que pueda realizar la Comunidad.

Como segunda advertencia previa hemos de indicar que el precepto ante el que nos encontramos no lleva a cabo una regulación de los temas que se han mencionado sino que se limita a efectuar una remisión a la LOFCA, a cuyos dictados habrá que acudir, por consiguiente, para dar un contenido preciso a este artículo 37 del Estatuto.

Una última observación preliminar es que no deja de ser sorprendente que dedicando el Estatuto un precepto, en concreto el artículo 38, a normativizar el endeudamiento de nuestra Comunidad Autónoma, haga un reenvío a la LOFCA sobre este mismo aspecto en otra norma distinta. Aun suponiendo que tal reenvío sea necesario, cuestión de la que nos ocuparemos más adelante, la observancia de una correcta sistemática hubiera llevado a ubicar la remisión a que estamos aludiendo en el artículo 38, disponiendo que en todo lo no regulado expresamente por el

* Autora del comentario: Manuela Vega Herrero.

Estatuto se tendría en cuenta lo establecido en la LOFCA sobre la apelación al crédito.

Al hilo de las consideraciones que anteceden ha quedado claro, entre otras cosas, que el reenvío a la Ley Orgánica de Financiación en lo que se refiere a las operaciones de crédito no tienen un enclave adecuado en la norma que ahora nos ocupa y el problema que hay que resolver de inmediato es si se trata realmente de una remisión necesaria. Para dar una respuesta satisfactoria a este interrogante hay que partir, a nuestro juicio, de la siguiente premisa: puesto que el Estatuto regula expresamente el endeudamiento de la Comunidad, únicamente podrá justificarse el reenvío que aquí se efectúa en el caso de que las precisiones estatutarias no coincidan con las que sobre este particular contiene la LOFCA, porque ésta atienda o otros extremos que aquél no contemple; fácilmente se comprende que en presencia de una coincidencia absoluta la remisión es obvia.

Pues bien, cotejando los artículos 38 del Estatuto y 14 de la LOFCA se observa una casi absoluta correspondencia entre ambos, con las únicas salvedades de que aquél omite el requisito de la autorización del Estado para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público y que no menciona al Consejo de Política Fiscal y Financiera como órgano competente para la coordinación de la política de endeudamiento; éstos serán, pues, los únicos extremos que justifican el reenvío a la LOFCA, por omitirlos el Estatuto. En cualquier caso, nos reafirmamos en la postura de considerar inadecuado el emplazamiento de esta cuestión en el artículo 37; por ello mismo y con la finalidad de analizar de forma homogénea las operaciones de crédito de la Comunidad Autónoma, posponemos el examen de las mencionadas especificaciones que hace la LOFCA para integrarlas en el comentario al artículo 38.

Así las cosas, lo que corresponde abordar en esta sede es la revisión de la participación de la Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado o, aún con más precisión, lo que la LOFCA tiene previsto sobre este tema, pues no hay que olvidar que a ella se remite el Estatuto.

Ha quedado indicado que lo que ha de examinarse en este momento es la revisión de la participación en los ingresos del Estado pero con la finalidad de deslindar esta materia consideramos inexcusable aludir, aunque sea someramente, a las distintas vías por las que se canalizan las participaciones de la Comunidad en tales ingresos para así poder conocer a cuál de ellas se refiere el artículo 37 del Estatuto. Ateniéndonos a la LOFCA, tres son las posibles formas de participación en los ingresos del Estado: la prevista en el artículo 19, consistente en un porcentaje de la recaudación de los impuestos estatales no cedidos; la asignación complementaria para asegurar un nivel mínimo de prestación de los servicios públicos fundamentales, contemplada en el artículo 14 y, finalmente, la participación con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial a que atiende el artículo 16.

Aun reconduciéndose todas las posibilidades mencionadas a la participación en ingresos del Estado, sus fundamentos son diferentes, como se ha hecho notar en la doctrina; así, el porcentaje de participación que se financia con los impuestos estatales no cedidos pretende lograr la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, mientras que la asignación complementaria y el Fondo de Compensación Interterritorial, que se nutren con todos los recursos estatales, están pensados para hacer efectivos los principios de igualdad y solidaridad¹.

Pero lo que ahora interesa puntualizar es que, en nuestra opinión, el Estatuto únicamente se refiere a la participación enunciada en primer término, es decir, a la que se sustancia en un porcentaje sobre la recaudación de los impuestos estatales no cedidos. Dos son los argumentos que permiente apoyar esta conclusión; el primero de ellos nos lo proporciona el propio Estatuto, cuando al enumerar los recursos que integran la Hacienda de la Comunidad menciona las transferencias del Fondo de Compensación y otras asignaciones con cargo a los presupuestos de forma particularizada y en apartado distinto el porcentaje de participación en los ingresos del Estado, concepto éste que, por exclusión, únicamente puede identificarse con la participación en los impuestos no cedidos. La segunda razón que avala esta afirmación se obtiene del artículo 15.4 de la LOFCA donde la participación en los ingresos del Estado se identifica con la regulada en el artículo 13 de esta misma Ley, que es, cabalmente, la participación en los impuestos estatales no cedidos.

En definitiva, creemos que las razones expuestas son suficientes para demostrar que cuando el artículo 37 del Estatuto menciona la revisión de la participación de la Comunidad en los ingresos del Estado quiere aludir al artículo 13 de la LOFCA y, más en concreto, a las causas de revisión del porcentaje de participación en los impuestos estatales, de las que se hace un elenco en el apartado 3 del susodicho precepto.

Antes de entrar en los supuestos de revisión, conviene advertir que en el artículo 13 de la LOFCA se instrumentan dos fórmulas diversas en orden a determinar el porcentaje de participación en los impuestos estatales no cedidos². Tales fórmulas se corresponden con dos etapas, una de carácter transitorio, en la cual la determinación del porcentaje obedecerá a los criterios de la disposición transitoria 1.^a de la Ley, por expreso mandato de su artículo 13.2, y otra fase que sobrevendrá una vez superada la transitoriedad, en cuyo caso las bases para la negociación del porcentaje serán las que se contemplan en el apartado 1 del propio precepto.

¹ Véase LINARES MARTÍN DE ROSALES, J.: «Comentarios a la Ley Orgánica de financiación de Comunidades Autónomas», *ob. cit.*, pp. 172 y 173.

² De forma sintética expone las peculiaridades de ambos sistemas AGUIRRE DE LA HOZ, J.: «Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas», *ob. cit.*, pp. 65 y 66. Con más detenimiento aborda este tema LINARES MARTÍN DE ROSALES, J.: «Comentarios a la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas», *ob. cit.*, pp. 172 y ss.

Teniendo en cuenta que la situación transitoria se prolongará hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes a las competencias que asume la Comunidad en virtud de su Estatuto o, en todo caso, hasta el momento en que hayan transcurrido seis años desde la entrada en vigor del mismo, fácilmente se comprende que en la actualidad la Comunidad de Castilla y León se somete a este régimen porque en ella no concurre ninguna de las circunstancias aludidas. Con tal motivo habrá que estar básicamente a lo dispuesto en la disposición transitoria 1.^a de la LOFCA, que se reproduce en la 4.^a de nuestro Estatuto, cuyo comentario se hará en el lugar oportuno.

En cuanto a los motivos de revisión del porcentaje de participación, se enumeran en el apartado 3 del artículo 13 de la LOFCA, enumeración que parece tener una pretensión de exhaustividad por cuanto que se indican como únicamente originadores de la revisión los que allí se mencionan. No obstante, esta primera apariencia resulta desvirtuada por la misma Ley Orgánica de Financiación, que en su artículo 15 considera como otro motivo adicional de revisión la reiteración de las asignaciones a las Comunidades Autónomas para garantizar un nivel mínimo de prestación por los servicios fundamentales que se hayan asumido. Cuando las precitadas asignaciones se repitan en un espacio inferior a cinco años, procederá la revisión del porcentaje, naturalmente previo cumplimiento de las formalidades que la Ley especifica en el artículo 15.

Además de por esta causa, la revisión del porcentaje de participación puede venir motivada por alguna de las siguientes circunstancias: *a)* cuando se amplíen o reduzcan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma y que anteriormente realizase el Estado; *b)* cuando se produzca la cesión de nuevos tributos; *c)* cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado; *d)* cuando transcurridos cinco años después de su puesta en vigor, sea solicitada dicha revisión por el Estado o por la Comunidad Autónoma.

Dado que los motivos enumerados no suscitan problemas especiales, únicamente hemos de realizar dos consideraciones genéricas sobre los mismos; la primera reside en destacar que de su aplicación no tiene que resultar necesariamente una elevación del porcentaje, pues algunas de las causas referidas darán lugar a la rectificación del porcentaje a la baja. En segundo término, se puede aventurar que en la etapa transitoria el motivo que primordialmente habrá de tomarse en consideración será el de la ampliación de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, pues no en vano el traspaso de las competencias del Estado a los entes autónomos se encuentra en pleno apogeo.

ARTICULO 38

ARTICULO 38. Deuda pública y crédito *

1. La Comunidad Autónoma podrá realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería.
2. Asimismo, podrá concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año, cualquiera que sea la forma como se documenten, siempre que cumplan los requisitos de que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión y el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del 25 por 100 de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.
3. Las operaciones de crédito de la Comunidad de Castilla y León deberán coordinarse con las de las demás Comunidades y con las del Estado.
4. La Deuda Pública de la Comunidad y los títulos-valores que emita estarán sujetos a las mismas normas y gozarán de los mismos beneficios y condiciones que la Deuda Pública del Estado.

El recurso al endeudamiento es una de las posibles fuentes de ingresos con que cuenta cualquier ente público territorial y las Comunidades Autónomas no suponen una excepción a esta regla general. En esta línea, el artículo 159.1 de nuestra Constitución menciona entre los recursos de las Comunidades Autónomas el producto de las operaciones de crédito, previsión que reitera el artículo 4.º de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y que recoge el Estatuto de Autonomía de Castilla y León en el artículo 35.1, al contemplar como recurso integrante de la Hacienda de la Comunidad el producto de las operaciones de emisión de deuda y de crédito.

* Autora del comentario: Manuela Vega Herrero.

La presente norma se destina precisamente a regular las características y condiciones de las operaciones de crédito que puede realizar la Comunidad Autónoma y, como cuestión previa a su exégesis, se considera conveniente aludir a las distintas modalidades que pueda revestir la utilización del crédito público.

Sobre este particular, es común en la doctrina considerar que las posibilidades que tiene un ente público de apelar al crédito son las siguientes:

a) Solicitar de otras personas cierta cantidad de dinero con el compromiso de devolverlo pasado un cierto tiempo y de satisfacer intereses.

b) Diferir el pago de sus obligaciones frente a quienes contraten con él.

c) Avalar las operaciones que realicen otras personas, ya sean públicas o privadas.

d) Establecer instituciones propias de crédito con o sin personalidad jurídica propia.

e) Realizar operaciones de tesorería¹.

Ahora bien, ante la enumeración de las operaciones de crédito que pueden realizar los entes públicos la cuestión que se suscita es si todas las enunciadas tienen la virtualidad de generar ingresos, ya que no falta quien opina, refiriéndose a las Comunidades Autónomas, que del crédito no deriva un ingreso correlativo porque las obligaciones que del mismo surgen han de satisfacerse en el futuro con cargo a los restantes recursos regionales².

No es preciso indicar que se trata de una tesis difícilmente compartible dado que diversas normas corroboran que nos encontramos ante un recurso que además tiene su reflejo presupuestario en el estado de ingresos; por tales motivos consideramos inadmisibles la afirmación genérica de que la apelación al crédito no es una vía para obtener ingresos, sin perjuicio de reconocer que algunas de las operaciones de crédito antes reseñadas incurren en esa situación; concretamente, retrasar el pago de obligaciones no proporciona recurso alguno y otro tanto sucede cuando el ente público asume la condición de avalista, pudiendo en este caso llegar incluso a convertirse en deudor en el supuesto de incumplimiento del obligado principal; por lo que se refiere al establecimiento de instituciones de crédito propias, los beneficios que se obtengan habrán de considerarse procedentes del ejercicio de una actividad empresarial y encontrarán encaje correcto entre los ingresos patrimoniales.

¹ Clasificación propuesta por FERREIRO, J. J.: «Análisis jurídico de la deuda pública», *Revista de Administración Pública*, núm. 53 (1967), p. 133, y que acepta TEJERIZO LÓPEZ, J. M.: «La deuda pública de las Comunidades Autónomas», *Civitas, R.E.D.F.*, núm. 23 (1979), p. 456. Similar es la que ofrece SAINZ DE BUJANDA, F.: «Lecciones de Derecho Financiero», *ob. cit.*, pp. 413-414.

² Véase SIMÓN ACOSTA, E.: «La autonomía financiera de las regiones», *ob. cit.*, p. 69.

Con estas especificaciones, carentes de novedad por cuanto que la doctrina ya ha reparado en ellas³, no parece aventurado afirmar que las operaciones de crédito capaces de proporcionar ingresos al ente público, teniendo en cuenta las exclusiones ya reseñadas, se circunscriben esencialmente a la concertación de empréstitos con terceras personas, ya sean individualizadas y concretas, ya indefinidas; en este último caso los recursos se obtienen a través de la emisión de deuda pública documentada normalmente en títulos que se ofrecen al público a través del mercado anónimo de capitales. Esta es, sin duda, la operación de crédito de mayor relevancia y que presenta una problemática jurídica más importante. Sin embargo, la norma del Estatuto objeto del comentario regula las operaciones de crédito de forma genérica sin distinguir entre las que generan o no ingresos.

Otra apreciación de principio que sugiere esta norma es que su contenido es prácticamente una transcripción del artículo 14 de la LOFCA con la excepción de que este último precepto exige la autorización del Estado para la apelación al crédito por parte de las Comunidades Autónomas en determinados supuestos y en el Estatuto objeto de examen se omite cualquier alusión a este requisito, pero más adelante volveremos sobre este punto.

El primer apartado del precepto que nos ocupa contempla las operaciones de crédito para hacer frente a necesidades transitorias de tesorería, siendo el único requisito que a tales operaciones se exige que sean a corto plazo, concretamente menos de un año.

Como es sabido, las necesidades transitorias de tesorería proceden de las diferencias de vencimiento de los gastos e ingresos del ente, conforme previene el artículo 112 de la L.G.P.; pues bien, el endeudamiento en este caso tiene por finalidad obtener recursos para afrontar necesidades de caja motivadas, como ya se ha dicho, por las diferencias de vencimiento de los pagos y los ingresos.

Ha escrito un autor⁴ que destinar los créditos a corto plazo a cubrir gastos de tesorería es una norma de la más elemental ortodoxia financiera y añadimos, por nuestra parte, que esto supone además seguir la pauta que marca la L.G.P. para las operaciones de tesorería del Estado y de sus organismos autónomos; en efecto, los artículos 112 y 113 de la citada Ley ordenan atender las necesidades de tesorería con operaciones crediticias que han de ser objeto de reembolso o cancelación a corto plazo⁵.

³ Así GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M.: *Requisitos y límites de las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas*, comunicación a las VII Jornadas de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, inédito.

⁴ Nos referimos a AGUIRRE DE LA HOZ: «Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas», *ob. cit.*, p. 68.

⁵ Esta misma orientación se aprecia en otros ordenamientos. Así en Italia la Ley de 16 de mayo de 1970, sobre recursos financieros de las Regiones con estatuto ordinario, admite en el artículo 10 la posibilidad de que éstas contraigan

También puede la Comunidad Autónoma recurrir al crédito a largo plazo, posibilidad que aparece prevista en el inciso segundo del artículo 38 del Estatuto. En este supuesto han de concertarse las operaciones por plazo superior a un año; pero no se establece un tope máximo de tiempo.

Interesa destacar que tal modalidad de endeudamiento está sometida a ciertas limitaciones que se concretan en dos requisitos que han de concurrir acumulativamente: el importe total del crédito ha de destinarse exclusivamente a la realización de gastos de inversión y el monto total de las anualidades de amortización, en concepto de capital e intereses, no puede exceder del 25 por 100 de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.

Observando el primero de estos requisitos se aprecia que se configura al producto del endeudamiento como un recurso afectado, en el sentido de que ha de destinarse a la cobertura de gastos determinados legalmente; a modo de inciso hemos de indicar que otro tanto sucede en el supuesto ya examinado de las operaciones crediticias a corto plazo que se instrumentan para atender necesidades transitorias de tesorería. Esta conformación del endeudamiento regional como un recurso finalista coincide totalmente con las opiniones de la doctrina que unánimemente ha propugnado que el endeudamiento de los entes regionales no ha de utilizarse de forma indiscriminada, sino exclusivamente para afrontar gastos concretos y taxativamente determinados por la ley⁶; este parecer viene motivado, a su vez, por otra idea que nadie discute, cual es que el recurso al endeudamiento debe configurarse como un medio complementario de financiación de los entes autonómicos y nunca como un sistema ordinario para cubrir cualquier tipo de gasto presupuestado. Todo ello justifica que en algunas ocasiones se diga que el recurso al crédito en el ámbito regional debe considerarse como un ingreso extraordinario⁷, matizando que tal calificación no se basa en el criterio de la periodicidad con que se obtiene este recurso, sino más bien tomando en cuenta su destino obligado a gastos que no son desde luego los ordinarios del ente.

Precisamente esta última afirmación resulta corroborada en el Estatuto al ordenarse que los créditos concertados por plazo mayor de un

anticipos para afrontar los déficits corrientes de caja, pero impone la condición de que los mentados anticipos deben extinguirse en el ejercicio financiero en el que se han contraído.

⁶ Sin pretensión de cita exhaustiva pueden verse en esta línea CALVO ORTEGA, R.: «La financiación de las regiones», *ob. cit.*, p. 474; LASARTE ALVAREZ, J.: «La financiación de las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, número 181 (1979), p. 419; TEJERIZO LÓPEZ, J. M.: «La deuda pública de las Comunidades Autónomas», *ob. cit.*, p. 457, y RINCÓN OLIVARES, J.: «La Constitución y la legislación financiera territorial», en *Hacienda y Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, p. 717.

⁷ Véase TEJERIZO LÓPEZ, J. M., en la misma obra y página citadas en la nota anterior.

año se destinarán a gastos de inversión. Aunque no se aclara normativamente qué se comprende bajo el concepto de gastos de inversión, entendemos que en orden a solventar este tema es preciso acudir a la clasificación presupuestaria del estado de gastos, cuyas directrices básicas se contienen en el artículo 53 de la L.G.P. De esta norma se desprende, en relación con lo que aquí interesa, que los gastos de inversión se incluyen en los de capital, mientras que los gastos corrientes absorben a los de funcionamiento. Dicho en otros términos, estos últimos atañen a los de mantenimiento y funcionamiento, en tanto que los de capital comprenden básicamente las inversiones públicas.

Por todo lo expuesto hay que excluir que el recurso al endeudamiento sirva para sostener los gastos normales de funcionamiento del ente y añadir además que acudir al crédito a largo plazo para financiar inversiones es correcto, porque se trata de bienes duraderos y los rendimientos que de los mismos se obtengan en cada ejercicio financiero pueden destinarse a cubrir una parte de los gastos que el ente debe afrontar por la operación de crédito que haya concertado.

Con la finalidad de evitar que la Comunidad Autónoma se endeude en exceso, el Estatuto impone al crédito a largo plazo otro límite, en este caso de carácter cuantitativo, consistente en que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no puede exceder del 25 por 100 de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma; este mismo límite es el que aparece en la LOFCA, aunque en el proyecto de esta Ley remitido por el Gobierno era del 15 por 100; posteriormente se elevó al 25 y en el debate del pleno del Senado una enmienda del grupo de Senadores Vascos pretendió la eliminación del límite aludido. Con buen criterio la enmienda fue rechazada y mantengo que esto es plausible porque restringir el recurso al crédito por parte de las Comunidades Autónomas es necesario no sólo para garantizar que exista una correlación entre la capacidad del endeudamiento de cada una en particular y los capitales tomados a préstamo, sino que también lo exige el principio de coordinación financiera; en este sentido el Tribunal Constitucional ha declarado en la Sentencia 57/1983, de 28 de junio⁸, que en la apelación al crédito por las entidades locales hay que destacar un aspecto capital «cual es el de la ordenación del crédito y la economía en su conjunto, de modo que para evitar alteraciones del equilibrio económico financiero es necesario que el Estado articule los distintos componentes del sistema mediante la fijación de límites de endeudamiento y otros condicionamientos a las Entidades locales». Bien es verdad que esta consideración se refiere a los entes locales, pero entiendo que es igualmente aplicable a las Comunidades Autónomas y buena prueba de

⁸ Publicada en el «B.O.E.» de 15 de julio de 1983 (suplemento al núm. 168). Un comentario a la misma puede verse en Díez MORENO, F.: «Doctrina constitucional y crédito local», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 16 (1983), pp. 189 y ss.

ello es que la LOFCA ha impuesto limitaciones generales a la apelación al crédito que el Estatuto se limita a recoger.

El apartado tercero de la norma en examen preceptúa la coordinación de las operaciones de crédito de la Comunidad Autónoma con las que realicen los restantes entes autonómicos y el Estado. A propósito de esta norma conviene recordar que el artículo 33 del Estatuto configura el principio de coordinación con la Hacienda estatal y local como un límite de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Asimismo hay que traer a colación el artículo 3.º de la LOFCA que crea el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, al que se confiere el carácter de órgano consultivo y deliberante para la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y la Hacienda del Estado; pues bien, entre las materias de las que este órgano ha de entender, se menciona legalmente la «coordinación de la política de endeudamiento»; tal coordinación se impone específicamente en el artículo 14 de la Ley anteriormente citada.

A la vista de este panel de normas se advierte el especial énfasis que se ha puesto en la necesidad de armonizar el endeudamiento regional con el de otros entes territoriales, a excepción de los entes locales que han quedado marginados de las previsiones legales reseñadas, lo cual no deja de ser criticable.

Interesa ahora dilucidar en qué se concreta la coordinación que se exige a las operaciones de crédito de la Comunidad Autónoma, cuestión no exenta de dificultades dado que el propio concepto de coordinación no tiene unos perfiles precisos; sin ánimo de profundizar en este tema baste decir ahora que, a nuestro juicio, la coordinación en el caso que nos ocupa equivale a una armonización de la actuación de los entes públicos territoriales para la apelación al crédito, siendo necesario advertir que la coordinación así entendida requiere la instrumentación de directrices normativas que posibiliten su puesta en práctica.

Por lo que atañe al supuesto que nos ocupa, consideramos que la LOFCA contiene ciertas previsiones que sirven a esta faceta concreta del principio de coordinación; tal sucede, en primer lugar, con las limitaciones que se establecen al endeudamiento regional, las cuales se recogen en nuestro Estatuto y ya se han examinado más arriba, destacándose precisamente que una de las funciones de estos límites es el logro de la coordinación del endeudamiento en los diversos niveles de actuación territorial.

En este mismo orden de consideraciones se sitúa la autorización del Estado que precisan las Comunidades Autónomas «para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público», conforme previene el artículo 14.3 de la LOFCA. Esta disposición no se recoge en el Estatuto, pero ello no significa que la Comunidad Autónoma de Castilla y León quede fuera de su alcance siendo argumento suficiente para demostrarlo el

artículo 37 del mismo Estatuto, que dispone el sometimiento de las operaciones de crédito a lo dispuesto en la LOFCA, por lo que a través de esta remisión actúa la autorización más arriba referida.

En resumen, la autorización del Estado que se exige para concertar las operaciones de crédito a que alude el artículo 14.3 de la LOFCA debe considerarse como un instrumento al servicio de la coordinación de la política general de endeudamiento⁹. A modo de inciso ha de decirse que no se determina en la Ley qué órgano del Estado es competente para otorgar la oportuna autorización, si bien lo más atinado es pensar que será aquél que se ocupe de la política de endeudamiento del Estado. En cualquier caso se descarta la posibilidad de que esta atribución corresponda al Consejo de Política Fiscal y Financiera porque, aun siendo este órgano el que debe coordinar la política de endeudamiento de las Comunidades Autónomas, tal coordinación habrá de hacerse mediante recomendaciones o propuestas como es propio de un órgano que tiene carácter consultivo y deliberante pero no funciones decisorias ni ejecutivas.

Hechas estas apreciaciones sólo nos resta indicar que es algo lógico que se imponga la coordinación del endeudamiento de las Comunidades Autónomas, entre sí y con el de otros niveles territoriales de actuación, por la incidencia que las operaciones de crédito tienen en la política económica general. Por el mismo motivo, ha sido una ley estatal la que ha impuesto las limitaciones y controles necesarios para el logro de la coordinación y es el Estado quien ha de autorizar la concertación del crédito en supuestos concretos porque a él corresponde la competencia exclusiva respecto de las bases de la ordenación del crédito y de la planificación general de la actividad económica, según dispone el artículo 149 de la Constitución en sus apartados 1.11.º y 12.º, respectivamente.

Es incuestionable que la modalidad más relevante de las operaciones de crédito la constituye la emisión de deuda pública y a ella se refiere el último inciso del artículo 38 del Estatuto, el cual dispone que la deuda pública de la Comunidad y los títulos valores que emita estarán sujetos a las mismas normas y gozarán de los mismos beneficios y condiciones que la deuda pública del Estado. Por su parte, el artículo 37 ordena, entre otros extremos, que la emisión de deuda pú-

⁹ En este sentido ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en la reciente Sentencia de 2 de febrero de 1984, refiriéndose, en concreto, a las operaciones de emisión de deuda pública. La postura del Alto Tribunal queda suficientemente clara en el fundamento jurídico sexto donde, interpretando el artículo 14.3 de la LOFCA, se manifiesta: «Dicho artículo 14.3 lo que ha hecho es configurar una facultad estatal de acuerdo con los principios a que se ha hecho referencia en el fundamento anterior y, en especial, de acuerdo con los de coordinación de las Haciendas de las Comunidades Autónomas con las del Estado y de exigencia de una política económica unitaria». Esta Sentencia se ha publicado en el «B.O.E.» de 18 de febrero de 1984 (suplemento al núm. 42).

blica por la Comunidad Autónoma quedará sujeta a lo que se dispone en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

La aparente contradicción existente entre ambas normas de hecho no es tal debido a que la LOFCA también efectúa en el artículo 14.5 una remisión a las normas reguladoras de la deuda pública del Estado, pero además salva las disposiciones que esta Ley introduce en el régimen de la deuda pública de las Comunidades Autónomas.

En definitiva, la interpretación de las disposiciones enunciadas lleva al siguiente resultado: la emisión de deuda pública de la Comunidad Autónoma se rige, en principio, por lo previsto en la LOFCA y en todo lo que esta Ley no regule serán aplicables las mismas normas que conforman el régimen jurídico de la deuda pública emitida por el Estado.

Ante esta conclusión, considero que es innecesario el apartado 4 del artículo 38 del Estatuto objeto de este comentario a la vista de la remisión que se hace a la LOFCA en el artículo 37 y teniendo en cuenta que aquél se limita a reiterar lo dispuesto en esta última Ley aunque de forma incompleta, como ya se ha visto, porque omite la salvedad de las normas que con carácter específico contiene la LOFCA respecto de la deuda pública.

Una vez delimitado el régimen jurídico aplicable a la deuda pública de la Comunidad Autónoma veamos en primer lugar las peculiaridades que sobre este particular introduce la LOFCA, advirtiendo de antemano que son escasas y que, por añadidura, no son privativas de la deuda pública sino que generalmente afectan a todas las operaciones de crédito. Por otra parte, en otros lugares de este comentario ya se han examinado las previsiones de la mentada Ley a través de su recepción casi literal en el Estatuto por lo que, en evitación de inútiles reiteraciones, nos limitaremos a enunciarlas. En concreto, de esta Ley resulta:

1.º Que la deuda pública podrá emitirse a corto plazo para cubrir necesidades transitorias de tesorería y por plazo superior a un año con la finalidad de realizar gastos de inversión.

2.º Que la deuda pública que emita la Comunidad Autónoma ha de coordinarse con la del resto de los entes autonómicos y con la del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

3.º Que la emisión de deuda por parte de la Comunidad requiere autorización del Estado, requisito éste que no afecta a todas las operaciones de crédito, sino sólo a algunas entre las que se encuentra en todo caso la que ahora se examina, es decir, la deuda pública.

Dada la parquedad de la LOFCA en la regulación del tema que nos ocupa cobra especial importancia la remisión que tanto esta Ley como el Estatuto hacen a las normas aplicables a la deuda pública estatal, que equivale prácticamente a remitirse a la Ley General Presupuestaria, norma básica, aunque no única, en la regulación de la deuda del Estado.

Obviamente, no es éste el momento de desarrollar todos los pormenores relativos a la normativa de la deuda del Estado por lo que únicamente serán objeto de exposición los aspectos o cuestiones que se consideran más relevantes.

En este contexto hay que mencionar con carácter prioritario el artículo 35 de la Constitución el cual ordena que el Gobierno precisa una autorización por Ley para emitir deuda pública; no se precisa en este mandato constitucional los extremos que debe regular esta Ley autorizante y la doctrina tampoco ha llegado a ofrecer solución pacífica sobre tal cuestión, si bien se estima que, como mínimo y para cubrir la exigencia del principio de reserva de Ley, se debe determinar por ley el tipo de deuda que se puede emitir y su cuantía¹⁰.

Trasladando este planteamiento al ámbito de la Comunidad Autónoma, es evidente la necesidad de que una ley autorice la emisión de deuda pública por aplicación de la norma reseñada; en este caso, será una ley de las Cortes de Castilla y León la que lleve a cabo este cometido y precisando más lo será normalmente la ley de presupuestos que se apruebe anualmente. Así lo confirman las leyes de presupuestos de varias Comunidades Autónomas recientemente publicadas que contienen autorizaciones a los respectivos Gobiernos o poderes ejecutivos para la emisión de deuda pública, indicando el importe máximo de la emisión, tipo de deuda e incluso los fines concretos a que ha de destinarse el importe obtenido¹¹, con lo que se da cumplimiento al principio de legalidad que preside esta materia.

Una vez autorizada la emisión, el órgano de Gobierno será el competente para llevarla a cabo dentro de los límites de la autorización y podrá completar la regulación de la emisión, correspondiéndole también la puesta en circulación de los títulos de la deuda pública¹².

En nuestra Comunidad Autónoma las anteriores competencias han de corresponder a la Junta de Castilla y León, si bien la Ley de 29 de julio de 1983, que regula el Gobierno y la Administración de la precitada Comunidad, no las menciona de forma expresa, a diferencia de lo que sucede en leyes similares de otros entes autonómicos¹³. Dentro de estas facultades del poder ejecutivo de la Comunidad conviene reseñar que, a nuestro juicio, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 102 de la L. G. P.,

¹⁰ Véase FERREIRO LAPATZA, J. J.: «Curso de Derecho Financiero Español», *ob. cit.*, pp. 651 y ss.

¹¹ A título de ejemplo pueden citarse las Leyes de Presupuestos para 1984 de las Comunidades Autónomas de Valencia (art. 16), Asturias (art. 14) y Canarias (art. 10), publicadas respectivamente en el «B.O.E.» de 9 de febrero, de 10 de febrero y 7 de marzo de 1984.

¹² Sobre este particular, véase TEJERIZO LÓPEZ, J. M.: «La deuda pública de las Comunidades Autónomas», *ob. cit.*, p. 466.

¹³ Así la Ley de 30 de diciembre de 1983 del Gobierno Valenciano atribuye al Consejo la competencia de emitir deuda pública para gastos de inversión.

en caso de que la Ley que autoriza la emisión no hubiera fijado el tipo de interés, ha de establecerlo la Junta de la Comunidad.

No hay que reseñar especialidad alguna que afecte al contenido del contrato de empréstito que surge entre la Comunidad que emite la deuda y los suscriptores de la misma; siendo las obligaciones esenciales del ente emisor devolver el capital en el plazo anunciado y pagar los intereses que hasta el momento de la devolución se generen, interesa recordar que el artículo 135.2 de la Constitución preceptúa, a propósito de la deuda del Estado, que los créditos para el pago del capital e intereses se entenderán incluidos en el estado de gastos del presupuesto y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a la ley de emisión. No es necesario advertir que este mismo mandato regirá para la deuda pública de la Comunidad, por la razón reiteradamente expuesta de la remisión que se hace en el Estatuto.

En cuanto a los títulos-valores en que se documente la deuda pública también le son aplicables los mismos criterios legislativos que a los representativos de la deuda del Estado. En todo caso hay que indicar algo sobradamente conocido y es que la deuda pública no tiene que documentarse necesariamente en títulos-valores, tal como advierte claramente el artículo 102.3 de la L. G. P. y la propia LOFCA admite en el artículo 14.2, pero desde luego la situación normal es que sí se represente en tales títulos.

Pues bien, el criterio de la L. G. P. es que los títulos se regirán por el régimen general aplicable a los títulos-valores, tal como confirma el artículo 104 y, por consiguiente, en esta misma situación se encontrarán los títulos de la deuda pública regional.

Asimismo, los beneficios de que goce la deuda del Estado son compartidos por la que emita la Comunidad Autónoma; dentro de estos beneficios son particularmente interesantes los de carácter tributario que pueden afectar, en forma de exenciones o desgravaciones, al capital o a los intereses en determinados impuestos.

Para dar por concluso este comentario queremos referirnos brevemente a dos cuestiones que no aparecen aludidas en el Estatuto pero que consideramos de interés. La primera de ellas se refiere a la hipotética posibilidad de que los organismos autónomos o entes institucionales dependientes de la Comunidad Autónoma puedan acudir al endeudamiento, supuesto para el que algún autor¹⁴ ha propuesto que las Comunidades Autónomas adopten acuerdos normativos similares a los previstos en los artículos 102, 113 y 121 de la L. G. P., que confirman a los organismos autónomos del Estado como entes que pueden concertar operaciones de crédito. Ahora bien, por el momento consideramos que esta solución es inviable en la Comunidad Autónoma que centra nuestra atención por

¹⁴ ROVIRA MOLA, A.: «El endeudamiento de las Comunidades Autónomas», en el vol. *La deuda pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, p. 417.

dos motivos: porque el Estatuto no ha previsto tal posibilidad, y porque además la remisión que hace a la normativa del Estado se ciñe a la deuda pública de la Comunidad Autónoma y por tanto no cabe ampliarla a la de organismos de ella dependientes.

La segunda de las cuestiones que pretendemos tratar, y que de igual modo se silencia en el Estatuto, es la relativa a las reclamaciones que se sustancien en relación con la deuda pública. Es éste un tema que tampoco aborda la LOFCA, la cual no se adecúa a lo que actualmente es la materia reclamable en vía económico-administrativa y únicamente contempla las reclamaciones que se promueven en el ámbito tributario, desconociendo que esta vía es la prevista para impugnar otras cuestiones, cuales son las referentes a la deuda pública ¹⁵.

Aun teniendo en cuenta esta carencia de normas, entendemos que de la misma forma que las cuestiones suscitadas por el reconocimiento o dénegación de derechos de los suscriptores de la deuda pública del Estado se puedan reclamar en vía económico-administrativa ¹⁶, de igual modo han de serlo las cuestiones similares en relación con la deuda pública de la Comunidad Autónoma, precisando que en este caso serán competentes para conocer de las mismas los órganos económico-administrativos propios de la Comunidad. Este es, en nuestra opinión, el criterio más correcto teniendo presente la distribución de competencias que para entender de las reclamaciones hace la LOFCA y que, por otra parte, se trata de deuda pública que emite la Comunidad.

¹⁵ Esta parcialidad de la LOFCA la ha puesto de manifiesto SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «Las Comunidades Autónomas y el control económico-financiero», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 13 (1982), p. 127.

¹⁶ Véase GONZÁLEZ PÉREZ, J., y TOLEDO JÁUDENES, J.: *Comentarios al Reglamento de procedimiento económico-administrativo*, Civitas, Madrid, 1983, p. 199.

ARTICULO 39

ARTICULO 39. Instituciones públicas de crédito y ahorro *

La Comunidad, en coordinación con la política crediticia del Estado, impulsará el establecimiento de instituciones públicas de crédito y ahorro territoriales, adoptando las medidas que considere necesarias para garantizar su funcionalidad y posibilitar la captación del ahorro y su asignación a los fines regionales, dentro de sus competencias.

Asimismo, la Comunidad ejercitará las competencias que legalmente le correspondan en relación con las instituciones privadas de crédito y ahorro, especialmente con las Cajas de Ahorro de la región, en orden a promover la progresiva regionalización de sus inversiones.

Es ésta una norma que no tiene parangón en la generalidad de los Estatutos de Autonomía ya que sólo se recoge en algunos y además con redacciones dispares. Así, nos encontramos con Estatutos, como el de Asturias, cuyo artículo 49.1 coincide casi literalmente con el primer párrafo del precepto que ahora se examina; otro tanto sucede con el artículo 48.1 del Estatuto de Murcia, si bien aquí se especifica que la organización y la distribución de la inversión que las instituciones públicas de crédito y ahorro territoriales realicen se adaptarán a los principios de proporcionalidad y solidaridad comarcales. En otros Estatutos se utilizan fórmulas más ambiguas, cual ocurre con el de La Rioja, donde el artículo 41.5 dispone que la Comunidad, dentro de las normas generales del Estado, podrá adoptar medidas que posibiliten la captación y afirmación del ahorro regional, pero no se alude a los medios o instrumentos para la consecución de tales fines; en fin, otro bloque de Estatutos se refiere, a diferencia de los anteriores y también del que aquí nos ocupa, a instituciones de crédito propias de la Comunidad Autónoma

* Autora del comentario: Manuela Vega Herrero.

de que se trate; en esta línea se inscribe el de Valencia cuyo artículo 57 faculta a la Generalitat para constituir instituciones de crédito especializadas necesarias para su política económica; el de Baleares que se pronuncia en términos parecidos en el artículo 67.1 y el de Madrid que en el artículo 63.1 prevé que esta Comunidad podrá ser titular de entidades de crédito y ahorro como medio de ejecución de las funciones que sean de su competencia.

Dejando al margen las diferencias que se advierten en las previsiones estatutarias reseñadas, lo que ahora interesa destacar es que todas ellas se dirigen a reivindicar para las respectivas Comunidades Autónomas la captación del ahorro regional y la dedicación del mismo a las funciones que le están encomendadas a través de ciertas instituciones públicas de crédito de carácter territorial.

Desde esta perspectiva es evidente que el primer apartado del artículo 39 del Estatuto de Castilla y León guarda un claro paralelismo con las distintas normas que se han mencionado, debiéndose anotar de este precepto su falta de concreción puesto que de su lectura no queda claro si las instituciones públicas de crédito y ahorro a que alude pertenecerán a la Comunidad Autónoma en condición de titular o no; la vaguedad del término «impulsará» que en este precepto se introduce no permite extraer conclusiones seguras sobre esta cuestión.

En todo caso, para comprender la norma que ahora se analiza es indispensable conectarla con el artículo 27 del Estatuto en el que se enumeran las competencias de desarrollo normativo y de ejecución de la legislación del Estado que corresponden a la Comunidad de Castilla y León; entre ellas figura la «Organización, régimen y funcionamiento interno de las instituciones de crédito corporativo, público y territorial, Cajas de Ahorro y Cajas Rurales» y en esta materia, al igual que en las demás mencionadas en el mismo precepto, corresponde a la Comunidad la potestad reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva, incluida la inspección, de conformidad con lo previsto en el apartado 2 del propio precepto estatutario.

En el marco de estas competencias ha de desenvolverse, por consiguiente, lo que previene el artículo 39.1 de nuestro Estatuto, es decir, la adopción por parte de la Comunidad Autónoma de las medidas necesarias en orden a garantizar la funcionalidad de las instituciones públicas de crédito y ahorro territoriales, a la vez que hacer posible la captación del ahorro y su asignación a los fines regionales.

Las referidas competencias de desarrollo normativo y de ejecución que en esta materia corresponden a la Comunidad Autónoma vienen posibilitadas por el hecho de que el artículo 149.1 de la Constitución sólo reserva a la exclusiva competencia del Estado las bases de la ordenación del crédito y banca (apartado 11).

Ahora bien, si desde un punto de vista formal no hay nada que objetar a estas atribuciones de la Comunidad Autónoma, su viabilidad en la

práctica no parece tan clara y así lo ha denunciado la doctrina; en este sentido un autor¹ ha dado diversas razones que permiten dudar del aprovechamiento práctico de la posibilidad a que nos venimos refiriendo: «Hay que tener en cuenta especialmente la peculiar estructura de la Administración monetaria y de la ordenación y control del crédito y la banca, sustancialmente encomendada en régimen de relativa autonomía funcional al Banco de España. La índole de la materia, su sensible relevancia para el desenvolvimiento del conjunto de la actividad económica bajo pautas de unidad del espacio económico, hace muy difícil la transferencia de competencias normativas e incluso administrativas de tipo general sobre el territorio regional a los Poderes públicos regionales. La misma interdependencia y movilidad de los recursos y operaciones financieras dificulta enormemente fijar a este campo de la actividad económica unos límites territoriales regionales que permitan acotar la competencia de las Comunidades Autónomas».

Por estos motivos que se pueden suscribir sin dificultad es presumible que la Comunidad Autónoma encuentre un campo más propicio para el ejercicio de sus competencias, tanto de desarrollo normativo como de ejecución, cerca de aquellas instituciones que por sus características se presten a su regionalización, cual sucede con las Cajas de Ahorro y precisamente abordando esta cuestión el párrafo 2.º del artículo 39 de nuestro Estatuto prevé el ejercicio por la Comunidad de las competencias que legalmente le correspondan en relación con las instituciones privadas de crédito y ahorro, especialmente con las Cajas de Ahorro, para promover la progresiva regionalización de sus inversiones.

Entrando a comentar esta disposición, hay que decir, en principio, que sorprende no encontrarla en ningún otro Estatuto de Autonomía por lo que cabe preguntarse sobre la fuente en que se inspira y, a nuestro juicio, la respuesta se encuentra en la tramitación del Proyecto de la LOFCA en las Cortes, afirmación que precisa de ciertas explicaciones adicionales. A este propósito es obvio advertir que en el texto definitivo de la indicada Ley no aparece ninguna norma similar a la que aquí se examina y esto tampoco sucedía en el primitivo Proyecto remitido por el Gobierno. Sin embargo, en el dictamen emitido por la Comisión de Constitución del Senado se incorporó al artículo 14, dedicado a regular el endeudamiento de las Comunidades Autónomas, un nuevo párrafo, el 2 bis, que preveía «Con objeto de contribuir a la regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro, las operaciones de crédito que las Comunidades Autónomas realicen dentro de su respectivos territorios con estas entidades, serán computables en sus coeficientes de inversión, en la forma que legalmente se establezca». La adición de este párrafo,

¹ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L.: «Poderes de ordenación económica del Principado de Asturias», en el vol. *Estudios sobre el Proyecto del Estatuto de Autonomía para Asturias*, Caja de Ahorros de Asturias, Oviedo, 1982, pp. 119 y 120.

que ya figuraba en el Informe de la Ponencia del Senado, obedeció a la aceptación de varias enmiendas presentadas por senadores de UCD proponiendo tal redacción y que aducían como justificación la pretensión de hacer efectivo en lo posible el principio de vincular el ahorro popular al territorio en que se genera. Posteriormente, en el debate en el Pleno del Senado esta norma se suprimió como consecuencia de un voto particular del senador Nieves Borrego que sustancialmente lo fundamentaba alegando que se coartaba la libertad de las Cajas de Ahorro y que era un precepto carente de contenido por cuanto se necesitaba otra Ley para hacer efectivo el mandato que en él se hacía².

Esta digresión que nos hemos permitido realizar no es en modo alguno inútil puesto que sugiere ciertas conclusiones de interés. Por una parte, permite verificar que existe una identidad de espíritu entre el segundo inciso del artículo 39 del Estatuto de Castilla y León y la norma que, tal como hemos visto, estuvo presente en la tramitación parlamentaria de la LOFCA; en efecto, ambos textos tienen como meta la regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro, aunque el Estatuto extienda tal previsión no sólo a éstas sino a las instituciones privadas de crédito y ahorro en general.

Además, al hilo de las consideraciones realizadas para demostrar la génesis del precepto que ahora centra nuestra atención, se puede conocer la pretensión última y primordial del mismo que, en nuestra opinión, no es otra que la de hacer efectiva la facultad de endeudamiento que tiene la Comunidad Autónoma a través de la colocación forzosa de los títulos emitidos. Así lo corrobora la ubicación de su antecedente en la norma que el Proyecto de la LOFCA destinaba a ordenar el endeudamiento de los entes regionales, aunque en el Estatuto no se ha insertado en el correlativo precepto. Por lo demás, las discusiones que en el Senado motivó la referida norma apuntaban inequívocamente a esa finalidad y así se dijo expresamente que el derecho de las Comunidades a endeudarse a largo plazo requería el establecimiento de los canales oportunos para tener acceso a la financiación, y esos canales se concretaban en las inversiones obligatorias de las Cajas de Ahorro³.

En definitiva, estimo que la previsión del Estatuto que aquí se analiza trata sobre todo de velar porque la posibilidad legal de acceso al crédito que tiene la Comunidad Autónoma pueda ponerse en práctica; cabe añadir que incluso con anterioridad a la promulgación de la LOFCA hacía patente la doctrina la necesidad de una normativa que hiciera factible la colocación forzosa de las emisiones de deuda pública regional en paralelo con las disposiciones que han hecho lo propio respecto

² Véase «Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales», *ob. cit.*, pp. 753 y 754.

³ Véase la obra citada en la nota anterior, especialmente pp. 754 y ss.

de las emisiones de las Corporaciones locales⁴, en concreto, los Reales Decretos de 29 de julio y 27 de agosto, ambos de 1977.

Una vez analizado el origen de la norma objeto de este comentario y la finalidad que persigue, es preciso abordar con algún detenimiento un tema relevante cual es el de las competencias que en materia de Cajas de Ahorro corresponden a la Comunidad Autónoma; el motivo de tratar esta cuestión es que en el Estatuto se indica que la Comunidad *ejercitará las competencias que legalmente le correspondan*, especialmente con las Entidades referidas, en orden a promover la progresiva regionalización de sus inversiones.

Es suficientemente conocido que nos enfrentamos con un tema particularmente conflictivo y que ya ha sido motivo de fricción entre ciertas Comunidades Autónomas y el Gobierno central; veamos brevemente el origen del problema y los eventos que se han sucedido hasta el presente.

Remontándonos a los antecedentes del conflicto se sitúan en el momento en que la Comunidad Autónoma de Cataluña emanó un Decreto, de fecha 25 de agosto de 1980, atribuyéndose una serie de competencias sobre las Cajas de Ahorro, amparándose para ello en los artículos 10 y 12 de su Estatuto, el primero de los cuales otorga a la Generalitat competencias de desarrollo y ejecución en materia de ordenación del crédito y banca y el segundo le confiere competencia exclusiva en materia de instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorro, pero en consonancia con las bases y la ordenación de la actividad económica general. Entendiendo el Gobierno que la mencionada norma de la Generalitat invadía sus competencias planteó ante el Tribunal Constitucional conflicto positivo de competencias, que no llegó a resolverse porque las partes implicadas llegaron a un acuerdo y, en consecuencia, surgieron sendos Decretos del Gobierno y la Generalitat de 30 de diciembre de 1980 y 21 de diciembre del mismo año, respectivamente, cuya misión consiste en delimitar competencias⁵.

En cuanto a la primera de las normas enunciadas, que es la que interesa a efectos de esta exposición, reivindica en su exposición de motivos, como competencia del Estado, el señalamiento del coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorros y ordena una serie de extremos que se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

1.º Obligación para las Cajas de Ahorro con sede central en el territorio de la Comunidad Autónoma de computar en su coeficiente de fondos públicos los títulos de renta fija que se emitan por el citado ente.

⁴ En este sentido se pronunciaba LASARTE ALVAREZ, J.: «La financiación de las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, núm. 181 (1979), páginas 418 y 419. Comparte la postura de este autor ROVIRA MOLA, A.: «El endeudamiento de las Comunidades Autónomas», *ob. cit.*, p. 398.

⁵ Una detallada exposición de este conflicto así como de las dos normas reseñadas en el texto lleva a cabo DÍEZ MORENO, F., en «Crónica Constitucional: conflictos de competencias en materia de Cajas de Ahorro», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 9 (1981), pp. 197 y ss.

2.º Se establece el orden de prioridad que las Cajas de Ahorro deben observar en la suscripción de valores computables.

3.º Se dispone que las Cajas dedicarán como mínimo un 50 por 100 de sus inversiones en valores mobiliarios a inversiones en la región en que desarrollan su actividad y de este porcentaje un 30 por 100 se destinará a la adquisición de títulos de renta fija emitidos o calificados por las Comunidades Autónomas, y

4.º En el supuesto de que la Caja que tenga sede central en una región opere a la vez en otras regiones, el coeficiente de fondos públicos a efectos de concretar el porcentaje antes aludido se limita a aquella parte que corresponda a los recursos captados en la región donde tenga su sede central.

Ante esta disposición, la Comunidad Autónoma del País Vasco considera que sus competencias en relación con las Cajas de Ahorro resultan vulneradas y plantea un conflicto positivo ante el Tribunal Constitucional que, acumulado a otro suscitado por el Gobierno contra un Decreto de 16 de marzo de 1981 dictado por esta Comunidad Autónoma referente al régimen y dependencia de las Cajas de Ahorro, se resuelven por el Alto Tribunal en Sentencia de 28 de enero de 1982⁶.

Esta interesante resolución, además de sentar una serie de criterios interpretativos básicos de la Constitución en materia económica⁷, ofrece una delimitación de las competencias que corresponden al Gobierno y a las Comunidades Autónomas en relación con las Cajas de Ahorro de inestimable valor, no sólo por la riqueza de los razonamientos empleados para fundamentar cada competencia en concreto, sino también por la coherencia que se aprecia en la línea argumental erigiendo en elemento fundamental de contraste lo que es o no esencial a la ordenación del crédito.

Desde esta perspectiva, se confirman como privativas del Estado una serie de competencias entre las que destacan la fijación de los coeficientes obligatorios sobre los recursos ajenos depositados que las Cajas deben invertir en la adquisición de fondos públicos; la determinación del orden de prioridad que deben observar estas entidades en la suscripción de valores computables en el coeficiente de inversión obligatoria; el señalamiento del coeficiente de las inversiones en valores mobiliarios que las Cajas han de dedicar en la región en que desarrollan su actividad y el porcentaje concreto que dentro de tal coeficiente han de invertir en los títulos emitidos por las Comunidades Autónomas; en fin, el régimen jurídico del coeficiente de préstamos de regulación especial, lo cual implica como afirma el Tribunal Constitucional, que no es sólo el por-

⁶ Publicada en el «B.O.E.» de 26 de febrero de 1982 (suplemento al núm. 49).

⁷ En este aspecto se detiene especialmente Díez MORENO, F.: «Crónica constitucional: conflictos de competencia en materia de Cajas de Ahorros (y II)», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 11 (1981), pp. 161 a 164.

centaje de este coeficiente lo que ha de fijar el Estado sino también su régimen jurídico general, que ha de ser respetado por las Comunidades Autónomas.

Este elenco de competencias que respecto a las Cajas de Ahorros corresponden al poder central sirve a su vez para delimitar negativamente las competencias de las Comunidades Autónomas, en tanto que le está vedada la regulación de las cuestiones aludidas, al menos en su consideración de bases. No obstante, la Sentencia a la que nos venimos refiriendo también se pronuncia sobre las atribuciones de la Comunidad Autónoma en el ámbito de las Cajas de Ahorro, pero como en este caso las consideraciones giran en torno a una norma específica, emanada por una Comunidad también concreta, la Vasca, estimamos improcedente traer aquí a colación las conclusiones a las que ha llegado el Alto Tribunal⁸.

Sí interesa, por el contrario, dejar constancia de varias disposiciones dictadas por el Gobierno que afectan directamente al tema que ahora se trata. Siguiendo un orden cronológico, hay que mencionar en primer lugar el Real Decreto de 30 de diciembre de 1980, relativo al coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorro, cuyo contenido ya se ha expuesto anteriormente; la adecuación de esta norma a las previsiones competenciales que establece la Constitución en materia de crédito ha sido proclamada por el Tribunal Constitucional conforme se acaba de ver. También ha confirmado este Tribunal en la misma Sentencia de 28 de enero de 1982 la legalidad del Real Decreto de 22 de mayo de 1981 por el que se determina el porcentaje máximo que dentro del coeficiente de fondos públicos pueden suponer los títulos de renta fija emitidos o calificados por la Comunidad Autónoma en que la Caja de Ahorros tenga su sede social.

Por último, el reciente Real Decreto de 8 de febrero de 1984 ordena el coeficiente de préstamos de regulación especial de las Cajas y, entre otros extremos, confiere a las Comunidades Autónomas la posibilidad de calificar créditos computables en el mencionado coeficiente, si bien el Gobierno se reserva la concreción del porcentaje que, dentro del coeficiente, pueden alcanzar los créditos calificados por las Comunidades Autónomas; su cuantía, susceptible de modificaciones cuando lo requiera la política económica y financiera general, es del 25 por 100 de los nuevos fondos que se incluyan en el coeficiente de préstamos de regulación especial.

⁸ Únicamente indicar que ciertas propuestas doctrinales sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco se aproximan bastante a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional. Concretamente, MARTÍNEZ ESTERUELAS, C., y otros consideran que al Estado corresponde lo referente a los aspectos objetivos o de actividad crediticia, mientras que a la Comunidad Autónoma competen los aspectos subjetivos u orgánicos de las Cajas de Ahorro tales como la composición de sus órganos de Gobierno, el empleo de sus fondos, la participación de los impositores en aquellos órganos, etc. («Estudios jurídicos sobre el Estatuto Vasco»), *ob. cit.*, p. 119.

Todas estas disposiciones han de considerarse, a nuestro juicio, como bases de la ordenación del crédito y como tales han de ser respetadas por la Comunidad Autónoma cuando ejerza las competencias de desarrollo normativo que le pertenecen conforme previene el Estatuto.

Por otra parte, parece innecesario indicar que las referidas disposiciones atienden a la regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro y, ante todo, abren una vía para hacer operativo el hipotético endeudamiento de las Comunidades Autónomas.

ARTICULO 40

ARTICULO 40. Presupuestos *

1. Los presupuestos de la Comunidad constituirán la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que como máximo pueden reconocer y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio. Tendrán carácter anual e incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos atribuidos a la Comunidad de Castilla y León.
2. Corresponderá a la Junta la elaboración del presupuesto de Castilla y León y a las Cortes de Castilla y León su examen, enmienda, aprobación y control. La Junta presentará el proyecto del Presupuesto a las Cortes de Castilla y León antes del último trimestre del año. Si no fuera aprobado antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedarán automáticamente prorrogados los del año anterior hasta la aprobación del nuevo.
3. Los Presupuestos de la Comunidad se presentarán equilibrados, y su elaboración y gestión se efectuará con criterios homogéneos a los del Estado, de forma que sea posible su consolidación.
4. La contabilidad de la Comunidad se adaptará al Plan General de Contabilidad Pública que se establezca para todo el sector público. La Comunidad vendrá obligada a publicar sus Presupuestos y cuentas anuales y a suministrar la información que requiera el Consejo de Política Fiscal y Financiera, certificando la exactitud material de los datos contables.
5. En todo lo no dispuesto expresamente por este Estatuto en materia de contabilidad y control de la actividad financiera, se tendrá en cuenta la legislación estatal que sea aplicable.

* Autora del comentario: Manuela Vega Herrero.

Este artículo se destina, como su título indica, a regular el presupuesto de la Comunidad Autónoma y basta una lectura superficial del mismo para observar que es, en gran parte, el resultado de una amalgama de disposiciones trasvasadas de la Constitución, la LOFCA y la Ley General Presupuestaria¹.

Comienza la norma objeto de comentario conceptuando el presupuesto de la Comunidad Autónoma, con una fórmula que es fiel reproducción del artículo 48 de la Ley General Presupuestaria donde se definen los Presupuestos Generales del Estado; el afán de mimetismo de los redactores del Estatuto ha llegado hasta tal punto que ni siquiera se han preocupado de cuidar las oportunas concordancias gramaticales y como consecuencia de ello se ofrece un concepto en el que las obligaciones que se pueden reconocer y los derechos que se prevean liquidar resultan referidos al propio presupuesto en lugar de a la Comunidad Autónoma que es lo correcto. Por añadidura, la expresión «los Presupuestos de la Comunidad...» con la que se inicia esta norma es equívoca ya que induce a pensar que la Comunidad puede instrumentar más de un presupuesto, máxime si se tiene en cuenta, y más adelante nos referiremos a ello, que nuestro Estatuto no consagra expresamente el principio de unidad presupuestaria; pues bien, consideramos que la alusión a los «Presupuestos» en plural obedece simplemente a que se trata de una expresión copiada del mencionado artículo 48 de la Ley General Presupuestaria, donde está bien empleada porque los Presupuestos Generales del Estado allí referidos se integran por el de este ente más los de sus organismos autónomos administrativos, pero opinamos que en el contexto del Estatuto hubiera sido más apropiado referirse al presupuesto de la Comunidad en singular. En conclusión, las observaciones de que es susceptible la conceptualización del presupuesto que nos proporciona el Estatuto provienen de una desafortunada transcripción literal de la norma definidora de los Presupuestos Generales del Estado.

Al margen de las objeciones formales ya referidas, el concepto del presupuesto que se examina suscita diversas apreciaciones cuya exposición es imposible afrontar en este momento, únicamente indicar como más significativa la diversidad de efectos jurídicos que se atribuyen al presupuesto respecto de los ingresos y de los gastos; mientras que en relación con estos últimos el presupuesto es un acto de autorización,

¹ Dada la gran similitud existente entre este artículo 40 del Estatuto y la redacción que se propuso del artículo 21 de la LOFCA en virtud de una enmienda del senador Tisaire, que no prosperó, no parece aventurado afirmar que los redactores de nuestro Estatuto ni siquiera han llevado a cabo el ensamblaje de las disposiciones aludidas en el texto; dicho en otras palabras, parecen haberse limitado a recoger la redacción alternativa de la aludida enmienda presentada en el Senado al Proyecto de la LOFCA, cuyo texto puede verse en «Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales», *ob. cit.*, pp. 584 y 585.

en cuanto que limita jurídicamente el gasto público, en lo referente a los ingresos es una simple previsión o estimación contable, sin implicaciones en cuanto a su exacción o cuantía.

El segundo párrafo del primer apartado de la norma que aquí se analiza recoge algunos de los clásicos principios presupuestarios e impone a la Comunidad Autónoma el presupuesto de gastos fiscales, en línea con lo dispuesto en el artículo 21.1 de la LOFCA que, a su vez, reproduce el artículo 134.2 de la Constitución.

Los principios concretos que aquí se formulan son los de anualidad y universalidad; como afirma Rodríguez Bereijo, «la regla de la anualidad del presupuesto es quizá el más antiguo de los principios presupuestarios» y este mismo autor pone de relieve que desde la perspectiva de este principio la Ley del Presupuesto significa el marco temporal dentro del cual ha de desarrollarse la actividad financiera del ente público².

En cuanto al principio de universalidad queda claramente refrendado en el Estatuto cuando ordena que los presupuestos de la Comunidad Autónoma incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma; el mantenimiento de este principio es necesario para posibilitar el control del presupuesto, ya sea por los órganos competentes de la Comunidad o bien por el Tribunal de Cuentas³.

La doctrina ha considerado como una importante novedad de la Constitución el haber introducido el denominado presupuesto de gastos fiscales, que se concreta en la exigencia de consignar en los presupuestos generales del Estado el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos de tal ente⁴.

Esta previsión se recoge en la LOFCA, de donde la ha tomado nuestro Estatuto, y ambas normas, coincidentes en su redacción, presentan aspectos problemáticos cuales son esencialmente la concreción de los beneficios fiscales que deben tomarse en cuenta a este efecto y en segundo lugar qué debe entenderse por «tributos atribuidos» a la Comunidad Autónoma.

En cuanto a la primera de las cuestiones enunciadas, nos limitaremos a recordar algunas consideraciones que la doctrina ha realizado sobre esta cuestión en relación con el Estado, pero que igualmente pueden aplicarse a las Comunidades Autónomas; tales consideraciones

² Cfr. «La Ley del Presupuesto en la Constitución Española de 1978», en *Hacienda y Constitución*, ob. cit., pp. 210 y 211; los inconvenientes de una rígida aplicación de este principio, sobre todo respecto de los gastos plurianuales, quedan reseñados en este mismo trabajo, pp. 213 y ss.

³ En esta línea se pronuncia con acierto RINCÓN OLIVARES, J.: «La Constitución en la legislación financiera territorial», en *Hacienda y Constitución*, ob. cit., p. 733.

⁴ Cabe anotar, a modo de inciso, que la L.G.P. se refiere tímidamente a esta cuestión en su artículo 58.3 al prever la contabilización independiente de las exenciones y bonificaciones tributarias.

se dirigen a poner de manifiesto, de forma más o menos explícita, que el concepto de beneficio fiscal a los efectos que aquí interesan tienen un contenido específico. Así, Rodríguez Bereijo entiende que «los gastos fiscales son la riqueza imponible, la capacidad contributiva de los sujetos, a cuyo gravamen el legislador renuncia deliberadamente por razones de política económica y social»⁵. En esta misma línea incide Albiñana cuando opina que sólo las exenciones que se concedan y se liquiden como instrumento de política socioeconómica deben integrarse en el presupuesto de gastos fiscales y, partiendo precisamente de esta premisa, menciona una serie de conceptos que no han de considerarse como auténticos beneficios fiscales desde la perspectiva que aquí se analiza, cuales son las no sujeciones, las exenciones técnicas, las desgravaciones que son meras devoluciones de los tributos ya aportados o las medidas que corresponden al cuadro normal que se tenga de un tributo, como pueden ser por ejemplo, las deducciones por circunstancias familiares en un impuesto personal⁶.

Conforme ya se ha indicado, el precepto objeto de examen ordena consignar en los Presupuestos de la Comunidad el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos atribuidos a la Comunidad, términos estos últimos de difícil interpretación porque entre los recursos que componen la Hacienda de la Comunidad no existe ninguno que se corresponda con la categoría que aquí se menciona, es decir, tributos atribuidos. Baste esta evidencia para denunciar la imprecisión técnica en que incurre esta norma, al utilizar una expresión confusa que no permite conocer claramente si se está aludiendo a todos los tributos de la Comunidad Autónoma, propios y cedidos, o únicamente hace referencia a alguno de estos dos tipos⁷.

Entre los principios presupuestarios clásicos ocupa un lugar destacado el de competencia, conforme al cual compete al Parlamento la aprobación del presupuesto; tal principio se formula en el artículo 134.1 de la Constitución, norma en la que se deslindan perfectamente las funciones del legislativo y ejecutivo en el ámbito del presupuesto al establecer: «Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación». De esta norma se ha resaltado que es acorde con las ideas de que aprobar el presupuesto es legislar, de donde deriva la necesidad

⁵ Cfr. «La Ley de Presupuestos en la Constitución Española de 1978», *ob. cit.*, p. 204.

⁶ Véase «El presupuesto de gastos fiscales», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 1 (1979), pp. 49 y 50.

⁷ Más correctas son, a nuestro juicio, las Leyes de 12 de julio de 1982, de Finanzas Públicas de la Generalidad de Cataluña y de 19 de julio de 1983, de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que en sus artículos 34.3 y 37.3, respectivamente, ordenan que figuren en el presupuesto los beneficios fiscales que afecten a los tributos de tales Comunidades.

de la intervención de las Asambleas, en tanto que la ejecución entra de lleno en la función administrativa⁸.

Observando un claro paralelismo con esta previsión constitucional, el artículo que ahora se comenta, en su segundo inciso, atribuye a la Junta la elaboración del Presupuesto y a las Cortes su examen, enmienda, aprobación y control. Respecto de este precepto cabe recordar que nuestra norma fundamental silencia cualquier alusión a la competencia para la aprobación de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, cuestión que sí aborda la LOFCA en su artículo 17, conforme al cual las Comunidades Autónomas regularán por sus órganos competentes, de acuerdo con sus Estatutos, «a) la elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos». El hecho de que las competencias en orden a la elaboración y aprobación de su presupuesto correspondan a la Comunidad Autónoma es un corolario obligado del principio de autonomía financiera⁹.

Además de la norma estatutaria que ahora nos ocupa, el artículo 13 del propio Estatuto menciona entre las atribuciones de las Cortes de Castilla y León la aprobación de los Presupuestos de la Comunidad y los de las propias Cortes, así como la rendición anual de cuentas de ambos; por su parte, la Ley de Gobierno y Administración de esta Comunidad, de 29 de julio de 1983, indica expresamente que es atribución de la Junta elaborar el proyecto de Ley de presupuestos de la Comunidad y remitirlo para su aprobación a las Cortes (art. 3.º.c). En consecuencia, la distribución de funciones en relación con el Presupuesto entre el órgano legislativo y el órgano de gobierno queda perfectamente clara en las distintas normas que se han reseñado.

El Estatuto no regula, sin embargo, el procedimiento que haya que seguirse para la elaboración del presupuesto ni tampoco alude a los órganos de la Administración competentes para esta tarea; hay que anotar sobre este último aspecto que la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad, anteriormente citada, enumera en su artículo 21 entre las atribuciones de los Consejeros de la Junta «formular el anteproyecto de Presupuesto de la Consejería». Lo que sí hace el Estatuto es señalar un plazo preclusivo para que la Junta presente el Proyecto de presupuesto a las Cortes, concretamente antes del último trimestre del año; fácilmente se comprende que la fijación de este plazo, similar al que indica la Constitución para los Presupuestos Generales del Es-

⁸ Véase SAINZ DE BUJANDA, F.: «Lecciones de Derecho Financiero», 2.ª edición, *ob. cit.*, p. 480.

⁹ Como ha observado acertadamente SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «Siendo el Presupuesto el instrumento financiero y político básico de cualquier ente público, el principio de autonomía exige que su elaboración y aprobación corresponda sin interferencia externa alguna al propio ente...» («Las Comunidades Autónomas y el control económico-financiero», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 13 (1982), p. 132).

tado, tiene por finalidad posibilitar que las Cortes dispongan de tiempo suficiente para el examen, enmienda y aprobación del presupuesto.

Asimismo, el Estatuto de nuestra Comunidad se adapta a lo que ordena la Constitución para el supuesto de no aprobación de la Ley de Presupuestos antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, en cuyo caso se produce una prórroga automática del presupuesto hasta la aprobación del nuevo; con una previsión idéntica, es evidente que el Estatuto Catilla-León refrenda la prórroga automática del presupuesto, prórroga que tiene un carácter limitativo, a diferencia de la que establece la LOFCA en su artículo 21.2, del cual parece desprenderse que se trata de una prórroga con efectos para todo el ejercicio presupuestario.

El siguiente párrafo de la norma que aquí se analiza aborda dos cuestiones: el principio de equilibrio presupuestario y la homogeneidad de los criterios de elaboración y gestión del Presupuesto de la Comunidad con los del Estado. Por lo que se refiere al primero de estos aspectos, únicamente indicar, por un lado, que el principio de equilibrio supone, en palabras del profesor Sainz de Bujanda, «que el volumen de gasto público ha de quedar limitado al montante de los recursos que se consideren normales»¹⁰ y, por otro, que conforme a la norma estatutaria, el equilibrio se refiere al momento de la presentación del Presupuesto, lo cual implica descartar la posibilidad de que el Presupuesto de Castilla y León se apruebe con déficit inicial¹¹.

La segunda de las cuestiones enunciadas implica la recepción por el Estatuto de lo dispuesto en el artículo 21.3 de la LOFCA y está en íntima conexión con el tema de la estructura del presupuesto de la Comunidad Autónoma, en cuanto que se prevé la elaboración del presupuesto con criterios homogéneos a los del Estado. Reiterando lo que en otro lugar hemos expuesto, la ambigüedad de la fórmula «serán elaborados con criterios homogéneos» no permite ser interpretada en el sentido de que la estructura de los presupuestos de la Comunidad Autónoma sea igual a la de los del Estado¹², como sería deseable para lograr la coordinación presupuestaria; en efecto, la doctrina ha llamado la atención sobre la necesidad de armonizar las normas presupuestarias para conseguir la uniformización de las prácticas financieras públicas¹³ y, además, se ha señalado como un requisito de la coordinación en este ámbito, por lo

¹⁰ Cfr. «Lecciones de Derecho Financiero», *ob. cit.*, p. 468.

¹¹ No falta quien estime plausible que las Comunidades Autónomas no se sometan al aludido principio; tal es el caso de ROVIRA MOLA y así lo manifiesta, en el trabajo: «Los presupuestos de las Comunidades Autónomas», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 10 (1981), p. 96.

¹² Véase nuestro trabajo, «El principio de coordinación financiera en la Hacienda regional», *ob. cit.*

¹³ Véase por todos, SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «Las Comunidades Autónomas y el control económico-financiero», *ob. cit.*, p. 124.

que no es de extrañar que se califique de insuficiente la previsión de elaborar los presupuestos de las Comunidades con criterios homogéneos a los del Estado¹⁴, ya que ello implica haber renunciado a imponer una estructura común que hubiera sido lo más apropiado¹⁵. Quede aquí constancia, por tanto, de esta crítica que, aunque dirigida a la LOFCA, es aplicable al Estatuto en cuanto que reproduce la norma cuya redacción se ha puesto en tela de juicio.

Pasando ya al apartado 4 de este abigarrado precepto, comienza exigiendo la adaptación de la contabilidad de la Comunidad al Plan General de Contabilidad que se establezca para todo el sector público y en relación con tal previsión conviene indicar que la Ley General Presupuestaria en su artículo 125 declara que es competencia de la Intervención General de la Administración del Estado someter a la decisión del ministro de Hacienda el Plan General de Contabilidad Pública, al que se adaptarán las Corporaciones, Organismos y demás entidades incluidas en el sector público, según sus características y peculiaridades. Pues bien, al amparo de esta norma, se ha aprobado el Plan General de Contabilidad Pública, por Orden de 14 de octubre de 1981, si bien con carácter provisional y únicamente aplicable por el momento al subsector público Estado.

En este mismo párrafo del artículo 40 del Estatuto se refrenda otro principio presupuestario, concretamente el de publicidad; en términos generales, este principio implica que las distintas fases del ciclo del presupuesto sean públicas de manera que todo ciudadano pueda tener una información suficiente y afecta básicamente a la discusión parlamentaria sobre el contenido del presupuesto y al propio documento una vez aprobado. A este último extremo se refiere el precepto estatutario al imponer a la Comunidad la publicación del presupuesto y cuentas anuales. En cuanto a la obligación de suministrar al Consejo de Política Fiscal y Financiera la información que requiera sobre los presupuestos es, a nuestro parecer, una premisa necesaria para posibilitar la coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado que corresponde a aquel órgano, en los términos previstos en el artículo 3.2.a) de la LOFCA.

Finaliza la norma objeto de exégesis con una amplia y ambigua remisión a la legislación estatal en todo lo no dispuesto expresamente por el

¹⁴ En esta línea, ROVIRA MOLA, A.: «Los presupuestos de las Comunidades Autónomas», *ob. cit.*, p. 99.

¹⁵ Así opina HERRERO SUAZO, S., alegando que la homogeneidad puede entenderse en el sentido de que sea útil para la consolidación («El control de las Autonomías», en el vol. *Control del sector público*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, pp. 489 y 490).

¹⁶ Este es el criterio que acoge la Ley de Finanzas públicas de la Generalidad de Cataluña al ordenar en su artículo 30.1 que el Presupuesto de la Generalidad se adaptará, en cuanto a su estructura, a la normativa que con carácter general se disponga para el sector público del Estado.

Estatuto en materia de contabilidad y control de la actividad financiera. Fácilmente se advierte que dentro de los límites en que ha de desenvolverse este trabajo no es posible entrar con detenimiento en este reenvío que efectúa el artículo 40 del Estatuto, razón por la cual nos limitaremos a realizar una serie de consideraciones generales. En esta línea ha de indicarse, en principio, que el régimen de contabilidad pública se regula en el Título VI de la L. G. P. pero consideramos que para aplicar las disposiciones de esta Ley a la Comunidad Autónoma es preciso una adaptación de las mismas a las peculiaridades y estructura del ente y esto es precisamente lo que han hecho las Leyes Especiales de Hacienda de ciertas Comunidades que han aparecido hasta este momento¹⁷.

En lo concerniente al control, es sobradamente conocido que el control externo del presupuesto de todas las Comunidades Autónomas corresponde al Tribunal de Cuentas por imperativo del artículo 153.d) de la Constitución, así como del artículo 136.1 del propio texto Constitucional, que configura al indicado Tribunal como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público; no es necesario insistir en que las Comunidades Autónomas son parte integrante del sector público a los efectos que aquí interesan y así lo corrobora el artículo 4.º de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas del 12 de mayo de 1982.

Acatando el mandato constitucional, la LOFCA reitera en el artículo 22 la competencia del citado Tribunal en orden al control económico y presupuestario de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, pero se ha criticado por la doctrina la redacción de esta norma porque parece dar primacía a los sistemas e instituciones específicos de control que pueden instrumentar los Estatutos de Autonomía sobre el que ha de realizar el Tribunal de Cuentas¹⁸. En cualquier caso, la Comunidad Autónoma de Castilla y León no cuenta con un órgano peculiar de control externo, a diferencia de lo que sucede en otras Comunidades¹⁹ y es indudable que la postura de nuestro Estatuto al no instrumentar un órgano paralelo al Tribunal de Cuentas parece acertada, al menos a la vista de la problemática que se presenta en aquellas Comunidades cuyos Estatutos han previsto los órganos propios de control y que ha sido denunciada por la doctrina²⁰; por otra parte, la obviedad de tales

¹⁷ Véanse la sección 2.ª del capítulo VII de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña y el título VI de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

¹⁸ Así lo ha evidenciado HERRERO SUAZO, S.: «El control de las Autonomías», *ob. cit.*, p. 489.

¹⁹ Se pueden mencionar la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, el Consejo de Cuentas de Galicia y la Sindicatura de Cuentas de Valencia, creados, respectivamente, por los artículos 42, 53 y 59 de los Estatutos de Autonomía de estas Comunidades.

²⁰ En esta cuestión se extiende SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «Las Comunidades Autónomas y el control económico-financiero», *ob. cit.*, pp. 125 y ss.

instituciones se muestra notoria si se tiene presente que han de dejar a salvo las competencias del Tribunal de Cuentas²¹.

Concluyendo, el Estatuto no crea un órgano específico de control de cuentas y omite cualquier referencia expresa a la competencia del Tribunal de Cuentas, si bien es inexcusable el sometimiento a la competencia de este último, conforme a lo dispuesto en las normas antes referidas.

Por lo que se refiere al control interno, es preciso dejar aquí constancia de que la LOFCA, al amparo del artículo 150.2 de la Constitución, reserva al Estado el control de los gastos cuya cobertura se haga mediante los recursos transferidos por aquél, mientras que no establece ningún tipo de control sobre aquellos que se financien con los demás recursos de las Comunidades; en este caso, el control estará a cargo de los órganos propios de cada Comunidad Autónoma. Esto es, cabalmente, lo que sucede en la Comunidad que centra nuestra atención donde existe la Intervención General que depende orgánicamente de la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio, tal como prevé el artículo 50 de la Ley de Gobierno y Administración de Castilla y León²².

Sirvan de cierre al comentario de este precepto algunas reflexiones adicionales que suscita considerado globalmente. En este orden de ideas, hay que resaltar que la configuración del Presupuesto tal como se lleva a cabo en el Estatuto ha tomado como modelo los criterios por los que se rigen los Presupuestos del Estado. Esta aproximación es loable porque no hay que olvidar que incluso en los estados federales se aprecia una tendencia general a la unificación del derecho presupuestario, con vistas a conseguir mayor facilidad en el control y a deducir las oportunas consecuencias de la ejecución de los presupuestos²³.

No obstante, hay que anotar como deficiencia del Estatuto el no haber previsto el sometimiento del presupuesto de la Comunidad a la misma estructura que los Presupuestos del Estado, máxime si se tiene en cuenta que uno de los capítulos más importantes de los recursos de los entes autónomos vendrá constituido por las transferencias que le realice el Estado.

En fin, la formulación de los principios presupuestarios es bastante completa, superando en este aspecto la parquedad de la LOFCA, rayana en la insuficiencia²⁴; hemos comprobado a lo largo de estas notas que

²¹ Véase ALBIÑANA, C.: «El control externo de las actividades económicas y financieras de las Comunidades Autónomas», *Presupuesto y Gasto Público*, número 5 (1980), p. 56.

²² La Ley de 20 de marzo de 1984 de la Generalidad de Cataluña ha aprobado el Estatuto de la Función Interventora de esta Comunidad y especifica las funciones que corresponden a la Intervención de la Administración de la Generalidad.

²³ Particularmente interesantes son las consideraciones que a este respecto aporta ANASTOPOULOS, J.: «Les aspects financiers du fédéralisme», *ob. cit.*, páginas 372 y ss.

²⁴ Como posibles excusas que justifiquen la postura de la LOFCA, LINARES MARTÍN DE ROSALES, J., indica el relativo valor actual de algunos principios pre-

el Estatuto recoge los principios de anualidad, universalidad, competencia, equilibrio y publicidad y tal vez deba anotarse como omisión más significativa la del principio de unidad, que expresamente se contempla en varios Estatutos. No hubiera estado de más que aquí se hubiera optado por esta vía porque el principio reseñado constituye una aspiración del Derecho Presupuestario, dado que a través de la plasmación de los ingresos y gastos en un solo documento puede conseguirse un control más eficaz. Por otra parte, de la lectura de esta norma no se puede concluir con seguridad que exista un respaldo implícito de este principio dado que las alusiones indistintas a «presupuestos» en plural y a «presupuesto» en otras ocasiones no permiten conocer cuál ha sido realmente la intención del legislador. Insisto, no obstante, en lo significativo del principio de unidad presupuestaria y en la conveniencia de que se respete en los presupuestos de los distintos entes territoriales²⁵.

supuestarios y el respeto a la libertad normativa de las distintas comunidades («Comentarios a la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas», *ob. cit.*, p. 189).

²⁵ Incluso en el ámbito de las Entidades Locales, donde ha sido tradicional la pluralidad de presupuestos, se tiende a la consecución del principio de unidad presupuestaria; tal tendencia se ha visto corroborada recientemente por la Ley de 21 de diciembre de 1983, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales (arts. 4.º y 5.º).

ARTICULO 41

ARTICULO 41. Coordinación de las Haciendas locales *

- 1. Corresponde a la Comunidad velar por los intereses financieros de los entes locales de su territorio, respetando la autonomía que a los mismos reconocen los artículos 140 a 142 de la Constitución.**
- 2. Sin perjuicio de la competencia de dichos entes locales, la Comunidad podrá establecer fórmulas de colaboración en la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos de aquéllos. Igualmente, se podrán arbitrar fórmulas de colaboración en la percepción de otros ingresos de los entes locales.**

La práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía proclaman de forma expresa la coordinación con la Hacienda local, si bien es también usual que dediquen escasa atención al desarrollo de este principio. En el contexto descrito se incardina nuestro Estatuto, que en el artículo 33 alude al principio de coordinación con las Haciendas estatal y local como un límite de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma y únicamente dedica a las relaciones de carácter financiero y tributario entre la Comunidad y los entes locales el artículo 41, cuyo comentario corresponde abordar ahora.

Comienza afirmando este precepto que corresponde a la Comunidad velar por los intereses financieros de los entes locales de su territorio, expresión cuando menos imprecisa y que se repite en algún otro Estatuto ¹.

En otros, sin embargo, se utiliza una fórmula más rotunda atribuyendo a la Comunidad Autónoma la tutela financiera sobre los entes locales ².

* Autora del comentario: Manuela Vega Herrero.

¹ Así aparece en los Estatutos de Autonomía de Cantabria (art. 51) y Aragón (art. 53).

² Tal sucede en los Estatutos de Cataluña (art. 48), Galicia (art. 49), Andalucía (art. 62) y Baleares (art. 66).

A modo de inciso hemos de decir que esta última locución recuerda inevitablemente el denominado régimen de tutela, regulado en los artículos 425 y ss. del texto refundido de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, para las entidades locales incurso en alguna de las situaciones previstas en esta normativa, y no es aventurado afirmar que se ha intentado relacionar las previsiones estatutarias que atribuyen a las Comunidades Autónomas la tutela financiera sobre las Corporaciones Locales con el régimen a que se ha hecho mención. Puede recordarse en esta línea una enmienda del grupo andalucista al Proyecto de la LOFCA que proponía la adición de un nuevo artículo al texto de esta Ley, coincidente con el artículo 48 del Estatuto Catalán y que, entre otros extremos aludía a la tutela financiera sobre las Corporaciones Locales. Pues bien, en defensa de tal enmienda se invocó que el régimen de tutela, competencia del Estado en la Ley de Régimen Local, debía pasar con carácter general a las Comunidades Autónomas al igual que se había hecho en el Estatuto de Cataluña³, lo que es demostrativo de que se identificaba tal previsión estatutaria con el régimen referido.

Al margen de estas consideraciones, lo que ahora interesa resaltar es que el régimen de tutela por razones económicas se ha considerado incompatible por el Tribunal Constitucional con el Gobierno y administración autónoma de los entes locales y por tal motivo el Alto Tribunal ha declarado inconstitucionales y derogados los artículos 425 y 426 de la Ley de Régimen Local de 1955⁴.

No obstante, los Estatutos de Autonomía que han optado por otorgar a la Comunidad Autónoma la tutela financiera sobre los entes locales, añaden inmediatamente que esta tutela se ejercerá respetando la autonomía que a los mismos reconoce la Constitución, por lo que no parece existir una coincidencia sustancial entre la tutela aquí mencionada con el régimen anteriormente indicado, el cual, como ya se ha visto, se ha reputado inconciliable con la autonomía de los entes locales.

En cualquier caso, es preciso advertir que no existe una idea muy precisa de lo que significa la tutela financiera predicada en diversos Estatutos⁵, a pesar de lo cual es opinión comúnmente expresada en la doc-

³ Véase «Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales», *ob. cit.*, pp. 292 y 293, donde se reproduce el texto de la enmienda indicada en el texto y pp. 411 y ss., en las que se desarrollan los argumentos para la defensa de esta enmienda que fue rechazada.

⁴ Tal pronunciamiento se contiene en la Sentencia de 2 de febrero de 1981, publicada en el «B.O.E.» de 24 de febrero de 1981 (suplemento al núm. 47).

⁵ Las opiniones de la doctrina apuntan una amplia gama de posibilidades, que van desde quienes opinan que el sentido de la tutela financiera presupone que una ley de la Comunidad Autónoma regule el régimen fiscal y financiero de las entidades locales de su territorio. Véase ROVIRA MOLA, A.: «La coordinación de la gestión tributaria ante la autonomía financiera municipal: problemática y perspectivas», en el vol. *Autonomía y financiación de las Haciendas municipales*, Instituto de Estudios Fiscales, 1982, p. 361, hasta aquéllos que sugieren la posibi-

trina que el término «tutela» lleva ya de entrada connotaciones peyorativas y en tal sentido hay quien al menos lo considera impertinente dentro del sistema de autonomías establecido por la Constitución⁶, no faltando tampoco quienes aprecian en él una restricción de la autonomía de los entes locales⁷. Todo ello sin olvidar que la tutela ampliamente concebida conlleva la administración de los bienes del sometido a la misma.

Ante estas observaciones es preciso reconocer que la expresión «velar por los intereses financieros» que acoge nuestro Estatuto es menos vejatoria para los entes locales, aunque adolece de vaguedad e imprecisión.

De cualquier forma entendemos que tanto los Estatutos que hablan de una tutela financiera como aquellos que con más eufemismo dicen «velar» por los intereses financieros están, en definitiva, consagrando una prepotencia de la Administración de la Comunidad Autónoma sobre las Corporaciones locales y esta apreciación nos lleva a confirmar que la coordinación de la Hacienda de la Comunidad Autónoma con las de los entes locales se ha configurado sobre la base de una relación jerarquizada. Viene a confirmar esta aseveración el artículo 6 de la LOFCA que en orden a la coordinación tributaria reconoce abiertamente la prevalencia de las Comunidades Autónomas respecto a las Corporaciones locales al disponer que aquéllas podrán establecer tributos sobre materias reservadas a las Corporaciones locales por la normativa reguladora del régimen local, mientras que la situación inversa es inadmisibile.

Como ya se ha advertido, el Estatuto de Castilla y León se preocupa de salvaguardar, al menos formalmente, la autonomía que a los entes locales confiere la Constitución, ordenando que sea respetada por la Comunidad Autónoma. De esta manera la autonomía de los entes locales juega como un límite a la competencia que corresponde a la Comunidad de velar por los intereses financieros de los mismos y con tal motivo nos vemos obligados a referirnos, aunque sea brevemente, al contenido y significado de la precitada autonomía. Con este propósito baste recordar la interpretación que ha llevado a cabo el Tribunal Constitucional del principio de autonomía, referido a municipios y provincias, y que puede sintetizarse en los siguientes puntos:

1.º La autonomía hace referencia a un poder limitado, con lo cual se descarta su identificación con la soberanía.

lidad de que la tutela financiera auspicie un control de la hacienda municipal por parte de la Comunidad Autónoma. Véase CARAMES VIEITEZ, L. A.: «La Hacienda municipal gallega y el Proyecto del Estatuto de Autonomía: un comentario», en el mismo vol. citado en esta nota, p. 267.

⁶ Véase «Comentarios al Estatuto de Andalucía», *ob. cit.*, p. 308.

⁷ En esta línea LOZANO SERRANO, C.: «Control de la Hacienda municipal por el Estado y las Comunidades Autónomas», en el vol. *Autonomía y financiación de las Haciendas municipales*, *ob. cit.*, p. 284, y ROVIRA MOLA, A.: «La coordinación de la gestión tributaria ante la autonomía financiera municipal: problemática y perspectivas», *ob. cit.*, p. 361.

2.º La autonomía que la Constitución garantiza a cada entidad lo es en función del criterio del respectivo interés.

3.º La Constitución no garantiza a las Corporaciones locales una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios, patrimoniales y tributarios, sino que lo que dispone es que estos medios han de ser suficientes, pero no que hayan de ser propios en su totalidad.

4.º Teniendo precisamente en cuenta la diversidad de fuentes que nutren las Haciendas locales se justifica la existencia de controles de legalidad, tanto en relación con la obtención y gestión de los ingresos propios como de los que provienen de otras fuentes.

5.º Tampoco implica una vulneración de la autonomía la existencia de un control de oportunidad como medio de defensa del patrimonio de las Corporaciones locales, en orden a limitar los poderes de disposición de tales administraciones públicas⁸.

De estas últimas consideraciones se deduce que la autonomía de los entes locales, particularmente la que se adjetiva de financiera, no sufre menoscabo alguno por la existencia de ciertos controles cuyo ejercicio corresponda a la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas sobre la actividad financiera de los citados entes; tal conclusión permite de alguna forma dotar de un contenido específico a la previsión del Estatuto que estamos analizando; dicho en otras palabras, puede considerarse que el velar por los intereses financieros de los entes locales equivale a la posibilidad de un control administrativo de la Comunidad Autónoma sobre la actuación de tales entes en el ámbito financiero, lo cual no estaría en pugna con la autonomía de que gozan por mandato constitucional⁹.

El segundo párrafo de la norma en examen atiende a una faceta concreta de la coordinación, se trata de facultar a la Comunidad Autónoma para el establecimiento de fórmulas de colaboración en la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos de aquéllos, así como para la percepción de otros ingresos de los entes locales¹⁰.

Dos aclaraciones merece esta norma que, por otra parte, están perfectamente expuestas en su redacción; en primer lugar el reconocimiento de la competencia de los entes locales para la gestión, liquidación, re-

⁸ Todos estos criterios aparecen expresamente refrendados en la Sentencia de 2 de febrero de 1981, publicada en el «B.O.E.» de 24 de febrero de 1981 (suplemento al núm. 47).

⁹ Sobre las técnicas de control que respetarían la autonomía que a los municipios concede la Constitución, véase LOZANO SERRANO, C.: «La hacienda municipal en la Constitución», *ob. cit.*, pp. 137 y ss.

¹⁰ Aunque en este precepto se habla de colaboración, no parece incorrecto reconducir lo previsto en el Estatuto al ámbito del principio de coordinación; confirma las similitudes que existen entre colaboración-coordinación, LINARES MARTÍN DE ROSALES, J.: «Comentarios a la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas», *ob. cit.*, p. 142.

caudación e inspección de sus tributos y, en segundo término, que la posibilidad de colaboración aquí contemplada excede del ámbito estrictamente tributario en cuanto que puede extenderse a ingresos de otra naturaleza que perciban los entes locales.

Desde una perspectiva formal cabe oponer a este precepto un reparo y es que refiere la colaboración a una serie de actuaciones de la administración tributaria, algunas de las cuales quedan englobadas en otras de más amplio contenido y por consiguiente sobra su mención individualizada; esto sucede, al menos, con la liquidación que es un acto que se inscribe dentro de la gestión tributaria.

Entrando en el fondo del precepto objeto de análisis se aprecia su parquedad que se hace más ostensible si se le compara con las normas de otros Estatutos que se ocupan de esta misma cuestión; en efecto, a nuestro juicio, la colaboración en la gestión tributaria no ha de quedar únicamente circunscrita a la que preste la Comunidad Autónoma en relación con los tributos de los entes locales, como prevé el Estatuto castellano-leonés, sino que en esta tarea han de intervenir todas las administraciones de los diversos niveles territoriales: Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Por otra parte, hay que tener presente, y así lo ordena la Constitución en el artículo 142, que una de las fuentes básicas de las Haciendas locales estará constituida por la participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas, de ahí que los entes locales tengan interés en una gestión exhaustiva de los tributos de ambas administraciones, dato que sirve para postular una colaboración en la gestión.

Además, nuestro Estatuto omite una serie de previsiones que, por el contrario, se recogen en otros y que sirven indudablemente para perfilar las relaciones Comunidad Autónoma-entes locales en el ámbito tributario; es modélico en este aspecto el Estatuto catalán que en el artículo 48 regula una serie de extremos de particular interés cuales son la posibilidad de que los entes locales deleguen en la Generalitat las competencias de gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos propios; la sumisión a la Ley del Estado que establezca el sistema de colaboración de los entes locales, Comunidad Autónoma y el propio Estado en orden a la gestión, recaudación e inspección de los tributos que se determinen y, por fin, la percepción a través de la Generalitat, que se irroga también la distribución de aquellos ingresos de los entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales y subvenciones¹¹.

Tal vez la parquedad con que nuestro Estatuto regula la coordinación entre las actuaciones de la Comunidad Autónoma y entes locales de cara a la gestión y recaudación de los recursos tributarios obedezca

¹¹ Artículo 48 del Estatuto catalán; su contenido se recoge fielmente en otros Estatutos como son, por recordar algunos, los de Galicia (art. 49), Andalucía (art. 62) y Cantabria (art. 51).

a la espera de la futura normativa de las Haciendas locales donde han de darse las directrices básicas sobre el tema¹².

De hecho, el Proyecto de Ley que regula las Bases del Régimen Local, recientemente aprobado por el Gobierno, ya contiene una serie de criterios orientadores en torno a la cuestión a que nos venimos refiriendo; en el artículo 101.3 se dispone:

«Es competencia de las entidades locales la gestión, recaudación, inspección y revisión de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de las entidades locales de ámbito superior o de las respectivas Comunidades Autónomas, y de las fórmulas de colaboración entre las entidades locales, las Comunidades Autónomas y el Estado, de acuerdo con lo establecido en la legislación del Estado»¹³.

No es éste el momento de entrar en el comentario de la norma transcrita dado que se incluye en un Proyecto, sujeto a posibles modificaciones en su tramitación parlamentaria.

Baste para finalizar la glosa del artículo 41 del Estatuto destacar la importancia que, en nuestra opinión, reviste el logro de una auténtica coordinación en la gestión y recaudación de los recursos de los distintos entes territoriales que, como hemos escrito en otro lugar, exige la aplicación de los criterios de eficacia, suprimiendo la estanqueidad entre los órganos gestores, y economicidad en los gastos¹⁴. Es de esperar que la colaboración tan anunciada por las distintas normas a que nos hemos referido no se quede en una mera formulación legal, pues hasta el momento ha sido una constante en nuestro país la desconexión entre los distintos órganos gestores de la Administración tributaria¹⁵.

¹² Como ha evidenciado RUIZ-BEATO BRAVO, J.: «...la interrelación e incluso dependencia que existirá entre el Municipio y la Comunidad Autónoma será un presupuesto a tener en cuenta en la configuración de la Hacienda municipal» («La Hacienda municipal en España», en el vol. *Autonomía y financiación de las Haciendas municipales*, ob. cit., p. 523).

¹³ El Proyecto se ha publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 3 de abril de 1984, núm. 97-I.

¹⁴ Cfr. nuestro trabajo realizado en colaboración con MUÑOZ DEL CASTILLO, J. L.: «El reparto de las competencias financieras en Italia; la financiación de las regiones», ob. cit., p. 35.

¹⁵ Así se reconoce paladinamente en la exposición de motivos del Real Decreto de 20 de febrero de 1979, sobre reorganización de la Administración territorial de la Hacienda Pública.

ARTICULO 42

ARTICULO 42. Sector público *

1. La Comunidad, de acuerdo con lo que establezcan las leyes del Estado, designará, en su caso, sus propios representantes en los organismos económicos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio de la Comunidad y que por su naturaleza no sean objeto de traspaso.
2. Solamente por Ley de las Cortes de Castilla y León podrán constituirse empresas públicas como medio de ejecución de las funciones que sean de la competencia de la Comunidad.
3. La Comunidad queda facultada para constituir instituciones que fomenten la plena ocupación y para crear y mantener su propio sector público, en coordinación con el sector público estatal, a fin de impulsar el desarrollo económico y social y de realizar sus objetivos en el marco de sus competencias.

Bajo el epígrafe «sector público», el artículo 42 del Estatuto de Autonomía regula puntuales y muy concretos aspectos vinculados a la organización de la Administración económica, circunstancia que obliga a considerar excesivo el contenido conceptual del epígrafe que, desde las connotaciones genéricas del sector público, remite al entramado organizativo de la Comunidad Autónoma y a su encuadre sistemático en el Título I del Estatuto.

Los precisos y sectoriales temas considerados por el precepto —que no han sido objeto de controversia en la tramitación del Estatuto, con existencia de identidad entre proyecto y texto legal— se concretan en la cláusula de estilo contenida en el primer apartado, que incorpora el tenor de la mayor parte de los Estatutos de Autonomía que le precedieron,

* Autor del comentario: Angel Sánchez Blanco.

y que establece el principio de representación de la Comunidad Autónoma en los organismos económicos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Estado con competencia sobre todo el territorio de la Comunidad Autónoma y que, por su naturaleza —referencia, esta última, que incorpora el tenor del artículo 150.2 de la Constitución— no sean objeto de traspaso, planteamiento irreprochable que es tributario de los elementales principios de cooperativismo regional y del mutuo flujo, en ambas direcciones, Estado-Comunidades Autónomas.

En el segundo apartado se establece el principio de reservar la creación de empresas públicas a Ley de las Cortes Regionales, y en el tercero y último precepto se faculta a la Comunidad Autónoma para constituir instituciones orientadas al fomento de la plena ocupación y a que la Comunidad pueda crear y mantener su propio sector público, coordinado con el Estado y orientado por la idea de impulsar sus objetivos en el ámbito del desarrollo económico y social y en el marco de las competencias que en este ámbito tiene atribuidas.

Como puede deducirse de este contenido, el común denominador de los tres párrafos que materializan el precepto obliga a ratificar la apreciación inicial de estar centrado en la regulación de muy concretos aspectos organizativos. Al mismo tiempo y desde la ponderación valorativa de contenidos, hay que constatar el defectuoso esquema organizativo del que debiera ser y no es importante precepto estatutario.

Las minusvalías que justifican la anterior aseveración encuentran oportuna justificación en un punto fundamental: la unidimensional perspectiva que orienta las relaciones Comunidad Autónoma-Estado, arbitrando representantes de la Comunidad en los organismos del Estado, sin paralelo reconocimiento de la participación del Estado en los órganos de la Administración económica de los órganos de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, es éste un defecto que hay que calificar como menor, en relación al más sustantivo concretado en que la Comunidad Autónoma se erige en un supraente que se permite ignorar que, con menor entidad territorial que la Comunidad y con reconocimiento constitucional de autonomía en el ámbito de sus intereses, existen Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales que, en estricto respeto al principio de participación y cooperación que está en la esencia de la representación de la Comunidad Autónoma en organismos del Estado, deben estar representados en los organismos de la Administración económica de la Comunidad Autónoma. No obstante, este importante aspecto pasa desapercibido, las Corporaciones locales son ignoradas en el precepto y la única mención de que es objeto la Administración local en todo el Título Tercero es el ominoso nivel autoritario de coordinación de las haciendas locales, en el artículo 41 del Estatuto.

La misma problemática suscita la reserva de creación de empresas públicas a Ley de las Cortes de Castilla y León, como si la Comunidad Autónoma tuviera la exclusiva de creación de este tipo de organismos econó-

micos y si, en uso de la autonomía municipal y provincial, Ayuntamientos y Diputaciones, no pudieran utilizar el instrumento de la empresa pública para la gestión de sus propios intereses. Si la improvisación exclusiva hubiera estado orientada por la funcionalidad operativa de la coordinación interadministrativa, tan desafortunado párrafo debiera haber sido sustituido por precisos criterios de ensamblaje de las estructuras organizativas y operativas de las empresas públicas locales, provinciales y regionales, vertebrando, desde la conjugación de criterios e intereses, descendentes y ascendentes, la utilización del instrumento de la empresa pública en la política económica regional.

El mismo fallo estructural se registra en el propósito de crear instituciones que fomenten la plena ocupación y que impulsen el desarrollo económico y social de la Comunidad, y en este sentido se siente el contraste entre el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la ausencia de tratamiento de determinadas fórmulas empresariales, como las empresas cooperativas, y la reiterada consideración e incorporación, en símil con los Estatutos italianos, de este tipo de empresas por casi todos los Estatutos de autonomía que, en desarrollo del artículo 129 de la Constitución, incorporan esta fórmula empresarial, coherente, en sus principios organizativos y en su teleología, con los principios comunitarios del esquema regional¹.

La posesiva y equívoca referencia a «su propio sector público» que debiera haber sido sustituida por el concepto de Administración Económica Regional, no puede estimarse ajena a protagonismos neocentralistas que no parecen tener muy claro el concepto de Comunidad en cuanto idea que exige equilibrio en la composición de intereses y respeto a la autonomía de los entes que la integran y que, en términos más precisos, hubiera exigido y exige integrar, de modo ponderado y equilibrado, los intereses de la Administración Local y de la Administración Regional, conjugando objetivos, competencias y estructuras organizativas y, de modo complementario, salvando injustificables protagonismos exclusivistas que incardinarían a la Comunidad Autónoma en la línea de los mismos despropósitos cometidos por la política económica de la Administración Central. Al tiempo, se haría necesaria una visión más integrada de la organización de la Administración económica, en cuanto equivalente semántico de la utilizada idea de sector público, y de los medios organizativos, patrimoniales, financieros y presupuestarios implicados, de tal modo que: se corrigiera la referida desagregación presupuestaria y financiera de la Administración Local respecto a la Administración Autonómica; se salvara la disgregación de las instituciones de crédito y ahorro, que el epígrafe del artículo 39 del Estatuto califica como «pú-

¹ SÁNCHEZ BLANCO, A.; CANCELO ALONSO, A.; CASTAÑO COLOMER, J., y RODRÍGUEZ CORCOBA, F.: *Región y empresa cooperativa*, Escuela Social de Salamanca, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Salamanca, 1982.

blicas» y que exigirían adecuarse no sólo al corto objetivo de «promover la progresiva regionalización de sus inversiones», sino actuar y comprometer a estas instituciones económicas en los valores y objetivos de política económica que concreta el artículo 32 del Estatuto y, de modo simultáneo, ofrecerle las más completas alternativas de solidaridad intrarregional y equilibrio sectorial, en línea con criterios normativos, contenidos en otros Estatutos de autonomía². En la misma línea no es posible dejar de considerar la pobre instrumentación organizativa que contiene la precisa habilitación a la Comunidad Autónoma para constituir instituciones que fomenten el pleno empleo y el desarrollo económico y social, aspecto que exigiría la homologación con algunos Estatutos italianos, en la cuidada referencia a institutos de investigación y asesoramiento³, aunque sólo fuera por deferencia estética a las Universidades de la Región, tres de las cuales son también entes públicos y están en trance de regionalización, conforme a los presupuestos normativos de la Ley de Reforma Universitaria⁴, dato, el último, y no el más importante, de distanciamiento socio-institucional del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que corrobora que la integración de instituciones, medios o personas no está entre las líneas directrices del Estatuto.

² Artículo 48.1 del Estatuto de Murcia.

³ Artículo 16.1 del Estatuto de Umbría, punto 15 del Estatuto Abruzzo y, en particular, el artículo 47 del Estatuto de Lazio, que diseña un Instituto regional orientado a la investigación, en aras de los objetivos de la programación de la actividad económica y social de la Región, de modo que:

«Asegure a la Región y con ella a los entes locales, a los organismos regionales confederados de los sindicatos de los trabajadores autónomos, a las organizaciones jurídicamente reconocidas de las sociedades cooperativas y al resto de las formaciones sociales, la información, los documentos y los servicios especializados necesarios para la elaboración y verificación de los planes globales y sectoriales».

En el período preautonómico castellano-leonés se constituyó y operó con muy desiguales resultados el Instituto de Economía de Castilla y León, con sede en Salamanca y financiación asumida por las Diputaciones Provinciales. Ha sido disuelto por Decretos de la Junta núms. 60 y 61/1983, de 12 de agosto (Boletín Oficial de Castilla y León de 16 de agosto de 1983).

⁴ Disposicional final 2.ª de la Ley de Reforma Universitaria en relación con el artículo 29.1,14 y 29.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. En línea muy distinta y conscientes de la trascendencia institucional de las Universidades, artículo 13 del Estatuto de Extremadura, artículo 37 del Estatuto de Castilla-La Mancha, artículo 16.1 del Estatuto de Murcia, artículo 26 del Estatuto de Cantabria, artículo 18.1 del Estatuto de Asturias y artículo 19.2 del Estatuto de Andalucía.

TITULO CUARTO

REFORMA DEL ESTATUTO

ARTICULO 43

ARTICULO 43. Procedimientos *

La reforma del presente Estatuto de Autonomía se ajustará al siguiente procedimiento:

1.ª La iniciativa de la reforma corresponderá a las Cortes de Castilla y León, a propuesta de una tercera parte de los miembros de la misma, a la Junta o a las Cortes Generales.

2.ª La propuesta de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes de Castilla y León por mayoría de dos tercios y la posterior aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

3.ª Si la propuesta de reforma no es aprobada por las Cortes de Castilla y León o por las Cortes Generales no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación de aquéllas hasta que haya transcurrido más de un año.

El artículo 147.3 de la Constitución establece que:

«La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica».

Como se ha destacado, y en relación con los Estatutos de las Comunidades de segundo grado, cabe la posibilidad de que se establezca un procedimiento singular para su reforma, con tramitación distinta de la que se sigue de ordinario para las Leyes Orgánicas (Muñoz Machado).

* Autor del comentario: Enrique Rivero Ysern.

La disposición transitoria 7.^a del Estatuto de Castilla y León contempla supuestos de alteraciones territoriales que obviamente implican una reforma estatutaria. Y así, mientras en el caso de disolución de una Comunidad para integrar su territorio en el de la Comunidad Autónoma de Castilla y León el procedimiento cumplimenta las exigencias básicas del artículo que comentamos, en los supuestos de incorporación de enclaves, se omite la aprobación por las Cortes de Castilla y León por mayoría de dos tercios.

Para asumir la Comunidad Autónoma de Castilla y León las competencias del artículo 149.1 de la Constitución, más las enumeradas en el artículo 29.1, basta que transcurran cinco años y medie acuerdo previo de las Cortes de Castilla y León por mayoría absoluta y Ley Orgánica aprobada en las Cortes Generales. Se reforma, evidentemente, el Estatuto, pero en sentido sustancial, no siendo necesaria una nueva redacción de preceptos.

Evidentemente a través de una reforma estatutaria puede una Comunidad reducir sus competencias; quien no podía tomar la iniciativa para ello serán las Cortes Generales (Muñoz Machado).

Finalmente, la disposición transitoria octava, cuya previsión ha sido operativa a consecuencia de la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, por la que se aplica el artículo 144.c) de la Constitución a la provincia de Segovia, supone una reforma estatutaria a través de un procedimiento específico, que incide en el artículo 2.º del Estatuto.

DISPOSICIONES ADICIONALES

DISPOSICION ADICIONAL PRIMERA *

1. Se cede a la Comunidad, en los términos previstos en el apartado 3 de esta Disposición, el rendimiento de los siguientes tributos:

- a) Impuesto sobre el Patrimonio Neto.**
- b) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.**
- c) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.**
- d) Imposición general sobre las ventas en su fase minorista.**
- e) Impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales.**
- f) Tasas y demás exacciones sobre el juego.**

La eventual supresión o modificación de alguno de estos impuestos implicará la extinción o modificación de la cesión.

2. El contenido de esta Disposición se podrá modificar mediante acuerdo del Gobierno con la Comunidad, que será tramitado por el Gobierno como proyecto de Ley. A estos efectos, la modificación de la presente Disposición no se considerará reforma del Estatuto.

3. El alcance y condiciones de la cesión se establecerá por la Comisión Mixta a que se refiere la Disposición transitoria tercera, que, en todo caso, las referirá a rendimientos en la Comunidad. El Gobierno tramitará el acuerdo de la Comisión como proyecto de Ley en el plazo de seis meses a partir de la constitución de la primera Junta, con arreglo a la disposición transitoria primera.

La presente disposición concreta lo establecido en el artículo 35.1.5.º del Estatuto que, como es sabido, contempla como uno de los elementos de la Hacienda de la Comunidad los rendimientos de los tributos cedidos por el Estado.

* Autor del comentario: José Luis Muñoz del Castillo.

Al comentar el citado precepto del Estatuto se analizaron algunas de las cuestiones generales más relevantes que suscitan los tributos cedidos, por ello en este momento nos limitaremos al estudio de los tributos concretos que se ceden y al alcance y condiciones de la cesión que es lo que en realidad aborda la disposición que comentamos.

Sin embargo, como punto de partida es importante recordar que el régimen jurídico de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas es complejo no sólo por estar contenido en diversas normas jurídicas, sino también porque, como ya vimos, se ha producido algún cambio importante en los criterios que seguía la LOFCA para la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas.

En efecto, esta institución aparece regulada, además de en los preceptos del Estatuto que comentamos, fundamentalmente en los artículos 10, 11, 19 y 20 de la LOFCA; en la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, y en la Ley 43/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Castilla y León¹.

La disposición adicional 1.^a del Estatuto viene a reproducir lo establecido en el artículo 11.1 de la LOFCA. Este último precepto contempla los tributos estatales que pueden ser cedidos a las Comunidades Autónomas y la norma que comentamos del Estatuto establece que se ceden a la Comunidad Autónoma de Castilla y León todos aquellos tributos que son susceptibles de cesión. Con esta norma estatutaria se cumple la exigencia establecida en el artículo 10.2 de la LOFCA en el sentido de que para que la cesión tenga lugar ha de estar prevista en un precepto del Estatuto correspondiente, aunque el alcance y condiciones de la misma se determinen en una Ley específica.

El párrafo segundo del artículo 11 de la LOFCA enumera los impuestos estatales que no pueden ser objeto de cesión, concretamente:

- a) Sobre la renta global de las personas físicas.
- b) Sobre el beneficio de las sociedades.
- c) Sobre la producción o las ventas, salvo lo dispuesto en el apartado anterior. El apartado anterior prevé la posibilidad de cesión de la imposición general sobre las ventas en su fase minorista y de los impuestos sobre consumos específicos también en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales.
- d) Sobre el tráfico exterior.
- e) Los que actualmente se recaudan a través de monopolios fiscales.

El contenido de la disposición que comentamos del Estatuto debe entenderse modificado por lo establecido en el artículo 1 de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de los tributos del Estado a las Comunidades Autónomas; esta modificación se ha operado descono-

¹ Un análisis más amplio del régimen jurídico de la cesión de tributos puede verse en la monografía de MARTÍNEZ LAFUENTE, A.: «La cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas», *ob. cit.*, pp. 32 y ss.

ciendo lo preceptuado en el párrafo 2 de esta disposición estatutaria. En él se establece que para modificar el contenido de la misma será necesario un previo acuerdo del Gobierno con la Comunidad que será tramitado como Proyecto de Ley².

Con arreglo al artículo 1 de la citada Ley se cede a todas las Comunidades Autónomas, y por tanto también a Castilla y León, el rendimiento en su territorio de los siguientes tributos:

a) Impuesto extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas. Una vez que se produzca la entrada en vigor de la Ley reguladora del Impuesto sobre el Patrimonio Neto que, como es sabido, va a sustituir al anteriormente aludido, se entenderá cedido el rendimiento del nuevo tributo (disposición adicional 2.^a).

b) Impuesto General sobre Sucesiones. Cuando entre en vigor la Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones que sustituirá al impuesto mencionado se entenderá cedido el rendimiento de este impuesto (disposición adicional 2.^a); sin embargo, en tanto se produce tal evento, la disposición transitoria 3.^a de la Ley incluye en la cesión el rendimiento que resulta del gravamen de las donaciones³.

Entendemos que los dos impuestos mencionados son inadecuados para su cesión a las Comunidades Autónomas. Tres tipos de argumentos avalan esta afirmación: en primer lugar, el carácter personal de ambos tributos y el seguirse como punto de conexión para su atribución a una Comunidad el criterio de la residencia habitual que va a originar el enriquecimiento por la vía fiscal de unas Comunidades a costa de otras; en segundo término, por el importante auxilio que estos gravámenes prestan para la gestión de otros tributos, su cesión va a exigir un importante esfuerzo de colaboración entre ambas Administraciones tributarias y, por último, por los fines de redistribución de la riqueza que persiguen⁴.

c) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, únicamente en cuanto a los siguientes hechos imponibles:

1. Transmisiones onerosas por actos inter vivos de toda clase de bienes y derechos que integren el patrimonio de las personas físicas o jurídicas.

² No obstante, en la Exposición de Motivos de la Ley se afirma expresamente que se respeta lo previsto en la LOFCA y en los Estatutos de Autonomía aprobados.

³ Estamos en presencia de una aclaración en cierta medida innecesaria pues la disposición transitoria 5.^a del T. R. de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, establece que la tributación de las donaciones, de cualquier clase que sean, se exigirá por las normas relativas al Impuesto General sobre las Sucesiones.

⁴ Esta problemática es estudiada con mayor amplitud por MARTÍNEZ LAFUENTE, A.: «La cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas», *ob. cit.*, páginas 62 y ss.

2. Constitución de derechos reales, préstamos, fianzas, arrendamientos, pensiones y concesiones administrativas.

3. Constitución, aumento y disminución del capital, fusión, transformación y disolución de sociedades.

Se cede prácticamente la totalidad del impuesto a excepción del gravamen sobre los actos jurídicos documentados.

d) Impuesto sobre el Lujo, únicamente en cuanto a los siguientes hechos imponible:

1. Adquisición en régimen general de los artículos que se citan a continuación:

— Vehículos de tracción mecánica (art. 16 del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre el Lujo).

— Aviones de turismo y embarcaciones de recreo, así como sus accesorios y piezas de recambio, incluso motores auxiliares (art. 18 del citado texto refundido).

— Joyería, platería y relojería [apartados a) y c) del art. 20 del citado texto refundido].

— Antigüedades (art. 21 del texto refundido).

— Esculturas, pinturas y grabados originales en el supuesto comprendido dentro del apartado c) del artículo 23 del texto refundido del Impuesto sobre el Lujo.

— Artículos de fumador [apartado a) del art. 28 del repetido texto refundido].

2. Tenencia y disfrute de embarcaciones y aeronaves (art. 30 del repetido texto refundido).

En relación con la cesión de los hechos imponible citados del Impuesto sobre el Lujo, simplemente indicar que la cesión de este tributo tiene su causa en la disposición transitoria 9.^a del Estatuto que, a su vez, es reproducción de la disposición transitoria 3.^a de la LOFCA, por lo que nos remitimos al comentario de la norma del Estatuto⁵. Simplemente advertimos aquí, siguiendo a A. Martínez Lafuente, que la cesión de la tenencia y disfrute de embarcaciones y aeronaves «sobrepasa la literalidad de los preceptos en que se apoya, pues no es en ningún modo un gravamen que se recaude en destino»⁶.

e) Tasas y demás exacciones sobre el juego.

En estos gravámenes están comprendidas las tasas sobre juegos de

⁵ La disposición transitoria 9.^a del Estatuto ordena: «Mientras no se establezca el Impuesto sobre el Valor Añadido se considerará cedido el Impuesto de Lujo que se recauda en destino».

En la disposición adicional 2.^a de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, se previene que «se regulará mediante Ley especial la cesión a las Comunidades Autónomas del rendimiento que en su territorio corresponda al Impuesto sobre el Valor Añadido en su fase de gravamen sobre las ventas al por menor, u otros impuestos sobre la venta en la misma fase, cuando se establezcan dichas figuras impositivas».

⁶ «La cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas», *ob. cit.*, p. 91.

suerte, envite o azar, y la tasa sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias⁷.

El artículo 2 de la Ley reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas precisa que se entiende por rendimiento cedido el importe de la recaudación líquida derivada de las deudas tributarias correspondientes a los distintos hechos impositivos cedidos.

En esta Ley también se especifican los puntos de conexión que determinan la atribución a una Comunidad de los distintos tributos cedidos, así como el alcance de la delegación de competencias por parte del Estado en orden a la gestión de estos tributos por la Comunidad Autónoma.

La Ley 43/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se limita a fijar la fecha de entrada en vigor de la cesión de tributos puesto que el alcance y condiciones de la cesión se concretan en la Ley General Reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, con lo que una vez más se ha vulnerado, si no la literalidad, sí el sentido de la LOFCA que prevé una Ley específica para cada Comunidad en la que se determinen el alcance y condiciones de la cesión.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de cesión de tributos a Castilla y León, la entrada en vigor de la cesión se producirá el primer día del ejercicio siguiente a aquél en el que el coste efectivo de los servicios transferidos exceda del rendimiento de los tributos susceptibles de cesión. La Ley no ha podido entrar en vigor el 1 de enero de 1984 porque en esa fecha el coste efectivo de los servicios transferidos no superaba el rendimiento de los tributos susceptibles de cesión.

Concluimos el comentario de esta disposición con una breve referencia a los apartados 2 y 3 de la misma.

En el primero de ellos se establece que para modificar la disposición será necesario un previo acuerdo del Gobierno con la Comunidad, que será tramitado por el Gobierno como proyecto de Ley; sin embargo ya hemos visto que esta previsión no se ha cumplido al haber afectado a la misma la Ley general de cesión. Se dispone, además, que su modificación no se considerará reforma del Estatuto con la importante conse-

⁷ Es sabido que la primera de las tasas mencionadas fue creada por el Real Decreto-Ley 16/1977, de 25 de febrero, y su rendimiento estaba afectado a los gastos ocasionados por los programas de asistencia a minusválidos y subnormales y de previsión de ésta, educación especial, prevención y tratamiento de la delincuencia juvenil y asistencia social a la «tercera edad». Esta afectación ha quedado sin efecto a partir de 1 de enero de 1983 por disponerlo así el artículo 22.5 de la Ley 5/1983, de 29 de junio, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria.

A favor de la naturaleza impositiva de esta tasa se pronuncia MATEO, L.: «Tributación de los beneficios derivados del juego», *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 137 (1978), pp. 1228 y ss.

cuencia de que no será necesario acudir al procedimiento de reforma previsto en el artículo 43 del propio Estatuto.

Finalmente, el apartado 3 prevé que el alcance y condiciones de la cesión se establecerá por la Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma y el acuerdo alcanzado se tramitará por el Gobierno como proyecto de Ley en el plazo de seis meses a partir de la constitución de la primera Junta. Entendemos que esta norma se ha incumplido puesto que éstas fueron establecidas por el Gobierno con carácter uniforme para todas las Comunidades en el Proyecto de Ley de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas que siguió los criterios fijados en la Ley 41/1981, de 28 de octubre, relativa a la cesión de tributos a la Generalidad de Cataluña.

No obstante en la Exposición de Motivos de la Ley reguladora de la cesión de tributos a Castilla y León, puede leerse lo siguiente: «la Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma de Castilla y León, en sesión plenaria celebrada el día 27 de junio de 1983, a los efectos de lo prevenido en el apartado 3 de la disposición adicional 1.ª del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, ha tomado el acuerdo de fijar como alcance y condiciones de la cesión de tributos a dicha Comunidad los mismos que, con carácter de general aplicación a todos los Entes Autonómicos, establece la Ley reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas».

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

DISPOSICION TRANSITORIA PRIMERA

PRIMERA. Organización provisional

Hasta que se celebren las primeras elecciones a Cortes de Castilla y León, el Consejo General de Castilla y León, creado por Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de junio, quedará sometido al siguiente régimen:

1. El Pleno del Consejo General, en el plazo de siete días, a partir de la entrada en vigor del Estatuto, se estructurará conforme a los siguientes criterios:

a) El número total de sus miembros será el resultante de aplicar a cada provincia la representación proporcional establecida en el artículo 10 de este Estatuto.

b) La distribución de los miembros del Pleno entre los diversos partidos políticos se llevará a cabo tomando como base los resultados de las últimas elecciones generales y aplicando el sistema proporcional utilizado en ellas. Una vez fijado el número de miembros del Pleno por cada provincia y distribuidos entre los partidos, éstos procederán a la designación de sus representantes en el Pleno.

c) El Pleno del Consejo de Castilla y León tendrá las competencias que este Estatuto atribuye a las Cortes de Castilla y León, con excepción expresa de las competencias de carácter legislativo. En todo caso, el Pleno del Consejo podrá, con carácter provisional, dictar aquellas disposiciones necesarias para el funcionamiento de la Comunidad.

2. Una vez constituido el Pleno, se procederá a la elección del Presidente de la Junta de Castilla y León, conforme a lo dispuesto en el artículo 15 del presente Estatuto.

3. El Presidente, una vez elegido, designará a la Junta según las normas del presente Estatuto.

4. Una vez en funciones los órganos a que se refiere esta Disposición, quedará extinguido el régimen preautonómico para Castilla y León, establecido por Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de junio.

Celebradas las primeras elecciones a Cortes de Castilla y León, carece de sentido el comentario a esta transitoria.

DISPOSICION TRANSITORIA SEGUNDA

SEGUNDA. Régimen de las primeras elecciones

- 1. Las primeras elecciones a Cortes de Castilla y León serán convocadas por el Consejo General de Castilla y León, previo acuerdo con el Gobierno.**
- 2. El número de Procuradores a elegir en cada provincia será el determinado en el artículo 9.º del presente Estatuto.**
- 3. En lo no previsto en el presente Estatuto, será de aplicación la normativa vigente para las elecciones legislativas al Congreso de los Diputados de las Cortes Generales. No será de aplicación lo dispuesto en el artículo 4, apartado 2, letra a), del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo.**
- 4. En la primera sesión, las Cortes de Castilla y León, presididas por una Mesa de Edad, procederán a elegir la Mesa Provisional compuesta por un Presidente, dos Vicepresidentes, un Secretario y un Vicesecretario.**
- 5. Las primeras elecciones se celebrarán con anterioridad al 31 de mayo de 1983.**

Celebradas las primeras elecciones carece igualmente de sentido el comentario a esta disposición transitoria.

DISPOSICION TRANSITORIA TERCERA

TERCERA. Comisión Mixta *

1. 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; estos últimos elegidos por el Pleno del Consejo General de Castilla y León por un procedimiento que asegure la representación de minorías. Tales 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.
2. Los acuerdos de la Comisión Mixta adoptarán la forma de propuesta al Gobierno, que la aprobará mediante Real Decreto, figurando aquéllos como anejos al mismo, publicándose en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Castilla y León».
3. La transferencia de servicios operará de pleno derecho la subrogación de la Comunidad Autónoma en las relaciones jurídicas referidas a dichos servicios en que fuera parte el Estado. Asimismo, la transferencia de servicios implicará la de las titularidades que sobre ellos recaigan y las de los archivos, documentos, datos estadísticos y procedimientos pendientes de resolución. El cambio de titularidad en los contratos de arrendamiento de locales afectos a los servicios que se transfieren no da derecho al arrendador a extinguir o modificar el contrato.
4. Los funcionarios adscritos a servicios de titularidad estatal o a otras instituciones públicas que resulten afectadas por los traspasos, pasarán a depender de la Comunidad, siéndoles respetados todos los derechos de cualquier orden y naturaleza que les correspondan en el

* Autor del comentario: Enrique Rivero Ysern.

momento del traspaso, incluso el de participar en los concursos de traslado que convoque el Estado en igualdad de condiciones que los restantes funcionarios.

5. La Comisión Mixta, creada por el Real Decreto 1519/1978, de 13 de junio, quedará disuelta al constituirse la Comisión Mixta prevista en la presente Disposición.

6. Para preparar los traspasos y para verificarlos por bloques orgánicos de naturaleza homogénea la Comisión Mixta de Transferencias estará asistida por Comisiones Sectoriales de ámbito nacional, agrupadas por materias, cuyo cometido fundamental será determinar, con la representación de la Administración del Estado, los traspasos de competencia y de medios personales, financieros y materiales que deba recibir la Comunidad Autónoma.

Las Comisiones Sectoriales trasladarán las propuestas de acuerdo a la Comisión Mixta, que las habrá de ratificar.

La creación de las Comisiones Mixtas de Transferencias, en su nueva estructuración, tiene como punto de partida el Real Decreto 2968/1980, de 12 diciembre. Tales Comisiones se crean una por cada Departamento Ministerial. Se integran, paritariamente, por representantes de la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma.

Les corresponde estudiar y elaborar los presupuestos de traspaso de competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas, en las materias que constituyen su objeto, así como la correspondiente a los medios personales, presupuestarios y patrimoniales precisos para el adecuado desarrollo de aquéllas, atendiendo especialmente a la homogeneización de los procesos de transferencia, a fin de equiparar los niveles de competencia asumidas por todas ellas.

De conformidad con el Real Decreto 2970/1980, de 12 de diciembre, las propuestas de traspaso de servicios formuladas por las Comisiones Mixtas incluirán, en su aspecto esencial:

— Enumeración de los servicios e instituciones que se traspasan, con expresión de su denominación, organización y funciones.

— Inventario detallado de los bienes, derechos y obligaciones del Estado que se hallan adscritos a la prestación de los servicios en el territorio del Ente o que pertenezcan por cualquier título a la institución que se traspase.

— Relaciones nominales del personal adscrito a los servicios e instituciones que se traspasan.

— Relación de puestos de trabajo vacantes, si los hubiere, con indicación del cuerpo al que están adscritos y de su nivel orgánico.

— Créditos presupuestarios del ejercicio correspondiente que deban

transferirse al Ente por los distintos conceptos, como dotación de los servicios e instituciones que se traspasen.

— Fecha de entrada en efectividad de la transferencia.

La Comisión Mixta está presidida, según el Real Decreto 886/1979, por el Ministro de Administración Territorial.

En cuanto a la labor coordinadora, hay que señalar que el Real Decreto 2237/1980, de 26 de septiembre, creó la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica. De conformidad con el artículo 2.º le corresponde:

— Asegurar la unidad de criterios y la coordinación de los programas de transferencias a las Comunidades Autónomas.

— Elaborar los criterios básicos de ordenación de las relaciones entre las distintas Administraciones públicas territoriales.

La preparación de la actuación de la Comisión se lleva a cabo por la Comisión Interministerial de Desarrollo Autonómico.

DISPOSICION TRANSITORIA CUARTA

CUARTA. Financiación provisional de los servicios *

1. Hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes a las competencias fijadas a la Comunidad en este Estatuto o, en cualquier caso, hasta que se hayan cumplido los seis años desde la entrada en vigor del mismo, el Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos a la Comunidad con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en las provincias incluidas en aquella en el momento de la transferencia.

2. Para garantizar la financiación de los servicios antes referidos la Comisión Mixta prevista en la Disposición transitoria tercera adoptará un método encaminado a fijar el porcentaje de participación previsto. El método a seguir tendrá en cuenta tanto los costes directos como los costes indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que correspondan.

3. La Comisión Mixta fijará el citado porcentaje, mientras dure el período transitorio, con una antelación mínima de un mes a la presentación de los Presupuestos del Estado en las Cortes.

4. A partir del método fijado en el apartado 2 se establecerá un porcentaje en el que se considerará el coste efectivo global de los servicios transferidos por el Estado a la Comunidad, minorado por el total de la recaudación obtenida por ésta por los tributos cedidos, en relación con la suma de los ingresos obtenidos por el Estado en los capítulos I y II del último Presupuesto anterior a la transferencia de los servicios valorados.

En el artículo 35 del Estatuto figura como componente de la Hacienda de la Comunidad «un porcentaje de participación en los ingresos del Estado», aunque realmente se trata de un porcentaje en la recaudación

* Autora del comentario: Manuela Vega Herrero.

de los impuestos estatales no cedidos. La determinación de tal porcentaje ha de ajustarse a lo previsto en el artículo 13 de la LOFCA, norma que establece dos fórmulas distintas, aplicables a otros tantos períodos de tiempo; en una primera etapa de carácter transitorio, el porcentaje de participación referido se fijará conforme a las directrices de la disposición transitoria 1.^a de la Ley mencionada y, una vez superada esta fase, el porcentaje se negociará de conformidad con los criterios señalados en el párrafo 1 del precitado artículo 13.

Pues bien, la disposición transitoria 4.^a de nuestro Estatuto, cuyo comentario ahora nos ocupa, es una transcripción de la disposición transitoria 1.^a de la LOFCA, la cual, como ya hemos dicho, contiene las normas aplicables para fijar el porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en el período transitorio.

En el primer párrafo de la disposición que se examina se establece el plazo de duración de esta etapa transitoria que será como máximo de seis años contados desde la entrada en vigor del Estatuto; a tenor de su disposición final, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León entró en vigor el 2 de marzo de 1983 por lo que el plazo aludido se cumplirá en la misma fecha del año 1989.

Sin embargo, el período transitorio puede finalizar antes de ese momento, concretamente cuando se haya completado el servicio de los trasposos correspondientes a las competencias que el propio Estatuto fija a la Comunidad, caso de que esto suceda con anterioridad al transcurso del aludido plazo de seis años.

Mientras dure este período, el Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos a la Comunidad con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en las provincias incluidas en aquélla en el momento de la transferencia, según se establece textualmente en la norma objeto de análisis. Sobre esta previsión hay que recordar que el Proyecto de la LOFCA remitido por el Gobierno preveía que la determinación del porcentaje de participación correspondiente a cada Comunidad Autónoma se haría atendiendo, entre otros extremos, el coste medio de los servicios transferidos por el Estado¹; esta redacción se modificó como consecuencia de una enmienda en el Congreso que propuso atender al coste efectivo de los servicios, en lugar de al coste medio, alegando como motivación que «el criterio del coste medio no parece válido, habida cuenta de las circunstancias muy diversas en que se opera en unos u otros territorios y que determinan costes diferentes por las circunstancias más variadas»².

El segundo apartado de esta disposición transitoria concreta el órgano encargado de fijar el porcentaje de participación, se trata de la

¹ Disposición adicional 2.^a del Proyecto.

² Se trata de la enmienda número 78 presentada por Fernández Ordóñez v que se acogió en el Informe de la Ponencia.

Comisión Mixta, cuya constitución se ordena en la disposición transitoria 3.^a del Estatuto.

No procede entrar aquí en los aspectos relativos a la composición y funcionamiento de este órgano, dado que son cuestiones que se regulan en la última disposición mencionada, y por ello mismo se contemplan en el correlativo comentario, al cual nos remitimos. Baste decir ahora que el órgano a que nos venimos refiriendo es la Comisión Mixta de Transferencias, integrada paritariamente por representantes del Estado y la Comunidad.

Esta Comisión Mixta adoptará un método encaminado a fijar el porcentaje de participación previsto, método que tendrá en cuenta tanto los costes directos como los costes indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que correspondan según ordena el Estatuto. Todas las partidas enunciadas integran, en definitiva, el coste efectivo de los servicios transferidos, tal como dispone expresamente el artículo 19.1 de la Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983³. Esta Ley preceptúa también que la valoración de los servicios transferidos se realizará según lo ordenado en la disposición transitoria 1.^a de la LOFCA, es decir, atendiendo al coste efectivo de prestación de los mismos, pero añade, y esto lo considerase una previsión novedosa, que el coste efectivo se determinará de acuerdo con una metodología común, aplicable a todas las Comunidades Autónomas, que aprobará el Gobierno previa elaboración por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

El párrafo 3.^o de la disposición transitoria que ahora se analiza, ordena que mientras dure el período transitorio la Comisión Mixta fijará el porcentaje de participación con una antelación mínima de un mes a la presentación de los Presupuestos del Estado en las Cortes⁴. De aquí parece desprenderse que el porcentaje de participación habrá de fijarse cada año de los que quedan comprendidos en el período transitorio, ya que los Presupuestos del Estado tienen carácter anual y aquí se establece, como se ha visto, que la fijación del porcentaje se hará por la Comisión Mixta con un mes de antelación a la presentación de aquéllos. Ante esta conclusión cabe preguntarse si el porcentaje de participación ha de fijarse en cada ejercicio por la Comisión Mixta incluso en el supuesto de que coincida con el del ejercicio anterior; tratando de explicar la cuestión planteada hay que recordar que el porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma permanecerá inalterado salvo en el caso

³ El texto de tal precepto reza así: «el coste efectivo de los servicios transferidos estará formado para cada servicio y Comunidad Autónoma por la suma de los correspondientes costes directos, indirectos y gastos de inversión que correspondan».

⁴ Como es conocido, los Presupuestos Generales del Estado han de ser presentados por el Gobierno ante el Congreso de los Diputados al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior, por mandato expreso del artículo 134.2 de la Constitución.

de que se produzca alguno de los motivos de revisión que se mencionan en el artículo 13 de la LOFCA, por lo cual puede suceder que de un ejercicio a otro no experimente variación alguna y en tal supuesto carece de sentido que se haya de fijar de nuevo. Con esta premisa la interpretación más lógica de la norma en examen es que la Comisión Mixta determinará este concepto en el plazo que aquí se establece únicamente cuando el citado porcentaje difiera del aplicado en el ejercicio anterior.

Finaliza el precepto objeto de exégesis estableciendo el procedimiento para calcular el porcentaje de participación; a este respecto, se ordena que se tome en consideración el coste efectivo global de los servicios transferidos por el Estado a la Comunidad, minorizado por el total de la recaudación obtenida por ésta de los tributos cedidos, en relación con la suma de los ingresos obtenidos por el Estado en los capítulos I y II del último Presupuesto anterior a la transferencia de los servicios valorados.

Con mayor claridad se explicaba el procedimiento de obtención del porcentaje de participación en la Memoria del Presupuesto de la LOFCA: «Técnicamente esta operación se efectuará evaluando el coste de los servicios transferidos durante el año anterior a la cesión, coste que debe minorizarse en el importe de lo recaudado por el Estado por aquellos impuestos que hubiere cedido. El resultado de esta resta, expresado en porcentaje sobre los ingresos del Estado, determina la participación anual a que tiene derecho la Comunidad Autónoma sobre tales ingresos del Estado»⁵.

El procedimiento descrito puede expresarse en la siguiente fórmula:

$$\frac{\text{Coste efectivo global de los servicios transferidos-} \\ \text{Tributos cedidos}}{\text{Ingresos por impuestos estatales del último presupuesto}} = \text{Porcentaje de} \\ \text{participación}$$

Una vez examinado el contenido de la disposición 4.^a de nuestro Estatuto, conviene realizar una serie de puntualizaciones para ampliar alguno de los aspectos tratados y tomar en consideración ciertas disposiciones posteriores al Estatuto que afectan al tema aquí contemplado.

En esta línea, interesa advertir en primer lugar que la Ley del Proceso Autonómico prevé en el artículo 19.4 que en el supuesto de que se transfieran servicios, tanto de la Administración Central como de la Institucional, cuya prestación esté gravada con tasas o reporte ingresos de Derecho privado, el importe de la recaudación líquida obtenida por tales conceptos en el ámbito de la Comunidad, aminorará la valoración del coste efectivo del servicio transferido.

Otra apreciación de interés es que en todo caso el porcentaje de participación se aprobará por Ley, tal como exige el artículo 13.4 de la

⁵ Cfr. «Ley Orgánica de la Financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales», *ob. cit.*, p. 100.

LOFCA. Por tal motivo, el porcentaje de participación que cifre la Comisión Mixta de Transferencias tendrá el valor de una propuesta al Gobierno, el cual posteriormente la elevará a las Cortes como Proyecto de Ley⁶; en coherencia con esta construcción, la disposición transitoria 3.^a del Estatuto castellano-leonés dispone en su segundo inciso que los acuerdos de la Comisión Mixta adoptarán la forma de propuesta al Gobierno, previsión que tiene carácter general y, por ello mismo, afecta también a los acuerdos relativos a la determinación del porcentaje de participación.

Por otra parte, la necesidad de que el porcentaje se apruebe mediante una norma con rango de ley queda patente en la Ley de 28 de diciembre de 1983, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, cuya disposición adicional 24.^a dispone: «El Gobierno remitirá a las Cortes, antes del 1 de abril de 1984, un proyecto de ley que fije el porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma, para el ejercicio de 1984, en la recaudación de los impuestos estatales no susceptibles de cesión, para garantizar la financiación de los servicios transferidos hasta 31 de diciembre de 1983»⁷.

Una última consideración que queremos hacer en esta sede es que la Ley del Proceso Autonómico ha previsto también la posibilidad de inexistencia de los datos definitivos para llevar a cabo la valoración de los servicios transferidos; para este supuesto manda que se transfieran provisionalmente a la Comunidad Autónoma los créditos disponibles en el Presupuesto del Estado, correspondientes a los servicios que se transfieran e impone a éstos entes la obligación de destinar los créditos a las finalidades previstas en el Presupuesto para su ejecución por el Estado.

En consonancia con esta disposición la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984, en su disposición adicional 24.^a, anteriormente mencionada, establece que los créditos figurados en el estado de gastos a favor de las Comunidades Autónomas tendrán la consideración de entrega a cuenta de los que resulten por aplicación de los porcentajes de participación que habrán de aprobarse por Ley.

⁶ Manteniendo esta idea escribe LINARES MARTÍN DE ROSALES, J.: «Respecto a la forma que ha de adquirir el resultado de la negociación que surja en el seno de dicha Comisión Mixta, entendemos que no es otra que la de una propuesta de Ley, que pensamos harán o deben hacer suya tanto el Ministerio de Hacienda (del Estado) como la Comunidad Autónoma, para que, aprobada en su caso por las Cortes, se convierta en la Ley que dé cumplimiento a lo señalado en el artículo 13.4 de la LOFCA» («La financiación de las Comunidades Autónomas mediante la participación en los impuestos estatales», *ob. cit.*, p. 168. En este mismo trabajo se analiza el carácter pactista de la elaboración del porcentaje, en pp. 165 y ss.)

⁷ En el momento de redactar estas líneas ya ha expirado el plazo para el envío a las Cortes del Proyecto de Ley que en tal disposición se menciona; hasta el momento no tenemos conocimiento del mismo pues no se ha publicado en el Boletín Oficial de las Cortes.

DISPOSICION TRANSITORIA QUINTA

QUINTA. Aplicación transitoria de la legislación estatal *

Mientras las Cortes Generales no elaboren las leyes a que se refieren la Constitución y el presente Estatuto y las Cortes de Castilla y León legislen sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales leyes y disposiciones del Estado que se refieren a dichas materias, sin perjuicio de que su desarrollo legislativo, en su caso, y su ejecución se lleven a cabo por la Comunidad Autónoma en los supuestos previstos en este Estatuto.

La disposición que contemplamos reproducía el artículo 3.º, primer apartado, de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

El Tribunal Constitucional, en Sentencia sobre la LOAPA, de 5 de agosto de 1983, declaró la inconstitucionalidad del artículo 3.º citado:

«El artículo 3.º es una norma de carácter transitorio que determina el alcance de las competencias de las Comunidades Autónomas en el supuesto de que las Cortes Generales no hayan elaborado la legislatura a que se refiere el artículo anterior (se trata de la legislación básica). Este precepto, al pretender integrar las determinaciones constitucionales, es inconstitucional».

En consecuencia, la disposición transitoria 5.ª queda sin efecto.

* Autor del comentario: Enrique Rivero Ysern.

DISPOSICION TRANSITORIA SEXTA

SEXTA. Radio y televisión *

Radiotelevisión Española, en el plazo máximo de un año, a contar desde la entrada en vigor del presente Estatuto, articulará una programación específica en radio y televisión que se refiera 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.

En la actualidad, se encuentra articulada la programación específica en radio y televisión para el ámbito de las Comunidades.

El Tribunal Constitucional, en sus Sentencias de 23 de marzo y 24 de mayo de 1982, ha puesto de manifiesto que las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de radio y televisión, legislativa y ejecutiva, se ha hecho en los términos y casos establecidos en la Ley que regule el Estatuto jurídico de la Radio y la Televisión. Como señala la Sentencia de 24 de mayo de 1982:

«La competencia que el Estatuto de Autonomía reconoce a la Generalidad en materia de radiodifusión no se extiende a todos los campos en que sea posible un desarrollo legislativo de la normativa básica estatal ni a toda la función ejecutiva en la materia... La remisión al Estatuto de la Radio y la Televisión viene a limitar la asunción de la competencia por parte de la Generalidad».

Las competencias autonómicas en materia de radio y televisión se recogen con mayor amplitud en el Estatuto Vasco.

* Autor del comentario: Enrique Rivero Ysern.

DISPOSICION TRANSITORIA SEPTIMA

SEPTIMA. Incorporación de provincias limítrofes *

1. En el caso de que una Comunidad Autónoma decida, a través de sus legítimos representantes, su disolución para integrar su territorio en el de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la incorporación deberá ser aprobada por las Cortes de Castilla y León o por el Pleno del Consejo General a que se refiere la Disposición transitoria primera.
2. Adoptando el acuerdo al que se refiere el apartado anterior, la reforma del Estatuto, que sólo podrá extenderse a los extremos derivados del acuerdo correspondiente, deberá ser aprobada por las Cortes de Castilla y León por mayoría de dos tercios y, con posterioridad, por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica.
3. Para que un territorio o municipio que constituya un enclave perteneciente a una provincia integrada en la Comunidad Autónoma de Castilla y León pueda segregarse de la misma e incorporarse a otra Comunidad Autónoma será necesario el cumplimiento de los siguientes requisitos:
 - a) Solicitud de segregación, formulada por el Ayuntamiento o Ayuntamientos interesados, mediante acuerdo adoptado por las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta de los miembros de dicha o dichas Corporaciones.
 - b) Informe de la provincia a la que pertenezca el territorio o municipio a segregar y de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, favorable a tal segregación, a la vista de las mayores vinculaciones históricas, sociales, culturales y económicas con la Comunidad Autónoma a la que se solicite la incorporación. A tal efecto, la Comunidad Autónoma de Castilla y León podrá realizar encuestas y otras formas de consulta con objeto de llegar a una más motivada resolución.

* Autor del comentario: Enrique Rivero Ysern.

c) Refrendo entre los habitantes del territorio o municipio que pretende la segregación, aprobada por la mayoría de los votos válidos emitidos.

d) Aprobación de las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica.

En todo caso, el resultado de este proceso quedará pendiente de cumplimiento de los requisitos de agregación exigidos por el Estatuto de la Comunidad Autónoma a la que se pretende la incorporación.

En realidad, el título de la disposición transitoria no responde a su contenido, puesto que en ella se contempla tanto la incorporación de provincias limítrofes a la Comunidad como el supuesto de segregación de enclaves.

La posible incorporación de provincias, como consecuencia de la disolución de la Comunidad Autónoma, está pensando en Cantabria y La Rioja.

El supuesto de segregación de enclaves está, básicamente, en función del Condado de Treviño. Consecuencia de ello, el apartado 3.º de la disposición que comentamos, fue objeto de recurso de inconstitucionalidad planteados por el Parlamento y Gobierno Vascos.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León se ajusta escrupulosamente al dictado constitucional en cuanto se extiende sólo y exclusivamente al territorio que lo constituye, de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución y el 143.1 en cuanto dice que en el ejercicio del derecho a la autonomía las provincias podrán acceder a su autogobierno; y el artículo 147.3.a) en cuanto señala como contenido esencial y obligatorio de cada Estatuto la delimitación de su territorio, con lo que, definitiva y claramente, llegamos a que todo Estatuto de Autonomía sólo puede referirse al territorio comprendido en su ámbito, sin perjuicio de que al amparo del artículo 87.2 de la Constitución las Comunidades Autónomas puedan remitir a las Cortes Generales o al Gobierno las proposiciones o proyectos de ley que estimen convenientes, y en este caso, a los efectos del artículo 141.1 de la Constitución.

Y si el Estatuto de una Comunidad Autónoma prevé un supuesto especial de reforma estatutaria —esto es, su delimitación territorial y por consiguiente provincial— que lógicamente y siempre es más sencillo que la reforma estatutaria normal, resulta que caso de que no se prevea una reforma estatutaria especial para el caso que contemplamos, no hay que atenerse a procedimientos ajenos al Estatuto mismo, sino que, por definición del artículo 147.2.b) de la Constitución habrá que estar al procedimiento general y normal de reforma estatutaria.

En definitiva, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León en la disposición transitoria que comentamos, apartado 3.º, no se aparta en lo más mínimo del dictado constitucional, en cuanto sólo se refiere al Es-

tatuto mismo y su reforma, de acuerdo con el artículo 2.º del propio Estatuto, en cuanto señala su ámbito territorial.

La disposición transitoria 7.ª.3 se refiere pura y simplemente a un supuesto específico de reforma estatutaria: la delimitación de su territorio. Y por tanto, perfectamente constitucional, y constitucional es el artículo 2.º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Debiendo de destacarse, finalmente, que no se vulnera el artículo 141.1 de la Constitución, y que según el artículo 147.3 de la Constitución la reforma estatutaria se ajustará al procedimiento establecido en el Estatuto.

El procedimiento establecido también es constitucional.

El apartado d) de la disposición enjuiciada cumple las previsiones del artículo 141.1 de la Constitución.

El artículo 147.3 de la Constitución se remite en bloque a los propios Estatutos en orden a la reforma estatutaria, requiriendo su aprobación en Ley Orgánica, lo que se produce y concreta en la transitoria debatida. (Porque, como es sabido, el artículo 152.2 de la Constitución no se aplica a la Comunidad Autónoma de Castilla y León).

Y la constitucionalidad de los apartados a) y b) de la disposición transitoria 7.ª, apartado 3.º, del Estatuto de Castilla y León, es incuestionable. Hay que subrayar cómo el apartado a) exige los mismos requisitos previstos en el artículo 20.3 de la Ley de Régimen Local y 19.1.2.º del Reglamento de Población y Demarcación Territorial y artículo 3.º.1.c) de la Ley 40/1981, de 28 de octubre.

Y en relación con el apartado b) es incuestionable la decisiva posición que ha de adoptar la provincia y la Comunidad Autónoma en esta materia, por lo cual es lógico el informe favorable. Y la simple lectura del precepto pone de relieve que la decisión no es discrecional y que el acto está condicionado a unas circunstancias que claramente se especifican.

DISPOSICION TRANSITORIA OCTAVA

OCTAVA

En el caso de que una Ley Orgánica autorice la incorporación de una provincia limítrofe al territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, tal incorporación se producirá sin más requisitos a la entrada en vigor de dicha Ley Orgánica, en cuyo caso se modificará automáticamente el artículo 2.º de este Estatuto, con la mención expresa de la provincia incorporada.

Fue comentado su contenido al tratar de la Reforma del Estatuto.

DISPOSICION TRANSITORIA NOVENA

NOVENA. Cesión del Impuesto de Lujo *

Mientras no se establezca el Impuesto sobre el Valor Añadido, se considerará cedido el Impuesto de Lujo que se recauda en destino.

En la disposición adicional 1.^a del Estatuto de Castilla y León se hace un elenco de los tributos del Estado cuyo rendimiento se cede a la Comunidad Autónoma; el hecho de que allí no se mencione el Impuesto sobre el Lujo obedece a que nos encontramos ante una figura de inminente desaparición del sistema tributario español y por este motivo la cesión a las Comunidades Autónomas de ciertos conceptos que en él se gravan ha de tener necesariamente carácter eventual, siendo correcto que tal cesión se contemple en una disposición transitoria. Esto es precisamente lo que hace la presente disposición del Estatuto, que reproduce lo prevenido en la transitoria 3.^a de la LOFCA.

La supresión del Impuesto sobre el Lujo, en cuanto gravamen con sustantividad propia, se producirá a la entrada en vigor del Impuesto sobre el Valor Añadido, tal como prevé expresamente el Proyecto de Ley de este último tributo de 5 de junio de 1981¹. No obstante, actualmente se desconoce cuándo entrará en vigor el Impuesto sobre el Valor Añadido, extremo al que no alude el Proyecto de Ley mencionado, que se limita en su disposición final 1.^a a fijar un plazo para que el Gobierno proponga a las Cortes la entrada en vigor de la Ley. Dicho plazo no ha

** Autora del comentario: Manuela Vega Herrero.

¹ En su disposición final 3.^a se establece que a la entrada en vigor de la Ley quedarán derogadas, entre otras normas, el Real Decreto Legislativo 875/1981, de 25 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido del Impuesto sobre el Lujo y sus disposiciones complementarias.

finalizado todavía², pero hasta el momento no tenemos noticias de que se haya hecho propuesta alguna por parte del Gobierno para el establecimiento del Impuesto sobre el Valor Añadido, y lo que ahora interesa indicar es que, a falta de esta referencia, tampoco se puede concretar el tiempo que durará la cesión del gravamen que ahora nos ocupa.

Hecha esta advertencia pasamos seguidamente a examinar las peculiaridades que presenta la cesión del Impuesto sobre el Lujo, particularmente los hechos imponibles a que alcanza y los criterios aplicables para la atribución a la Comunidad Autónoma del rendimiento que se genere por este concepto.

En relación con la primera de las cuestiones enunciadas, es preciso señalar que la Ley reguladora de la cesión de tributos a la Comunidad castellano-leonesa de 28 de diciembre de 1983 se remite en su artículo 1.º a la Ley general sobre cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas en cuanto al alcance y condiciones de la cesión de los tributos enumerados en la disposición adicional 1.ª del Estatuto. Ya se ha indicado que además de los tributos que en esta disposición se mencionan, también se cede en la transitoria 9.ª del Estatuto el Impuesto sobre el Lujo que se recauda en destino, al que se omite cualquier referencia en el articulado de la Ley específica de cesión.

A pesar de esta omisión, es incuestionable que hay que atenerse a lo dispuesto en la Ley que regula la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, de fecha 28 de diciembre de 1983, para determinar el alcance y condiciones de la cesión del Impuesto sobre el Lujo, aspectos que se contemplan en esta Ley, cuyos dictados son aplicables a todas las Comunidades Autónomas por mandato de su disposición adicional 4.ª.

Dispone la citada Ley en su artículo 1.º, apartado d), los conceptos concretos que se ceden del Impuesto sobre el Lujo; se trata de las adquisiciones en régimen general de los siguientes artículos: vehículos de tracción mecánica; aviones de turismo y embarcaciones de recreo, así como sus accesorios y piezas de recambio; joyería, platería y relojería; antigüedades; esculturas, pinturas y grabados originales, y artículos de fumador.

Además se cede también el concepto «tenencia y disfrute de embarcaciones y aeronaves».

Ante esta enumeración de los hechos imponibles del Impuesto sobre el Lujo objeto de cesión, la cuestión que se suscita es si existe una coherencia entre lo dispuesto en esta Ley con lo que previenen la LOFCA y el Estatuto de Autonomía. Lo que en definitiva queremos decir es si todos los conceptos aludidos se devengan en destino que es lo dispuesto tanto por la LOFCA como por nuestro Estatuto.

² Abarca el período comprendido entre el 1 de enero de 1983 y el 31 de diciembre de 1984.

Acudiendo al Texto Refundido del Impuesto sobre el Lujo, aprobado por Real Decreto Legislativo de 27 de marzo de 1981, se aprecia que el devengo de este tributo tiene distintas modalidades que se describen en el artículo 10. Según esta norma y por lo que aquí interesa, cuando el devengo es en destino la obligación de contribuir nace al efectuarse la venta al consumidor final; cabe también que el gravamen se devengue en origen o de forma mixta origen-destino; pero además de estas posibilidades, existe un supuesto de devengo periódico no subsumible en ninguno de los anteriormente enunciados que se produce en la tenencia y disfrute de ciertos bienes.

En la misma Ley reguladora del Impuesto se especifica la modalidad del devengo en cada uno de los conceptos gravados y así puede comprobarse que todas las adquisiciones en régimen general de los artículos que se enumeran en la Ley de cesión devengan efectivamente en destino, observándose por consiguiente la previsión de la LOFCA que permite la cesión del Impuesto sobre el Lujo que se recauda en destino. Sin embargo, no puede decirse lo mismo respecto de la cesión del concepto «tenencia y disfrute de aeronaves y embarcaciones»; conforme ya se ha indicado, en este supuesto el devengo se produce periódicamente y no encaja en ninguna otra de las modalidades a que con anterioridad se ha hecho alusión. Por esta razón, hay que concluir que la Ley de cesión no ha respetado aquí la exigencia de la LOFCA³, y que además tampoco existe una coherencia interna en aquella Ley por cuanto que alude en diversos preceptos al Impuesto de Lujo que se devengue en destino⁴ y a la vez ordena la cesión de un concepto impositivo extraño a esta forma de devengo.

Por lo que atañe a los criterios o puntos de conexión para la atribución de la Comunidad del rendimiento de los diversos conceptos del Impuesto sobre el Lujo que se ceden, vienen referidos en el artículo 7.º de la repetida Ley general de cesión de tributos, norma que dispone: «Se considerará producido en el territorio de dicha Comunidad el rendimiento de los conceptos cedidos del Impuesto sobre el Lujo en los siguientes casos:

1. Las adquisiciones de vehículos nuevos o usados, aviones de turismo y embarcaciones de recreo, enumerados en el Título III del texto refundido de dicho Impuesto, cuando el adquirente tenga su residencia habitual en la Comunidad Autónoma de que se trate.
2. Las restantes adquisiciones cuando el sujeto pasivo sustituto del contribuyente realice la venta en el territorio de la Comunidad Autóno-

³ MARTÍNEZ LAFUENTE, A., hace una crítica en esta misma línea cuando escribe «... es evidente que la tenencia de embarcaciones y aeronaves sobrepasa la literalidad de los preceptos en que se apoya, pues no es en ningún modo un gravamen que se recaude en destino» («La cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas», *ob. cit.*, p. 91).

⁴ Tal sucede, por ejemplo, en los artículos 12 y 13.

ma, salvo que la puesta a disposición del producto vendido se efectúe desde un establecimiento permanente, en cuyo caso se entenderá realizada la entrega desde el citado establecimiento.

3. Las importaciones de bienes para el uso y consumo propio y particular del importador, cuya residencia habitual esté en la Comunidad Autónoma de que se trate, sin perjuicio de que el Impuesto se liquide en la aduana.

4. Los supuestos de tenencia y disfrute de embarcaciones y aeronaves, cuyos sujetos pasivos tengan su residencia habitual en esa Comunidad Autónoma.»

De este precepto se desprende que el criterio prevalente para la atribución del rendimiento del Impuesto sobre el Lujo a cada Comunidad Autónoma es la residencia habitual del sujeto pasivo, concepto éste que se define en el artículo 9.º de la Ley de cesión y que guarda un claro paralelismo con lo que se entiende por residencia habitual en la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Para finalizar este comentario queremos añadir que una vez más se ha hecho caso omiso de la LOFCA; en efecto, en su artículo 10.b) se ordena que cuando los tributos cedidos graven el consumo, su atribución a las Comunidades Autónomas se llevará a cabo en función del lugar en que el vendedor realice la operación a través de establecimientos, locales o agencias. No es necesario reseñar que el Impuesto sobre el Lujo es un gravamen sobre el consumo de ciertos bienes, salvo en el caso de tenencia y disfrute, por lo que habría de plegarse al criterio antedicho, pero la Ley de cesión acoge otros criterios diversos y ello es sólo un dato más que corrobora la falta de concordancia entre las distintas disposiciones que se han sucedido sobre la financiación de las Comunidades Autónomas *.

* La redacción de este estudio tiene como referencia temporal la fecha 30 de abril de 1984.

BIBLIOGRAFIA

- AGUIRRE DE LA HOZ, J.: *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1980.
- ALBIÑANA, C.: «El control externo de las actividades económicas y financieras de las Comunidades Autónomas», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, 1980.
- «La financiación de las Comunidades Autónomas Vasca y Catalana», *Revista del Departamento de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 5 (1979-80).
- *Sistema tributario español y comparado*, 2.ª ed., I. C. E., Madrid, 1983.
- ALONSO SANTOS, J. L.: *Castilla y León, Mapa Regional*, Dpto. de Geografía, Universidad de Salamanca, Edit. Ambito, Valladolid, 1982.
- AMATO, G.: *Commento allo Statuto della Regione Lazio*, Giuffrè, Milano, 1972.
- ANASTOPOULOS, J.: *Les aspects financiers du fédéralisme*, L. G. D. J., París, 1979.
- ARGULLOL MURGADAS, E.: «Organización administrativa de las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, núm. 182.
- BALDASARRE, A.: «Rapporti tra regione e governo: I dilemi del regionalismo», *Le Regioni*, núms. 1/2 (1983).
- BALLESTEROS, I.: «Los enclaves municipales en España», *Revista de Estudios de la vida local*, núm. 11 (1960).
- BAR, A.: *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, Civitas, Madrid, 1983.
- BARBERÁ, A.: *Algunos interrogantes sobre la programación regional. Poteri delle regioni e degli enti locali. Commento al Decreto 616 di attuazione della legge 382*, Il Mulino, Bologna, 1981.
- BARTOLE, S.: «L'autonomia regionale come problema di Diritto costituzionale», *Dir. e Soc.*, núm. 3 (1973).
- «Impresioni sul rapporto del Ministro Giannini sui problemi dell'Amministrazione dello Stato», *Le Regioni*, núm. 3 (1980).
- «I rapporti tra Stato e Regioni nella più recente legislazione nazionale», *Le Regioni*, núms. 1/2 (1977).
- BASSANINI, F.: «Autonomías regionales y poderes comunitarios», *Documentación Administrativa*, núm. 191 (1981).
- *Le Regioni fra Stato e Comunità locale*, Il Mulino, Bologna, 1976.
- *Poteri delle regioni e degli enti locali. Commento al Decreto 616 di attuazione della legge 382*, Il Mulino, Bologna, 1981.
- BAYONA DE PEROGORDO, J. J.: *El Patrimonio del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1977.

- BENVENUTTI, F.: *La Costituzione fra attuazione e revisione. Lo Stato in una Società pluralista*, Giufre, Milano, 1983.
- BERTI, G.: *Corte Costituzionale e Autonomie locali*, vol. col. La Corte Costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale, a cargo de N. Occhiocupo, Il Mulino, Bologna.
- «Impresioni sul rapporto del Ministro Giannini sui problemi dell'Amministrazione dello Stato», *Le Regioni*, núm. 3 (1980).
 - «Le appannante ideologie dei progetti di riforma dell'Amministrazione locale», *Le Regioni*, núms. 3/4 (1978).
 - «Ordinamento amministrativo e ristrutturazione Comunale», *Le Regioni*, número 4 (1979).
- BERTOLISSI, M.: *L'autonomia finanziaria regionale*, Cedam, Padova, 1983.
- BETTINI, R.: «La pubblica Amministrazione tra legalità ed efficienza», *Rivista Trimestrale di Scienza della Amministrazione*, núm. 3 (1981).
- «Partecipazione e burocrazia prospettiva», *Rivista Trimestrale di Scienza della Amministrazione*, núm. 3 (1980).
- BISHOP, B.: «The dispersal of central government work to the regions», *Rivista Trimestrale di Diritto Público*, núm. 1 (1978).
- BON, P.: *Les Autonomies regionales dans la Constitution Espagnole*, Economica, París, 1981.
- CABERO DIÉGUEZ, V.: *Castilla y León, Mapa Regional*, Dpto. de Geografía, Universidad de Salamanca, Edit. Ambito, Valladolid, 1982.
- *El espacio geográfico castellano-leonés*, Edit. Ambito, Valladolid, 1982.
- CABO ALONSO, A.: «Los paisajes rurales y la problemática del campo castellano-leonés», *El espacio geográfico de Castilla la Vieja y León*. Actas del I Congreso de Geografía de Castilla la Vieja y León. Consejo General de Castilla y León, Burgos, 1982.
- CALVO ORTEGA, R.: *La Financiación de las regiones*, vol. Las autonomías regionales, Instituto Nacional de Prospectivas, Madrid, 1977.
- CAMMELLI, M.: «Regioni e formule organizzative», *Le Regioni*, núm. 6 (1980).
- CANCELO ALONSO, A.: *Región y empresa cooperativa*, Escuela Social de Salamanca, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Salamanca, 1982.
- CAPPELLINI, A.: «Il progettato riordino delle Camere di Commercio», *Le Regioni*, núm. 2/3 (1979).
- CARAMES VIEITEZ, L. A.: *La Hacienda municipal gallega y el Proyecto del Estatuto de Autonomía: un comentario*.
- CARETTI, P.: «Autonomías regionales y poderes comunitarios», *Documentación administrativa*, núm. 191 (1981).
- *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, Giufre, Milano, 1972.
 - *Ordinamento comunitario e autonomia delle regioni*, Giufre, Milano, 1979.
- CASADO OLLERO, G.: *El sistema impositivo de las Comunidades Autónomas*, Universidad de Granada, 1981.
- CASSESE, S.: «Regionalismo moderno: Cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia», *Le Regioni*, núm. 3 (1980).
- CASTAÑO COLOMER, J.: *Región y empresa cooperativa*, Escuela Social de Salamanca, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Salamanca, 1982.
- CASTRO VILLAR, J.: *Castilla y León, Mapa Regional*, Dpto. de Geografía, Universidad de Salamanca, Edit. Ambito, Valladolid, 1982.
- CAZORLA PRIETO, L. M.: *Poder Tributario y Estado contemporáneo*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981.
- CHELI, E.: *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, Giufre, Milano, 1972.
- «Impresioni sul rapporto del Ministro Giannini sui problemi dell'Amministrazione dello Stato», *Le Regioni*, núm. 3 (1980).

- CLAVERO ARÉVALO, M.: *España desde el centralismo a las autonomías*, Edit. Planeta, Madrid, 1983.
- CORSO, G.: «Impresioni sul rapporto del Ministro Giannini sui problemi dell'Amministrazione dello Stato», *Le Regioni*, núm. 3 (1980).
- CUOCCORDO, S.: «Collegalità ministeriali comitati e vertici», *Rivista Trimestrale di Diritto Público*, núm. 3 (1983).
- CUOCOLO, F.: *Commento allo Statuto della Regione Liguria*, Giufre, Milano, 1973.
- *La Costituzione fra attuazione e revisione lo Stato in una Società pluralista*, Giufre, Milano, 1983.
- DE SIERVO, V.: *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, Giufre, Milano, 1972.
- DÍEZ MORENO, F.: «Crónica constitucional: conflictos de competencias en materia de Cajas de Ahorro», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 9 (1981).
- «Crónica constitucional: conflictos de competencias en materia de Cajas de Ahorro (y II)», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 11 (1981).
- «Doctrina constitucional y crédito local», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 16 (1983).
- D'ORS, A.: *Autarquía y Autonomía*. En «La Ley», Buenos Aires, 20 de abril de 1981.
- ENDRICI, G.: «La presenza regionale in organi Statali», *Le Regioni*, núm. 5 (1979).
- FERNÁNDEZ PÉREZ, B.: *El sistema electoral de las Comunidades Autónomas*, en el vol. col. Jornadas sobre ordenación del territorio y desarrollo regional en Castilla-León, obra cultural de la Caja de Ahorros, León, 1982.
- FERREIRO LAPATZA, J. J.: «Análisis jurídico de la deuda pública», *Revista de Administración Pública*, núm. 53 (1967).
- «Curso de Derecho Financiero Español».
- FERRELLI, N.: «Política regionale della C.E.E. e partecipazione delle regioni», *Le Regioni*, núm. 4 (1979).
- FISICHELLA, D.: *La Rappresentanza política*, Giufre, Milán, 1983.
- GALEOTTI, S.: *L'insindacabilità dei consiglieri regionali (il problema dell'attuazione dell'art)*, Scritti Mortati, vol. 2, Giufre, Milán.
- GARCÍA AÑOEROS, J.: *La financiación de una Hacienda descentralizada; el problema de las haciendas territoriales en España*, vol. Economía regional en España, tomo II, Edit. Moneda y Crédito, Barcelona, 1975.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Civitas, Madrid, 1983.
- GARCÍA DE ENTERRÍA-PREDIERI: *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1980.
- GARCÍA HERRERA: «Consideraciones en torno a la forma de Gobierno de la Comunidad Vasca», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 2, 1981.
- GARCÍA TREVIJANO, J. A.: «Las haciendas locales y el estatuto presente», *Revista de Economía y Hacienda Local*, núm. 1, 1971.
- GIANNINI, M. S.: «I pubblici poteri negli Stati pluriclassi», *Rivista Trimestrale di Diritto Público*, núm. 4 (1979).
- «Il riassetto dei poteri locali», *Rivista Trimestrale di Diritto Público*, 1971.
- «Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato Ministro per la Funzione Pública», *Rivista Trimestrale di Diritto Público*, núm. 3, 1982.
- «Sviluppo industriale regionale: centralizzazione o decentramento», *Rivista Trimestrale di Scienza della Amministrazione*, núms. 3/4 (1979).
- GIMÉNEZ, A.: *Financiación de las Autonomías*, Blume, Madrid, 1979.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios al Reglamento de procedimientos económico-administrativo*, Civitas, Madrid, 1983.

- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M.: *Requisitos y límites de las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas*, comunicación a las VII Jornadas de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, inédito.
- GUAITA, A.: «La división provincial y sus modificaciones», *Documentación Administrativa*, núm. 150 (1972).
- HERRERO SUAZO, S.: *El control de las Autonomías*, vol. Control del sector Público, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981.
- IZQUIERDO MISIEGO, J. I.: *Castilla y León, Mapa Regional*, Dpto. de Geografía, Universidad de Salamanca, Edit. Ambito, Valladolid, 1982.
- LASAGABASTER, I.: *La Función Legislativa*, vol. col. de las Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco.
- LEONARDI, R.: «Sull rendimento delle istituzioni. Il caso del governi regionali italiani», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 2 (1981).
- LEVI, F.: «Impresione sul rapporto del Ministro Giannini sui problemi dell'amministrazione dello Stato», *Le Regioni*, núm. 3 (1980).
- LINARES MARTÍN DE ROSALES, J.: «La Financiación de las Comunidades Autónomas mediante la participación en los impuestos estatales», *Crónica Tributaria*, número 36 (1981).
- LORENZINI, F.: «Relaciones Estado-Regiones en la programación: El caso de las políticas comunitarias», *Documentación Administrativa*, núm. 192 (1981).
- LOZANO SERRANO, C.: *Control de la Hacienda municipal por el Estado y las Comunidades Autónomas*, vol. Autonomía y financiación de las Haciendas municipales.
- «La Hacienda municipal en la Constitución», *Hacienda Pública Española*, número 60 (1979).
- MANERO MIGUEL, F.: «La industria y las ciudades de Castilla la Vieja y León», en *El espacio geográfico de Castilla la Vieja y León*, Burgos, 1982.
- MARAFFI, M.: *La Società neo-corporativa*, Il Mulino, Bologna, 1981.
- MARINO, I.: «L'assetto degli interessi pubblici nell'ordinamento», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 3 (1981).
- MARTÍN MATEO, R.: *Manual de Derecho Autonómico*, IEAL, Madrid, 1984.
- MARTÍN QUERALT, J.: «La institucionalización de la Hacienda en los futuros Estatutos de Autonomía», *Hacienda Pública Española*, núm. 59 (1979).
- MARTÍN REBOLLO: «Incidencia de la organización territorial en el recurso contencioso-administrativo», *Documentación Administrativa*, núm. 182.
- MARTÍN-RETORTILLO, S.: *El reto de una Administración racionalizada*, Civitas, Madrid, 1983.
- MARTINES, T.: *Il Consiglio Regionale*, Giuffrè, Milán, 1981.
- MARTÍNEZ ESTERUELAS, C.: *Estudios jurídicos sobre el Estatuto Vasco*, Artes gráficas Danubio, Madrid, 1980.
- MARTÍNEZ LAFUENTE, A.: *La cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1983.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, J. L.: *Poderes de ordenación económica del Principado de Asturias*, vol. Estudios sobre el Proyecto del Estatuto de Autonomía para Asturias, Caja de Ahorros de Asturias, Oviedo, 1982.
- MARTÍNEZ PISÓN, E.: «El espacio ecológico de Castilla y León», en *El espacio geográfico de Castilla la Vieja y León*, actas del I Congreso de Geografía de Castilla la Vieja y León, Consejo General de Castilla y León, Burgos, 1982.

- MARTÍNEZ VARES: *Algunas consideraciones sobre la justicia contencioso-administrativa*, separata del Centenario del Cuerpo de Abogados del Estado, Madrid, 1982.
- MARZONA, N.: «Regioni e attività economia», *Le Regioni*, núm. 6 (1980).
- MASERA, A.: «L'attività finanziaria delle regioni nell rapporto mediobanca per il 1978», *Le Regioni*, núms. 2/3 (1978).
- MATEO, L.: «Tributación de los beneficios derivados del juego», *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 137 (1978).
- MELGUIZ SÁNCHEZ, A.: «Haciendas locales y participación en los tributos del Estado», *Hacienda Pública Española*, núm. 75 (1982).
- MERLONI, F.: «La riforma del governo locale e regionale nei paesi mediterranei», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 3 (1983).
- MEROSI, F.: «Impresioni sul rapporto del Ministro Giannini sui problemi dell'amministrazione dello Stato», *Le Regioni*, núm. 3 (1980).
- MODERNE, F.: *Les Autonomies regionales dans la Constitution Espagnole*, París, 1981.
- MORTATI, C.: *Comentario al artículo 1.º col. Principi Fondamentali*, dentro del comentario de la Constitución italiana a cargo de G. BRANCA, Zanichelli-Foro Italiano, Bolonia, Roma, 1975.
- MUÑOZ DEL CASTILLO, J. L.: «El reparto de las competencias financieras en Italia; la financiación de las regiones», *Documentación Administrativa*, núm. 181 (1979).
- MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1983.
- *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1979.
- NANETTI, R. J.: «Sull rendimento delle istituzioni. Il caso del governo regionali italiani», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 2 (1981).
- OTTAVIANO, V.: «Impresioni sul rapporto del Ministro Giannini sui problemi dell'Amministrazione dello Stato», *Le Regioni*, núm. 3 (1980).
- PALADIN, L.: *Diritto Regionale*, Padova, Cedam, 1973.
- «Due progetti di riforma dell'Amministrazione locale», *Le Regioni*, núm. 3 (1977).
- PAREJO ALFONSO, L.: *Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, Madrid, 1983.
- PASTORI, G.: «Impresioni sul rapporto del Ministro Giannini sui problemi dell'Amministrazione dello Stato», *Le Regioni*, núm. 3 (1980).
- «Regione y agricultura alla svolta della programmazione», *Le Regioni*, núms. 2/3 (1979).
- PASTORI-MORISI: «Sulla questione regionale, Giornate di Studio dell'Isgre, recensione L. Coen», *Le Regioni*, núm. 6 (1983).
- PAVONCELLO, F.: «Sull rendimento delle istituzioni. Il caso del governi regionali italiani», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 2 (1981).
- PIZZETTI, F.: «Stato delle autonomie e Amministrazione integrata», *Le Regioni*, núm. 2 (1980).
- PIZZORUSSO, A.: «Impresioni sul rapporto del Ministro Giannini sui problemi dell'Amministrazione dello Stato», *Le Regioni*, núm. 3 (1980).
- PORRES AZCONA, I.: «El Parlamento en la sociedad actual», en *Primeras Jornadas de Estudio sobre el Parlamento Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1982.
- «La posición institucional del lendakari», en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1982.

- POTOTSCHNIG, U.: «Impresioni sul rapporto del Ministro Giannini sui problemi dell'Amministrazione dello Stato», *Le Regioni*, núm. 3 (1980).
- «I principio generali nella riforma de'Amministrazione locale», *Le Regioni*, números 3/4 (1978).
 - «La riforma delle autonomie locali nel progetto governativo», *Le Regioni*, números 1/2 (1983).
- PUNSET, R.: *Las Cortes Generales*, CEC, Madrid, 1983.
- PUTNAN, R. D.: «Sull rendimento delle istuzioni. Il caso del governi regionali italiani», *Rivista Trimestrale di Diritto Público*, núm. 2 (1981).
- RAGA GIL, T.: *Programa Económico-Regional de Castilla y León*, Instituto de Economía de Castilla y León, Salamanca, 1982.
- RAMALLO, J.: «Incidencia de la Constitución española de 1978 en materia de fuentes normativas de las Comunidades Autónomas», en *Hacienda y Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.
- RIVERO YSERN, E.: «Las relaciones interadministrativas», *Revista Administración Pública*, núm. 80 (1976).
- RODRÍGUEZ CORCOBA, F.: *Región y empresa cooperativa*, Escuela Social de Salamanca, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Salamanca, 1982.
- ROMANO, S.: *Fragmentos de un diccionario jurídico*, Buenos Aires, 1964.
- ROVERSI MONACO, F.: *Commento allo Statuto de la Regione Emilia-Romagna*, Giuffré, Milán, 1972.
- «Le Regioni nell governo dell'economia», *Le Regioni*, núms. 1/2 (1980).
- ROVIRA MOLA, A.: «El endeudamiento de las Comunidades Autónomas», en el volumen *La deuda pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982.
- «La coordinación de la gestión tributaria ante la autonomía financiera municipal: problemática y perspectivas», en el vol. *Autonomía y financiación de las Haciendas municipales*, Instituto de Estudios Fiscales, 1982.
 - «Los presupuestos de las Comunidades Autónomas», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 10 (1981).
- RUÍZ-BEATO BRAVO, J.: «La Hacienda municipal en España», en el vol. *Autonomía y financiación de las Haciendas municipales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982.
- RUÍZ-HUERTA CARBONELL, J.: *Programa Económico-Regional de Castilla y León*, Instituto de Economía de Castilla y León, Salamanca, 1982.
- SAINZ DE BUJANDA, F.: *Sistema de Derecho Financiero*, vol. I, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1977.
- SÁNCHEZ BLANCO, A.: «La Comarca como factor de coherencia regional», *RAP*, número 90 (1979).
- *Región y empresa cooperativa*, Escuela Social de Salamanca, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Salamanca, 1982.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «Las Comunidades Autónomas y el control Económico-financiero», *Presupuesto y gasto público*, núm. 13 (1982).
- SANTAOLALLA, F.: *Derecho parlamentario español*, Ed. Nacional, Madrid, 1984.
- SCUDIERO, M.: *La Costituzione fra attuazione e revisione. Lo Stato in una Società pluralista*, Giuffré, Milano, 1983.
- SERRANI, D.: *Commento allo Statuto della Regioni Marche*, Giuffré, Milano, 1972.
- «Il comune nella riforma dell'Amministrazione locale», *Le Regioni*, núms. 3/4 (1978).
 - «Regionalismo moderno. Cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia», *Le Regioni*, núm. 3 (1980).

- SIMÓN ACOSTA, E.: «Apuntes sobre el patrimonio regional», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 1 (1979).
- SORACE, D.: *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, Giufre, Milano, 1972.
- SPAZIANTE, V.: *L'iniziativa legislativa delle regioni*, Giufre, Milán, 1978.
- STANCANELLI, G.: *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, Giufre, Milano, 1972.
- STEIN, E.: *Derecho Político*, Aguilar, Madrid, 1971.
- TEJERIZO LÓPEZ, J. M.: «La deuda pública de las Comunidades Autónomas», *Civitas, REDF*, núm. 23 (1979).
- TOLEDO JAÚDENES, J.: *Comentarios al Reglamento de procedimientos económico-administrativo*, Civitas, Madrid, 1983.
- TRUJILLO, G.: «El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual», *Rev. Esp. de Derecho Constitucional*, núm. 2 (1981).
- VEGA HERRERO, M.: «El Estado como sujeto pasivo de obligaciones tributarias», *Hacienda Pública Española*, núm. 54 (1978).
- «El reparto de las competencias financieras en Italia: la financiación de las regiones», *Documentación Administrativa*, núm. 181 (1979).
 - *El principio de coordinación financiera en la Hacienda regional*. Inédito, comunicación presentada a las VII Jornadas de la Dirección General de lo contencioso del Estado.
- ZAMPETTI, P. L.: *La partecipazione dei cittadini al potere politico*, Atti III, Convegno di Dottrina dello Stato, Milano, 1970.
- «Democracia representativa y democracia participativa», en el vol. *La participación en el mundo político*, Unión Editorial, Madrid, 1970.

INDICES

INDICE DE AUTORES

- AGUIRRE DE LA HOZ, J.: 243, 272 y 276.
 ALBIÑANA, C.: 222, 226, 256 y 301.
 ALONSO SANTOS, J. L.: 48.
 ALVAREZ DE PAZ: 42 y 100.
 AMATO, G.: 19 y 23.
 ANASTOPOULOS, J.: 220, 242 y 301.
 ARGULLOL MURGADAS, E.: 84 y 87.
- BALDASARRE, A.: 17.
 BALLESTEROS, I.: 45.
 BAR, A.: 129.
 BARBERÁ, A.: 235 y 49.
 BARTOLE, S.: 96 y 18.
 BASSANINI, F.: 49, 50 y 235.
 BAYONA DE PEROGORDO, J. J.: 240 y 249.
 BENVENUTTI, F.: 18.
 BERTI, G.: 18, 44, 49 y 91.
 BERTOLISSI, M.: 220.
 BETTINI, R.: 49 y 64.
 BISHOP, B.: 64.
 BON, P.: 91.
- CABERO DIÉGUEZ, V.: 48 y 50.
 CABO ALONSO, A.: 50.
 CALVO ORTEGA, R.: 220, 221, 241 y 277.
 CAMMELLI, M.: 64.
 CANELO ALONSO, A.: 311.
 CAPPELLINI, A.: 236.
 CARAMES VIEITEZ, L. A.: 305.
 CARETTI, P.: 14, 25 y 235.
 CASADO OLLERO, G.: 226.
 CASSESE, S.: 236.
 CASTAÑO COLOMER, J.: 311.
 CASTRO VILLAR, J.: 48.
 CAZORLA PRIETO, L. M.: 226, 227 y 241.
 CERCOS PÉREZ: 34.
 CHELI, E.: 14, 18, 23, 24, 25, 32 y 54.
- CLAVERO ARÉVALO, M.: 12, 13 y 17.
 COLLIARD, M.: 140.
 CORSO, G.: 18.
 CUOCCORDO, S.: 64.
 CUOCOLO, F.: 25 y 18.
- DE SIERVO, V.: 14.
 DÍEZ MORENO, F.: 289, 290 y 278.
 D'ORS, A.: 90.
- ENDRICI, G.: 235 y 236.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ: 10, 51 y 58.
 FERNÁNDEZ PÉREZ, B.: 101.
 FERREIRO LAPATZA, J. J.: 226, 227, 275 y 282.
 FERRELLI, N.: 235.
 FISICHELLA, D.: 97 y 140.
- GALEOTTI, S.: 107.
 GARCÍA AÑOVEROS, J.: 220 y 221.
 GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: 16, 17 y 27.
 GARCÍA HERRERA: 124.
 GARCÍA TREVIJANO, J. A.: 220 y 223.
 GIANNINI, M. S.: 18, 44, 49, 90 y 236.
 GILA, C.: 51.
 GIMÉNEZ, A.: 220.
 GONZÁLEZ PÉREZ, J.: 284.
 GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M.: 276.
 GUAITA, A.: 45.
- HERRERO GONZÁLEZ: 51.
 HERRERO SUAZO, S.: 299 y 300.
 IZQUIERDO MISIEGO, J. I.: 48.
 LASAGABASTER, I.: 120.
 LASARTE ALVAREZ, J.: 226, 227 y 289.

- LEVI, F.: 18 y 235.
 LINARES MARTÍN DE ROSALES: 254, 263, 272, 302, 306, 260 y 331.
 LLAMAZARES FERNÁNDEZ: 15.
 LORENZINI, F.: 235.
 LOZANO SERRANO, C.: 305, 227 y 306.

 MADRID LÓPEZ: 26, 27, 59 y 100.
 MANERO MIGUEL, F.: 50.
 MANZELLA, M.: 97 y 113.
 MARAFFI, M.: 18.
 MARINO, I.: 44.
 MARTÍN MATEO, R.: 101 y 115.
 MARTÍN QUERALT, J.: 217, 227, 241 y 257.
 MARTÍN REBOLLO: 165.
 MARTÍN RETORTILLO, S.: 18.
 MARTINES, T.: 106 y 121.
 MARTÍNEZ ESTERUELAS, C.: 222 y 291.
 MARTÍNEZ LAFUENTE, A.: 257, 316, 317, 318 y 340.
 MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L.: 287.
 MARTÍNEZ PISÓN, E.: 50.
 MARTÍNEZ VARES: 165.
 MARZONA, N.: 235.
 MASERA, A.: 235.
 MATEO, L.: 319.
 MELGUIZO SÁNCHEZ, A.: 223.
 MERLONI, F.: 19 y 24.
 MEROSI, F.: 18.
 MODERNE, F.: 91.
 MOLAS, I.: 117.
 MORTATI, C.: 106.
 MUÑOZ DEL CASTILLO, J. L.: 308.
 MUÑOZ GARCÍA: 51.
 MUÑOZ MACHADO, S.: 23, 27, 33, 38, 43 y 219.

 NANETTI, R. J.: 64.

 ONÉSIMO REDONDO: 51.
 OTTAVIANO, V.: 18.

 PALADÍN, L.: 44, 82 y 96.
 PALAO TABOADA, C.: 220, 226 y 227.
 PAREJO ALFONSO, L.: 18.
 PASTORI, G.: 18, 235.

 PASTORI MORISI: 18.
 PAVONCELLO, F.: 64.
 PIZZETTI, F.: 64.
 PIZZORUSSO, A.: 18.
 PORRES AZCONA, I.: 117 y 125.
 POTOTSCHNIG, U.: 18 y 49.
 PUNSET, R.: 108.
 PUTNAN, R. D.: 64.

 RAGA GIL, T.: 69 y 77.
 RAMALLO, J.: 227.
 REOL TEJADA: 44 y 58.
 RINCÓN OLIVARES, J.: 277 y 295.
 RIVERO YSERN, E.: 150.
 RODRÍGUEZ BERELJO: 295 y 296.
 RODRÍGUEZ CORCOBA, F.: 311.
 ROMANO, S.: 90.
 ROVERSI MONACO, F.: 121 y 236.
 ROVIRA MOLA, A.: 283, 289, 298, 299, 304 y 305.
 RUIZ-BEATO BRAVO, J.: 308.
 RUIZ GALLARDÓN: 59 y 100.
 RUIZ-HUERTA CARBONELL, J.: 69 y 77.

 SAINZ DE BUJANDA, F.: 240 y 298.
 SÁNCHEZ BLANCO, A.: 146 y 311.
 SÁNCHEZ MORÓN, M.: 15.
 SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: 284, 297, 298 y 300.
 SANTAOLALLA, F.: 113.
 SERRANI, D.: 18, 49 y 236.
 SIMÓN ACOSTA, E.: 227, 248 y 275.
 SOLÉ TURA: 99.
 SORACE, D.: 14.
 SCUDIERO, M.: 18.
 SPAZIANTE, U.: 117.
 STANCANELLI, G.: 14.
 STEIN, E.: 103.

 TEJERIZO LÓPEZ, J. M.: 275, 277 y 282.
 TOLEDO JAUDENES: 284.
 TRAPERO GARCÍA: 51.
 TRUJILLO, G.: 101.

 VEGA HERRERO, M.: 241, 242 y 244.

 ZAMPETTI, P. L.: 25.

INDICE DE MATERIAS

- Abruzzo: 24.
 Actividad financiera: 216.
 Administración autonómica: 23, 48, 83, 86, 87, 211, 213, 269 y 311.
 Administración del Estado: 63, 81, 182, 235 y 239.
 Administración local: 11, 23, 47, 87 y 311.
 Administración económica: 309 y 311.
 Agricultura: 194, 195 y 231.
 Ahorro: 285 y 292.
 Alava: 46.
 Alcázar de Segovia: 63.
 Andalucía: 21, 79, 89, 99 y 230.
 Aragón: 31, 39, 79, 89 y 99.
 Asociaciones: 14 y 15.
 Asturias: 23, 31, 79, 89 y 99.
 Audiencias territoriales: 165.
 Autogobierno: 32.
 Autonomía financiera: 216, 239 y 245.
 Autoritarismo: 11, 14, 17 y 236.
 Avila: 50 y 102.
 Ayuntamientos: 15, 41, 52, 155, 220, 239, 255, 303, 305, 308 y 310.
 Baleares: 79, 89 y 99.
 Bandera: 65 y 67.
 Burgos: 42, 44, 45, 50, 57, 58 y 102.
 Burocracia: 11, 14, 15, 21, 61, 63 y 231.
 Cajas de Ahorro: 285, 289 y 292.
 Calabria: 19.
 Canarias: 23, 79, 89 y 99.
 Cantabria: 12, 13, 30, 38, 39, 40, 50 y 57.
 Capital regional: 57, 58, 59 y 60.
 Capitales provinciales: 61.
 Carlos III: 66.
 Castilla-La Mancha: 23, 30, 42, 79, 89, 99 y 230.
 Cataluña: 79, 89, 99, 257, 260 y 304.
 Centralismo: 11, 13, 14, 23, 43 y 150.
 Colaboracion: 189 y 191.
 Comarcas: 48, 50, 101, 146 y 147.
 Comercio: 199.
 Comisión mixta de transferencias: 324, 326, 327 y 329.
 Competencias compartidas: 183 y 187.
 Competencias de la Comunidad Autónoma: 175, 179, 188, 189, 193 y 202.
 Competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma: 179 y 181.
 Competencias exclusivas del Estado: 182 y 183.
 Competencias residuales: 187 y 188.
 Comunidad social: 10, 13, 15, 18, 19, 22, 31, 35, 36, 63, 71, 233, 234, 236 y 312.
 Concentración: 150.
 Condado de Treviño: 45 y 46.
 Cooperación: 189, 191, 203 y 205.
 Cooperativismo: 310.
 Consejo de política fiscal y financiera: 329.
 Consejeros: 63, 132, 133, 153 y 209.
 Consejo General de Castilla y León: 52 y 321.
 Constitución española de 1931: 43.
 Constitución española de 1978: 22, 24, 31, 42, 83, 101, 217 y 232.
 Constitución italiana: 13, 17, 82 y 89.
 Coordinación: 159, 162, 189, 191, 216 y 303.
 Convenios de cooperación: 203 y 205.
 Cortes de Castilla y León: 55, 58, 60, 72, 88, 95, 109, 114, 18, 207 y 208.

Crédito: 274, 284, 285 y 292.
Crítica: 11 y 27.
Cuéllar: 42.
Cuenca del Duero: 38, 39 y 49.
Cultura: 195.

Deberes: 68.
Delegación de competencias: 147, 148, 157 y 159.
Delegaciones territoriales: 153, 210 y 211.
Demarcaciones judiciales: 173.
Derechos: 21, 68 y 74.
Desarrollo estatutario: 22.
Desarrollo socioeconómico: 11 y 15.
Desconcentración: 151.
Deuda pública: 274 y 284.
Disciplina de mercado: 199.
Diputación permanente de las Cortes: 110 y 113.
Diputaciones provinciales: 15, 38, 41, 52, 84, 85, 86, 147, 148, 155, 159, 220, 233, 255, 303, 305, 308 y 310.

Economía: 22, 34 y 215.
Eficiencia: 23.
Elecciones: 70, 104 y 323.
Emblema: 65 y 67.
Emigración: 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75 y 76.
Emilia-Romagna: 24.
Equilibrio territorial: 61.
Estado: 18, 43, 60, 81, 182, 183, 235, 239 y 320.
Estatutos italianos: 17, 25 y 49.
Extremadura: 23, 79, 89 y 99.

Financiación de la Comunidad Autónoma: 216, 228, 241, 245, 252, 264, 266, 269, 270, 271, 278, 284, 287, 288, 295, 302, 308, 316, 320, 328, 331, 338 y 341.
Fondo de compensación interterritorial: 217, 236, 238, 253 y 261.
Fernando III: 66.

Galicia: 47, 71, 79, 89, 99 y 260.
Ganadería: 231.
Gestión tributaria: 223.
Gobierno regional: 80 y 230.
Grupos sociales: 10 y 27.

Hacienda de la Comunidad Autónoma: 22, 34, 215, 315, 320, 327 y 331.
Haciendas locales: 303.

Historia: 10, 11, 12, 17, 19, 29, 62, 63, 66 y 67.

Igualdad: 14 y 68.
Impuestos cedidos por el Estado: 216.
Impuesto de lujo: 338 y 341.
Interés nacional: 41.
Instituciones autonómicas: 88.
Iniciativa legislativa popular: 13.
Industria: 199.
Instituto de Economía de Castilla y León: 69, 77 y 312.

Junta de Castilla y León: 88, 131, 133, 138, 208 y 209.
Justicia: 14, 163 y 165.

La Rioja: 12, 13, 30, 38, 39, 40, 50 y 57.
Lazio: 312.
León: 12, 30, 40, 50, 51 y 102.
Ley Fundamental de Bonn: 43.
Libertad: 14, 21 y 74.
Liguria: 25.
Límites territoriales: 11, 12, 21, 38, 54, 334, 336 y 337.
LOAPA: 16, 84, 85 y 86.
LPA: 153, 155 y 159.

Madrid: 42, 79, 89 y 99.
Mancomunidades: 147.
Medio ambiente: 200.
Mesa de las Cortes: 110 y 113.
Molise: 24.
Municipios: 15, 47, 147, 148, 155, 220, 233, 255, 303, 305, 308 y 310.
Murcia: 23, 79, 89, 99 y 312.

Navarra: 31, 39 y 223.
Notarías: 173.

Objetivos: 21.
Ordenación del territorio: 195.
Ordenación económica: 232.
Organización: 79, 82, 83 y 90.
Organización judicial: 163, 167 y 171.
Organización territorial: 143 y 147.
Organizaciones patronales: 15.
Organos colegiados: 14.
Organos periféricos de la Comunidad Autónoma: 210 y 211.
Organos unipersonales: 14.

País Vasco: 39, 45, 46, 79, 89, 99 y 223.
Participación: 14, 15, 25 y 76.

Participación de la Comunidad Autónoma en los impuestos estatales: 270 y 273.

Partidos políticos: 12, 55, 81 y 233.

Patrimonio: 246 y 250.

Pluralismo: 14, 18, 28 y 50.

Poder tributario regional: 225 y 226

Poderes públicos: 22, 23 y 69.

Política económica: 229.

Potestad legislativa: 119 y 121.

Potestad organizativa: 206 y 207.

Potestad reglamentaria: 152.

Precios: 199.

Presidente de las Cortes: 110 y 113.

Presidente de la Junta de Castilla y León: 88, 121 y 130.

Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León: 172.

Presupuestos: 114, 276, 283, 294, 299 y 301.

Procuradores: 102, 106, 108 y 110.

Programación: 15, 232 y 233.

Provincias: 38, 46, 47, 49, 51, 70, 334, 336 y 337.

Radio: 333.

Recursos financieros: 251 y 264.

Referéndum: 14.

Reforma del Estatuto: 43, 313 y 314.

Reforma universitaria: 312.

Reglamento de Cortes: 107.

Registros de la propiedad: 173.

Registros mercantiles: 173.

Representación: 14, 81, 100 y 103.

Responsabilidad política: 139 y 142.

Rueda: 60.

Salamanca: 30, 40, 50 y 102.

Sanidad: 197.

Sector público: 309 y 312.

Sede de la Junta de Castilla y León: 55.

Segovia: 12, 41, 50 y 102.

Senadores: 114.

Sindicatos: 14, 15 y 312.

Solidaridad: 14, 33, 34, 146 y 216.

Soria: 102.

Televisión: 333.

Territorio: 11, 39 y 54.

Tesorería: 275.

Tordesillas: 57, 58 y 60.

Toscana: 24.

Transferencia de competencias: 154, 324 y 326.

Transportes: 195.

Tribunal Constitucional: 22, 33, 47, 75, 85 y 107.

Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León: 164 y 166.

Tributos: 265 y 269.

Umbría: 312.

Urbanismo: 195.

Valencia: 79, 89 y 99.

Valladolid: 44, 60, 61 y 102.

Veneto: 26.

Vivienda: 195.

Zamora: 30, 40 y 102.

Zonas de montaña: 231.

INDICE GENERAL

	<u>Páginas</u>
PREAMBULO: La Comunidad Autónoma de Castilla y León	9
Angel Sánchez Blanco:	
— Comentario al Preámbulo	10
TITULO PRELIMINAR: Disposiciones generales.	
Angel Sánchez Blanco:	
— Introducción al Título	21
Angel Sánchez Blanco:	
— Artículo 1.1	29
— Artículo 1.2	29
— Artículo 1.3	29
Angel Sánchez Blanco:	
— Artículo 2	37
— Artículo 2.1	37
— Artículo 2.2	37
Angel Sánchez Blanco:	
— Artículo 3.1	55
— Artículo 3.2	55
Angel Sánchez Blanco:	
— Artículo 4.1	65
— Artículo 4.2	65
— Artículo 4.3	65
— Artículo 4.4	65
— Artículo 4.5	65
	359

	<u>Páginas</u>
Angel Sánchez Blanco:	
— Artículo 5.1	68
— Artículo 5.2	68
Angel Sánchez Blanco:	
— Artículo 6	71
Angel Sánchez Blanco:	
— Artículo 7.1	74
— Artículo 7.2	74
— Artículo 7.3	74
TITULO PRIMERO: Organización de la Comunidad	79
Enrique Rivero Ysern:	
INTRODUCCION AL TITULO	
Enrique Rivero Ysern:	
José Luis Cascajo Castro:	
— Artículo 8.1 (1.ª)	88
— Artículo 8.1 (2.ª)	88
— Artículo 8.1 (3.ª)	88
CAPITULO PRIMERO: Las Cortes de Castilla y León	95
José Luis Cascajo Castro:	
— Artículo 9.1	95
— Artículo 9.2	95
José Luis Cascajo Castro:	
— Artículo 10.1	99
— Artículo 10.2	99
José Luis Cascajo Castro:	
— Artículo 11	104
— Artículo 11 (1.ª)	104
— Artículo 11 (2.ª)	104
— Artículo 11 (3.ª)	104
— Artículo 11 (4.ª)	104
— Artículo 11 (5.ª)	104
José Luis Cascajo Castro:	
— Artículo 12.1	110
— Artículo 12.2	110
— Artículo 12.3	110
— Artículo 12.4	110
— Artículo 12.5	110

José Luis Cascajo Castro:

— Artículo 13.1	114
— Artículo 13.2	114
— Artículo 13.3	114
— Artículo 13.4	114
— Artículo 13.5	114
— Artículo 13.6	114
— Artículo 13.7	114
— Artículo 13.8	114
— Artículo 13.9	114
— Artículo 13.10	115
— Artículo 13.11	115
— Artículo 13.12	115
— Artículo 13.13	115
— Artículo 13.14	115

José Luis Cascajo Castro:

— Artículo 14.1	119
— Artículo 14.2	119
— Artículo 14.3	119

CAPITULO SEGUNDO:

Enrique Rivero Ysern:

— Artículo 15.1	123
— Artículo 15.2	123
— Artículo 15.3	123
— Artículo 15.4	123

CAPITULO TERCERO: La Junta de Castilla y León 131

Enrique Rivero Ysern:

— Artículo 16.1	131
— Artículo 16.2	131
— Artículo 16.3	131

Enrique Rivero Ysern:

— Artículo 17.1	134
— Artículo 17.2	134
— Artículo 17.3	134
— Artículo 17.4	134

José Luis Cascajo Castro:

— Artículo 18.1	139
— Artículo 18.2	139
— Artículo 18.3	139

CAPITULO CUARTO: Organización Territorial	143
Enrique Rivero Ysern:	
— Artículo 19.1	143
— Artículo 19.2	143
— Artículo 19.3	143
Enrique Rivero Ysern:	
— Artículo 20.1	148
— Artículo 20.2	148
— Artículo 20.3	148
— Artículo 20.4	148
CAPITULO QUINTO: De la Organización Judicial	163
Enrique Rivero Ysern:	
— Artículo 21.1	164
— Artículo 21.2	164
Enrique Rivero Ysern:	
— Artículo 22.1	167
— Artículo 22.1. a)	167
— Artículo 22.1. b)	167
— Artículo 22.1. c)	167
— Artículo 22.1. d)	167
— Artículo 22.2	167
Enrique Rivero Ysern:	
— Artículo 23.1	172
— Artículo 23.2	172
Enrique Rivero Ysern:	
— Artículo 24	173
TITULO SEGUNDO: Competencias de la Comunidad	175
Enrique Rivero Ysern:	
INTRODUCCION AL TITULO	
Enrique Rivero Ysern:	
— Artículo 25	192
Enrique Rivero Ysern:	
— Artículo 26.1	193
— Artículo 26.1 (1.ª)	193
— Artículo 26.1 (2.ª)	193

	Páginas
— Artículo 26.1 (3.ª)	193
— Artículo 26.1 (4.ª)	193
— Artículo 26.1 (5.ª)	193
— Artículo 26.1 (6.ª)	193
— Artículo 26.1 (7.ª)	193
— Artículo 26.1 (8.ª)	193
— Artículo 26.1 (9.ª)	193
— Artículo 26.1 (10.ª)	193
— Artículo 26.1 (11.ª)	193
— Artículo 26.1 (12.ª)	193
— Artículo 26.1 (13.ª)	193
Enrique Rivero Ysern:	
— Artículo 27.1	196
— Artículo 27.1 (1.ª)	196
— Artículo 27.1 (2.ª)	196
— Artículo 27.1 (3.ª)	196
— Artículo 27.1 (4.ª)	196
— Artículo 27.1 (5.ª)	196
— Artículo 27.1 (7.ª)	196
— Artículo 27.1 (8.ª)	196
— Artículo 27.2	196
Enrique Rivero Ysern:	
— Artículo 28.1	198
— Artículo 28.2	198
— Artículo 28.3	198
— Artículo 28.4	198
— Artículo 28.5	198
— Artículo 28.6	198
— Artículo 28.7	198
Enrique Rivero Ysern:	
— Artículo 29.1	201
— Artículo 29.1 (1.ª)	201
— Artículo 29.1 (2.ª)	201
— Artículo 29.1 (3.ª)	201
— Artículo 29.1 (4.ª)	201
— Artículo 29.1 (5.ª)	201
— Artículo 29.1 (6.ª)	201
— Artículo 29.1 (7.ª)	201
— Artículo 29.1 (8.ª)	201
— Artículo 29.1 (9.ª)	201
— Artículo 27.1 (6.ª)	196
— Artículo 29.1 (10.ª)	201
— Artículo 29.1 (11.ª)	201
— Artículo 29.1 (12.ª)	201
— Artículo 29.1 (13.ª)	201
— Artículo 29.1 (14.ª)	201
— Artículo 29.1 (15.ª)	201
— Artículo 29.1 (16.ª)	202
— Artículo 29.1 (17.ª)	202

	<u>Páginas</u>
— Artículo 29.1 (18.º)	202
— Artículo 29.2	202
— Artículo 29.2. a)	202
— Artículo 29.2. b)	202
Enrique Rivero Ysern:	
— Artículo 30.1	203
— Artículo 30.2	203
Enrique Rivero Ysern:	
— Artículo 31.1	206
— Artículo 31.2	206
TITULO TERCERO: Economía y Hacienda	215
José Luis Muñoz del Castillo:	
INTRODUCCION AL TITULO:	
José Luis Muñoz del Castillo y Angel Sánchez Blanco:	
— Artículo 32.1	229
Angel Sánchez Blanco y José Luis del Castillo:	
— Artículo 32.2	229
Angel Sánchez Blanco:	
— Artículo 32.3	229
José Luis Muñoz del Castillo:	
— Artículo 33.1	239
— Artículo 33.2	239
José Luis Muñoz del Castillo:	
— Artículo 34.1	246
— Artículo 34.2	246
José Luis Muñoz del Castillo:	
— Artículo 35.1	251
— Artículo 35.1 (1.º)	251
— Artículo 35.1 (2.º)	251
— Artículo 35.1 (3.º)	251
— Artículo 35.1 (4.º)	251
— Artículo 35.1 (5.º)	251
— Artículo 35.1 (6.º)	251
— Artículo 35.1 (7.º)	251
— Artículo 35.1 (8.º)	251
— Artículo 35.1 (9.º)	251
— Artículo 35.1 (10.º)	251
— Artículo 35.1 (11.º)	251
— Artículo 35.2	251

José Luis Muñoz del Castillo:	
— Artículo 36.1	265
— Artículo 36.2	265
Manuela Vega Herrero:	
— Artículo 37	270
Manuela Vega Herrero:	
— Artículo 38.1	274
— Artículo 38.2	274
— Artículo 38.3	274
— Artículo 38.4	274
Manuela Vega Herrero:	
— Artículo 39	285
Manuela Vega Herrero:	
— Artículo 40.1	293
— Artículo 40.2	293
— Artículo 40.3	293
— Artículo 40.4	293
— Artículo 40.5	293
Manuela Vega Herrero:	
— Artículo 41.1	303
— Artículo 41.2	303
Angel Sánchez Blanco:	
— Artículo 42.1	309
— Artículo 42.2	309
— Artículo 42.3	309
TITULO CUARTO: Reforma del Estatuto	
313	
Enrique Rivero Ysern	
INTRODUCCION AL TITULO	
Enrique Rivero Ysern:	
— Artículo 43	313
— Artículo 43 (1.º)	313
— Artículo 43 (2.º)	313
— Artículo 43 (3.º)	313
DISPOSICIONES ADICIONALES:	
José Luis Muñoz del Castillo:	
DISPOSICION ADICIONAL PRIMERA	
— Apartado 1	315
— Apartado 1. a)	315

	<u>Páginas</u>
— Apartado 1. b)	315
— Apartado 1. c)	315
— Apartado 1. d)	315
— Apartado 1. e)	315
— Apartado 1. f)	315
— Apartado 2	315
— Apartado 3	315
 DISPOSICIONES TRANSITORIAS: DISPOSICION TRANSITORIA PRIMERA	
PRIMERA: Organización provisional	321
— Apartado 1	321
— Apartado 1. a)	321
— Apartado 1. b)	321
— Apartado 1. c)	321
— Apartado 2	321
— Apartado 3	322
— Apartado 4	322
 SEGUNDA: Régimen de las primeras elecciones	323
— Apartado 1	323
— Apartado 2	323
— Apartado 3	323
— Apartado 4	323
— Apartado 5	323
 TERCERA: Comisión Mixta	324
Enrique Rivero Ysern:	
— Apartado 1	324
— Apartado 2	324
— Apartado 3	324
— Apartado 4	324
— Apartado 5	325
— Apartado 6	325
 CUARTA: Financiación provisional de los servicios	327
Manuela Vega Herrero:	
— Apartado 1	327
— Apartado 2	327
— Apartado 3	327
— Apartado 4	327

	<u>Páginas</u>
QUINTA: Aplicación transitoria de la legislación estatal	332
Enrique Rivero Ysern:	
SEXTA: Radio y Televisión	333
Enrique Rivero Ysern:	
SEPTIMA: Incorporación de provincias limítrofes	334
Enrique Rivero Ysern:	
— Apartado 1º	334
— Apartado 2	334
— Apartado 3	334
— Apartado 3. a)	334
— Apartado 3. b)	334
— Apartado 3. c)	334
— Apartado 3. d)	334
OCTAVA	337
Manuela Vega Herrero:	
NOVENA: Cesión del Impuesto de Lujo	338



**MINISTERIO DE ADMINISTRACION TERRITORIAL
INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL**