



**VNiVERSIDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

**TRABAJO FIN DE GRADO**

**GRADO EN DERECHO**

**Derecho Público General**

**Derecho Constitucional**

**Curso 2019/2020**

**LA DISTRIBUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DE LAS  
COMPETENCIAS  
*UNA ESPECIAL REFERENCIA A  
CASTILLA Y LEÓN***

**Nombre del estudiante:** DANIEL GARCÍA DÍAZ

**Tutor:** Dra. Dña. LILIÁN GALVÁN BAUTISTA

**Mes:** JUNIO

**Año:** 2020

**TRABAJO FIN DE GRADO**

**GRADO EN DERECHO**

**Derecho Público General**

**Derecho Constitucional**

**LA DISTRIBUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DE LAS  
COMPETENCIAS**

***UNA ESPECIAL REFERENCIA A  
CASTILLA Y LEÓN***

**THE CONSTITUTIONAL  
DISTRIBUTION OF THE  
COMPETENCES**

***SPECIAL REFERENCE TO CASTILLA  
Y LEÓN***

**Nombre del/la estudiante: DANIEL GARCÍA DÍAZ**  
**e-mail del/a estudiante: danigd16@usal.es**

**Tutor/a: Dra. Dña. LILIÁN GALVÁN BAUTISTA**

## RESUMEN

En este trabajo se pretende estudiar la organización territorial de España, así como la distribución constitucional de las competencias entre el Estado y sus Comunidades Autónomas. Para ello, analizaremos en breves términos el origen de la Constitución Española de 1978, así como sus relaciones con el Derecho Comparado, para que podamos delimitar los preceptos constitucionales que regulan el reparto de competencias, y las relaciones que se pueden originar entre los entes territoriales como fruto de esta distribución. En segundo lugar, profundizaremos sobre el reparto competencial desde el punto de vista de Castilla y León, analizando para ello el nacimiento de su Estatuto de Autonomía, sus preceptos sobre competencias, así como las novedades más importantes que han traído consigo cada reforma, haciendo un especial énfasis en la más reciente, la del 2007. Por último, señalaremos los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, diferenciando entre cada uno de ellos, y revisando el procedimiento que se establece en nuestro Ordenamiento Jurídico para sus respectivas soluciones, teniendo como referencia siempre al Tribunal Constitucional.

**PALABRAS CLAVE:** Estado, Comunidades Autónomas, Constitución, Competencias.

## ABSTRACT

In this essay it is expected to study the territorial organization of Spain, as well as the constitutional distribution of the competencies between the State and Autonomous Communities. For doing this, we will analyze in brief terms the origin of Spanish Constitution of 1978 as well as its relationships with Comparative Law, so that next we can delimit the constitutional precepts that regulate the distribution of competencies and the relationships that could arise between the territorial entities as a result of this distribution. Secondly, we will focus in the distribution of competencies from the point of view of Castilla y León, analyzing for this the birth of its Statute of Autonomy, its precepts on competencies, as well as the important new features that each reform has brought, with special emphasis on the most recent, in 2007. In the last place, we will point out the conflicts between the State and the Autonomous Communities, differentiating between each of them and reviewing the procedure established in our Legal System for their respective solutions.

**KEYWORDS:** State, Autonomous Communities, Constitution, Competencies.

# ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	5
INTRODUCCIÓN.....	6
1.EL REPARTO DE COMPETENCIAS Y LA CONSTITUCIÓN.....	8
1.1 LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL.....	8
1.1.1 LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y EL DERECHO COMPARADO.....	9
1.2 EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO ESPAÑOL Y SUS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	9
1.2.1 LAS COMPETENCIAS DE LAS CCAA.....	10
1.2.2 LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DEL ESTADO.....	11
1.2.3 EL ARTÍCULO 150 CE.....	13
1.2.4 ARTÍCULO 149.3 CE Y LAS COMPETENCIAS RESIDUALES.....	14
1.3 LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.....	16
1.3.1 CONTENIDO DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.....	17
1.3.2 REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.....	18
2.EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA Y LEÓN.....	19
2.1. ORIGEN DE CASTILLA Y LEÓN COMO COMUNIDAD AUTÓNOMA. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA Y LEÓN.....	19
2.2 REFORMAS DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA Y LEÓN.....	22
2.3 LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA Y LEÓN DEL AÑO 2007.....	23
2.3.1 EL TÍTULO PRELIMINAR.....	25
2.3.2 TÍTULO I. DERECHOS Y PRINCIPIOS DE LOS CIUDADANOS DE CASTILLA Y LEÓN.....	26
2.4 COMPETENCIAS DE CASTILLA Y LEÓN. EL TÍTULO V DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.....	30
2.4.1 COMPETENCIAS EXCLUSIVAS.....	31
2.4.2 COMPETENCIAS DE DESARROLLO NORMATIVA Y EJECUCIÓN.....	32
2.4.3 COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN.....	32
2.4.4 ARTÍCULO 75 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA Y LEÓN.....	32
3. LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA ENTRE EL ESTADO ESPAÑOL Y SUS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	35
3.1 LOS CONFLICTOS POSITIVOS DE COMPETENCIA.....	37
3.1.1 LA CAUSA DE LOS CONFLICTOS POSITIVOS DE COMPETENCIA.....	37
3.1.2 PROCESO Y PLAZOS EN LOS CONFLICTOS POSITIVOS DE COMPETENCIA.....	40
3.1.3 SENTENCIA DECLARATIVA DE LA TITULARIDAD DE LA COMPETENCIA.....	41
3.2 LOS CONFLICTOS NEGATIVOS DE COMPETENCIA.....	43
3.3 LA PROBLEMÁTICA DE CASTILLA Y LEÓN EN MATERIA DE AGUAS DEL DUERO.....	44
CONCLUSIONES.....	46
BIBLIOGRAFÍA.....	48

## ABREVIATURAS

ATC	Auto del Tribunal Constitucional
BOE	Boletín Oficial del Estado
CA/CCAA	Comunidad Autónoma/Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
EACL	Estatuto de Autonomía de Castilla y León
LO	Ley Orgánica
LOTIC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
P/PGS	Página/Páginas
PCE	Partido Comunista de España
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
UCD	Unión del Centro Democrático

## INTRODUCCIÓN

Este Trabajo de Fin de Grado trata sobre la organización territorial de España y las consecuencias que se derivan de ésta. Estas consecuencias son las referentes a cómo se distribuyen las competencias entre los distintos entes territoriales, y las relaciones que se dan entre ellos.

En la primera parte de este trabajo, analizaremos la Constitución Española de 1978 y su origen; esto es, en que contexto nació, cuáles eran sus principales objetivos, y como queda dentro de la perspectiva constitucional europea, tras un análisis del Derecho Constitucional Comparado. Tras estas primeras cuestiones, y a modo de encaminar el asunto competencial, recordaremos y estudiaremos como fue el nacimiento de las Comunidades Autónomas, es decir, como se configuran, y en base a que mecanismos o procedimientos constitucionales se conformaron. La última cuestión de este primer capítulo entra de lleno en la distribución constitucional de las competencias en España, la cual aparece fijada en varios preceptos de nuestra Carta Magna; además, en ésta, aparecen también recogidas las distintas relaciones que se pueden dar entre las Comunidades Autónomas y el Estado en materia de competencias.

En el segundo capítulo, centraremos nuestro objetivo en Castilla y León. Analizaremos como fue el procedimiento de su nacimiento, y las cuestiones y dificultades que se superaron para ello. Estudiaremos también su Estatuto de Autonomía, volviéndonos a centrar para ello en los asuntos referentes a la distribución de competencias; marcando así los preceptos reguladores, y las distintas categorías competenciales que se establecen. Además, veremos todas las reformas que le han ido aconteciendo al Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y las novedades principales que han traído de la mano cada una de ellas, haciendo un principal enfoque en la última, la que tuvo lugar en el año 2007 y que sin duda ha introducido unas cuestiones, que como poco han de ser calificadas como llamativas.

En el tercer y último capítulo, revisaremos los conflictos de competencia que pueden surgir entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o estas últimas entre sí. Los analizaremos y veremos la diferencia que hay entre ellos, así como el procedimiento a

seguir para tratar sus posibles consecuencias. Además, volveremos a centrarnos en Castilla y León, más concretamente en los conflictos en materia de aguas del Duero.

# 1. EL REPARTO DE COMPETENCIAS Y LA CONSTITUCIÓN

## **1.1 La Constitución de 1978 y la organización territorial del Estado Español**

Sin duda, una cita extraordinaria para empezar este proyecto y a hablar de la Constitución Española de 1978, y así mismo, poder establecer como está compuesta ésta, sería una de LUCIO PEGORARO, “La Constitución de 1978 representa, al menos para el observador extranjero, un emblemático ejemplo de sabiduría constitucionalista: donde se mezclan historia y hálito de modernización, cultura autóctona y atención por las culturas *externas*.”<sup>1</sup>

Finalizada la Guerra Civil en España, se inicia la etapa de la transición hacia la democracia, la cual dura desde 1976 hasta 1978. En el texto Constitucional de 1978, se plasmarían las decisiones fundamentales sobre las formas de Estado y de gobierno. Asimismo, estas decisiones vendrían a establecer los tres grandes pilares sobre los que se edificó el consenso constitucional: el Estado democrático y social, la monarquía parlamentaria y un inacabado modelo de organización territorial basado en el reconocimiento del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones<sup>2</sup>. Por todo ello, se podía percibir desde la propia sociedad un extendido sentimiento que decía, que la descentralización política, era la forma de organización territorial necesaria dada la situación de España, además de mucho más eficaz que la centralización; bien así, sí que existían dudas, sobre cuál debería ser la intensidad de esta descentralización en cada territorio<sup>3</sup>.

Esta descentralización política que se quería llevar a cabo desde la transición respondía al interés de integrar dentro del Estado, a todas aquellas regiones comunidades, que durante los siglos XIX y XX, habían desarrollados movimientos de carácter político, en los que diferenciaban su propia identidad, con la del resto de comunidades del Estado, estas regiones eran Cataluña y País Vasco. Es decir, el fin primordial de la idea que se plasmó en la Constitución de 1978, respondía principalmente a tratar de dar respuesta a los problemas de nacionalismos políticos dentro de estas comunidades. Como dijo

---

<sup>1</sup> PEGORARO, L., “El derecho comparado y la constitución española de 1978. la recepción y" exportación" de modelos”, *Anuario Iberoamericano De Justicia Constitucional*, 2005, pgs. 287-321.

<sup>2</sup> CÁMARA VILLAR, G.,” La organización territorial de España. una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional”, *Revista de Derecho Político*, 2018, p.404.

<sup>3</sup> CÁMARA VILLAR, G., “La organización territorial de España. una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional”, *Revista de Derecho Político*, 2018, p.404, op. cit.

Roberto Blanco, “una verdadera, permanente y decisiva asimetría política de nuestro país. Se partía de la idea de la indisoluble unidad de la nación española, reconociendo y garantizando al mismo tiempo, el Derecho de los territorios a constituirse en Comunidades Autónomas (...).”<sup>4</sup>

### **1.1.1 La Constitución española y el Derecho Comparado**

Explicado el porqué de la organización territorial descentralizada de España, conformado así por Comunidades y Ciudades Autónomas, las cuales vienen reguladas en la Constitución de 1978,- a lo largo de ésta, y de manera más concreta en los artículos 143 y siguientes-; no puede pasar por alto hacer una referencia al derecho comparado, para así, tener una imagen más cierta de nuestra Carta Magna. El modelo de organización territorial que se sigue en España es el de la República Federal Alemana.<sup>5</sup> Del sistema alemán, también se han nutrido otros aspectos de nuestra Constitución, cabe mencionar así, el término *pluralismo político*, al igual que los artículos 111, 112 y 114 de la Constitución Española de 1978, los cuales tratan sobre la regulación del Régimen Parlamentario.<sup>6</sup>

## **1.2 El Reparto de Competencias entre el Estado Español y sus Comunidades Autónomas**

Como introducción, y para entender lo desarrollado en este epígrafe, es necesario hacer una breve explicación de las diferentes vías para acceder a la autonomía.

La primera vía, recogida en el art. 143 de la CE, conocida coloquialmente como la vía lenta, es la que fue requerida para las Comunidades no consideradas históricas, esto quiero decir, para todas aquellas que no habían hechos requerimientos afirmativos de estatutos de autonomía durante la Segunda República.

---

<sup>4</sup>CÁMARA VILLAR, G.,” La organización territorial de España. una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional”, *Revista de Derecho Político*, 2018,op. cit. p.405.

<sup>5</sup> PEGORARO, L., “El derecho comparado y la constitución española de 1978. la recepción y" exportación" de modelos.”, *Anuario Iberoamericano De Justicia Constitucional*, 2005, op.cit. p.308

<sup>6</sup> AGESTA SÁNCHEZ, L., “La constitución española en el derecho comparado”, *Boletín De Información*, 1987,p. 8.

La segunda vía, es la conocida coloquialmente como la vía rápida. Sus requisitos son más exigentes que los de la vía lenta, pero permite un mayor autogobierno desde el primer momento.

Por último, tenemos la vía excepcional, establecida en el artículo 144 CE. En este artículo, se establecen los supuestos de constitución de CCAA uniprovincial, si no puede cumplir los requisitos del artículo 143. El ejemplo más claro es la Comunidad de Madrid. El artículo 144. b, sirvió para la constitución para los territorios no integrados en una organización uniprovincial, como Ceuta y Melilla. La disposición adicional primera de la Constitución ampara los derechos históricos de los territorios forales (País Vasco y Navarra).

### **1.2.1 Las Competencias de las CCAA**

Para analizar las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas nos tenemos que ir al artículo 148 CE.

Como ya hemos visto, la Constitución española, así como todo el ordenamiento jurídico español, refleja la división del Estado en Comunidades Autónomas. Este hecho está estrechamente ligado a cómo se reparten las competencias. Este reparto aparece en la Constitución, a través, principalmente, de los artículos 148 y 149.

Aunque en él no se establezca el reparto de competencias, y cuál le corresponde al Estado o las Comunidades Autónomas, el artículo 147.2 d), hace referencia a los estatutos de autonomía, estableciendo en él, que las competencias que asuma cada Comunidad Autónoma deben determinarse en su estatuto.

El artículo 148, enuncia las materias que son comprendidas de manera exclusiva por las CCAA. Lo hace a través de una lista, la cual fue ampliada y modificada posteriormente por las cortes.<sup>7</sup> En su apartado 1, el cual determina que las CCAA pueden asumir las competencias aquí enumeradas, por ello, el hecho de no hacerlo es algo que queda a la voluntad de cada una de ellas, pero como no es de extrañar, ninguna Comunidad Autónoma ha renunciado a ninguna de ellas; la doctrina, ha venido señalando que, todas

---

<sup>7</sup> COSCULLUELA MONTANER, LUIS., “La determinación constitucional de las competencias de las comunidades autónomas”, *Revista De Administración Pública*, 1979, pgs. 7-60.

las materias que aparecen en esta lista del artículo 148, están atribuidas a los agentes subestatales, tanto en su vertiente legislativa como ejecutiva.<sup>8</sup>

Es necesario hacer referencia también al apartado número 2 de este precepto constitucional, ya que en él se establece que las Comunidades Autónomas que habían llegado a la autonomía por la vía del artículo 143 CE, sólo pudieron ampliar sus competencias teniendo como referencia al artículo 149 CE en un plazo de 5 años. Como es lógico, este apartado tuvo importancia en los primeros años de aplicación de la Carta Magna después de 1978, pero en la actualidad este requisito se cumple por cada Comunidad.

Además, el Tribunal Constitucional, ya se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el reparto de competencias fijado en los artículos 148 y 149 CE, estableciendo así, que son los propios Estatutos de Autonomía quienes fijan, dentro del marco constitucional, la asunción y delimitación de las competencias de las CCAA. A pesar de ello, esta especie de poder que se le otorga a los Estatutos de Autonomía no es total, sino más bien relativa; ya que las leyes estatales también pueden llevar a cabo esta labor atributiva de competencias cuando la Carta Magna remita a una estatal, delimitar el alcance de las competencias del nivel subestatal. Asimismo, el Tribunal Constitucional, en una sentencia de 1983, estableció que no es constitucional el acto puro del legislador guiado al recorte de competencias, aunque sí tiene el poder de incidir en ellas, cuando esté previamente acordado constitucional o estatuariamente.<sup>9</sup>

### **1.2.2 Las Competencias exclusivas del Estado**

Echando un vistazo a nuestra Constitución, observamos que el reparto de competencias que se establece en el artículo 149, el cual en su apartado 1 atribuye a través de una lista las competencias que son de calidad exclusiva a favor del estado, el cual, viene complementado tanto por el 148 como por el 150.

Este artículo se podría definir como un techo constitucional, que comprende, las competencias que atribuyen al Estado toda la materia y actividad (por ejemplo art.149.1 3º, 4º, 21º etc.); las competencias que pueden asumir las comunidades autónomas por debajo de este techo, dando lugar a lo que conocemos como competencias concurrentes (cuando sobre una misma materia, tanto el ente estatal como el subestatal, asumen sobre

---

<sup>8</sup> PEÑA GONZÁLEZ, J., *Derecho y Constitución*, Dykinson, Madrid, 2004, p.289.

<sup>9</sup> STC 76/ 1983 de 5 de agosto.

ella competencias de distinto alcance, por ejemplo art.149.1 1º,17º, etc.); y por último, en su apartado 3., se dan lugar una serie de competencias residuales, las cuales si no son atribuidas a las CCAA por medio del estatuto, serán comprendidas por el Estado de manera exclusiva.<sup>10</sup>

Por ello, el artículo 149, reserva materias, en su totalidad, de exclusividad absoluta al Estado, sin embargo, para otras, lo hace de manera relativa. En el primer caso, las Comunidades Autónomas no pueden asumir competencias de ningún tipo sobre estas materias, ni de ningún modo orientar su autogobierno mediante una política propia sobre esta determinada materia; pero esto no es así en el segundo caso, ya que, en estas materias, las CCAA podrán asumir potestades si la reserva estatal de competencia sólo abarca una parte de ellas.

En la sentencia 35/1982 de 14 de junio, el Tribunal Constitucional se pronunciaba sobre este reparto en estos términos: “El art. 149.1 de la Constitución utiliza para delimitar el ámbito reservado en exclusiva a la competencia estatal diversas técnicas, cuya compleja tipología no es del caso analizar en detalle. Sobresale, sin embargo, la diferencia, que aquí sí es pertinente, entre la reserva de toda una materia y la reserva de potestades concretas.”<sup>11</sup>

En resumen, a partir del artículo 149 de la CE, el cual atribuye las competencias a nivel estatal, se pueden desgajar dos grupos bien definidos; por un lado, las competencias atribuidas con su totalidad al Estado, y por el otro, las que están atribuidas, pero sólo parcialmente. A su vez, de este segundo grupo diferenciamos, las concurrentes (pueden ser ejecutadas tanto por el Estado como por la CA), y las compartidas (atribuidas por partes al nivel estatal y al subestatal. Las compartidas pueden ser de cuatro tipos:

-Estado dicta las bases<sup>12</sup> y las CCAA llevan a cabo la concreción.

---

<sup>10</sup> BASSOLS CCOMA, M., y SERRANO ALBERCA, J. M.. “El artículo 149 de la constitución en relación con el artículo 150, 2: Análisis de la delegación en materia de las competencias estatales exclusivas.” *Revista De Administración Pública*, 1982, pgs. 35 y 36.

<sup>11</sup> STC 35/1982 de 14 de junio

<sup>12</sup> Explicación del significado de una ley marco, ley de bases y ley de armonización.

Una ley marco es aquella emanada de las Cortes Generales, por la que se pretende atribuir la facultad a algunas o a todas las CCAA, la facultad dictar normas legislativas en materias estatales en términos de competencia. Se han de dictar en el marco de las bases y principios establecidos.

Una ley de bases, es la norma aprobada por las Cortes Generales, en la que se le otorga al Gobierno la posibilidad de dictar un texto en forma de decreto legislativo. Tiene rango de ley.

Ley de armonización es aquella dictada por las Cortes Generales con motivo de armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas.

- Estado dicta las condiciones básicas para mantener la igualdad entre los ciudadanos.
- Estado coordina y autoriza, mientras que la CA concreta.
- Se dividen las partes entre ambos entes.

### **1.2.3 El artículo 150 CE.**

El artículo 150 contiene situaciones excepcionales de atribución de competencias a las Comunidades Autónomas, al margen de sus Estatutos.

Hay que diferenciar el punto número 1 de este artículo, del número 2. Así, el número 1 hace referencia al término *ley marco* y como a través de este artículo, Las Cortes Generales, pueden atribuir a las CCAA, en su totalidad o de manera individualizada, el poder de dictar normas legislativas, en materias de competencia estatal, “en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas”<sup>13</sup>.

Por su parte, según el artículo 150.2, el Estado a través de leyes orgánicas de transferencia o delegación, puede delegar facultades sobre materias de competencia estatal, que, por su naturaleza, sean susceptibles de transferencia o delegación.

La diferencia entre estos dos métodos distintos de atribución de competencias a las CCAA del artículo 150 CE, reside que, en el primer caso, es necesario ajustar la legislación de las Comunidades a directrices, principios y bases de una previa ley estatal. Los resultados por su parte son muy similares.

Por último, el artículo 150 CE, acaba con un último párrafo, el apartado número 3, en el que se establecen las leyes de armonización. Éstas se pueden interpretar como un mecanismo en favor del poder del Estado (el que las dicta), ya que le otorga una especie de valor de supremacía; y es que estas leyes, al igual que por ejemplo, el artículo 155 CE, no son otra cosa, que unas facultades de reacción para el Estado, con el fin de garantizar el funcionamiento del Estado en situaciones límite.<sup>14</sup> Este tipo de leyes, actúan en el ámbito de las competencias normativas de carácter exclusivo de las CCAA,

---

<sup>13</sup> Artículo 150.1. Constitución Española de 1978, publicado en BOE número 311, de 29/12/1978

<sup>14</sup> GARCÍA LÓPEZ, E., “El marco del estado autonómico y la naturaleza, significado y efectos de los preceptos contenidos en el artículo 150 de la constitución.” *Revista De Derecho Político*, 1983, p.89.

proyectándose así, sobre las potestades normativas de la materia correspondiente, es decir, las leyes de armonización, no recaen directamente sobre la materia, sino sobre las funciones normativas de éstas.<sup>15</sup>

Las leyes de armonización pueden considerarse como una técnica, la última de carácter normativo de cierre, del sistema constitucional de distribución de competencias entre las CCAA y el Estado.<sup>16</sup>

#### **1.2.4 Artículo 149.3 CE y las Competencias residuales.**

Visto ya de manera profunda los artículos 149.1 y 149.2, y sólo habiendo mencionado superficialmente el apartado número 3, vamos ahora sí, a hablar sobre este importante precepto constitucional, ya que su valor no ha de pasar desapercibido. En él, se trata qué hacer con una materia, cuando ésta no queda atribuida ni al Estado Español ni a una de sus Comunidades Autónomas. Esta situación jamás debería llegar a producirse, ya que sus consecuencias serían fatales para el Estado de Derecho.<sup>17</sup>

El TC se ha pronunciado sobre este precepto, diciendo sobre su contenido: “contiene disposiciones diversas, de significado y alcance muy diferente, que es preciso no confundir, por más que la Norma Suprema las aglutine en un solo párrafo.”<sup>18</sup>

El artículo 149.3, podría desgajarse en 3 aspectos que vamos a analizar por separado a continuación.

El primero de ellos, contiene una cláusula residual a favor de las Comunidades Autónomas<sup>19</sup>, estableciendo así, que aquellas materias no atribuidas expresamente al Estado podrán corresponder, a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> SALAS, J., “Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes de armonización.” *Revista De Administración Pública*, 1983, pgs.448, 449.

<sup>16</sup> SALAS, J., “Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes de armonización.” *Revista De Administración Pública*, 1983, op. cit p.450.

<sup>17</sup> ELIZALDE JALIL, MARCO A.,” La supletoriedad del derecho estatal en el marco actual del estado autonómico español” *Revista Universidad Da Coruña*, 2009, p 115.

<sup>18</sup> STC 118/1996, de 27 de Junio.

<sup>19</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F.,” Distribución de competencias en la constitución española.” *Revista De Derecho*, 1994, p.39.

<sup>20</sup> Artículo 149.3 Constitución Española de 1978 publicado en BOE número 311, de 29/12/1978

Tras la primera afirmación de este artículo, se hace otra, por la cual las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderán al Estado, (Art.149.3 CE).

Se hace por lo tanto una doble remisión: si las materias residuales son adquiridas por los Estatutos, pasan a ser competencias de sus respectivas Comunidades Autónomas; pero si los Estatutos no asumen estas materias residuales, éstas pasan a ser competencia del Estado. Esta doble remisión también ha sido explicada por el Tribunal Constitucional: “Es claro que las competencias de las Comunidades Autónomas están definidas por sus Estatutos de Autonomía, pero es cierto asimismo que el juego de la cláusula residual o supletoria del art. 149.3 de la Constitución supone que, con independencia de los rúbricos o denominaciones, no ha sido incluida en el correspondiente Estatuto de Autonomía una materia, entendida como conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la vida social, de manera que, para que entre en juego la llamada cláusula residual o supletoria, es necesario que el problema no pueda quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios.”<sup>21</sup>

El segundo aspecto del artículo 149.3 establece la prevalencia de las normas estatales sobre las subestatales en caso de conflicto, en todas aquellas situaciones que no correspondan a materia de competencia de las Comunidades Autónomas. Esta prevalencia, no debe clasificarse como una norma de competencia, más bien como norma de conflicto. Se puede deducir así, que la prevalencia está encaminada a la solución de conflictos entre normas provenientes de la misma fuente, siendo válidas las dos bajo el principio de competencia.<sup>22</sup>

Por último, el tercer aspecto de este artículo hace referencia a la cláusula de supletoriedad del derecho estatal. Esta situación, se puede dar cuando la norma estatal cubre las lagunas a las que no llegan las normas subestatales. El Tribunal Constitucional se pronunció sobre esta cláusula en los siguientes términos: “La cláusula de supletoriedad es, según la doctrina expuesta, una previsión constitucional emanada de la C.E. que se dirige al aplicador del Derecho, indicándole el modo en que deben colmarse las lagunas del ordenamiento autonómico, cuando las haya.”<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> STC 123/1984 de 18 de diciembre.

<sup>22</sup> GARCÍA ROCA, F.J., “El sistema de Gobierno Parlamentario en el País Vasco. Moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada”, *Revista de Estudios Políticos*, 1983, p.185 y ss.

<sup>23</sup> STC 118/1996 de 27 de junio, op. cit.

### **1.3 Los Estatutos de Autonomía**

Para empezar a hablar de los Estatutos de Autonomía, es necesario acudir al artículo 147 de la Constitución Española, el cual los define como la norma institucional básica de las Comunidades Autónomas dentro de la propia Constitución, que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

Cuando antes hablábamos del derecho comparado, y las relaciones entre las Constituciones alemanas y españolas, veíamos la relación y las similitudes que había entre éstas. Pues cuando hablamos de Estatutos de Autonomía pasa lo mismo, ya que, en España, al igual que en la República Federal de Alemania, nuestras comunidades autónomas, tienen su propia Constitución.

El Tribunal Constitucional también se ha pronunciado sobre los Estatutos, destacando la siguiente valoración:” debe reconocérsele naturaleza de Estatuto de Autonomía a toda Ley Orgánica que, cualquiera que sea su denominación, actúe como "norma institucional básica" de alguna Comunidad Autónoma”<sup>24</sup>

Para la elaboración de los Estatutos de Autonomía, al igual que el proceso autonómico, se cuentan dos vías recogidas en la Constitución para llegar hasta ellos; así, las CCAA que usaron el procedimiento autonómico del art. 143 CE, para elaborar su Estatuto, seguirán el 146 CE; mientras que las que llegaron por vía del 151.1 CE, seguirán los arts. 151.2,3.

Los Estatutos de Autonomía, están vinculados estrechamente con el orden constitucional, ya que como establece el artículo 147.1 de la CE, “los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”<sup>25</sup>, todo ello dentro de la propia Constitución.

Es necesario decir, que el ordenamiento jurídico estatal y el de las CCAA, hay que tratarlos como un único concepto, no de manera aislada, ya que los Estatutos son llamados

---

<sup>24</sup> STC 16/1984 de 16 de febrero.

<sup>25</sup> Artículo 147.1 Constitución Española de 1978 publicado en BOE número 311, de 29/12/1978.

por la Constitución a concretar y determinar las estructuras estatales, y distribuir las competencias dejadas.<sup>26</sup>

La Constitución Española en su artículo 81.1, deja claro que los Estatutos de Autonomía se aprueban por medio de Ley Orgánica, pero hay que dejar claro, que no son una simple Ley Orgánica, no hay que confundir al Estatuto de Autonomía, con su particular Ley Orgánica. Como hemos dicho antes, la aprobación a los Estatutos de Autonomía sigue el procedimiento de los artículos 146 o 151.2, 3 de la Constitución Española, necesitando así, la voluntad estatal traducida en la de los representantes de las Cortes Generales (Ley Orgánica) y la voluntad de los representantes de las CCAA a su vez; además para el artículo 151.2, también interfiere la propia voluntad del pueblo. Otro motivo por el que no se debe confundir con una simple Ley Orgánica, es que su procedimiento modificador es propio, y viene recogido 147.3 y 152.2 CE.<sup>27</sup>

### **1.3.1 Contenido de los Estatutos de Autonomía**

Viene determinado por el artículo 147.2 de la Constitución. Estos contenidos materiales, han sido objeto del Tribunal Constitucional en diversas ocasiones.<sup>28</sup>

El primero de estos contenidos obligatorios, es el de la denominación de la Comunidad que determina, en su mayoría optaron por el nombre que determina el espacio geográfico al que representan.

El segundo contenido obligatorio es la delimitación de su territorio, estableciendo el TC lo siguiente: “una específica garantía territorial mediante la cual los límites geográficos con los que se constituyó al nacer la Comunidad Autónoma quedan consagrados en su norma institucional básica.”<sup>29</sup>

El tercer requisito material, es la denominación, organización y sede las instituciones autónomas, relacionado éste con lo dispuesto en el artículo 152.1, qué, aunque sea referido para las Comunidades que siguieron el procedimiento del artículo 151.1, puede aplicarse a todas en su conjunto.

---

<sup>26</sup> RUIPÉREZ ALAMILLO, J. (2003). *La constitución del estado de las autonomías. Teoría Constitucional y Práctica Política En El "Federalising Process" Español*, Biblioteca Nueva SL, Madrid, 2003, p.255.

<sup>27</sup> Artículos 81, 143, 146, 145, 151 y 152 de la Constitución Española publicado en BOE número 311, de 29/12/1978.

<sup>28</sup> STC 89/1984 de 28 de septiembre y STC 132/1996 de 22 de Julio.

<sup>29</sup> STC 99/1986 11 de julio.

### **1.3.2 Reforma de los Estatutos de Autonomía**

Una reforma de los Estatuto de Autonomía necesita en cualquier caso un enorme pacto político y social sobre todo aquello que se quiera reformar. Además, es obvio que la reforma de cada Estatuto ha de respetar en todo momento a lo presente en la Constitución Española.

La reforma estatutaria se lleva a cabo en virtud de los artículos 147.3 CE y 152.2 CE, dependiendo como hemos comentado antes, de que procedimiento llevara a cabo cada comunidad para el proceso de la autonomía. El TC dijo: “se contiene, por un lado, con carácter general para todos los Estatutos de Autonomía, en el art. 147.3 CE, según el cual "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”, y, por otro, como previsión complementaria de la anterior y a la vez específica para los Estatutos de Autonomía elaborados por el procedimiento del art. 151.2 CE, en el art. 152.2 CE, a cuyo tenor "una vez aprobados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los correspondientes censos".<sup>30</sup> Por ello, el procedimiento de aprobación en base a estos artículos y lo interpretado por el TC es la Ley Orgánica. Además, el artículo 152.2, establece el referéndum entre los electores.

Se han llevado a cabo distintas reformas de cada uno de los Estatutos de Autonomía desde la promulgación de cada uno de ellos. Cabe destacar las de los años 2006 y 2007, las Comunidades Autónomas que participaron fueron: Aragón, Andalucía, Cataluña, Castilla y León, Comunidad Valenciana e Islas Baleares. Estamos ante una reforma completa de los Estatutos de Autonomía, o como en las diversas reformas que se dieron en los años 90. Un buen ejemplo de este cambio casi completo de los estatutos de las comunidades mencionadas es el de Cataluña, en el que el nuevo preámbulo, dice que el Estatuto de 1979 es algo del pasado.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> ATC 44/2005 del 31 de enero

<sup>31</sup> Ley Orgánica 6/2006 de 19 de julio publicado en BOE número 172, de 20/07/2006.

## 2. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA Y LEÓN

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León nació en 1983, concretamente, fue aprobado el 25 de febrero de este mismo año. Durante 24 años, hasta la reforma de 2007, se produjeron dos reformas: LO 11/1994, de 24 de marzo y por LO 4/1999, de 8 de enero. Ambas reformas podrían considerarse *convencionales*<sup>32</sup>.

La primera, la de 1994, es una reforma de carácter competencial; ya que en virtud de los Acuerdos Económicos del año 1992 entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas que atravesaron la “vía lenta” para el acceso a la autonomía, entre las que está Castilla y León, sufrieron una ampliación de competencias, siempre en relación con el artículo 149 CE. Por su parte, la de 1999, a pesar de contener una ampliación mínima, muy pequeña, de las competencias, se centró de manera principal en el aumento del autogobierno para Castilla y León, a través de la famosa figura del Procurador del Común; además del establecimiento del Consejo de Cuentas y el Consejo Consultivo.<sup>33</sup>

### **2.1. Origen de Castilla y León como Comunidad Autónoma. El Estatuto de Autonomía de Castilla y León**

González Clavero establece dos cuestiones fundamentales, a la hora de hablar de Castilla y León en un contexto constitucional referente a su autonomía. Estas dos cuestiones, las cuales no parecen contener una dificultad notable por su simpleza, necesitan de un análisis serio para su respuesta, éstas son las siguientes: “¿Cómo nace la Comunidad de Castilla y León? ¿Por qué nace?”

Pues bien, Mariano González Clavero, para contestar a estas dos cuestiones establece de manera tajante, que Castilla y León emana de la legalidad constitucional de 1978, y no así de ninguna otra legitimidad histórica, sociológica o étnica. Este origen, también podría ser la respuesta a la cuestión referente a por qué Castilla y León fue la última Comunidad Autónoma en constituirse, debido a los numerosos problemas que fueron surgiendo mientras se gestaba su nacimiento, relativos principalmente a las cuestiones de los límites

---

<sup>32</sup> CAMINO VIDAL FUEYO, M. DEL. “Reforma estatutaria y desarrollo autonómico de la política de inmigración.”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, 2004, pgs. 407 y ss.

<sup>33</sup> BILBAO UBILLOS, J.M. ” Iniciativa autonómica y sucesivas reformas del estatuto de autonomía de castilla y león”, *Derecho Público De Castilla y León*, 2008, pgs 63-124.

territoriales. Además, se ha de recordar, según el autor, que el proceso autonómico fue llevado a cabo principalmente por los partidos políticos, de nivel nacional, ya que los regionales tuvieron poco acceso a este proceso, puesto que en numerosas ocasiones se partía siempre desde arriba. Cabe destacar la intervención del PSOE y UCD.<sup>34</sup>

El principio de Castilla y León como autonomía, se remonta al 13 de junio de 1978, cuando se proclamó el Real Decreto-Ley por el cual se aprobaba el régimen preautonómico de Castilla y León. En él, se advertían las siguientes expresiones: “Castilla y León es una de las partes más amplias y representativas de España...El régimen de instituciones preautonómicas que el presente Real Decreto-ley establece no condicionan la próxima Constitución ni prejuzgan la existencia, contenido y alcance del Estatuto de autonomía que en su día puedan alcanzar Castilla y León.” Antes comentábamos los problemas de extensión territorial que se habían enfrentado como consecuencia del proceso autonómico de Castilla y León, pues bien, en este Real Decreto-Ley, en su artículo 2 se establece lo siguiente: “El Consejo General de Castilla y de León tiene personalidad jurídica plena en orden a la realización de los fines que se le encomiendan, en base a la organización de las provincias de Ávila, Burgos, León, Logroño, Palencia, Salamanca, Santander, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora. En todo caso ello no prejuzga la futura organización de las once provincias bajo alguna de las modalidades que la Constitución establezca.”<sup>35</sup>

Asimismo, se instituye en este Real Decreto-Ley, el Consejo General de Castilla y León, ya que su función fue de una importancia vital para la actual configuración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Pues bien, a este Consejo General, no se incorporaron ni las provincias de Santander, de Logroño y de León. La postura de Santander y Logroño era la misma, buscaban el camino a la preautonomía uniprovincial, mientras que León, prefería esperar. Además, Segovia, tampoco estaba segura de su incorporación a esta preautonomía.<sup>36</sup>

Como ya sabemos, Santander y Logroño no pasaron jamás a formar parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; pero igualmente, conocemos que León sí. Pues

---

<sup>34</sup> GONZÁLEZ CLAVERO, M, *El proceso autonómico en castilla-león*, Fundación Villalar, Valladolid, 2004, pgs.240 y 382.

<sup>35</sup> Real Decreto Ley de junio de 1978, por el que se aprueba el régimen preautonómico de Castilla y León publicado en BOE número 155, de 30/06/1978.

<sup>36</sup> GONZÁLEZ CLAVERO, M. “La compleja articulación de castilla y león como comunidad autónoma. Anales De Historia Contemporánea,” *Revistas UM*, 2004, pgs. 257-284.

como es lógico, es necesario explicar cómo fue este proceso, ya que como hemos comentado antes, no se tenía mucha fe en que esto fuera así.

Anteriormente, hemos dicho que el proceso autonómico fue llevado a cabo por los partidos políticos de escala nacional; pues bien, a finales de 1979 y principios de 1980, la postura de los grupos políticos frente a la situación compleja de León, era la siguiente: El PSOE y el PCE se mostraban positivos a la unión de León al resto de provincias para el nacimiento de Castilla-León; mientras que la UCD que en ese momento era el partido del gobierno, estaba dividido; por último, Alianza Popular, estaba en contra. A principios de abril de 1980, los municipios de León aún no tenían clara su decisión sobre la incorporación al Consejo de Castilla y León. Esta predisposición cambió, dadas las necesidades de la cuestión y el 13 de abril de 1980, la Asamblea de Alcaldes y concejales de León, aprobaron con 519 votos a favor de las iniciativas en pro de la integración de la Provincia de León a la unión Castilla-León. En 1981 y 1982, se aprobaron los Estatutos de Autonomía de Cantabria y La Rioja, respectivamente. Este impulso tan necesario para que definitivamente León, quedara dentro de Castilla-León, se debió en gran parte al ministro de la UCD, Rodolfo Martín Villa, quién sin lugar a duda merece ser mencionado en este importante momento histórico.<sup>37</sup>

Aunque parecía cerrado el debate sobre la provincia de León, años después, se trató un recurso de inconstitucionalidad ante el Estatuto, para desvincularse definitivamente de Castilla-León. Este recurso de inconstitucionalidad fue dirigido por la diputación leonesa, la cual revocó el acuerdo del pleno que ratificaba su incorporación.<sup>38</sup>

Antes mencionábamos la figura de Segovia, ya que no se tenía claro si finalmente iba a entrar dentro de la Comunidad Autónoma. Algunas personas a través de unas opiniones y discursos *segovianistas* intentaron forzar a toda costa la creación de un espacio propio, que fuera controlado únicamente por la provincia.<sup>39</sup> Se dio incluso una sentencia del Tribunal Constitucional relativa a la incorporación de la provincia de Segovia.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> ORDUÑA REBOLLO, E., “El proceso autonómico castellano-leonés y la provincia de León.” *Revista De Estudios De La Administración Local y Autonómica*, 1985, p.105.

<sup>38</sup> STC 89/1984 de 28 de septiembre, op. cit.

<sup>39</sup> GARCÍA SANZ, A., Y MUÑOZ. J. *Manipulación y falseamiento de la historia de Segovia y de castilla:(a propósito de la cuestión autonómica segoviana.)* Impreso en Técnicas Gráficas, Valladolid, 1982.

<sup>40</sup> STC 100/1984 de 8 de noviembre.

A parte de estos problemas territoriales, la labor del proceso autonómico para Castilla y León, fue sin duda una de las más complejas, ya que parecía que era muy difícil llegar a acuerdos en cualquier cuestión; y es que, también tuvieron su protagonismo los colores de la bandera (tiranteces entre los sectores más a la izquierda que exigían el color morado, y el resto de formaciones políticas que no estaban por la labor de añadirlo), el día de la Comunidad Autónoma, y el establecimiento de las sedes de gobierno de Castilla y León. El conflicto relativo al color de la bandera pudo ser solventado para la promulgación del Estatuto, mientras que tanto el día de la región como el conflicto de las sedes no consiguieron una pronta solución. Estas cuestiones, como además la crisis interna de la UCD, no facilitaron una aprobación y promulgación temprana del Estatuto de Autonomía, y es que como antes comentábamos, Castilla y León fue junto a Madrid y Baleares la última Comunidad Autónoma en hacerlo (25 de febrero de 1983).<sup>41</sup>

En Castilla y León elaboraron su estatuto de autonomía con base al art. 143 y ss. CE, es decir, usó la vía general (fue usada por 11 CCAA). Lo hizo sin tener en cuenta ningún tipo de consulta popular, estando sometida al plazo de 5 años del art. 142 CE, para luego poder derivarse al marco competencial del art.149 CE. Fue ratificado por las Corporaciones Locales, y como ya dijimos antes, fue protagonista la iniciativa del Consejo General preautonómico. Ha sido objeto de reforma hasta en tres ocasiones, siendo la más sustancial la del año 2007; y sufriendo la Comunidad Autónoma de Castilla y León una consolidación regional, fortaleciendo así sus cimientos, dado el carácter convulso de su gestación, y de incluso sus primeros años promulgado.<sup>42</sup> El Estatuto de Autonomía de Castilla León fue aprobado a través de la Ley Orgánica 4/1983 de 25 de febrero.<sup>43</sup>

## **2.2 Reformas del Estatuto de Autonomía de Castilla y León**

Se han producido tres reformas, la primera en 1994 a través de la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, la segunda en 1999, por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, y por último y tal vez las más importante en 2007 a través de 14/2007 de 30 de noviembre.

---

<sup>41</sup> ELENA GONZÁLEZ, E. “La consolidación del modelo territorial español: El encaje de castilla y león en el sistema autonómico (1983-1987)”. *No Es País Para Jóvenes*, 2012, p. 5.

<sup>42</sup> SANZ PÉREZ, A. *La reforma de los estatutos de autonomía*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2006, p.86.

<sup>43</sup>Ley Orgánica, 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León publicado en BOE número 52, de 2/03/1983.

La primera reforma fue llevada a cabo acompañada de una ampliación de competencias, la cual se aplicó con carácter general tras haber superado el plazo del artículo 148.2 CE. Este proceso de reforma estatutaria se llevó a cabo tras la Ley Orgánica 9/1992 de 23 de diciembre de Transferencia de Competencias de Titularidad Estatal a las diez Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143. Esta reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León supuso un cambio de contenido, de los artículos 24, 26, 27, 28 y 29 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, traduciéndose esta nueva redacción, en un incremento de competencias. Es necesario así destacar, la creación de un artículo 27 bis, por él, entre otros, se incrementaban competencias legislativas y ejecutivas en materia de educación; estas no serían transferidas como tal, hasta años después.

La segunda reforma fue introducida por la Ley Orgánica 4/1999 de 8 de enero, supuso otra mejora competencial e institucional. El principal incremento competencial que se dio en esta reforma fue en el campo de la gestión sanitaria, eso sí, siempre sujeta a la coordinación y a las bases de origen estatal; en cuanto a la mejora institucional, se tradujo en innovaciones políticas, además de la inclusión en el Estatuto de nuevas instituciones de autogobierno: El Consejo Económico Social, el Procurador del Común, el Consejo de Cuentas; y por último, el Consejo Consultivo.

Por último, la reforma más reciente, y tal vez la de mayor calado, ha sido la del año 2007; realizada en un clima de reformas generalizadas en otros Estatutos de Autonomía de otras Comunidades Autónomas en el año 2006 y 2007. Esta oleada de reformas, realmente a mi parecer resulta llamativa, ya que se podría hablar de un nivel muy alto de descentralización, con un reparto de competencias muy parecido entre casi todas las Comunidades Autónomas. Esto sin duda, dibuja un paisaje federal, o como mínimo, cuasi-federal.<sup>44</sup>

### **2.3 La Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León del año 2007**

Esta reforma se produjo a través de la Ley Orgánica 14/2007 de 30 de noviembre. Adoptó forma de Ley Orgánica, porque la constitución Española establece lo siguiente:” La

---

<sup>44</sup> Todo lo tratado en este epígrafe sobre las tres reformas del Estatuto de Autonomía de Castilla y León hace caso a lo estudiado en la siguiente referencia: MOFFA, L. Á., “Evolución del sistema institucional como parámetro de autogobierno. en particular, el entramado organizativo de Castilla y León.” *Revista De Estudios De La Administración Local y Autonómica*, 2010, pgs. 85 y 86.

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”.<sup>45</sup> El objetivo de esta reforma es principalmente, adecuar la norma de cada Comunidad Autónoma, en este caso Castilla y León, a la realidad cambiante. Además de esto, se le ha de dotar al Estatuto de una importante rigidez, para entender así, la importante función que recae sobre el Estatuto de garantía permanente de la autonomía, y como soporte estable del sistema descentralizado territorial.<sup>46</sup>

Antes de la reforma, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su artículo 55 preveía el procedimiento necesario para reformarlo. Así disponía:

“La reforma del presente Estatuto de Autonomía se ajustará al siguiente procedimiento:

- 1.º La iniciativa de la reforma corresponderá a las Cortes de Castilla y León, a propuesta de una tercera parte de los miembros de esta, a la Junta o a las Cortes Generales.
- 2.º 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.º 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.”<sup>47</sup>

El procedimiento actual de reforma se encuentra en el artículo 91 de la LO 14/2007 de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Este artículo introduce novedades al procedimiento ordinario de reforma que aparecía en el artículo 55 del Estatuto originario. Estas novedades hacen referencia a la última palabra que tiene el Parlamento Autonómico sobre una posible futura reforma; y a garantizar que haya parlamentarios autonómicos en el Congreso y en el Senado. Cabe recordar, que no se establece la necesidad de referéndum de ratificación.

---

<sup>45</sup> BOE, Artículo 147.3 Constitución Española de 1978 publicado en BOE número 311, de 29/12/1978.

<sup>46</sup> REY MARTÍNEZ F., “Procedimiento de reforma estatutaria.” *Derecho Público De Castilla y León*, 2008, pgs. 181-194.

<sup>47</sup> Artículo 55 LO 4/1983 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León publicado en BOE número 52, de 2/03/1983.

### 2.3.1 El Título Preliminar

Es sin duda una de las novedades más llamativas que nos ofrece esta reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. En el nuevo Título Preliminar recogida en la LO por la que se modifica el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, se establece un reconocimiento expreso de las señas de identidad de Castilla y León, además de la determinación de Comunidad Histórica y Cultural, del territorio castellanoleonés y el valor de la lengua castellana.

La definición de Castilla y León se recoge en el artículo 1.1 del Título Preliminar, definiéndola así de la siguiente manera:” una comunidad histórica y cultural que tiene su origen en los antiguos Reinos de León y Castilla», reconociendo además la contribución que ha tenido «de modo decisivo a la formación de España como Nación. El Estatuto sin ninguna duda establece la unión de dos Reinos, el de Castilla y el de León, configurándose así la actual Comunidad Autónoma, estableciendo así una unión fundamentada en una lengua, en un patrimonio, y sin duda en un futuro, con un devenir histórico entrelazado. Esta definición, no pretende otra cosa, que reafirmar la identidad de Castilla y León, dentro de la unidad de España.<sup>48</sup> También en el primer artículo, en su apartado segundo, se menciona a Castilla y León como “ una Región de Europa que asume los valores de la Unión Europea y vela por el cumplimiento de sus objetivos”<sup>49</sup>, y es que en mi opinión, y dada la creciente relación que se establece entre las Comunidades Autónomas y los organismos de la Unión europea, era necesario hacer referencia a la cuestión relativa del protagonismo que requiere Castilla y León, no solo en España, sino en el conjunto de la Unión europea. La relación con la Unión Europea se trata en el Título IV, un título novedoso. Las circunstancias más llamativas se encuentran en los artículos 61, 63.1 y 63.2; en ellos, a modo de resumen, se establece la participación y el derecho a ser informado en todo lo relativo a acuerdos con la Unión europea.

También en el Título Preliminar, en su artículo 2, referente al territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se establece la diferencia con el anterior artículo, en que se

---

<sup>48</sup> FAJARDO CASAJÚS, C.” La comunidad de castilla y león.” *Derecho Público De Castilla y León*, 2008, pgs. 125-144.

<sup>49</sup> Artículo 1.2 de la LO 14/2007 de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León publicado en BOE número 288, de 01/12/2007.

introducen el adjetivo *actuales*, antes del sustantivo *provincias*. Dice así el artículo:” El territorio de la Comunidad de Castilla y León comprende el de los municipios integrados en las actuales provincias de Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora.”<sup>50</sup>

Antes anticipábamos ya, el valor que se le da en esta Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León a la lengua castellana, pues bien, este reconocimiento lo encontramos en los artículo 4 y 5 del Título Preliminar, calificándola así, como “valor esencial” y diciendo que “formar parte del acervo histórico y cultural más valioso de la Comunidad, extendido a todo el territorio nacional y a muchos otros Estados y cultural más valioso de la Comunidad, extendido a todo el territorio nacional y a muchos otros Estados.” En el artículo 5.1, se establece una afirmación que podría ser considerada en mi opinión, como una referencia competencial, ya que se establece lo siguiente: “La Junta de Castilla y León fomentará el uso correcto del castellano en los ámbitos educativo, administrativo y cultural.”<sup>51</sup>

### **2.3.2 Título I. Derechos y Principios de los ciudadanos de Castilla y León**

En este título del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, se establece un listado de derechos de los ciudadanos de Castilla y León; asimismo, nos encontramos ante una de las novedades con más importancia y repercusión de esta reforma del Estatuto.<sup>52</sup> La denominación de este título es la siguiente: *Derechos y Principios Rectores*. Esta idea de introducir una carta de Derechos para los Ciudadanos, no es una idea originaria del Estatuto castellanoleonés, sino que en otros Estatutos como el balear, el andaluz, el vasco o el catalán ya se recoge.<sup>53</sup>

La incorporación de este listado de Derechos en los Estatutos de Autonomía, ha sido una decisión que no se ha podido librar de la polémica, siendo así objeto de estudio del

---

<sup>50</sup> Artículo 2 del Preámbulo de la LO 14/2007 de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León publicado en BOE número 288, de 01/12/2007.

<sup>51</sup> Artículo 5.1 de la LO 14/2007 de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León publicado en BOE número 288, de 01/12/2007.

<sup>52</sup> MATIA PORTILLA, F. J.. “Un estatuto para constitucional: Consenso, nación histórica y declaración de derechos. “*Revista Jurídica Castilla & León*, 2009, pgs. 13-17.

<sup>53</sup> Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears publicado en BOE número 52, de 01/03/2007; Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía publicado en BOE número 68, de 20/03/2007; Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña publicado en BOE número 172, de 20/07/2006; Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco publicado en BOE número 306, de 22/12/1979.

Tribunal Constitucional.<sup>54</sup> Han sido numerosos los autores que han visto con buenos ojos este listado de Derechos Estatuarios, como puede ser el caso de Raúl Canosa Usera, para quién :” los derechos estatuarios, que es una categoría singular y distinta de la de los derechos fundamentales, sólo pueden ser aceptados si se conciben como un medio para impulsar, orientar y limitar el ejercicio de competencias propias.”<sup>55</sup> Sin embargo, otros se han mostrado contrarios a esta inclusión, argumentando que estas declaraciones de Derechos son típicas de las Constituciones “llegando a existir una reserva absoluta de Constitución en esta materia, de tal modo que las Cortes Generales, al aprobar los Estatutos de Autonomía, no pueden otorgar unos derechos a unos españoles y otros derechos a otros.”<sup>56</sup>

Es necesario decir que estos derechos que aparecen en los Estatutos de Autonomía han de ser congruentes en todo caso con las competencias asumidas por la correspondiente Comunidad Autónoma.<sup>57</sup>

El Tribunal Constitucional, en una sentencia<sup>58</sup> sobre un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de Aragón a causa del artículo 17.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, estableció unas cuestiones relativas a estos derechos estatuarios; tales como que los derechos estatuarios han de ser concebidos como principios rectores siempre que haya algún nexo de conexión con las competencias autonómicas. A pesar de esto, algunos Estatutos de Autonomía, como es el caso del de Castilla y León, no sólo se recogen directrices dirigidas a los organismos de gobierno de la comunidad autónoma, sino establecen derechos subjetivos como tal.

Visto todo esto, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su Título I, se puede ver con claridad el segundo capítulo, relativo a los derechos de los ciudadanos de Castilla y León; mientras que el cuarto, recoge los principios rectores que han de actuar como directrices sobre los poderes públicos autonómicos. Los derechos del capítulo segundo, corresponden a los ciudadanos castellanoleoneses, es decir, a aquellos españoles que tengan la vecindad administrativa en un territorio de la Comunidad; por lo que estos

---

<sup>54</sup> STC 247/2007, de 12 de diciembre.

<sup>55</sup> CANOSA USERA, R., “La declaración de derechos en los nuevos estatutos de autonomía”. *Teoría y Realidad Constitucional*, 2007, pgs. 61-115.

<sup>56</sup> DÍEZ-PICAZO, L. M., “¿ Pueden los estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios?” *Revista Española De Derecho Constitucional*, 2006, pgs. 63-75.

<sup>57</sup> GARCÍA ROCA F. J. “Tipos de normas de deslinde y criterios para la distribución de competencias territoriales.” *Derecho Público De Castilla y León*, 2008, pgs.. 707-742.

<sup>58</sup> STC 247/2007, de 12 de diciembre

ciudadanos además de disfrutar de los derechos que la Constitución Española les otorga por el hecho de ser españoles; podrán disfrutar de los que les concede el Estatuto de Autonomía de Castilla y León por el hecho de tener la residencia en un territorio parte de la Comunidad Autónoma; cabe como matiz<sup>59</sup> lo relativo al artículo 9.1 del Estatuto.

En el propio segundo capítulo del Título I del Estatuto, los derechos de los castellanoleoneses se agrupan en 4 artículos distintos, los cuales se podrían identificar además con 4 grupos de derechos diferenciados.

Por ello, el artículo 11” Derechos de participación en los asuntos públicos”<sup>60</sup> reconoce a los ciudadanos castellanoleoneses el derecho de sufragio, tanto activo como pasivo en las elecciones legislativas autonómicas. Además, se establece la posibilidad de la iniciativa del referéndum en cuestiones que se refieran a “decisiones políticas que sean competencia de la Comunidad.”

El artículo 12 por su parte se denomina “Derecho a una buena administración”<sup>61</sup>. Este derecho, se puede desgajar en la facultad de los ciudadanos castellanoleoneses a recibir información sobre servicios y prestaciones; en un tratamiento imparcial y objetivo por parte de la Administración; acceso a archivos, registro etc.; protección de datos; acceso en base a la igualdad a los empleos públicos, y la presentación correspondiente de quejas. Sin duda la novedad más llamativa es la que corresponde a la protección de datos, ya que se prevé la creación de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Castilla y León “para velar por el respeto de estos derechos en el marco de la legislación estatal aplicable”.

El artículo 13 hace referencia por su parte a los Derechos Sociales. Estos Derechos Sociales proclamados en este artículo se podrían dividir en dos grupos. El primero es el que hace referencia a los derechos sociales, que se pueden entender como clásicos; así que dentro de este grupo vemos el derecho al acceso a los servicios sociales, derecho a la salud, a la educación, a l cultura, y por último todos los derechos relativos a los

---

<sup>59</sup>Artículo 9.1 de la Ley Orgánica 14/2007 de 30 de noviembre publicado en BOE número 288, de 01/12/2007.: “1. Los ciudadanos oriundos o procedentes de Castilla y León que residan en otras Comunidades Autónomas de España o fuera del territorio nacional, así como sus asociaciones y centros sociales, tendrán el reconocimiento de su origen o procedencia y el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Castilla y León”

<sup>60</sup> Artículo 11 de la LO 14/2007 de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León publicado en BOE número 288, de 01/12/2007.

<sup>61</sup> Artículo 12 de la Lo 14/2007 de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León publicado en BOE número 288, de 01/12/2007.

trabajadores. Pues bien, estos ya se preveían de una manera u otra antes de la reforma, y estaban garantizados a todos los ciudadanos castellanoleoneses; pero en esta última reforma, se introduce como novedad el derecho a una renta garantizada de ciudadanía. Podríamos separar estos derechos que acabamos de mencionar con los que se refieren a todas aquellas personas o grupos de personas que se encuentran en una situación especial, como puede ser la vulnerabilidad o la desprotección (menores, personas dependientes etc.); estos derechos están ligados a la cláusula social de nuestro Estado de Derecho

El último artículo de este segundo capítulo del Título I del Estatuto de Autonomía de Castilla y León termina con el artículo 14, el cual está estrechamente ligado al propio art. 14 de la Constitución Española; ya que en ambos se hace alusión al Principio de Igualdad. La frase más reseñable del artículo 14 del Estatuto, es la que establece que los poderes públicos de Castilla y León tienen la función de garantizar “la transversalidad del principio de igualdad de género en todas sus políticas, promoviendo acciones positivas para lograr la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.<sup>62</sup>

Como decíamos antes, para ver los principios rectores de las políticas autonómicas, nos tenemos que mover hasta el capítulo cuarto del Título I. Aquí nos encontramos con un solo artículo, de contenido amplísimo, el 16. Se trata de una enumeración de los objetivos a los que han de tratar los poderes públicos. Se trata de un artículo de contenido político, ya que trata de expresar las principales cuestiones que han de intentar resolver, u objetivos a los que hay que llegar, para mejorar la vida de los ciudadanos castellanoleoneses. Esta lista que se da en el artículo 16, se puede definir como heterogénea, además en ella podemos visualizar objetivos de distinta naturaleza; ya que podemos encontrar principios rectores de origen constitucional, íntimamente ligados a la política económica o social de los poderes públicos, tanto estatales como autonómicos, o, sin embargo, llegar a objetivos con finalidad proteccionista de la salud o la educación de los castellanoleoneses.<sup>63</sup>

Por último, se establecen las garantías en el Capítulo V. Las vamos a separar por los artículos del Estatuto de Autonomía recogidos en este artículo, que son dos, el 17 y el 18.

---

<sup>62</sup> Todo lo narrado en este epígrafe en el que se procede a analizar uno por uno los Derechos establecidos en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, está basado en el estudio y el análisis de la siguiente referencia: DELGADO DEL RINCÓN L. “La reforma estatutaria en castilla y león.” *Teoría y Realidad Constitucional*, 2009, pgs. 293-322.

<sup>63</sup> BIGLINO CAMPOS, M. P.,” Derechos y principios. “ *Derecho Público De Castilla y León*, 2008 pgs. 145-162.

En el artículo 17 tenemos a las garantías normativas y judiciales. La garantía normativa, recogida en el artículo 17.2, hace referencia a la reserva de ley autonómica, estableciendo así lo siguiente: “En el ámbito autonómico, la regulación esencial de los derechos reconocidos en el Capítulo II de este Título debe realizarse por ley de las Cortes de Castilla y León”.<sup>64</sup> La garantía judicial, establecida en el artículo 17.1 principalmente, y en el 17.3, garantiza que los derechos recogidos en el segundo capítulo son exigibles en sede judicial; además de establecer que esta garantía es inherente a estos derechos, por lo que si un *derecho* no va unido de esta exigibilidad en sede judicial, no se le puede considerar como tal. El art. 17.3 por su parte establece que: “Los principios rectores de las políticas públicas que se enumeran en el Capítulo IV de este Título informan la legislación, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Son exigibles ante la jurisdicción de acuerdo con lo que determinen las normas que los desarrollen.”<sup>65</sup>

La garantía del artículo 18, de carácter institucional, hace referencia al Procurador del Común<sup>66</sup>, el cual es concebido como Alto Comisionado de las Cortes de Castilla y León, cuya función es proteger los derechos constitucionales de los ciudadanos y los derechos y principios reconocidos en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

#### **2.4 Competencias de Castilla y León. El Título V del Estatuto de Autonomía**

Para hablar de la distribución competencial en el actual Estatuto de Autonomía de Castilla y León tras la reforma, es necesario describir la situación de antes de esta reforma; pues así bien, era el Título II del Estatuto de Autonomía de Castilla y León el que trataba las competencias. Así, disponía en el antiguo artículo 32 las competencias exclusivas, en el artículo 34 las competencias de desarrollo normativo y de ejecución o competencias compartidas; y por último, en el 36, las competencias de ejecución. Mención merecen también los antiguos artículos 33 y 35, que trataban las competencias relativas a la policía y seguridad pública(art.33); y a la educación (art.35).

---

<sup>64</sup> Artículo 17.2 de la LO 14/2007 de 30 de noviembre de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León publicado en BOE número 288, de 01/12/2007.

<sup>65</sup> Artículo 17.3 de la LO 14/2007 de 30 de noviembre de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León publicado en BOE número 288, de 01/12/2007.

<sup>66</sup> CORCHETE MARTÍN, M.J.,” El procurador del común”. *Derecho Público De Castilla y León*, 2008, pgs. 605-621.

Con esta reforma, el Título V del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, no hace otra cosa que reproducir el mismo esquema competencial que existía anteriormente, introduciendo eso sí algunas modificaciones, como pueden ser las relativas a las competencias exclusivas del art. 70, el aumento de las competencias compartidas, de ejecución o de desarrollo normativo (arts. 71 y 76); además del incremento en materias de seguridad pública de Castilla y León, en el artículo 72; en educación, y sanidad, artículos 73 y 74; y por último, el artículo más polémico, el 75, referente a la cuenca del Duero y a las aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Referentes al tema competencial, es necesario hablar también del artículo 77, el cual puede calificarse como una gran novedad, recibe el título de *Asunción de Nuevas Competencias*, y configura una especie de orden dirigido a las Cortes y a la Junta de Castilla y León para que se vaya actualizando el nivel de autogobierno en función del de resto de Comunidades Autónomas. No todas las competencias que pueden atribuirse a la Comunidad Autónoma de Castilla y León las debemos encontrar en este Título V, ya que, a lo largo del Estatuto, podemos ver diferentes artículos que se les pueden considerar como miembros de este grupo competencial; así tenemos por ejemplo las competencias en materia de justicia del artículo 38.<sup>67</sup>

#### **2.4.1 Competencias exclusivas**

Debemos irnos al artículo 70 del Estatuto de Autonomía. En este artículo vemos un listado amplio de materias (treinta y siete, tres más que antes de la reforma) sobre las que Castilla y León tiene materia exclusiva, es decir, tiene la potestad legislativa, reglamentaria, de ejecución; y por último, en base al apartado 2 de este artículo, también la de inspección. El apartado 3, concluye diciendo lo siguiente: “La atribución en exclusividad de estas competencias a la Comunidad de Castilla y León se entenderá efectuada sin perjuicio de las competencias que pudieran corresponder al Estado en virtud de otros títulos previstos por la Constitución”, es decir, esta exclusividad no es excluyente, ya que esta competencia puede ser compartida con el Estado.

---

<sup>67</sup> DELGADO DEL RINCÓN, L. “La reforma estatutaria en castilla y león.” *Teoría y Realidad Constitucional*, 2009, pgs. 293-322, op. cit.

#### **2.4.2 Competencias de desarrollo normativa y ejecución**

Aparecen en el artículo 71 del Estatuto. Estas competencias implican un desarrollo normativo y la ejecución de estas materias, partiendo de unas bases estatales, una legislación básica originaria del Estado. El apartado segundo establece que corresponderá a la Comunidad la potestad reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva, incluida la inspección.

Estas competencias autonómicas de desarrollo normativo y ejecución son el principal motor del sistema de distribución de competencias español, ya que es donde mejor se puede ver una colaboración entre Estado y Comunidad Autónoma, en la que se mezclan un marco global y básico estatal, y una legislación autonómica de desarrollo.<sup>68</sup> Con esta reforma, pasamos de doce a diecisiete materias de esta sección.

#### **2.4.3 Competencias de ejecución**

Las encontramos en el artículo 76 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Lo más destacado de estas competencias, las cuales pueden considerarse también compartidas, reside en como el ente estatal aprueba la legislación para todo el territorio, y luego cada Comunidad Autónoma la ejecuta según sus pareceres y cuestiones territoriales, en base al pluralismo territorial. Son 15 en total, tanto antes como ahora, tras la reforma del Estatuto.

#### **2.4.4 Artículo 75 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León**

Sin duda estamos ante el artículo más polémico de todo el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, como bien dijimos antes. En la actualidad, su apartado 1. está anulado, a causa de la estimación del Recurso de Inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de la Junta de Extremadura del artículo ya mencionado 75.1 la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, resolviendo el Tribunal Constitucional declarando la inconstitucionalidad y nulidad de

---

<sup>68</sup> GARCÍA ROCA F. J. “Tipos de normas de deslinde y criterios para la distribución de competencias territoriales.” *Derecho Público De Castilla y León*, 2008 pgs. 707-742.

este artículo, el cual decía lo siguiente: cuyo tenor literal era el “Dada la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León, la Comunidad Autónoma asumirá competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la Cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma”<sup>69</sup>. El Tribunal Constitucional se sirvió de la Sentencia 30/2011 de 17 de marzo, argumentando así, lo siguiente:

“La alegación del Abogado del Estado respecto de susceptibilidad de una interpretación del art. 75.1 EACL en el sentido de que sería posible una futura asunción por la Comunidad Autónoma de Castilla y León de las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas aquí consideradas debe rechazarse, en primer lugar, porque no es este el momento de entrar a considerar el alcance del art. 150.2 CE en términos generales; y, en segundo lugar, porque para ser coherentes con la apreciada inconstitucionalidad que acabamos de razonar, hemos de concluir en la imposibilidad de que la referida Comunidad Autónoma pudiera asumir, por cualquier vía (incluida la de dicho precepto constitucional) las competencias anteriormente mencionadas con el alcance y en los términos previstos en el art. 75.1 EACL”. Hemos de recordar, en cualquier caso, que la participación de Castilla y León en la Cuenca del Duero es del 98, 32%.<sup>70</sup>

El resto de este artículo no está anulado. El apartado número 2, trata del resto de las aguas, que sean intercomunitarias, y que se encuentren en el territorio de Castilla y León, sobre las cuales, la Junta de Castilla y León podrá colaborar con el Estado y el resto de Las Comunidades para su gestión. Esto, según en el art. 75.3, no podrá perjudicar en lo relativo a la competencia exclusiva estatal sobre planificación hidrográfica. El apartado 4 del artículo 75, atribuye la competencia exclusiva “en materia de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; aguas minerales, termales y subterráneas, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos” sobre las aguas que discurren íntegramente por Castilla y León. El apartado 5 aparece como un

---

<sup>69</sup> STC 30/2011 de 17 de marzo

<sup>70</sup> LÓPEZ MENUDO, F. “Agua y territorio.” *Informe Comunidades Autónomas*, 2007, pgs. 46-82.

principio rector de la política de la Comunidad Autónoma, garantizando el abastecimiento en condiciones de agua en cantidad y calidad a los ciudadanos castellanoleoneses.

### 3. LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA ENTRE EL ESTADO ESPAÑOL Y SUS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Los conflictos de competencia entre el ente estatal y los entes autonómicos son consecuencia directa de la descentralización territorial de España. Es necesario decir, que no sólo se producen conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que también existen conflictos entre las propias comunidades autónomas.

En la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, se establece en diversos artículos que será el Tribunal Constitucional el encargado de conocer los conflictos entre Estado y Comunidades Autónomas, o entre estas mismas. En el Título IV, Capítulo II de esta Ley, a partir del artículo 60, se trata esta cuestión relativa a los conflictos entre estos entes. Así mismo, el artículo 60 dispone de la siguiente manera: “Los conflictos de competencia que opongan al Estado con una Comunidad Autónoma o a éstas entre sí, podrán ser suscitados por el Gobierno o por los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, en la forma que determinan los artículos siguientes. Los conflictos negativos podrán ser instados también por las personas físicas o jurídicas interesadas.”<sup>71</sup>

Antes de seguir con el análisis de esta Ley, es necesario hacer una reflexión sobre la distribución de competencias en España, ya que como se ha podido percibir en los dos capítulos anteriores de este trabajo, estas cuestiones no podían librarse de que fueran causa de conflicto; y es que, la distribución de competencias que se realiza en la Constitución Española, otorgando distintas categorías a cada una de las materias, atribuyéndolas no siempre de manera uniforme a las Comunidades Autónomas tienen que desembocar en numerosas ocasiones en conflictos.

Tampoco ayudan en ello los distintos Estatutos de Autonomía, acompañados cada uno de ellos con sus correspondientes reformas, ya que, sin duda, los asuntos competenciales en España no dejan, parece ser, satisfecho a nadie. Y todo esto, se previó con una anterioridad que a simple vista puede resultar llamativa en esta Ley que estamos comentando, ya que era previsible dada la poca claridad con la que se abordan las competencias y distribución en el Ordenamiento Jurídico español.

---

<sup>71</sup> Artículo 60 Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional publicado en BOE número 239, de 05/10/1979.

Pues bien, para seguir con el análisis de cómo se regulan los conflictos en materia de competencias en nuestra legislación, es necesario diferenciar en primer lugar las dos clases de conflictos en materia de competencia que nos encontramos:

Conflictos Positivos.

Conflictos Negativos.

Se establece en la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre, los procedimientos para abordar y resolver estos conflictos, tanto los positivos como los negativos. Con carácter general, estos conflictos tienen por causa la controvertida titularidad de una determinada competencia.

Es necesario, en primer lugar, diferenciar<sup>72</sup> entre sí los conflictos positivos de los negativos, para proceder después a analizar cada uno de ellos por separado:

Los primeros, los conflictos positivos, se regulan en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional desde el artículo 62 hasta el 67, ambos incluidos de esta Ley. Estos conflictos de competencia se centran en las situaciones que se producen cuando varios entes territoriales creen que ellos son los competentes en una determinada materia.

Los conflictos positivos puede promoverlos el Gobierno como representante del ente estatal y los Órganos Ejecutivos de las Comunidades Autónomas. Por ello, tienen lugar cuando un ente considera que otro, a través de una resolución o cualquier otro acto ha invadido su competencia sobre una determinada materia. No caben estos conflictos sobre leyes, ya que éstas quedan cubiertas a por el recurso o la cuestión de inconstitucionalidad.

Por su parte, los conflictos negativos, se regulan en los artículos 68 a 72, ambos incluidos, de la Ley Orgánica 2/1979. Los conflictos negativos, al contrario que los positivos, se dan cuando ningún ente cree que es competente sobre alguna materia, y se inhiben de su regulación. Lo más normal es que sean promovidos por una persona, bien física o jurídica, afectada por la inhibición del ejercicio de su competencia de algún ente; aunque en ocasiones, es también el Estado el que los promueve frente al Órgano Ejecutivo de una Comunidad Autónoma.

---

<sup>72</sup> El análisis de las diferencias entre los conflictos positivos y negativos de competencias ha sido estudiado en la siguiente referencia: REQUEJO RODRÍGUEZ, P., *Constitución y Comunidades Autónomas: El Principado De Asturias*, EDIUNO, Oviedo, 2006, pgs 129 y ss.

### **3.1 Los Conflictos Positivos de Competencia**

Para adentrarnos en el análisis de estos conflictos, vamos a remitirnos en primer lugar a lo establecido en los artículos que los regulan en la LOTC:

El primer artículo, el 62, hace referencia a como es el procedimiento correspondiente a los conflictos positivos cuando lo promueve el Gobierno:

“Cuando el Gobierno considere que una disposición o resolución de una Comunidad Autónoma no respeta el orden de competencia establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las Leyes orgánicas correspondientes, podrá formalizar directamente ante el Tribunal Constitucional, en el plazo de dos meses, el conflicto de competencia, o hacer uso del previo requerimiento regulado en el artículo siguiente, todo ello sin perjuicio de que el Gobierno pueda invocar el artículo ciento sesenta y uno, dos, de la Constitución, con los efectos correspondientes”<sup>73</sup>

Es decir, este artículo otorga al Gobierno la legitimación necesaria para recurrir las resoluciones o demás actos de una Comunidad Autónoma.

El artículo 63<sup>74</sup> por su parte, en el primer párrafo, legitima a los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas, a atacar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones o actos emanados del Ejecutivo central, o el de una o varias Comunidades Autónomas.

#### **3.1.1 La causa de los conflictos positivos de Competencia**

Se establece un matiz entre el artículo 62 y el 63.1º de la LOTC, ya que aunque parece que el contenido es el mismo, salvando eso sí, la diferencia clara que existe por la cual el 62 reconoce la facultad de promover el conflicto positivo de competencia al ejecutivo del Gobierno estatal, mientras que el 63.1º se lo reconoce al de una Comunidad autónoma, este otro matiz se centra en la causa del conflicto, ya que el 62 habla de *disposiciones y resoluciones*, el 63.1º, establece los términos disposición, resolución, añadiendo además, el de *acto*.

---

<sup>73</sup> Artículo 62 de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre del Tribunal Constitucional publicado en BOE número 239, de 05/10/1979.

<sup>74</sup> Artículo 63. 1 de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre del Tribunal Constitucional publicado en BOE número 239, de 05/10/1979.

Siguiendo con la causa de los conflictos positivos de competencia, y dada la diferencia entre el artículo 62 y el 63.1º LOTC, es necesario delimitar, cuales son estas disposiciones, resoluciones o actos que pueden ser la causa del conflicto positivo, así estas comprenderán todas las normas reglamentarias dictadas tanto por órganos estatales como autonómicos; pero así mismo, quedarán fuera los Reglamentos del Congreso, del Senado, de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas; ya que en este caso, solo son impugnables mediante recurso de inconstitucionalidad.<sup>75</sup>

Otra cuestión que es propia de un debate teórico es si estas disposiciones que causan los conflictos positivos, deben tener un rango inferior a la Ley, o, sin embargo, una Ley, o una disposición con fuerza de Ley, puede quedar dentro de esta causa; a pesar de que para estas disposiciones normativas con rango de Ley ya tenemos el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad.

En la doctrina española, generalmente, nunca ha habido un debate demasiado grande sobre esta cuestión, ya que la opinión inmensamente mayoritaria, es que los conflictos de competencia sólo pueden tener por objeto disposiciones con rango inferior a Ley, ya que para las que tengan rango de Ley, se ha de seguir la vía procesal apta para éstas, que no es otra que el recurso de inconstitucionalidad.<sup>76</sup>

Pero a pesar de lo dispuesto finalmente en el párrafo anterior, en el que parecía que se zanjaba con argumentos suficientes, el hecho de que las disposiciones con rango de Ley, no tenían cabida en los conflictos positivos de competencia; han sido varias las ocasiones en las que el Tribunal Constitucional dejó abierta la posibilidad, en que estas disposiciones con rango de ley, sin perjudicar a la tramitación del recurso de inconstitucionalidad, puedan ser objeto de conflicto de competencia, siendo éste promovido eso sí, por una Comunidad Autónoma. El primer caso, y el más llamativo de estos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, es el que tuvo lugar el 14 de julio de 1981:

“La protección de las Comunidades Autónomas frente a actos de los poderes centrales del Estado que ellas estimen contrarios a su interés propio puede procurarse, en cuanto

---

<sup>75</sup> PUNSET BLANCO, R., “Los conflictos positivos de competencia entre el estado y las comunidades autónomas.” *Revista Del Centro De Estudios Constitucionales*, 1989, pgs. 127-161.

<sup>76</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Derecho procesal constitucional*, Civitas, Madrid, 1980, pg. 341.

tal protección haya de buscarse ante este Tribunal, a través de dos vías específicas, la del conflicto de competencias y la del control de constitucionalidad, que son complemento la una de la otra.<sup>77</sup>

En términos generales, hay conflicto de competencia cuando dos órganos se consideran igualmente competentes o incompetentes para proveer en un determinado asunto, y control de constitucionalidad de las normas cuando se comprueba la validez de una norma contrastándola con otra de nivel superior en los términos del artículo 28.1 de la LOTC, sin que se pretenda el ejercicio de la competencia normativa por parte del que impugna la validez.<sup>78</sup>

Pues bien, años más tarde, el propio Tribunal Constitucional zanjaba esta cuestión con una Sentencia, la cual no apuntó en la misma dirección que la que antes hemos expuesto, estableciendo lo siguiente:

“«...y es que sin apoyarnos sólo en lo que dicen algunos preceptos de la LOTC respecto al carácter de los actos que motivan los conflictos, constreñidas en la literalidad de tales preceptos a «disposiciones» o a «actos» o «resoluciones» (arts. 62, 63 y 66) en lo que se define también en la LOTC como bloque de constitucionalidad a los efectos del juicio de conformidad o disconformidad con la C.E. (artículo 28.1), es concluyente lo que dispone el art. 67, respecto al punto que ahora importa, de que si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una Ley o norma con rango de Ley, el conflicto de competencia se tramitará desde un inicio en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad. Las reglas contenidas en el art. 63 y en el núm. 1 del artículo siguiente son otro apoyo importante para que no se lleven al proceso de conflicto las pretensiones que, aun teniendo una fundamentación competencial, recaen sobre Leyes, pues el requerimiento -y luego el conflicto- se traba entre órganos ejecutivos, esto es, cuando el destinatario del requerimiento es el Gobierno, el requerimiento y, en su caso el conflicto, se dirige a éste, sin que en la LOTC esté prevista la presencia del Congreso y el Senado, partes necesarias cuando se trata de una Ley. Ni el Gobierno podría atender el requerimiento frente a una acusación de violación competencial, porque traspasaría el ámbito de las funciones definidas constitucionalmente, ni es imaginable en la estructura que la LOTC ha querido

---

<sup>77</sup> STC 25/1981, de 14 de Julio

<sup>78</sup> STC 25/1981, de 14 de Julio, op. cit.

dar al proceso de conflicto, que éste se desenvuelva en un conflicto sobre Leyes entre los sujetos que dicen aquellos preceptos.”<sup>79</sup>

Pues bien, teniendo en cuenta estas Sentencias del Tribunal Constitucional, cada una apuntando hacia un punto diferente, en mi opinión, partiendo de que con generalidad, las disposiciones que sean causa de conflictos de competencia no han de tener rango de Ley, existen algunas opiniones fundamentadas en motivos con peso, por los cuales, las normas con rango de Ley, en algunas circunstancias, sí que podrían estar sujetas a estos conflictos; siempre que esto no perjudicara a la pertinente tramitación del recurso de inconstitucionalidad.

Por último, con este análisis sobre la causa de estos conflictos, hemos de tener claro por encima de cualquier otro debate teórico, como puede ser el del matiz ya visto entre los artículos 62 y 63.1º LOTC, que cualquier actuación de un órgano autonómico o estatal, que vaya contra el régimen de distribución de competencias (el cual ya ha sido analizado a lo largo de este trabajo), y ocupe o invada los ámbitos competenciales que correspondan a otra Comunidad Autónoma o al Estado, podrá ser objeto de un conflicto positivo de competencia, a través del planteamiento oportuno frente al Tribunal Constitucional.

### **3.1.2 Proceso y plazos en los Conflictos Positivos de Competencia**

Seguimos en la LOTC para analizar el tiempo en los procedimientos de los conflictos positivos de competencia, ya que viene regulado de manera muy específica en esta Ley.

El artículo 63. 2º <sup>80</sup>, establece el plazo de dos meses siguientes al día de la publicación o comunicación de la disposición para la formulación del requerimiento a la disposición, dirigiéndose directamente al Gobierno o al órgano ejecutivo superior de la Comunidad Autónoma, dando cuenta también al Gobierno. En este requerimiento “se especificarán con claridad los preceptos de la disposición o los puntos concretos de la resolución o acto viciados de incompetencia, así como las disposiciones legales o constitucionales de las que el vicio resulte”<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> STC 49/1984, de 5 de abril

<sup>80</sup> Artículo 63.2º de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de Octubre del Tribunal Constitucional publicado en BOE número 239, de 05/10/1979.

<sup>81</sup> Artículo 63.3º de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de Octubre del Tribunal Constitucional publicado en BOE número 239, de 05/10/1979.

Si el órgano requerido estimara este requerimiento tiene la obligación de atenderlo en el plazo de un mes, partiendo de la fecha de su recepción “comunicándolo así al requirente y al Gobierno, si éste no actuara en tal condición.”<sup>82</sup> Si no lo estimara fundado, tendría el mismo plazo para rechazarlo.

Por su parte, el quinto párrafo del artículo 63 concluye: “Dentro del mes siguiente a la notificación del rechazo o al término del plazo a que se refiere el apartado anterior, el órgano requirente, si no ha obtenido satisfacción, podrá plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional, certificando el cumplimiento infructuoso del trámite de requerimiento y alegando los fundamentos jurídicos en que éste se apoya.”<sup>83</sup>

En el artículo 64 LOTC, se establece el término de 10 días, para que el Tribunal comunique al Gobierno que corresponda, que se ha iniciado el determinado conflicto. Además, se establecerá el plazo, el cual no puede ser mayor de 20 días, para que se aporten los documentos o alegaciones que sean convenientes.<sup>84</sup> Si el conflicto hubiera sido iniciado por el Gobierno “una vez adoptada decisión por la Comunidad Autónoma”<sup>85</sup>, se suspenderá la vigencia de la disposición, resolución o acto que sea causa del conflicto. En el resto de los supuestos, el órgano que promueva el conflicto tendrá la facultad de solicitar al Tribunal la suspensión de la correspondiente disposición, resolución o acto.<sup>86</sup>

Por último, en base al artículo 65 LOTC, el Tribunal “resolverá dentro de los quince días siguientes al término del plazo de alegaciones o del que, en su caso, se fijare para las informaciones, aclaraciones o precisiones complementarias antes aludidas.”<sup>87</sup>

### **3.1.3 Sentencia declarativa de la titularidad de la competencia**

Es el último escalón del conflicto positivo de competencias. Está establecido en el artículo 66 LOTC, el cual dispone de la siguiente manera:

---

<sup>82</sup> Artículo 63.4º de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de Octubre del Tribunal Constitucional publicado en BOE número 239, de 05/10/1979.

<sup>83</sup> Artículo 63.5º de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de Octubre del Tribunal Constitucional publicado en BOE número 239, de 05/10/1979.

<sup>84</sup> Artículo 64. 1º de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de Octubre del Tribunal Constitucional publicado en BOE número 239, de 05/10/1979.

<sup>85</sup> Artículo 64.2º de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de Octubre del Tribunal Constitucional publicado en BOE número 239, de 05/10/1979.

<sup>86</sup> Artículo 64.4º de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre del Tribunal Constitucional publicado en BOE número 239, de 05/10/1979.

<sup>87</sup> Artículo 65.1º de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre del Tribunal Constitucional publicado en BOE número 239, de 05/10/1979.

“La sentencia declarará la titularidad de la competencia controvertida y acordará, en su caso, la anulación de la disposición, resolución o actos que originaron el conflicto en cuanto estuvieren viciados de incompetencia, pudiendo disponer lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de esta.”<sup>88</sup>

Del tenor literal del precepto, podemos señalar que el Tribunal a través de una sentencia se pronunciará finalmente sobre la titularidad de la competencia objeto del conflicto, y que podrá proceder a anular la disposición, resolución o acto por el que se causará este conflicto, siempre que se determine que existe un vicio de competencia.

Además, también podemos deducir que el objeto principal de este proceso de resolución del conflicto positivo de competencias, no reside en la búsqueda de la declaración de ilegitimidad constitucional de la disposición, resolución o acto causa del conflicto, sino más bien, en que el ente que promueve este conflicto, pretende que el Tribunal Constitucional declare que le corresponde la competencia sobre la que se centra el conflicto, por ser el sujeto titular de dicha competencia en base a las normas constitucionales y de los Estatutos de Autonomía que establecen el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>89</sup>.

Por ello, podríamos hablar de dos aspectos que promueven este conflicto; por un lado, que se declare la ilegitimidad constitucional de la disposición, resolución o acto por el cual se genera el conflicto, y que va en contra del reparto de competencias que establece la Constitución y los Estatutos de Autonomía; y por otro, que la sentencia declare que el Órgano Ejecutivo o el Gobierno que promueve el conflicto, es el titular de dicha competencia.

Por último, me permito hacer una breve reflexión personal sobre los conflictos positivos de competencia. Esta reflexión propia, quiere incidir en cómo el Tribunal Constitucional a través de los conflictos, realiza una importante labor en la distribución de competencias, ya que dónde no llega el articulado de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, el máximo intérprete del texto constitucional ejerce sus funciones para definir que materias competen a cada ente territorial.

---

<sup>88</sup> Artículo 66 de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre del Tribunal Constitucional publicado en BOE número 239, de 05/10/1979.

<sup>89</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G., “El sistema de conflictos de competencia entre el estado y las comunidades autónomas en la jurisprudencia del tribunal constitucional.” *Revista Española De Derecho Constitucional*, 1984, pgs. 105-152.

Esta labor del Tribunal Constitucional, en mi opinión, ha de tratarse con máxima cautela, ya que creo que no es buena señal que se recurra de manera tan frecuente como se viene haciendo a este Tribunal para buscar dilucidar a quién y cómo pertenecen las competencias sobre una determinada materia, ya que es síntoma de que la distribución normativa no es la más eficiente posible. A pesar de esto, me parece una labor encomiable e importantísima la que hace el Tribunal Constitucional.

### **3.2 Los Conflictos Negativos de Competencia**

Como ya dijimos en la introducción de este capítulo, los conflictos de competencia se dividían en dos grupos, los positivos y los negativos. Pese bien, ya analizados los positivos, vamos a pasar a hacer un breve análisis de lo que implican los negativos.

Los conflictos negativos de competencia se encuentran regulados en la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre del Tribunal Constitucional, en la Sección Segunda, del Capítulo II, del Título IV, de los artículos 68 a 72, ambos incluidos.

Los conflictos negativos se dan cuando ningún ente territorial se cree competente sobre una determinada materia, y por lo tanto se inhiben de su ejercicio.

Quien suele promover el conflicto negativo de competencia, es la persona física o jurídica que queda afectada por la inhibición del ejercicio de una determinada materia. También se suele dar en ocasiones por el Gobierno central, cuando nos encontramos en situaciones de inactividad económica; o incluso por el Órgano Ejecutivo de una Comunidad Autónoma cuando es el Estado u otra Comunidad la que se inhibe del ejercicio de la materia competencial.

El proceso del conflicto negativo de competencia se puede seguir por lo expuesto en los artículos 68 a 72 LOTC.

Cuando es un interesado el que promueve este conflicto, y un órgano estatal de una Comunidad Autónoma decline su competencia, lo primero que tendrá que hacer es agotar la vía administrativa.

Una vez agotada la vía administrativa, podrá deducir su pretensión ante el Gobierno o el órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma que la resolución dictada declara competente; si ésta se inhibe, declina su competencia o no se pronuncia de manera

afirmativa en un mes, el interesado en el plazo de un mes desde la notificación de la declinatoria o si hubiera transcurrido aquel plazo sin haberse dictado resolución expresa, puede acudir al Tribunal Constitucional, solicitando el planteamiento del conflicto.<sup>90</sup> El Tribunal Constitucional dictará sentencia, y establecerá a que ente territorial le pertenece la competencia de aquella materia.

Para el caso en el que el Gobierno sea el que promueva el conflicto negativo de competencia ante la inhibición del Órgano correspondiente de una determinada Comunidad Autónoma, el proceso que se seguirá, así como el cómputo de los plazos, será similar al expuesto anteriormente para el caso que quien promueva el conflicto sea una persona física o jurídica.

En este caso, el Tribunal dictará sentencia, pronunciándose a favor de que el requerimiento es procedente, lo que significaría que se establecería un plazo para que dentro del cual la Comunidad Autónoma deberá ejercitar la competencia requerida; o podrá establecer que la declaración del requerimiento no procede.

### **3.3 La problemática de Castilla y León en materia de aguas del Duero**

Como ya comentamos en el capítulo anterior de este trabajo, el Tribunal Constitucional, a través de una sentencia, analizó el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, en relación al artículo 75.1 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Con este recurso de inconstitucionalidad presentado por Extremadura, se pretendía la nulidad del artículo 75.1 que atribuye a Castilla y León las competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre los recursos hidráulicos de las aguas de la cuenca hidrográfica del Duero con nacimiento en su territorio y que deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad.

Lo que la Junta de Extremadura defiende en este recurso de inconstitucionalidad, es que la Junta de Castilla y León a través de esta disposición estatutaria, lo que pretende es

---

<sup>90</sup> Tribunal Constitucional de España (2016), España, Conflictos de Competencia, URL: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/Composicion-Organizacion/competencias/Paginas/05-Conflictos-de-competencia.aspx>

hacerse con las competencias sobre la cuenca hidrográfica del Duero, en detrimento del art. 149.1.22 CE , el cual establece el criterio territorial y de unidad de gestión que atribuye al Estado competencias exclusivas sobre legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran (como es el caso del del Duero) por más de una Comunidad Autónoma.

El Tribunal Constitucional, ante la posible disyuntiva sobre si el Consejo de Gobierno de Extremadura está legitimado para interponer un recurso de Inconstitucionalidad contra un Estatuto de Autonomía, estableció en base a una tendencia flexibilizadora de la jurisprudencia, que no deja de ser una ley estatal y frente al cual se denuncia una afectación al ámbito de autonomía de la Comunidad extremeña que constitucionalmente debe quedar garantizado.

El Tribunal se sirvió de la Sentencia TC 227/1988, de 29 de noviembre, en la que se pronunció sobre el principio de unidad de gestión de cuenca hidrográfica en relación al art. 149.1.22, pretendiendo así una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran.

Pues bien, el Pleno del Tribunal Constitucional en la Sentencia del 17 de marzo de 2011<sup>91</sup>, estableció que la Comunidad Autónoma de Castilla y León se atribuyó indebidamente competencias de carácter legislativo sobre las aguas de la cuenca del Duero por cuanto son intercomunitarias, apartándose del contenido del art. 149.1.22<sup>a</sup>.

Por ende, el Tribunal no se acogió al criterio de fragmentación de las cuencas hidrográficas, entendiendo así que las competencias estatales sobre esta materia no pueden llegar en ningún caso a la fragmentación de la gestión de las aguas intercomunitarias de cada curso fluvial.

Además, el artículo 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León interfiere de una manera clara en lo dispuesto en el artículo 149.1.22<sup>a</sup>, ya que se atribuye Castilla y León las potestades de desarrollo legislativo y ejecución así como las de gestión sobre la cuenca del Duero.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> STC 30/2011 de 17 de marzo

<sup>92</sup> Todo lo analizado en el epígrafe: “3.3 La problemática de Castilla y León en materia de aguas del Duero “ está basado en la siguiente referencia: BLASCO HEDO, E. “Sentencia del tribunal constitucional de 16 de marzo de 2011 (el pleno del tribunal constitucional, ponente: Javier delgado barrio) sentencia del tribunal constitucional de 17 de marzo de 2011 (el pleno del tribunal constitucional, ponente: Manuel Aragón reyes).” *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2011, 74-79.

## CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se ha intentado en la medida de lo posible, determinar con claridad el reparto de competencias establecido en la Constitución de 1978, así como en los diferentes Estatutos de Autonomía de las diversas Comunidades Autónomas de España; modelo de distribución, que, sin duda alguna, goza de un alto nivel de dificultad, dada la numerosa cantidad de entes territoriales que pelean por las competencias de cada materia. Es la organización territorial de España, estudiada también en este trabajo, la que causa esta curiosa distribución de las competencias.

Este reparto competencial ha sido desde el primer momento un foco de conflictos, y es que, sin ir más lejos, con el propio nacimiento de las Comunidades Autónomas, dada las diferentes vías a las que podía acceder cada una de las regiones para su autonomía, estas disfrutaban desde el principio de distintas atribuciones competenciales.

El Tribunal Constitucional, trató de establecer una serie de criterios para resolver los conflictos que podrían nacer como fruto del reparto competencial. Esta labor del máximo intérprete de la Constitución, se está viendo reflejado incluso hoy, ya que aún son numerosas las sentencias dictadas por este órgano en materia competencial, en las que siempre se sigue una doctrina similar; esta doctrina intenta seguir las directrices de una cooperación de las Administraciones de los distintos entes territoriales, para tratar de buscar un resultado que deje contentos a todos.

Esta cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o incluso entre éstas mismas, sin duda podría considerarse como un fracaso, y es que cada uno mira por su lado, y así, es muy difícil que cesen los conflictos de competencia.

Son numerosas las ocasiones en las que varios entes territoriales se creen competentes sobre una misma materia; e incluso también son frecuentes las circunstancias en las que nadie se cree tener la obligación competencial sobre una determinada materia. Esto sin duda, a quién más perjudica es al ciudadano, ya que muchas veces no sabe a qué Administración acudir.

Por todo esto, creo que estamos ante un grave problema, el cual pide a gritos soluciones, pero parece que nadie sabe dárselas.

Las Comunidades Autónomas en cada conversación o negociación con el Estado reclaman más autonomía, esto es en mi opinión un comportamiento insaciable, parece que cuantas más competencias reciben por parte del Estado, más quieren.

Y es que todos estamos de acuerdo, en que en la propia Constitución se establece que se ha de garantizar la autonomía de las regiones que integran a la Nación española; pero también debemos de tener en cuenta el principio del interés general, el cual regula la distribución constitucional de las competencias; y donde ha de prevalecer el interés supra autonómico.

Este análisis sobre el reparto de competencias desemboca en mi idea personal, de que aún nos queda mucho por mejorar, y todo pasa sin ninguna duda, en la conclusión, de que se han de fortalecer por todos los medios las relaciones de cooperación y colaboración entre todos los entes territoriales. Es de esta manera, y junto al principio del interés general, la única solución efectiva para la gran cantidad de problemas que nacen de esta distribución de competencias. Y es que la solidaridad ha de entenderse como un principio fundamental para el correcto funcionamiento de las Administraciones Públicas, cuyo fin último siempre ha de ser el de facilitar las cosas al ciudadano.

## BIBLIOGRAFÍA

### **Libros**

GARCÍA SANZ, A., Y MUÑOZ. J. *Manipulación y falseamiento de la historia de Segovia y de castilla:(a propósito de la cuestión autonómica segoviana,)* Impreso en Técnicas Gráficas, Valladolid, 1982.

GONZÁLEZ CLAVERO, M: *El proceso autonómico en castilla-león*, Fundación Villalar, Valladolid, 2004.

GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Derecho procesal constitucional*, Civitas, Madrid, 1980.

PEÑA GONZÁLEZ, J., *Derecho y Constitución*, Dykinson, Madrid, 2004.

REQUEJO RODRÍGUEZ, P., *Constitución y Comunidades Autónomas: El Principado De Asturias*, EDIUNO, Oviedo, 2006.

RUIPÉREZ ALAMILLO, J. (2003). *La constitución del estado de las autonomías. Teoría Constitucional y Práctica Política En El" Federalising Process" Español*, Biblioteca Nueva SL, Madrid, 2003.

SANZ PÉREZ, A. *La reforma de los estatutos de autonomía*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2006.

### **Artículos de Revista**

AGESTA SÁNCHEZ, L., “La constitución española en el derecho comparado”, *Boletín De Información*, 1987.

BASSOLS CCOMA, M., y SERRANO ALBERCA, J. M., “El artículo 149 de la constitución en relación con el artículo 150, 2: Análisis de la delegación en materia de las competencias estatales exclusivas.” *Revista De Administración Pública*, 1982.

BIGLINO CAMPOS, M. P.,” Derechos y principios. “*Derecho Público De Castilla y León*, 2008.

BILBAO UBILLOS, J.M., “Iniciativa autonómica y sucesivas reformas del estatuto de autonomía de castilla y león”, *Derecho Público De Castilla y León*, 2008.

BLASCO HEDO, E. “Sentencia del tribunal constitucional de 16 de marzo de 2011 (el pleno del tribunal constitucional, ponente: Javier delgado barrio) sentencia del tribunal constitucional de 17 de marzo de 2011 (el pleno del tribunal constitucional, ponente: Manuel Aragón reyes).” *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2011.

CÁMARA VILLAR, G., “La organización territorial de España. una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional”, *Revista de Derecho Político*, 2018.

CAMINO VIDAL FUEYO, M. DEL. “Reforma estatutaria y desarrollo autonómico de la política de inmigración.”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, 2004.

CANOSA USERA, R., “La declaración de derechos en los nuevos estatutos de autonomía”. *Teoría y Realidad Constitucional*, 2007.

CORCHETE MARTÍN, M.J.,” El procurador del común”. *Derecho Público De Castilla y León*, 2008.

COSCULLUELA MONTANER, LUIS., “La determinación constitucional de las competencias de las comunidades autónomas”, *Revista De Administración Pública*, 1979.

DELGADO DEL RINCÓN L. “La reforma estatutaria en castilla y león.” *Teoría y Realidad Constitucional*, 2009.

DÍEZ-PICAZO, L. M., “¿ Pueden los estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios?” *Revista Española De Derecho Constitucional*, 2006.

ELENA GONZÁLEZ, E., “La consolidación del modelo territorial español: El encaje de castilla y león en el sistema autonómico (1983-1987)”. *No Es País Para Jóvenes*, 2012.

ELIZALDE JALIL, MARCO A.,” La supletoriedad del derecho estatal en el marco actual del estado autonómico español” *Revista Universidad De Coruña*, 2009.

FAJARDO CASAJÚS, C.” La comunidad de castilla y león.” *Derecho Público De Castilla y León*, 2008.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., “El sistema de conflictos de competencia entre el estado y las comunidades autónomas en la jurisprudencia del tribunal constitucional.” *Revista Española De Derecho Constitucional*, 1984.

FERNÁNDEZ SEGADO, F., "Distribución de competencias en la constitución española." *Revista De Derecho*, 1994.

GARCÍA LÓPEZ, E., "El marco del estado autonómico y la naturaleza, significado y efectos de los preceptos contenidos en el artículo 150 de la constitución." *Revista De Derecho Político*, 1983.

GARCÍA ROCA, F.J., "El sistema de Gobierno Parlamentario en el País Vasco. Moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada", *Revista de Estudios Políticos*, 1983.

GARCÍA ROCA F. J. "Tipos de normas de deslinde y criterios para la distribución de competencias territoriales." *Derecho Público De Castilla y León*, 2008.

GONZÁLEZ CLAVERO, M. "La compleja articulación de castilla y león como comunidad autónoma. Anales De Historia Contemporánea," *Revistas UM*, 2004.

LÓPEZ MENUDO, F. "Agua y territorio." *Informe Comunidades Autónomas*, 2007.

MATIA PORTILLA, F. J.. "Un estatuto para constitucional: Consenso, nación histórica y declaración de derechos." *Revista Jurídica Castilla & León*, 2009.

MOFFA, L. Á., "Evolución del sistema institucional como parámetro de autogobierno. en particular, el entramado organizativo de Castilla y león." *Revista De Estudios De La Administración Local y Autonómica*, 2010.

ORDUÑA REBOLLO, E., "El proceso autonómico castellano-leonés y la provincia de León." *Revista De Estudios De La Administración Local y Autonómica*, 1985.

PEGORARO, L., "El derecho comparado y la constitución española de 1978. la recepción y "exportación" de modelos", *Anuario Iberoamericano De Justicia Constitucional*, 2005.

PUNSET BLANCO, R. , "Los conflictos positivos de competencia entre el estado y las comunidades autónomas." *Revista Del Centro De Estudios Constitucionales*, 1989.

REY MARTÍNEZ F., "Procedimiento de reforma estatutaria." *Derecho Público De Castilla y León*, 2008.

SALAS, J., "Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes de armonización." *Revista De Administración Pública*, 1983.

## **Leves**

Constitución Española, publicado en BOE número 311, de 29/12/1978.

Real Decreto Ley de junio de 1978, por el que se aprueba el régimen preautonómico de Castilla y León publicado en BOE número 155, de 30/06/1978.

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, publicado en BOE número 306, de 22/12/1979.

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, publicado en BOE número 239, de 05/10/1979.

Ley Orgánica, 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León publicado en BOE número 52, de 2/03/1983.

Ley Orgánica 6/2006 de 19 de julio, publicado en BOE número 172, de 20/07/2006.

Ley Orgánica 14/2007 de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León publicado en BOE número 288, de 01/12/2007.

Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears publicado en BOE número 52, de 01/03/2007.

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía publicado en BOE número 68, de 20/03/2007.

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña publicado en BOE número 172, de 20/07/2006.

## **Autos y Sentencias del Tribunal Constitucional**

STC 25/1981, de 14 de julio.

STC 35/1982 de 14 de junio.

STC 76/ 1983 de 5 de agosto.

STC 16/1984 de 16 de febrero.

STC 49/1984, de 5 de abril.

STC 89/1984 de 28 de septiembre.

STC 100/1984 de 8 de noviembre.

STC 123/1984 de 18 de diciembre.

STC 99/1986 11 de julio.

STC 118/1996, de 27 de junio.

STC 132/1996 de 22 de Julio.

ATC 44/2005 del 31 de enero.

STC 247/2007, de 12 de diciembre.

STC 30/2011 de 17 de marzo.

### **Enlaces WEB**

Tribunal Constitucional de España (2016), España, Conflictos de Competencia, URL:

[https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/Composicion-](https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/Composicion-Organizacion/competencias/Paginas/05-Conflictos-de-competencia.aspx)

[Organizacion/competencias/Paginas/05-Conflictos-de-competencia.aspx](https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/Composicion-Organizacion/competencias/Paginas/05-Conflictos-de-competencia.aspx)