

Ignacio Sáez Hidalgo • Fernando Rey Martínez  
(Directores)

COMENTARIOS AL  
ESTATUTO DE AUTONOMÍA  
DE CASTILLA Y LEÓN

LEY ORGÁNICA 14/2007, DE 30 DE NOVIEMBRE

Prólogo de  
JUAN VICENTE HERRERA CAMPO



IGNACIO SÁEZ HIDALGO  
FERNANDO REY MARTÍNEZ  
Directores

# COMENTARIOS AL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA Y LEÓN

Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre

*Prólogo*

JUAN VICENTE HERRERA CAMPO



CIVITAS



**THOMSON REUTERS**

Primera edición, 2011



El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Civitas es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2011 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Ignacio Sáez Hidalgo y Fernando Rey Martínez (Dirs.)]

Editorial Aranzadi, SA

Camino de Galar, 15

31190 Cizur Menor (Navarra)

ISBN: 978-84-470-3622-6

Depósito Legal: NA 1897/2011

*Printed in Spain. Impreso en España*

Fotocomposición: Editorial Aranzadi, SA

Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL

Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11

31013 – Pamplona

## SUMARIO

<b>Abreviaturas</b> .....	29
<b>Prólogo</b> .....	33
<b>Presentación</b> .....	35
<b>Preámbulo</b> .....	39
<i>David Torres Sanz</i>	

### TÍTULO PRELIMINAR

#### LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

<b>Artículo 1. Disposiciones generales</b> .....	49
<i>Fernando Rey Martínez</i>	
<b>Artículo 2. Ámbito territorial</b> .....	57
<i>Antonio M<sup>a</sup> García Cuadrado</i>	
<b>Artículo 3. Sede</b> .....	71
<i>Antonio M<sup>a</sup> García Cuadrado</i>	
<b>Artículo 4. Valores esenciales</b> .....	86
<i>Mercedes Iglesias Báez</i>	
<b>Artículo 5. La lengua castellana y el resto del patrimonio lingüístico de la Comunidad</b> .....	91
<i>Mercedes Iglesias Báez</i>	
<b>Artículo 6. Símbolos de la Comunidad y fiesta oficial</b> .....	97
<i>Félix Martínez Llorente</i>	

### TÍTULO I

#### DERECHOS Y PRINCIPIOS RECTORES

#### CAPÍTULO I

#### DISPOSICIONES GENERALES

<b>Artículo 7. Ámbito personal</b> .....	105
<i>Santiago A. Bello Paredes</i>	

<b>Artículo 8. Derechos y deberes de los ciudadanos de Castilla y León .....</b>	<b>110</b>
--	------------

*M<sup>a</sup> del Camino Vidal Fueyo*

<b>Artículo 9. Castellanos y leoneses en el exterior .....</b>	<b>116</b>
--	------------

*M<sup>a</sup> del Camino Vidal Fueyo*

<b>Artículo 10. Derechos de los extranjeros .....</b>	<b>121</b>
---	------------

*M<sup>a</sup> del Camino Vidal Fueyo*

## CAPÍTULO II

### DERECHOS DE LOS CASTELLANOS Y LEONESES

<b>Artículo 11. Derechos de participación en los asuntos públicos .</b>	<b>129</b>
---	------------

*Óscar Sánchez Muñoz*

<b>Artículo 12. Derecho a una buena Administración .....</b>	<b>140</b>
--	------------

*Óscar Sánchez Muñoz*

<b>Artículo 13. Derechos sociales .....</b>	<b>156</b>
---	------------

*Francisco Javier Matía Portilla*

<b>Artículo 14. Derecho a la no discriminación por razón de género ...</b>	<b>173</b>
--	------------

*Esther Seijas Villadangos*

## CAPÍTULO III

### DEBERES DE LOS CASTELLANOS Y LEONESES

<b>Artículo 15. Deberes .....</b>	<b>184</b>
-----------------------------------	------------

*Esther Seijas Villadangos*

## CAPÍTULO IV

### PRINCIPIOS RECTORES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CASTILLA Y LEÓN

<b>Artículo 16. Principios rectores de las políticas públicas .....</b>	<b>192</b>
---	------------

*Ignacio García Vitoria*

## CAPÍTULO V

## GARANTÍAS DE LOS DERECHOS Y PRINCIPIOS ESTATUTARIOS

- Artículo 17. Garantías normativas y judiciales** ..... 202  
*Francisco Javier Matía Portilla*
- Artículo 18. El Procurador del Común** ..... 210  
*Luis E. Delgado del Rincón*

## TÍTULO II

## INSTITUCIONES DE AUTOGOBIERNO DE LA COMUNIDAD

- Artículo 19. Instituciones autonómicas** ..... 225  
*Edmundo Matía Portilla*

## CAPÍTULO I

## LAS CORTES DE CASTILLA Y LEÓN

- Artículo 20. Carácter** ..... 230  
*Edmundo Matía Portilla*
- Artículo 21. Composición, elección y mandato** ..... 237  
*Edmundo Matía Portilla*
- Artículo 22. Estatuto de los Procuradores** ..... 263  
*Edmundo Matía Portilla*
- Artículo 23. Organización y funcionamiento** ..... 289  
*Edmundo Matía Portilla*
- Artículo 24. Atribuciones** ..... 347  
*Edmundo Matía Portilla*
- Artículo 25. Potestad legislativa** ..... 399  
*Laura Seseña Santos*

## CAPÍTULO II

## EL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

- Artículo 26. Elección y carácter** ..... 416  
*Augusto Martín de la Vega*

<b>Artículo 27. El Presidente de la Junta. Atribuciones .....</b>	<b>432</b>
<i>Augusto Martín de la Vega</i>	

### CAPÍTULO III

#### LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

<b>Artículo 28. Carácter y composición .....</b>	<b>449</b>
<i>Ignacio Sáez Hidalgo</i>	

<b>Artículo 29. Prerrogativas .....</b>	<b>455</b>
<i>Ignacio Sáez Hidalgo</i>	

<b>Artículo 30. Atribuciones .....</b>	<b>458</b>
<i>Agustín S. de Vega y Dionisio Fernández de Gatta Sánchez</i>	

<b>Artículo 31. Cese .....</b>	<b>468</b>
<i>Agustín S. de Vega</i>	

<b>Artículo 32. Administración Autonómica .....</b>	<b>470</b>
<i>Dionisio Fernández de Gatta Sánchez</i>	

<b>Artículo 33. Consejo Consultivo .....</b>	<b>480</b>
<i>Juan Fernando Durán Alba</i>	

### CAPÍTULO IV

#### RELACIONES ENTRE LAS CORTES DE CASTILLA Y LEÓN Y LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN Y SU PRESIDENTE

<b>Artículo 34. Responsabilidad política .....</b>	<b>494</b>
<i>Juan Fernando Durán Alba</i>	

<b>Artículo 35. Cuestión de confianza .....</b>	<b>501</b>
<i>Juan Fernando Durán Alba</i>	

<b>Artículo 36. Moción de censura .....</b>	<b>510</b>
<i>Juan Fernando Durán Alba</i>	

<b>Artículo 37. Disolución anticipada de las Cortes .....</b>	<b>522</b>
<i>Juan Fernando Durán Alba</i>	

## CAPÍTULO V

### EL PODER JUDICIAL EN CASTILLA Y LEÓN

<b>Artículo 38. Competencias en materia de Administración de Justicia .....</b>	<b>535</b>
<i>Julia González Macías</i>	
<b>Artículo 39. Ejercicio de la potestad jurisdiccional en Castilla y León .....</b>	<b>575</b>
<i>Julia González Macías</i>	
<b>Artículo 40. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ....</b>	<b>578</b>
<i>Julia González Macías</i>	
<b>Artículo 41. Presidente del Tribunal Superior de Justicia y personal judicial .....</b>	<b>583</b>
<i>Julia González Macías</i>	
<b>Artículo 42. El Consejo de Justicia de Castilla y León .....</b>	<b>585</b>
<i>Julia González Macías</i>	

## TÍTULO III

### DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

<b>Artículo 43. Organización territorial .....</b>	<b>593</b>
<i>Tomás Quintana López</i>	

## CAPÍTULO I

### DE LOS ENTES LOCALES

<b>Artículo 44. El municipio .....</b>	<b>602</b>
<i>Mercedes Fuertes López</i>	
<b>Artículo 45. Competencias .....</b>	<b>606</b>
<i>Mercedes Fuertes López</i>	
<b>Artículo 46. La comarca .....</b>	<b>608</b>
<i>Mercedes Fuertes López</i>	

<b>Artículo 47. La provincia .....</b>	<b>611</b>
<i>Mercedes Fuertes López</i>	

## CAPÍTULO II

### DE LAS RELACIONES ENTRE LA COMUNIDAD Y LOS ENTES LOCALES

<b>Artículo 48. Principios .....</b>	<b>613</b>
<i>Íñigo Sanz Rubiales</i>	

<b>Artículo 49. Regulación del gobierno y la administración local de Castilla y León .....</b>	<b>621</b>
<i>Íñigo Sanz Rubiales</i>	

<b>Artículo 50. Transferencia y delegación de competencias de la Comunidad a los entes locales .....</b>	<b>626</b>
<i>Íñigo Sanz Rubiales</i>	

<b>Artículo 51. Consejo de Cooperación Local de Castilla y León ..</b>	<b>632</b>
<i>Íñigo Sanz Rubiales</i>	

<b>Artículo 52. Asociación de Entes Locales .....</b>	<b>635</b>
<i>Íñigo Sanz Rubiales</i>	

## CAPÍTULO III

### DE LAS HACIENDAS LOCALES

<b>Artículo 53. Principios .....</b>	<b>639</b>
<i>Marco Sandulli Saldaña</i>	

<b>Artículo 54. Tutela financiera de los entes locales .....</b>	<b>650</b>
<i>Marco Sandulli Saldaña</i>	

<b>Artículo 55. Financiación de las entidades locales .....</b>	<b>660</b>
<i>Marco Sandulli Saldaña</i>	

<b>Artículo 56. Gestión concertada de tributos .....</b>	<b>671</b>
<i>Marco Sandulli Saldaña</i>	

#### TÍTULO IV

### RELACIONES INSTITUCIONALES Y ACCIÓN EXTERIOR DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

#### CAPÍTULO I

#### RELACIONES CON EL ESTADO Y CON LAS DEMÁS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

<b>Artículo 57. Disposiciones generales .....</b>	<b>675</b>
<i>Santiago A. Bello Paredes</i>	

<b>Artículo 58. Relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado .....</b>	<b>681</b>
<i>Santiago A. Bello Paredes y Teresa Medina Arnáiz</i>	

<b>Artículo 59. Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado .....</b>	<b>690</b>
<i>Teresa Medina Arnáiz</i>	

<b>Artículo 60. Convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas .....</b>	<b>696</b>
<i>Teresa Medina Arnáiz</i>	

#### CAPÍTULO II

#### RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA Y PARTICIPACIÓN EN LA POLÍTICA EUROPEA DEL ESTADO

<b>Artículo 61. Disposición general .....</b>	<b>712</b>
<i>Juan María Bilbao Ubillos</i>	

<b>Artículo 62. Participación en la formación y aplicación del Derecho de la Unión Europea .....</b>	<b>717</b>
<i>Juan María Bilbao Ubillos</i>	

<b>Artículo 63. Participación en instituciones y órganos de la Unión Europea .....</b>	<b>724</b>
<i>Juan María Bilbao Ubillos</i>	

<b>Artículo 64. Delegación Permanente de la Comunidad de Castilla y León ante la Unión Europea .....</b>	727
<i>Juan María Bilbao Ubillos</i>	
<b>Artículo 65. Acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea .....</b>	728
<i>Juan María Bilbao Ubillos</i>	
<b>Artículo 66. Relaciones con las regiones europeas .....</b>	729
<i>Juan María Bilbao Ubillos</i>	

### CAPÍTULO III

#### ACCIÓN EXTERIOR DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

<b>Artículo 67. Medios de la acción exterior de la Comunidad .....</b>	730
<i>Carlos Ortega Santiago</i>	
<b>Artículo 68. Tratados y convenios internacionales .....</b>	745
<i>Carlos Ortega Santiago</i>	

### TÍTULO V

#### COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD

<b>Artículo 69. Disposición general .....</b>	761
<i>José Manuel Díaz Lema</i>	
<b>Artículo 70. Competencias exclusivas .....</b>	764
<b>70.1. ....</b>	768
<i>José Manuel Díaz Lema</i>	
<b>70.1.1º .....</b>	770
<i>M<sup>a</sup> Aránzazu Moretón Toquero</i>	
<b>70.1.2º .....</b>	772
<i>Agustín S. de Vega y Dionisio Fernández de Gatta Sánchez</i>	
<b>70.1.3º .....</b>	786
<i>Luis Vaquero Gómez</i>	

70.1.4º .....	789
<i>Tomás Quintana López</i>	
70.1.5º .....	798
<i>Javier Fernández Costales</i>	
70.1.6º .....	804
<i>Tomás Quintana López</i>	
70.1.7º .....	818
<i>Ana María Company Vázquez</i>	
70.1.8º .....	828
<i>Ana María Company Vázquez</i>	
70.1.9º .....	845
<i>Ana María Company Vázquez</i>	
70.1.10º .....	850
<i>María Josefa García-Maestro García</i>	
70.1.11º .....	855
<i>Mª Ángeles González Bustos</i>	
70.1.12º .....	861
<i>Zulima Sánchez Sánchez</i>	
70.1.13º .....	866
<i>Anabelén Casares Marcos</i>	
70.1.14º .....	878
<i>Anabelén Casares Marcos</i>	
70.1.15º .....	896
<i>Carlos Vattier Fuenzalida</i>	
70.1.16º .....	901
<i>José María Caballero Lozano</i>	
70.1.17º .....	904
<i>Anabelén Casares Marcos</i>	

70.1.18º .....	916
<i>Ricardo Rivero Ortega</i>	
70.1.19º .....	918
<i>Anabelén Casares Marcos</i>	
70.1.20º .....	933
<i>Carlos Fajardo Casajús</i>	
7.1.21º .....	941
<i>José Carlos Laguna de Paz</i>	
70.1.22º .....	942
<i>Pedro T. Nevado-Batalla Moreno</i>	
70.1.23º .....	947
<i>Pedro T. Nevado-Batalla Moreno</i>	
70.1.24º .....	953
<i>Bernard-Frank Macera</i>	
70.1.25º .....	956
<i>Cristina Arenas García-Pumarino</i>	
70.1.26º .....	963
<i>F. Javier Melgosa Arcos</i>	
70.1.27º .....	969
<i>José María de la Cuesta Sáenz</i>	
70.1.28º .....	973
<i>Ignacio Sagarra Renedo</i>	
70.1.29º .....	982
<i>Luis Vaquero Gómez</i>	
70.1.30º .....	986
<i>Óscar Sánchez Muñoz</i>	
70.1.31º .....	993
<i>María Pardo Álvarez</i>	

<b>70.1.32º</b> .....	1006
<i>Raquel de Román Pérez</i>	
<b>70.1.33º</b> .....	1011
<i>Julián Espartero Casado y M<sup>a</sup> Josefa García Cirac</i>	
<b>70.1.34º</b> .....	1030
<i>Teresa Carrancho Herrero</i>	
<b>70.1.35º</b> .....	1039
<i>Isabel Caro-Patón Carmona</i>	
<b>70.1.36º</b> .....	1045
<i>Rafael Guerra Posadas</i>	
<b>70.1.37<sup>a</sup></b> .....	1048
<i>M<sup>a</sup> Aránzazu Moretón Toquero</i>	
<b>70.2.</b> .....	1048
<i>José Manuel Díaz Lema</i>	
<b>70.3.</b> .....	1049
<i>José Manuel Díaz Lema</i>	
<b>Artículo 71. Competencias de desarrollo normativo y de ejecución</b> .....	1051
<b>71.1.</b> .....	1052
<i>José Manuel Díaz Lema</i>	
<b>71.1.1º</b> .....	1055
<i>Mercedes Fuertes López</i>	
<b>71.1.2º</b> .....	1057
<i>Juan Fernando Durán Alba</i>	
<b>71.1.3º</b> .....	1060
<i>Noemí Serrano Argüello</i>	
<b>71.1.4º</b> .....	1082
<i>Ignacio Sáez Hidalgo</i>	

<b>71.1.5º</b> .....	1089
<i>Elena Vicente Domingo</i>	
<b>71.1.6º</b> .....	1096
<i>Anabelén Casares Marcos</i>	
<b>71.1.7º</b> .....	1112
<i>Isabel Caro-Patón Carmona</i>	
<b>71.1.8º</b> .....	1119
<i>José María Caballero Lozano</i>	
<b>71.1.9º</b> .....	1125
<i>Javier Antonio Arce Esteras</i>	
<b>71.1.10º</b> .....	1137
<i>Bernard-Frank Macera</i>	
<b>71.1.11º</b> .....	1150
<i>Pedro T. Nevado-Batalla Moreno</i>	
<b>71.1.12º</b> .....	1154
<i>José Carlos Laguna de Paz</i>	
<b>71.1.13º</b> .....	1165
<i>José María de la Cuesta Sáenz</i>	
<b>71.1.14º</b> .....	1171
<i>José María de la Cuesta Sáenz</i>	
<b>71.1.15º</b> .....	1174
<i>Juan María Bilbao Ubillos</i>	
<b>71.1.16º</b> .....	1181
<i>Rafael Guerra Posadas</i>	
<b>71.1.17º</b> .....	1191
<i>Teresa Carrancho Herrero</i>	
<b>71.2.</b> .....	1199
<i>José Manuel Díaz Lema</i>	

<b>Artículo 72. Competencias sobre seguridad pública. Cuerpo de Policía de Castilla y León</b> .....	1202
<i>Rafael Guerra Posadas</i>	
<b>Artículo 73. Competencias sobre educación</b> .....	1214
<i>Alberto Gómez Barahona</i>	
<b>Artículo 74. Competencias sobre sanidad</b> .....	1226
<i>Susana Perandones Peidró</i>	
<b>Artículo 75. Competencias sobre la Cuenca del Duero y las aguas de la Comunidad</b> .....	1237
<i>José Luis Martínez López-Muñiz</i>	
<b>Artículo 76. Competencias de ejecución</b> .....	1264
<b>76.</b> .....	1265
<i>José Manuel Díaz Lema</i>	
<b>76.1º</b> .....	1269
<i>Susana Rodríguez Escanciano</i>	
<b>76.2º</b> .....	1290
<i>Susana Rodríguez Escanciano</i>	
<b>76.3º</b> .....	1304
<i>Carlos Fajardo Casajús</i>	
<b>76.4º</b> .....	1306
<i>María Pardo Álvarez</i>	
<b>76.5º</b> .....	1309
<i>Cristina Arenas García-Pumarino</i>	
<b>76.6º</b> .....	1316
<i>Ricardo Rivero Ortega</i>	
<b>76.7º</b> .....	1317
<i>Susana Perandones Peidró</i>	
<b>76.8º</b> .....	1318
<i>Pedro T. Nevado-Batalla Moreno</i>	

<b>76.9º</b> .....	1322
<i>Raquel de Román Pérez</i>	
<b>76.10º</b> .....	1328
<i>Ana María Company Vázquez</i>	
<b>76.11º</b> .....	1331
<i>Ricardo Rivero Ortega</i>	
<b>76.12º</b> .....	1332
<i>Ana María Company Vázquez</i>	
<b>76.13º</b> .....	1336
<i>Rafael Guerra Posadas</i>	
<b>76.14º</b> .....	1340
<i>Julia González Macías</i>	
<b>76.15º</b> .....	1344
<i>José Carlos Laguna de Paz</i>	
<b>Artículo 77. Asunción de nuevas competencias</b> .....	1353
<i>José Manuel Díaz Lema</i>	

## TÍTULO VI

### ECONOMÍA Y HACIENDA

#### CAPÍTULO I

#### ECONOMÍA

<b>Artículo 78. Principios de política económica</b> .....	1357
<i>Ricardo Rivero Ortega</i>	
<b>Artículo 79. Sector público</b> .....	1362
<i>Ricardo Rivero Ortega</i>	
<b>Artículo 80. Instituciones de crédito y ahorro</b> .....	1367
<i>Ricardo Rivero Ortega</i>	

<b>Artículo 81. Consejo Económico y Social .....</b>	<b>1371</b>
<i>Ricardo Rivero Ortega</i>	

## CAPÍTULO II

### HACIENDA

<b>Artículo 82. Principios de la Hacienda de la Comunidad .....</b>	<b>1374</b>
<i>J. Agustín Manzano Mozo</i>	

<b>Artículo 83. Relaciones de la Hacienda de la Comunidad con la Hacienda del Estado .....</b>	<b>1381</b>
<i>J. Agustín Manzano Mozo</i>	

<b>Artículo 84. Recursos financieros .....</b>	<b>1396</b>
<i>J. Agustín Manzano Mozo</i>	

<b>Artículo 85. Otros recursos .....</b>	<b>1404</b>
<i>J. Agustín Manzano Mozo</i>	

<b>Artículo 86. Organización y competencias de la Hacienda de la Comunidad .....</b>	<b>1407</b>
<i>J. Agustín Manzano Mozo</i>	

<b>Artículo 87. Deuda Pública y crédito .....</b>	<b>1417</b>
<i>J. Agustín Manzano Mozo</i>	

<b>Artículo 88. Patrimonio .....</b>	<b>1423</b>
<i>Alejandro Herrero Prieto</i>	

<b>Artículo 89. Presupuestos .....</b>	<b>1429</b>
<i>Alejandro Herrero Prieto</i>	

<b>Artículo 90. Consejo de Cuentas .....</b>	<b>1437</b>
<i>Luis E. Delgado del Rincón</i>	

## TÍTULO VII

### REFORMA DEL ESTATUTO

<b>Artículo 91. Procedimiento .....</b>	<b>1453</b>
<i>Carlos Ortega Santiago</i>	

<b>Disposición Adicional primera. Tributos cedidos .....</b>	1467
<i>J. Agustín Manzano Mozo</i>	
<b>Disposición Adicional segunda. Convergencia interior .....</b>	1475
<i>J. Agustín Manzano Mozo</i>	
<b>Disposición Adicional tercera. Medios de comunicación públicos .....</b>	1478
<i>José Carlos Laguna de Paz</i>	
<b>Disposición Transitoria primera. Comisión Mixta .....</b>	1491
<i>Santiago A. Bello Paredes</i>	
<b>Disposición Transitoria segunda. Aplicación transitoria de la legislación estatal .....</b>	1497
<i>Javier Fernández Costales</i>	
<b>Disposición Transitoria tercera. Segregación de enclaves .....</b>	1500
<i>Juan María Bilbao Ubillos</i>	
<b>Disposición Derogatoria .....</b>	1509
<i>Javier Fernández Costales</i>	
<b>Disposición Final .....</b>	1511
<i>Javier Fernández Costales</i>	

## CAPÍTULO V

## GARANTÍAS DE LOS DERECHOS Y PRINCIPIOS ESTATUTARIOS

**Artículo 17. Garantías normativas y judiciales\***

1. *Los derechos reconocidos en el Capítulo II de este Título vinculan a todos los poderes públicos de la Comunidad de Castilla y León y, de acuerdo a la naturaleza de cada derecho, también a los particulares, y son exigibles en sede judicial bajo las condiciones legalmente establecidas. Los derechos deben interpretarse y aplicarse del modo más favorable para su plena efectividad.*

2. *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.*

3. *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.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ¿DERECHOS FUNDAMENTALES O ESTATUTARIOS?—III. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS DERECHOS ESTATUTARIOS: REGULACIÓN, GARANTÍAS Y ALCANCE.—IV. LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CASTILLA Y LEÓN).

**I. INTRODUCCIÓN**

La Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León ha introducido en nuestra norma institucional básica un título dedicado a los *Derechos y principios rectores*, derechos y principios que se especifican en los capítulos II (arts. 11 a 14) y IV (art. 16), respectivamente. La garantía de los derechos y principios estatutarios es el objeto del Capítulo V del Título I del Estatuto (arts. 17 y 18), que sigue muy de cerca la estela del Capítulo IV (De las garantías de las libertades y derechos fundamentales) del Título I (De los derechos y deberes fundamentales) de la Constitución española. En efecto, mientras que el art. 18 EACyL regula la figura del Procurador del Común, protección institucional de los derechos estatutarios, el art. 54 CE hace lo propio con el Defensor del Pueblo. Las similitudes son mucho más

\* Francisco Javier MATÍA PORTILLA. Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid.

evidentes si se compara el tenor literal empleado en los arts. 53 CE y 17 EACyL.

Sería un error, sin embargo, que nos limitáramos a trasladar aquí un resumen de algunos de los magníficos trabajos que se han ocupado del art. 53 CE<sup>1</sup> y de las importantes cuestiones allí tratadas, que tienen como trasfondo el de la propia categoría dogmática de derecho fundamental. Y no solamente porque este trabajo carecería de toda originalidad, sino porque, y esto es lo fundamental, es harto posible que dos normas idénticas que se encuentran en diferentes normas (la Constitución y un Estatuto de Autonomía) merezcan, por este mismo dato, una consideración distinta. Este hecho diferencial (la distinta naturaleza de la norma que recoge el precepto reseñado) nos obligará a matizar algunas de las ideas contenidas en dichas aportaciones. También deberemos tener presente la escasa pero muy relevante jurisprudencia constitucional recaída en esta materia.

## II. ¿DERECHOS FUNDAMENTALES O ESTATUTARIOS?

Para responder al interrogante que se suscita, será preciso adelantar un concepto instrumental y subjetivo de derecho fundamental. Como es bien sabido, se han manejado diversas nociones de derecho fundamental, atendiendo bien a un criterio sistemático (serían derechos fundamentales los recogidos en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero de la Constitución española) o bien a un criterio procesal (aquellos que cuenten con la garantía del amparo). A nuestro juicio, que no desarrollaremos en este lugar, los derechos fundamentales son aquellas normas constitucionales que recogen derechos subjetivos en favor de determinados sujetos y que obligan, cuando menos, a los poderes públicos. Son expresión del poder constituyente que, en la misma norma, configura un poder dividido y pone en manos de algunos individuos una libertad que limita el poder público que acaba de configurar. Es en este sentido en el que se ha dicho, de forma gráfica, que los derechos fundamentales son, en alguna medida, normas competenciales<sup>2</sup>, que establecen un margen lícito de actuación en manos de los particulares que debe ser respetado por el Estado.

Podría añadirse (es lógica consecuencia de lo ya señalado) que los derechos fundamentales son determinados por el poder constituyente, condicionando con su existencia el ejercicio de todos los poderes consti-

(1) Destacaremos, por su especial valía, los trabajos de Ignacio DE OTTO (*Derechos fundamentales y Constitución*, Civitas, Madrid, 1988), Javier JIMÉNEZ CAMPO (*Derechos fundamentales: conceptos y garantías*, Trotta, Madrid, 1999) y Manuel MEDINA GUERRERO (*La vinculación negativa del legislador a los de-*

*rechos fundamentales*, McGraw-Hill, Madrid, 1996).

(2) SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José, «Algunas cuestiones básicas de la teoría de los derechos fundamentales», *Revista de Estudios Políticos*, 71 (1991), p. 88.

tuidos. Aunque muchos derechos fundamentales precisan de la existencia de leyes que los desarrollen y que los hagan ejercitables (así, por ejemplo, todos los derechos de configuración legal o los de contenido prestacional), el legislador está obligado en todo caso a respetar su contenido esencial.

Si se comparten estas ideas se podrá ya realizar una primera afirmación: los derechos contenidos en el Estatuto no pueden ser considerados, en puridad, derechos fundamentales. Son producto de un cualificado autor (legislador estatuyente), pero no del poder constituyente. Y por esa razón pueden ser reformulados o suprimidos por la misma autoridad que los estableció. Dicho con otras palabras, no establecen una limitación que se imponga a todos los poderes constituidos.

Afirmar que los derechos recogidos en el Estatuto no son derechos fundamentales (tesis que se ha visto confirmada en la reciente STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 16) no supone negar la importancia práctica que presentan los derechos recogidos en el Título I del Estatuto. Es, precisamente, el art. 17 EACyL el que permite realizar una construcción dogmática de tales derechos que denominaremos, a partir de ahora, derechos estatutarios. Optamos, así, por emplear la terminología contenida en el Capítulo V del que forma parte el precepto en examen, pero lo hacemos persuadidos del acierto de dicha expresión.

Estaríamos en presencia de un derecho estatutario cuando una norma contenida en un Estatuto de autonomía confiere un derecho subjetivo a los individuos frente a los poderes públicos. Por contenerse dicha previsión en un Estatuto de Autonomía, debe ser respetada por todos los poderes públicos (especialmente por el legislador territorial) vinculados por la norma estatutaria.

Ambos requisitos son expresamente citados por el art. 17 EACyL. De un lado, el mentado precepto dispone que los derechos estatutarios «son exigibles en sede judicial» (ap. 1). De otro, se afirma que su regulación esencial «debe realizarse por ley de las Cortes de Castilla y León» (ap. 2). Podría pensarse que dichas características de los derechos estatutarios son novedosas, y que traen causa del nuevo Estatuto que nos hemos dado, pero si se reflexiona con más detenimiento, se concluirá que la cuestión no es tan evidente.

Examinemos, por un momento, la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, que recoge la primera versión de nuestro Estatuto de Autonomía. En su art. 11.1 podía leerse que «Los miembros de las Cortes de Castilla y León [...] serán elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto». En virtud de tal precepto, los ciudadanos de Castilla y León, como los pertenecientes a otras Comunidades Autónomas, contamos con el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones autonómicas, derecho que se imbrica, a su vez, con lógica naturalidad, en el

recogido en los dos apartados del art. 23 CE. Aunque el derecho de participación política tiene un reconocimiento constitucional, nuestro concreto derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones autonómicas viene reconocido por los distintos Estatutos de Autonomía. Si se comparte este dato, se podrá afirmar que los Estatutos de Autonomía pueden, contener, al menos, algunos derechos subjetivos.

No ha sido éste, sin embargo, el parecer expresado por el Tribunal Constitucional. En la STC 247/2007, de 12 de diciembre<sup>3</sup>, ha afirmado, en lo que ahora interesa, que el «derecho enunciado carecerá de justicia-bilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos, al integrarse por dicho legislador las prescripciones constitucionales que han de ser necesariamente salvaguardadas (arts. 81.1 y 149.1 CE)». Y es que, «cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada» (FJ 15).

No es éste momento para reiterar nuestra discrepancia con la posición del Tribunal<sup>4</sup>. Nuestra misión ahora es comentar el alcance del art. 17 EACyL y es, precisamente, desde esta perspectiva desde la que debemos evidenciar que lo señalado por el Alto Tribunal en la citada Sentencia 247/2007 no puede ser fácilmente trasladado a los derechos recogidos en el Estatuto de Castilla y León, dado que éstos, indudablemente, «son exigibles en sede judicial bajo las condiciones legalmente establecidas» (art. 17.1 EACyL). El Pleno del Tribunal Constitucional desconoció la voluntad expresada por el estatuyente valenciano, al convertir en principio rector lo que manifiestamente se había redactado como si de un derecho fundamental se tratara. Sin embargo, tras la lectura de los FF JJ 16 y 17 de la STC 31/2010, de 28 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por noventa y nueve diputados contra diversos preceptos de la LO 6/2006, por la que se aprueba la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la cuestión no resulta tan evidente. Aunque el Pleno reitera que los únicos derechos fundamentales son los

(3) La Sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón contra el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (en adelante, EACV), por el que se da nueva redacción a su art. 17.1. Esta resolución ha sido analizada en profundidad por Germán FERNÁNDEZ FARRERES [*¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico? (Comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre,*

*sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*), Thomson, Madrid, 2008] y el autor de estas líneas («¿Un Estatuto paraconstitucional? Consenso, nación histórica y declaración de derechos», *Revista Jurídica de Castilla y León* 17 [2009], pp. 13-66).

(4) Ya expresada en el artículo citado. También se cuestiona en dicho trabajo si un Estatuto de Autonomía puede recoger cualquier tipo de derecho subjetivo en favor de los ciudadanos.

recogidos en la Constitución española, entendiendo que la mayor parte de derechos recogidos en el Estatuto, ya se hayan redactado como derechos o como principios rectores, son, en realidad, mandatos dirigidos a los poderes públicos (FJ 16), no cuestiona materialmente el alcance del art. 38.2 EACat, preguntándose cómo es posible articular la defensa judicial de unos derechos que, según el propio Tribunal, no lo son<sup>5</sup>.

En todo caso, a la vista del examen de nuestro propio Estatuto, podemos concluir que nuestro Estatuto incluye derechos estatutarios, que pueden ser invocados en sede judicial y cuya regulación esencial puede ser concretada mediante Ley autonómica.

### III. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS DERECHOS ESTATUTARIOS: REGULACIÓN, GARANTÍAS Y ALCANCE

Aunque el art. 17 EACyL reproduce el contenido del art. 53 CE, resulta evidente que su alcance se ve mediatizado por diversas razones. En primer lugar, porque los derechos estatutarios no son asimilables, por los motivos antedichos, a los derechos fundamentales. En segundo lugar, porque los derechos estatutarios presuponen la previa existencia (anterior, como resulta obvio, a la propia existencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de las Instituciones del Estado central) de los derechos fundamentales. En tercer lugar, porque algunos derechos estatutarios pueden incidir en competencias que se encuentren atribuidas al Estado central.

Así, por ejemplo, la prohibición de «cualquier discriminación de género u orientación sexual, ya sea directa o indirecta» (art. 14.1 EACyL) puede deducirse, sin mayor complejidad, del art. 14 CE, y, como resulta obvio, todos los poderes públicos se encuentran vinculados a tal fin por la propia Constitución (arts. 9.1 y 53 CE). Dicho precepto no incorpora ningún mandato novedoso, ni altera el sistema competencial existente entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

El art. 17.2 EACyL incorpora una reserva de Ley autonómica en lo que atañe a la «regulación esencial» de los derechos estatutarios. Podría pensarse que dicha regulación no hace sino reiterar la reserva de Ley contenida en el art. 53.1 CE, pero lo cierto es que la conexión de muchos de los derechos estatutarios con las políticas públicas Castilla y León (ver, por ejemplo, los derechos de las personas mayores o de aquellas que se encuentran en situación de dependencia, recogidos en los apartados 5 y 7 del art. 13 EACyL) obligará a que materias que, hasta ahora venían reguladas por normas reglamentarias, deban apoyarse en un texto legal

(5) En efecto, el Pleno del Tribunal únicamente se cuestiona si el art. 38.2 CE vulnera la competencia estatal exclusiva en materia de legislación procesal (art.

149.1.6 CE), entendiendo, finalmente, que no incurre en dicha tacha (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 27).

(texto legal que, por su objeto, no pasará de recoger algunos contenidos principales). En efecto, no resulta operativo ni razonable que las distintas iniciativas administrativas encaminadas a lograr la plena integración de las personas mayores, los dependientes, u otros colectivos sociales deban ser enteramente reguladas por Ley.

Siendo imprescindible la intervención de las Cortes de Castilla y León para desarrollar estos derechos, por exigirlo así el art. 17.2 EACyL, los límites de esta regulación vendrán marcados por el respeto del contenido esencial de los derechos fundamentales (art. 53.1 CE) (cfr. STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 17) y del propio alcance que tengan los derechos estatutarios (arts. 11 a 14 EACyL). De rebasarse por el legislador autonómico dichos límites, tales excesos podrán ser controlados por el Tribunal Constitucional, a iniciativa de determinados sujetos políticos (recurso de inconstitucionalidad) o de algún órgano judicial que tenga que aplicar un precepto legal que considere incompatible con las normas constitucionales o estatutarias que recojan derechos subjetivos (cuestión de inconstitucionalidad).

El Estatuto de Autonomía incluye un mandato, dirigido a los aplicadores del Derecho, cuando afirma que los derechos estatutarios «deben interpretarse y aplicarse del modo más favorable para su plena efectividad» (ap. 1 *in fine*). Dicho mandato no aporta nada nuevo a la conocida jurisprudencia constitucional que patrocina la máxima eficacia de los derechos fundamentales (cfr. STC 93/1984, de 16 de octubre, entre otras muchas), aunque esta cláusula, inscrita en el principio *favor libertatis*, pueda tener un menor grado de eficacia cuando se invoca en relación con derechos prestacionales.

Los derechos favorecen a los sujetos previstos, en cada caso, por las propias disposiciones estatutarias (ya sea a cualquier persona física –así, por ejemplo, arts. 13, aps. 1 ó 6, y 14 EACyL– o a los ciudadanos de Castilla y León –art. 11 EACyL, entre otros–). Es oportuno hacer notar que el art. 10 EACyL afirma que los derechos reconocidos a los ciudadanos de Castilla y León se extenderán a los extranjeros «con vecindad administrativa en la Comunidad en los términos que establezcan las leyes que los desarrollen», valiéndose de una fórmula cercana a la empleada en el art. 11.1 CE.

Los derechos estatutarios vinculan, en primer lugar, «a todos los poderes públicos de la Comunidad de Castilla y León». Esta expresión puede ser más compleja de interpretar de lo que parece a primera vista. Resulta evidente que los derechos estatutarios vinculan a las autoridades autonómicas (incluido, como ya se ha hecho notar, al legislador territorial). Sin embargo, y a pesar de que autorizadas voces entienden que

aquí se agota la vinculación de los citados derechos<sup>6</sup>, es posible cuestionarse si también obligan, y en qué medida, a las restantes autoridades públicas que ejercen sus competencias dentro del territorio de la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, el legislador estatuyente ha optado, de forma inteligente, por eludir el clásico problema dogmático de la eficacia horizontal de los derechos (*Drittwirkung*), afirmando, sin ambages, que los derechos estatutarios vinculan, «de acuerdo a la naturaleza de cada derecho», a los particulares. Por tal motivo, puede afirmarse que los derechos estatutarios tendrán eficacia horizontal siempre que la misma sea compatible con la naturaleza del derecho mismo. Esto no ocurrirá, por ejemplo, con los derechos prestacionales, que, por motivos obvios, solamente obligan a las autoridades públicas (y, dentro de éstas, más concretamente, a las que poseen la competencia para regular las materias o para ejecutar las competencias concernidas –sanidad, consumo, servicios sociales, etc.–).

En todo caso, para determinar la naturaleza de cada una de las normas recogidas en el Capítulo II del Título I EACyL será preciso tomar en consideración su tenor literal, puesto que es posible que no toda disposición recogida en dicho apartado regule un derecho subjetivo. De ser así, deberemos concluir que tal disposición no reconoce un derecho estatutario.

#### IV. LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CASTILLA Y LEÓN

Es evidente que tales principios se inspiran, en su naturaleza, alcance y extensión, en los principios rectores de la política social y económica enumerados en el Capítulo III del Título I CE. Unos y otros informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Por otra parte, solamente son exigibles ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que determinen las normas que los desarrollen.

Estamos en presencia de normas estatutarias que fijan fines que los poderes públicos autonómicos deben perseguir, fines que no pueden ser desconocidos por éstos. Eso quiere decir que una norma autonómica que desconozca manifiestamente uno de esos fines, podrá ser declarada inválida. En la medida en que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León forma parte del bloque de constitucionalidad, una Ley de las Cortes de Castilla y León cuyo contenido sea incompatible con los fines fijados por la norma estatutaria podrá ser declarada inconstitucional.

(6) Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco M., «Sí, pueden (declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)», *Revista*

*Española de Derecho Constitucional*, 79 (2007), pp. 33 y ss.

Por otra parte, es claro que un principio rector no es exigible ante los Tribunales. En este sentido, la fórmula empleada en nuestro Estatuto es más correcta que la contenida en el art. 53.3 CE, puesto que una cosa es que no se pueda exigir el respeto de un principio rector (por no constituir un derecho subjetivo), y otra, bien distinta, es que al hilo de otra pretensión no se pueda alegar, entre otras normas, aquellas que recogen principios estatutarios.

Debemos insistir en este dato: los principios rectores no reconocen derecho subjetivo alguno, sino que incorporan mandatos al legislador, compromisos públicos. El legislador competente, ya sea estatal o autonómico, podrá asumir dichos compromisos y, en su caso, regular los derechos subjetivos que considere oportuno. Es evidente que, en esta hipótesis, no estaremos ante derechos fundamentales (en el plano estatal) o estatutarios (en el autonómico), sino ante derechos legales. Será, en efecto, la Ley la que establezca y delimite los derechos subjetivos que permitan favorecer los principios rectores. Si es muy relevante la actuación del legislador para regular el contenido de los derechos fundamentales (preexistentes a su labor), resulta trascendental para desarrollar los principios rectores, porque es quien puede decidir qué derechos subjetivos regula y delimitar su alcance y contenido.

Sin embargo, estos principios surtirán efectos jurídicos en la medida en que informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Javier JIMÉNEZ CAMPO hace ver que el hecho de que se refiera el art. 53.3 CE a la legislación *positiva* pretende insistir en «la mera función orientativa e interpretativa que se atribuye a los principios rectores, incapaces, por tanto, de aportar la norma de decisión del caso litigioso»<sup>7</sup>, y dicha reflexión es enteramente aplicable al art. 17.3 EACyL.

En todo caso, la función integradora del concreto principio rector dependerá, en buena medida, del tenor literal empleado para su determinación. Así, por ejemplo, el principio rector por el que se reconoce el derecho de los ciudadanos a recibir una información plural y veraz (art. 16.22 EACyL) alude, en realidad, a un derecho fundamental [art. 20.1.d) EACyL]. ¿Cómo interpretar entonces el precepto estatutario desde la perspectiva de los principios rectores? Pues bien, parece que éste se recoge en su apartado final, cuando dispone que, «en sus relaciones con los medios de comunicación, los poderes públicos de la Comunidad respetarán los principios de transparencia y objetividad». Menor intensidad normativa presenta el objetivo de asegurar la prestación de unos servicios públicos de calidad (art. 16.1 EACyL), porque introduce un concepto indeterminado (¿qué es la calidad de un servicio público? ¿cómo puede medirse?) y porque no hay un derecho fundamental vincu-

(7) «Comentario al art. 53 CE», en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar, *Comentarios a la Cons-*

*titución Española*, vol. IV, Edersa, Madrid, 1996, p. 520.

lado con este principio rector (aunque pueda conectarse con el art. 12 EACyL, que regula el derecho a una buena administración).

Del examen realizado en estas líneas puede deducirse que, en contra de lo sostenido por el Tribunal Constitucional en la STC 247/2007, el régimen jurídico de los derechos estatutarios es muy distinto al de los principios rectores relacionados con las políticas públicas de Castilla y León. Aunque esta cuestión podría haber sido abordada por el Tribunal Constitucional en la reciente STC 31/2010, de 28 de junio, ha quedado, sin embargo, imprejuizada, por lo que no es descartable que se suscite en el futuro.

### Artículo 18. El Procurador del Común\*

*1. El Procurador del Común es el Alto Comisionado de las Cortes de Castilla y León, designado por éstas, que actúa con independencia para la protección y defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos y de los derechos y principios reconocidos en el presente Estatuto frente a la Administración de la Comunidad, la de sus entes locales y la de los diferentes organismos que de éstas dependan.*

*2. Una ley de las Cortes de Castilla y León regulará las competencias, organización y funcionamiento de esta institución.*

*3. El Procurador del Común colaborará y coordinará sus funciones con las del Defensor del Pueblo en los términos de la legislación aplicable.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PROCURADOR DEL COMÚN Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS CASTELLANOS Y LEONESES.—III. COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN EN EL EJERCICIO DE FUNCIONES ENTRE EL DEFENSOR DEL PUEBLO Y EL PROCURADOR DEL COMÚN.—IV. ALGUNOS CARACTERES DE LA REGULACIÓN DEL PROCURADOR DEL COMÚN POR LA LEY 2/1994, DE 9 DE MARZO.

## I. INTRODUCCIÓN

El Procurador del Común se crea en la Comunidad Autónoma de Castilla y León mediante la Ley 2/1994, de 9 de marzo (LPCCyL), siguiendo la tendencia de otras Comunidades Autónomas que años antes habían introducido en sus ordenamientos jurídicos un órgano similar al Defensor del Pueblo estatal. A esta institución del Estado se refiere el art. 54 de la Constitución española (CE), cuyo desarrollo se llevó a cabo

\* Luis E. DELGADO DEL RINCÓN. Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Burgos.