

IP 6/07

Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de  
transferencia de determinadas competencias entre la  
Comunidad Autónoma y las Entidades Locales de Castilla  
y León

Fecha de aprobación:  
Pleno 22 de febrero de 2007



## **Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de Transferencia de determinadas competencias de la Administración de la Comunidad de Castilla y León a las Corporaciones Locales**

Con fecha 17 de enero de 2007 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla y León, solicitud de informe previo sobre el Anteproyecto reseñado, realizado por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León. Al Anteproyecto de Ley se acompaña la documentación utilizada para su elaboración.

Debido a que el expediente de solicitud aparecía incompleto, al no constar el Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León, se suspendió el procedimiento hasta el 8 de febrero de 2007, fecha en la que, completado el expediente, se continuó con el procedimiento en el plazo legalmente establecido.

Procede tramitar el Informe por el procedimiento de urgencia previsto en el artículo 36 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES, al haberse alegado razones de urgencia en el oficio de solicitud de Informe que completa el expediente.

El Pleno del CES en su reunión de 28 de junio de 2006, acordó que, con independencia de la utilización del trámite de urgencia, cuando así se le solicitara, se convocaría a la Comisión de Trabajo que correspondiera para que debatiera en profundidad la norma que se informa, con carácter previo a la emisión de su Informe.

Así, la Comisión de Inversiones e Infraestructuras se reunió el 12 de febrero de 2007, para elaborar el Informe Previo que remitió a la Comisión Permanente. No obstante, debido a que la aprobación de este Informe no fue por mayoría en el seno de la Comisión Permanente, existiendo una propuesta alternativa referida concretamente al contenido del art. 18.1. del Anteproyecto, realizada por los Consejeros de UGT, la Comisión Permanente decidió por unanimidad someter el Borrador de Informe al siguiente Pleno (al no existir dilatación del plazo previsto para



este trámite), permitiendo así la aportación de todos los Consejeros a la redacción final del Informe.

El Pleno del Consejo Económico y Social de Castilla y León celebrado en la ciudad de Ávila, el 22 de febrero de 2007, aprobó por mayoría este Informe, con el voto en contra de los Consejeros de Unión de Consumidores de Castilla y León, Unión General de Trabajadores de Castilla y León y Unión de Pequeños Agricultores de Castilla y León y la abstención del Consejero de Cooperativas y Sociedad Laborales, formulando UGT voto particular al que se adhieren UCE y UPA. Este voto particular se adjunta como Anexo a este Informe.

## **I.- Antecedentes**

### **a) Europeos**

- La Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, aprobada por la Comisión Permanente de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, define el alcance de la autonomía local y reconoce la capacidad de las Entidades Locales para gestionar los asuntos públicos desde una mayor proximidad a los ciudadanos. Esta Carta recoge el principio de subsidiariedad.

### **b) Estatales**

- La Constitución española, en su art. 103.1 recoge el principio de descentralización y en el art. 137 se reconoce a municipios y provincias autonomía para la gestión de sus intereses.
- El Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, de julio de 2005, elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas, sirvió para poner en marcha un proceso de debate sobre el reconocimiento de la autonomía local.



- La Ley de Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985, reconoce expresamente la autonomía local de municipios y provincias y su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses.

#### c) De Castilla y León

- El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por L.O. 4/1983, de 25 de febrero, modificado posteriormente en 1989, 1992 y 1999, contiene una previsión descentralizadora dentro del Capítulo IV, dedicado a la organización territorio, y, en concreto, en sus arts. 15, 26.1 y, sobre todo en el 26.3.
- La Ley 1/1998, de 4 de julio, de Régimen Local de Castilla y León, prevé la transferencia y delegación de funciones y competencias desde la Comunidad Autónoma a las Entidades Locales, en sus arts. 83 y siguientes.
- El Decreto 48/2002, de 27 de marzo, por el que se crea la Comisión de Coordinación y Desarrollo del Pacto Local de Castilla y León.
- El Convenio Marco de Colaboración, de 4 de abril de 2003, suscrito por la Comunidad de Castilla y León y el Consejo Comarcal del Bierzo, para la descentralización a favor de la Comarca del Bierzo.
- El Pacto Local, alcanzado por Acuerdo de 3 de noviembre de 2005, entre la Junta de Castilla y León y las Entidades Locales a través de la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León.
- Son numerosas las normas de atribución competencial que han venido otorgando competencias concretas en sectores muy diversos (residuos, patrimonio, infancia, comercio, transporte, etc).

#### d) Situación en otras Comunidades Autónomas

- Comunidad Autónoma de Madrid: es la única que cuenta con Ley para el Desarrollo de Pacto Local, Ley 3/2003, de 11 de marzo.



- Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha: está pendiente de la reforma de su Estatuto de Autonomía para alcanzar un Pacto Local.
- Comunidad Autónoma de Galicia: existe un Acuerdo sobre el contenido del Pacto Local de 2005. Por convenio de 20 de enero de 2006, se estableció un Pacto Local en dicha Comunidad.
- Comunidad Autónoma de Valencia: disponen de un Pacto Local de 2004, y en 2005 elaboraron un Anteproyecto de Ley de Régimen Local y por D. 87/2005 se crea una Comisión Interdepartamental para el desarrollo de la “segunda descentralización”.
- Comunidad Autónoma de Cantabria: se inició la tramitación de un Proyecto de Ley para el desarrollo del Pacto Local, que decayó por cambio de legislatura en el Parlamento autonómico.

## **II.- Observaciones Generales**

### **A) Previas**

**Primera.-** Hasta llegar al Anteproyecto sobre el que se informa ha tenido lugar un largo y complejo proceso negociador.

En un Estado con tres niveles de Administración Pública, dotado cada uno de ellos con personalidad jurídica propia, el papel que juegan las relaciones interadministrativas es determinante.

La mayoría de las veces las relaciones de colaboración y conflicto entre los centros de poder se refieren a la cuestión competencial.

Completada la primera fase de descentralización, iniciada en 1993 y culminada en 1996, con los Acuerdos entre Gobierno, Federación Española de Municipios y



Provincias y Partidos Políticos, por los que se tomaron decisiones de traspaso de competencias nacionales a las Corporaciones Locales, restaba una segunda descentralización referida al traspaso competencial desde las Comunidades Autónomas a los Entes Locales.

Por lo que a Castilla y León se refiere, en 2001 la Junta presentó a la Federación Regional de Municipios y Provincias y a los partidos políticos de implantación regional, un documento-marco para la consecución de un Acuerdo Político de Pacto Local en Castilla y León.

El 17 de octubre de 2002, el Gobierno Regional formuló una propuesta de acuerdo para la negociación del Pacto Local, sobre la que trabajó una Comisión Mixta Tripartita creada al efecto en 2003, en cuyo seno se llevaron a cabo numerosas reuniones entre los años 2003 y 2004.

Fruto de estos trabajos sería el Acuerdo definitivo de Pacto Local de Castilla y León aprobado por el Gobierno Regional el 3 de noviembre de 2005, sometido posteriormente al acuerdo plenario de los Ayuntamientos con más de 1.000 habitantes y las Diputaciones Provinciales, habiéndose alcanzado finalmente un 99% de Entidades Locales adheridas (en datos de la FRMP). No obstante, han sido firmantes del Pacto la totalidad de las Entidades Locales a las que se refiere el Anteproyecto que se informa.

La situación del mapa municipal de Castilla y León ha sido puesta de manifiesto en numerosos informes del CES, por lo que no cabe insistir más en el presente Informe sobre el excesivo número de Entidades Locales, su dispersión territorial, el gran número de asentamientos de población independientes, el envejecimiento demográfico, la mínima dotación de servicios con que cuentan algunos pequeños municipios, etc.



El panorama no resulta el más adecuado para que muchos de los municipios de nuestra Comunidad, sobre todos los más pequeños y de base rural, puedan cumplir con las prestaciones de servicios y funciones que tienen encomendadas.

El Pacto Local apuesta por reforzar institucionalmente la provincia, potenciar los consorcios y las mancomunidades y recoger regímenes municipales especiales.

**Segunda.-** El Pacto Local alcanzado, pretende ser un acuerdo político por el que lograr, a través de la negociación y del consenso, un nuevo marco de relaciones que deviene obligado por imperativo constitucional.

Dado que la Administración que transfiere es una, y las destinatarias son muchas y muy diferentes, así como también lo son las competencias y funciones objeto de transferencia, se hace necesario contar con un instrumento de actuación que, a través de la negociación en el seno de las comisiones mixtas, establezca las bases para ultimar el desarrollo constitucional en materia de autonomía local. Ese instrumento es el Pacto Local para el periodo 2005-2011 en Castilla y León.

El Pacto se formaliza en un documento con dos partes bien diferenciadas. En primer lugar, un Acuerdo Político, que consta de una parte expositiva y cuatro acuerdos, que guardan relación con el objeto y contenido, con la naturaleza del Pacto, con la lealtad de los sujetos intervinientes y con la posibilidad de que el contenido del Pacto pueda ser integrado en otro acuerdo, pacto o medida más amplia.

En segundo lugar, y formando parte del mismo, el Pacto incluye una Addenda, en la que sobre cuatro ejes (refuerzo competencial, cooperación institucional, vertebración administrativa y cooperación económica) articula catorce medidas y veintinueve actuaciones concretas.

Este Pacto pretende crear un nuevo marco de relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales de Castilla y León, y por eso el documento se



presenta como un todo indivisible, para asegurar que se aplique el mismo marco a todos los Entes Locales interesados.

Este extremo ha sido objeto de críticas en el sentido de considerar que se presenta como un contrato de adhesión en el que se excluye la capacidad negociadora de los Entes Locales, máxime cuando quienes lo suscriben deben aceptar que *“las Entidades Locales adheridas al Pacto entienden que el Acuerdo culmina temporalmente las aspiraciones de Municipios y Provincias, sin que puedan reivindicar mejoras o modificaciones, salvo que sean fruto de nuevas condiciones normativas”*.

No obstante, ha de reconocerse que la adhesión ha sido de prácticamente la totalidad de los Municipios y Provincias de la Comunidad.

## **B) Al Anteproyecto**

### **Primera.- Características de la norma.**

El Anteproyecto que se informa es una norma obligada con este rango, en cuanto que el art. 86.1 de la Ley 1/1998, de Régimen Local de Castilla y León, así lo indica y, por otra parte ha de hacerse en cumplimiento del acuerdo adoptado en el Pacto Local, que devendrá al final en una ejecución de un proceso de traspaso competencial de la Comunidad a los Entes Locales.

Las transferencias competenciales son materia que goza de “reserva de ley”. En este sentido el art. 26.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León dice: *“La Comunidad Autónoma mediante Ley aprobada por mayoría absoluta podrá transferir facultades correspondientes a materias de su competencia a las Diputaciones y a otras Corporaciones Locales que puedan asegurar su ejercicio”*.

Por su parte, la Ley 1/1998, de 4 de julio, de Régimen Local de Castilla y León ya había previsto en su art. 86: *“La transferencia de la titularidad de funciones a las*





*Entidades Locales deberá realizarse por ley, que indicará los medios personales y materiales que conlleve”.*

El Anteproyecto que se informa no puede ser una Ley reguladora del régimen general de las transferencias entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales, teniendo en cuenta lo previsto en la Ley de Bases de Régimen Local, ni pretender crear un marco definitivo competencial (realmente no lo hace); sino que se refiere exclusivamente a la transferencia de las competencias acordadas en el Pacto Local que aparecen recogidas en el artículo 8 del Anteproyecto, así como a las funciones a que hace referencia los artículos 9 a 13 del mismo.

El Anteproyecto se refiere también a los medios personales, materiales y financieros adscrito a las mencionadas competencias y funciones.

La norma es de las primeras autonómicas en acometer el proceso de descentralización; sólo existe un precedente, en la Ley 3/2003, de 11 de marzo, para el desarrollo del pacto local en la Comunidad de Madrid.

Se trata además de la primera norma que en Castilla y León plantea efectivamente el proceso de descentralización hacia el mundo local, aunque podría entenderse como precedente (no bajo las mismas bases), lo que estableció la Disposición Adicional Tercera de la Ley 2/1995, de 6 de abril, por la que se creó la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.

#### **Segunda.- Principios y estructura.**

El Anteproyecto enmarca su regulación en unos principios generales, tales como la capacidad de gestión, la eficacia, la eficiencia y la suficiencia.

Junto a estos principios, expresamente recogidos en el art. 2, ha de citarse el principio de subsidiaridad, citado en la exposición de motivos, que introdujo la Carta Europea de Autonomía Local (a la que se adhirió España) y que implica una mayor



simplificación de la organización administrativa, en aras de alcanzar una administración mejor dimensionada, acercando la misma al ciudadano a través del nivel que le es más próximo, el local.

El Anteproyecto consta de una exposición de motivos y veinte artículos, divididos en tres títulos, ocho disposiciones adicionales, dos transitorias y tres finales, así como de un Anexo en el que se recogen los centros e instalaciones de la Comunidad Autónoma objetos del traspaso a las Entidades Locales correspondientes.

Si atendemos a la rúbrica de los Títulos, vemos que el contenido recogido en ellos se refiere a determinar el objeto y ámbito de aplicación, a fijar las reglas que rigen las transferencias, a delimitar las transferencias y concretar a los destinatarios, a recoger la dotación de medios personales, materiales y financieros que conllevan las transferencias, estableciendo criterios de valoración y condiciones a tener en cuenta en el caso del personal afectado (funcionario o laboral) y a la revisión anual de los traspasos.

### **Tercera.-** *Consulta y audiencia.*

El Anteproyecto ha sido ampliamente consultado, y se recogieron numerosas alegaciones en el trámite de audiencia. Las aportaciones que en este trámite se hicieron por los organismos y organizaciones consultadas han servido para enriquecer el Anteproyecto pues en su mayor parte fueron incorporadas al mismo.

Uno de los temas controvertidos en el trámite de audiencia parece haber sido la cuestión de la exclusión de los municipios de menos de 5.000 hab. (lo que supone dejar fuera, al menos directamente, a la mayoría de los municipios de Castilla y León).

Al margen de los posibles puntos de vista al respecto, el hecho cierto es que el debate está cerrado por los términos en que se alcanzó el Acuerdo del Pacto Local, por la Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León (en su art. 84) y por el Estatuto de Autonomía, que en su art. 26.3 exige a las Diputaciones y otras



Corporaciones Locales destinatarias de las transferencias “*que puedan asegurar su eficaz ejercicio*”.

### III.- Observaciones Particulares

**Primera.-** El hecho de que el Anteproyecto incluya unos principios generales de la transferencia (art.2) y unas reglas de aplicación a las mismas (art.3), así como el contar con órganos de seguimiento (art.4) y, recoger obligaciones de las entidades locales (art.5), sirve para dotar a esta norma de una regulación procedimental adecuada a su objeto.

**Segunda.-** El objeto del Anteproyecto (art. 1) se limita a “*la transferencia, entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales de Castilla y León indicadas en el art. 7 de esta Ley, de las competencias previstas en el Pacto Local de Castilla y León, suscrito por la Junta de Castilla y León mediante Acuerdo de 3 de noviembre de 2005 ..., así como la determinación del régimen general del traspaso de medios personales, materiales y financieros adscritos a las mismas*”.

Es evidente que así como la transferencia de competencias necesita una Ley, las delegaciones operan por Decreto (arts. 86 y 92 L.R.L. de Castilla y León), por lo que el Anteproyecto opta, a nuestro juicio con razón, por regular sólo la “*transferencia de competencias*” sin hacer alusión a la “*delegación de competencias*” que será objeto de un Decreto posterior.

Con ello se cumplimenta parcialmente el refuerzo competencial previsto en el acuerdo que significa el Pacto Local, y se ejecuta en sus propios términos lo dispuesto en el art. 86 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León.

**Tercera.-** El Anteproyecto delimita las materias y competencias que transfiere (art. 8), así como las funciones concretas de cada una de estas materias y competencias



(art 9 al 13), ello sin perjuicio de la posibilidad ulterior de que la Comunidad Autónoma pueda reservarse el ejercicio de determinadas funciones sobre las competencias que se transfieren, tema al que parece referirse el art. 3.d).

Estos paquetes de transferencias no agotan todos los casos en los que existen posibilidades de asumir competencias por los Entes Locales, pero parecen ser, básicamente, las que se recogen en el Pacto Local, aunque ciertamente difieren alguna de las denominaciones, e incluso podríamos decir que en materias tales como “*Servicios sociales*” y “*Medio Ambiente*” se “matiza” algo la redacción.

Sin embargo, en el art. 3 referido a “*Reglas sobre la transferencia de competencias*”, los apartados d) y e) hacen alusión al concepto de “*funciones*”, frente a lo indicado en los apartados anteriores del mismo artículo, que se refieren sólo a “*competencias*” lo que pudiera generar alguna confusión en la interpretación adecuada de ambos conceptos; algo que también podría suceder con la alusión al “*control*” propugnado en el apartado e) de este mismo art. 3.

**Cuarta.-** Respecto a los destinatarios de las transferencias aludidas, en el Anteproyecto (art. 7) se refiere a “*las Diputaciones Provinciales*” y a “*los municipios con una población superior a 5.000 habitantes*”, especificando algunas peculiaridades para ambos supuestos.

El CES considera que en el art. 7 debería existir homogeneidad de términos, ya que las referencias a Diputaciones Provinciales y a Municipios son conceptos heterogéneos, aún teniendo en cuenta que así lo enuncia el art. 84 de la Ley del Régimen Local de Castilla y León.

El CES estima que podrían también hacerse transferencias y delegaciones a favor de otros entes contenidos en el citado art. 84, como son, municipios a que se refiere el art. 79 de la Ley del Régimen Local de Castilla y León, siempre que tengan capacidad



de gestión, comarcas que se constituyan, mancomunidades, comunidades de villa y tierra y áreas metropolitanas.

**Quinta.-** Los artículos 9, 11 y 12 del Anteproyecto, tratan sobre las funciones que son transferidas en cada una de las materias.

Para facilitar la lectura e interpretación de la norma, el CES considera que sería oportuno sustituir esos artículos por un único artículo con la siguiente redacción: *“En relación con la competencia sobre campamentos juveniles y centros de juventud; centros de día para personas mayores y los comedores sociales; instalaciones deportivas, todas de carácter público, las entidades locales desarrollarán las funciones que se determinen el decreto de traspaso de medios, debiendo guardar la debida coherencia en su tenor con las siguientes previstas en el Pacto Local de Castilla y León:*

- a) La puesta en marcha y mantenimiento de las instalaciones*
- b) La gestión de las instalaciones y de los servicios inherentes a estos.*
- c) La programación de actividades”.*

En el art. 12 del Anteproyecto no se mencionan los *“centros deportivos de alto rendimiento”*, dado que tampoco se excluye a estos centros, resulta conveniente especificar si se verán afectados por la transferencia que se regula.

En el art. 13 se hace referencia al concepto *“riberas estimadas”*, concepto que convendría aclarar para facilitar la interpretación de la norma que ahora se informa, sobre todo teniendo en cuenta que este concepto aparece en legislación normativa excesivamente antigua, en concreto la Ley de 18 de octubre de 1941 (sobre repoblación forestal de las riberas de ríos y arroyos), BOE del 16 de diciembre y Decreto 82/1988, de 5 de mayo, (BOCyL del 10), que regula la participación de los Ayuntamientos y Entidades Locales Menores en las masas arbóreas, creadas en las *“riberas estimadas”*, Decreto este dictado por la Junta de Castilla y León tras las transferencias recibidas por el Real Decreto 1504/1984, de 8 de febrero.



**Sexta.-** El Anteproyecto que se informa dedica su Título II (*“Traspaso de medios y revisión”*) a proveer a las Entidades Locales destinatarias de transferencias, de los medios afectados al ejercicio de las competencias que se les traspase.

El art. 26.3 del Estatuto de Autonomía obliga a prever el correspondiente traspaso de medios personales, financieros y materiales, en los casos de transferencia de facultades y de delegación de funciones.

El Pacto Local lo contempla a través del reconocimiento del principio de suficiencia económica y, más claramente, al recoger en las actuaciones a la medida de descentralización que las transferencias conllevarán, allá donde existan, el traspaso de los medios personales y materiales necesarios para el desempeño de las nuevas competencias.

A los efectos de la dotación de medios a traspasar, el art. 14.1 del Anteproyecto hace referencia al *“Anexo”* donde *“se recogen los centros e instalaciones de la Comunidad Autónoma que serán traspasados al estar ubicados en el ámbito territorial de las entidades locales correspondientes”*, aunque habría que entender que debería haberse incluido asimismo los *“medios personales”* objeto de las posibles transferencias de competencias, cosa que no hace el Anexo.

Parece evidente que en el futuro Decreto sí se incluirán esos *“medios personales”*; pero si bien es cierto que esta obligación es derivada de lo que la Ley de Régimen Local de Castilla y León expresa en su art. 86.2 y 3.c), también es cierto que la Ley citada, al hablar del traspaso de todo tipo de medios, indica expresamente *“salvo lo que disponga la propia Ley de transferencias”* (art. 86.2), por lo que podemos deducir que hubiera sido posible la inclusión de estos medios personales en el Anexo.

El art. 14.2 del Anteproyecto indica que la transferencia *“se realizará previa negociación y acuerdo en las correspondientes Comisiones mixtas”*, integradas por la



Administración de la Comunidad y cada entidad local afectada, y en las condiciones previstas en el Pacto Local.

**Séptima.-** El art. 15 del Anteproyecto se refiere a la valoración de los servicios traspasados, calculada sobre el coste efectivo de los mismos.

Este sistema no deja en las solas manos de la Administración transferente la decisión sobre el valor de estos medios, sino que se alcanza por acuerdo de ambas administraciones en el seno de las *Comisiones Mixtas*, siendo esta fórmula más adecuada al carácter paritario que quiere darse en esta norma a las partes interesadas.

**Octava.-** El Anteproyecto establece en los arts. 16 y 17 y en la Disposición Adicional Sexta, garantías para el personal funcionario y el personal laboral de la Comunidad de Castilla y León, afectado por estos procedimientos de transferencias a las Entidades Locales.

Estas garantías estaban ya previstas en el Pacto Local y, en concreto, la posibilidad de retorno a la Junta de Castilla y León de los trabajadores afectados está recogida en las normas vigentes para el personal funcionario y laboral de la Comunidad.

En todo caso es evidente que, cualquiera que sean los derechos de este personal transferido en aplicación de las disposiciones propias de la Administración Local de destino, la regulación que de su situación y derechos ha de deducirse de la Ley cuyo Anteproyecto se informa, y tendrá que respetar exactamente lo dispuesto no sólo en la Disposición Adicional Novena de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, sino también lo que indica la Disposición Adicional Decimotercera de la Ley de Función Pública de Castilla y León y la Disposición Adicional Quinta del Convenio Colectivo para el personal laboral.



Respecto al contenido de estos artículos (16 y 17), y refiriéndonos tanto al personal funcionario como al laboral, el CES entiende que las verdaderas garantías de respeto a su situación administrativa se darían si se establecieran (cosa que proponemos) las adecuadas consultas previas a este personal, con anterioridad a la efectividad del traspaso.

**Novena.-** En cuanto al personal laboral de la Administración de Castilla y León afectado por un procedimiento de transferencia (art. 17), el CES entiende que resulta insuficiente la redacción del citado artículo, por lo que sería necesario redactarlo en los mismos términos que el caso de los funcionarios públicos en cuanto a la garantía de sus derechos, y específicamente, respecto a que se respete su derecho a participar en los concursos, sin limitación temporal alguna y mantener, en cómputo global, los conceptos retributivos que tengan reconocidos desde su pertenencia a la Administración Autonómica, además de sus posibles mejoras.

Asimismo, en los términos anteriormente expuestos, sería necesario que se redactara la Disposición Adicional Octava del Anteproyecto que se informa, dado que hace referencia también a medios personales.

**Décima.-** En el art. 20 del Anteproyecto se contempla la revisión anual de los traspasos, a partir de un proyecto de revisión que deberá presentarse a través de la Consejería correspondiente, con el ajuste de la valoración del coste de servicios y medios a las previsiones de la política económica general (presupuestaria).

Otro supuesto en el que procede la revisión, es el recogido en el art. 18.2, como excepción a la gestión directa de los centros transferidos a las Entidades Locales, en cuyo caso el propio artículo se remite al procedimiento del art. 20.

**Undécima.-** Especial importancia en el Anteproyecto tienen las Disposiciones Adicionales, en las que:





- Se fijan criterios de interpretación, como es el caso de la Primera y Segunda en relación a las cifras de población.
- Se establece como plazo para la constitución de las *Comisiones Mixtas* el final del año 2008. Asimismo se establece el plazo para la efectividad de los traspasos, que deberá ser el 1º de julio o el 1º de enero siguientes a la publicación de los correspondientes Decretos de traspaso tras los oportunos acuerdos.
- Se establece, con carácter excepcional, la mejora de los recursos personales con un tope del 15% de los costes directos por este concepto.
- Condiciona la valoración de algunos traspasos (Centros de Día para personas mayores) a las previsiones impuestas por la Ley 39/2006 de 14 de diciembre de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.
- Se recogen también dos supuestos en los que se plantean la posible integración de centros sanitarios o docentes públicos en la red correspondiente de la Administración de la Comunidad, en situaciones previstas por las leyes 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y Ley 1/1993 de Ordenación Sanitaria, en el primer caso y por aplicación de la L.O. 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en el segundo caso, con alusiones al posible destino del personal de estos centros.

#### **IV.- Conclusiones y Recomendaciones**

**Primera.-** El CES valora positivamente la posición del Ejecutivo autonómico de asumir el compromiso de otorgar mayor descentralización a favor de los Entes Locales.

La respuesta a una larga aspiración municipalista que supone el Acuerdo del Pacto Local, requería el instrumento normativo preciso para transformar los buenos propósitos en hechos.



El CES comparte la filosofía de este proceso descentralizador, que en definitiva significa el reconocimiento a las provincias y municipios de la autonomía para la gestión de sus intereses y la aproximación al ciudadano que supone acercar la gestión administrativa al nivel local, tal y como recoge la Constitución española a sus arts. 103.1 y 137.

Las razones que asistieron a la primera descentralización del Estado a favor de los Entes Locales, son las mismas que pueden aplicarse a esta segunda.

**Segunda.-** Es justo reconocer el esfuerzo descentralizador que significa esta Ley en cuanto plasma los principios y compromisos adquiridos en el Pacto Local, porque supone una enorme complejidad para la Comunidad Autónoma y para la práctica totalidad de municipios, en materias competenciales muy diversas, tales como la nivelación de servicios, la cooperación institucional, la vertebración administrativa, la cooperación económica, etc.

Teniendo en cuenta que el desarrollo de esta Ley que se informa, en aplicación del Pacto Local, supone de hecho un auténtico reto de coordinación, el CES considera que sería conveniente para la mayor eficacia de la misma, determinar un proceso y un calendario de trabajo más concreto en la implantación efectiva de este texto legal.

**Tercera.-** Es indudable el avance logrado por el sólo hecho de contar con un documento como el Pacto Local, que culmina una aspiración democrática largamente reclamada por los municipios.

Sin embargo no debemos olvidar que se trata realmente de llevar a la práctica lo dispuesto en el Anteproyecto, en aplicación de lo suscrito en el Pacto Local y, más aún de lo que disponía ya la Ley de Régimen Local de Castilla y León, existiendo un abanico de posibilidades que habrán de irse concretando a través de la negociación individualizada (Comisiones Mixtas, etc).



Considera el CES que incluso contando con un desarrollo adecuado de las posibilidades del Anteproyecto, aún están lejos las Administraciones Locales de situarse en comparación institucional con la Administración Autonómica, y debería seguirse avanzando en el futuro, como prevé el propio Pacto Local, en la integración de su contenido en acuerdos, pactos o medidas legislativas más amplias.

**Cuarta.-** Buscando que la descentralización obedezca de forma más clara a un proceso de reconocimiento de la autonomía local y pueda aparecer con el mayor rango normativo, el CES considera acertada la actual redacción del Capítulo II del Título III del texto aprobado por las Cortes Regionales en su propuesta de reforma del vigente Estatuto de Autonomía de Castilla y León, al recoger en él, expresamente como principio, que *“la Comunidad de Castilla y León impulsará la autonomía local”*, así como la alusión que en la reforma se hace (art. 49) a la transferencia y delegación de competencias por ley de Cortes a favor de los *“ayuntamientos, diputaciones y otros entes locales que puedan asegurar su eficaz ejercicio, en aquellas materias que sean susceptibles de ello”*.

**Quinta.-** En relación con lo manifestado en la Observación Particular Tercera, considera el CES que el texto debería precisar la delimitación entre *“competencias”* y *“funciones”*, *“en las que exista un interés público autonómico”*, para no convertir en ambigua la posible interpretación de una Ley proclamada para ser concreta, sin confundir *“inspección”* con *“control”* (art. 3).

**Sexta.-** Respecto a lo que se indica en la Observación Particular Cuarta, y aún siendo cierto que lo que recoge el art. 7 del Anteproyecto es conforme con lo dispuesto en el art. 84 de la Ley 1/1998 de Régimen Local de la Comunidad de Castilla y León, es también cierto que el Pacto Local añade textualmente, en la Medida I.1 (descentralización) de la Addenda, que *“No obstante, cuando los Municipios con una población entre 1001 y 5.000 habitantes de cada una de las correspondientes Provincias puedan ser legalmente receptores de esa descentralización, y se*



*consideren con capacidad para gestionar las competencias, materias y funciones transferidas o delegadas, y así se lo participen a las correspondientes Diputaciones Provinciales, éstas podrán acordar solicitar a la Comunidad Autónoma la descentralización a favor de la generalidad de los Municipios comprendidos en el citado tramo poblacional”.*

El CES considera que este texto, que evidentemente no ha sido tenido en cuenta en el Anteproyecto que se informa, pudiera generar expectativas para los mencionados Municipios difícilmente realizables, al ser dudoso en qué supuestos pueden ser legalmente receptores de alguna descentralización, a no ser que se operara una modificación de la Ley de Régimen Local de Castilla y León.

**Séptima.-** El art. 18 del Anteproyecto se refiere a la *“gestión de los centros traspasados”*. El CES entiende que, de acuerdo con el contenido del Pacto Local, las Entidades Locales destinatarias han de comprometerse *“a mantener la gestión pública y directa de los centros traspasados”*.

Por tanto, la única razón que puede explicar el cambio de este modelo de gestión, deberá ser la que el propio Pacto Local incluye literal y expresamente, que se refiere a aquellos casos en que *“las Entidades Locales deban mantener una fórmula uniforme de gestión para todos los centros de su titularidad que presten el mismo servicio”*.

Sólo explicando en qué condiciones han de mantenerse fórmulas de gestión uniforme se podría aceptar la excepcionalidad contemplada en el Anteproyecto.

Por ello, y para garantizar en su totalidad que cualquier decisión en este campo pueda afectar derechos de servidores públicos, el CES propone que al final del párrafo contenido en el art. 18.1 del texto se incluya la siguiente frase: *“..., garantizando en todo caso el derecho de este personal transferido a mantener su relación laboral con la Entidad Local destinataria de la transferencia”*.



**Octava.-** El Anteproyecto que se informa desarrolla alguno de los aspectos previstos en el Pacto Local.

El CES considera por tanto, que la opción de gobierno no debería limitarse al supuesto que ahora se contempla, sino que deberá continuarse con la descentralización propugnada, a través de la técnica jurídica de la delegación, mediante la aprobación con celeridad del correspondiente Decreto por el que se deleguen las competencias y funciones incluidas en el Pacto Local, Decreto que deberá ser informado en su momento por esta Institución con carácter preceptivo.

**Novena.-** El CES cree oportuno llamar la atención de que hay por delante una tarea de dar impulso al desarrollo y aplicación de una parte de la Ley de Régimen Local de Castilla y León (y de su posible modificación) que, al menos, ha de materializarse en el refuerzo institucional de la provincia, en la potenciación de los “consorcios” y “mancomunidades”, así como en un mayor desarrollo de otras figuras presentes en la variada legislación al respecto, como por ejemplo las comarcas, los regímenes municipales especiales, el desarrollo de los municipios singulares (histórico-artísticos, mineros, etc), e incluso de nuevas figuras que aparecen en el Pacto Local.

**Décima.-** Cuando el Proyecto de Ley de Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de nuestra Comunidad sea aprobado como ley efectiva, y cuando el Pacto Local desarrolle sus potencialidades, más allá de la aprobación de este Anteproyecto de Ley, la Comunidad podrá contar con elementos de vertebración del territorio imprescindibles, pero que el CES considera en todo caso insuficientes, mientras no se desarrolle una completa ordenación del territorio, para afrontar un desarrollo equilibrado de todas nuestras provincias, que pueda ir acortando las diferencias de comportamiento que en tantos ámbitos ha ido detectando este Consejo.



**Undécima.-** Lo importante para el CES es garantizar a todos los ciudadanos, con independencia de donde vivan, el acceso a servicios públicos, la participación en la vida política, cultural y social en parecidas condiciones, de modo que no sean posibles las diferencias entre ellos en lo que a sus relaciones con las Administraciones Públicas se refiere, ya se trate del ámbito estatal, autonómico o local.

Ávila 22 de febrero de 2007

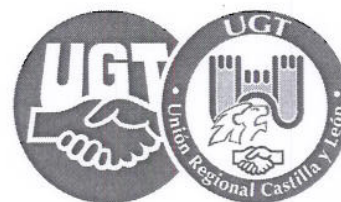
El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández

Anexo: Se adjunta Voto Particular suscrito por la Unión General de Trabajadores de Castilla y León (UGT), la Unión de Consumidores de Castilla y León (UCE), y la Unión de Pequeños Agricultores de Castilla y León (UPA).



## **VOTO PARTICULAR QUE PRESENTA UGT AL INFORME PREVIO DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSFERENCIAS DE COMPETENCIAS A CORPORACIONES LOCALES**

El voto particular que se presenta al Informe Previo del Anteproyecto de Ley de Transferencias de competencias a Entidades Locales es debido al contenido del artículo 18 sobre "*Gestión de centros traspasados*", el cual, según los términos actuales permite que con carácter excepcional los servicios traspasados ( educación, servicios sociales, juventud,,...etc) desde la Administración Autonómica a las entidades locales pueden desarrollarse mediante otro tipo de gestión que no sea la pública.

En este sentido, UGT y con objeto de cerrar cualquier posibilidad de gestión de los servicios públicos por la iniciativa privada, ha solicitado mediante voto particular a la **Conclusión y Recomendación SÉPTIMA del Informe Previo** que hace referencia al artículo 18 del Anteproyecto de Ley que mantenga la siguiente redacción "*Las Entidades Locales beneficiarias deberán mantener la gestión pública y directa de los centros traspasados* ", eliminando el contenido del resto del articulado con el objeto de suprimir cualquier elemento de excepcionalidad en el proceso de transferencias de centros a las entidades locales.

Para UGT, el anteproyecto de Ley en su artículo 18, brinda una oportunidad única y excepcional para blindar la naturaleza de los servicios públicos susceptibles de transferencias desde la Administración Autonómica a las Corporaciones Locales y garantizar su inmunidad ante cualquier tentativa de otro tipo de gestión que no sea la pública.

El voto particular que presenta UGT ante el Pleno del Consejo Económico y Social responde a principios fundamentales contemplados en sus Resoluciones Congresuales en los términos que se detallan a continuación:

### **1.- Gestión de servicios públicos**

Es importante destacar que los servicios que pueden ser objeto de transferencia según el citado anteproyecto de ley son servicios que en la actualidad son gestionados por la Junta de Castilla y León de forma directa y consiguientemente pública. (Educación, Servicios Sociales, ...etc)

Que si estos servicios son transferidos a las entidades locales, proceso que en ningún momento es obligatorio sino siempre con carácter voluntario, estos deben de garantizar la gestión directa y pública.

Ya que si las entidades locales no están en condiciones por el motivo que sea a mantener dicha gestión pública y directa, es preferible que no se realice dicha transferencia o si se ha realizado sean devueltos los servicios a la Junta de Castilla y León, por ser está más conforme con los principios generales recogidos en el artículo 2 del citado anteproyecto: capacidad de gestión, eficacia, eficiencia y suficiencia

## 2.- Los Servicios Públicos una obligación irrenunciable de los Estados Democráticos

Para UGT los servicios públicos constituyen una característica de las sociedades democráticas europeas como parte fundamental del Estado del Bienestar y del modelo social europeo y aseguran un desarrollo social más homogéneo y equilibrado.

UGT Castilla y León, en sintonía con el sindicalismo europeo, sigue otorgando una especial importancia a los servicios públicos como exponentes de solidaridad y expresión del interés general. Considera que la garantía de igualdad de acceso a unos servicios públicos constituye una de las obligaciones irrenunciables que los Estados democráticos deben propiciar desde un sector público fuerte y estratégico. Por ello rechazamos las privatizaciones generalizadas y unilaterales de los servicios, que debilitan la calidad de vida y vulneran la cohesión social producen pérdidas de garantías de universalidad por una inadecuada regulación; encareciéndose, por otro lado el coste del servicio y las posibles tasas al objeto de cubrir el beneficio empresarial.

## 3.-Defensa de los Empleados Públicos

UGT entiende que la mejor forma de defender los derechos y los intereses de los empleados públicos de los servicios públicos que pueden ser susceptibles de transferencia es la de garantizar que el artículo 18 del anteproyecto contemple como única la gestión pública y directa de los servicios y cierre completamente la puerta a otro tipo de gestión que no sea esta.


UGT parte de base que la razón de ser de los empleados públicos es la desarrollar su trabajo en los servicios públicos.



Oscar Mario Lobo San Juan  
Consejero del CES por UGT Castilla y León



PERDOMO PRIETO



M. LUISA PÉREZ SAN GERARDO