

# **LOS PROBLEMAS DE LA ESTRUCTURA MUNICIPAL DE CASTILLA Y LEÓN: INSTRUMENTOS Y SOLUCIONES DE LA NUEVA LEY DE REGIMEN LOCAL**

**Dr. Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ**  
**Prof. Titular de Derecho Administrativo.**  
**Facultad de Derecho. Universidad de Salamanca.**

## **I) INTRODUCCIÓN.-**

La situación de la estructura municipal de Castilla y León se caracteriza, en la actualidad, por el gran número de municipios existentes, su dispersión geográfica y su escaso tamaño poblacional. A ello hay que añadir la tendencia, hoy consolidada, a aumentar progresivamente las funciones y servicios obligatorios a prestar por los municipios, como Administraciones Públicas territoriales.

Siendo consciente de esta desalentadora situación, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, de acuerdo con sus competencias estatutarias, ha elaborado la Ley 1/1988, de 4 de Junio, de Régimen Local de Castilla y León (BOCL nº 109, de 11 de Junio), después de algunos intentos anteriores, con la finalidad de regular el régimen jurídico de la Administración Local, incluyendo algunas soluciones para paliar la problemática anterior.

## **II) LOS PROBLEMAS DE LA ESTRUCTURA MUNICIPAL DE CASTILLA Y LEÓN**

### **A) EL PROBLEMÁTICO NÚMERO DE MUNICIPIOS.-**

Sobre los 8.097 municipios con que cuenta España, la Comunidad de Castilla y León integra por 2.247 municipio, ocupando el primer puesto de todas la Comunidades Autónomas, (seguida, a bastante distancia, por Cataluña, con 944, y Castilla-La Mancha, con 915 municipios); para una extensión de 93.773 Km).

Pero además de tener un elevado número de municipios, Castilla y León tiene el mayor número de municipios muy pequeños de España:

- 1953 municipios tienen menos de 1000 habitantes, de los que 1639 tienen menos de 500 habitantes.
- 2.199 municipios tienen menos de 5.000 habitantes.

- Únicamente 48 municipios tienen más de 5.000 habitantes, de los que 14 superan los 20.000 habitantes.
- Exclusivamente 4 municipios superan los 100.000 habitantes (Valladolid, Salamanca, Burgos y León).

Por provincias, Burgos, con 371 municipios, y Salamanca, con 362 municipios ocupan los primeros lugares en Castilla y León, seguida, con Avila y Zamora, con 248 municipios respectivamente, teniendo la mayoría de éstos municipios menos de 1000 habitantes.

Esta preocupante situación está claramente consolidada ya que, prácticamente, no ha variado desde 1981, aunque haya oscilado el número total de municipios algún año.

## B) LOS PROBLEMAS POBLACIONALES.-

Castilla y León, además, tiene una población dispersa, en general; si bien su mayoría se concentra en los 48 municipios con más de 5000 habitantes: sobre los 2.508.496 habitantes totales, en estos municipios residen 1.513.239 personas, residiendo 787.428 habitantes en los 4 municipios con más de 100.000 censados. Por el contrario, en los 1953 municipios menores de 1000 habitantes, únicamente residen 541.495 personas, y en los 2199 menores de 5.000 censados residen 993.267 habitantes.

Además, hay que tener que, según datos del Instituto Nacional de Estadística, la población castellano-leonesa cayó entre 1986 y 1996 en 73.831 habitantes, pasando de 2.582.327 en 1986 a 2.508.496 en 1996, perdiendo un 2'86% de población, cuando el número de habitantes del país creció un 3'11%. Por provincias, la mayor pérdida poblacional, en este mismo período, le corresponde a Avila, Zamora, Palencia y Soria, en función de su propio censo, aunque la pérdida de población es general. Esta pérdida generalizada de población se debe a causas económicas (emigración de jóvenes por causas laborales) y al crecimiento vegetativo negativo de la población regional, teniendo en cuenta el preocupante envejecimiento de los castellano-leoneses (y que tales jubilados viven en más del 50% en municipios rurales menores de 2000 habitantes).

Por tanto, a pesar de haber disminuido drásticamente la población rural de Castilla y León ( del 60% en 1960 se ha pasado al 30% en 1996) ésta sigue repartida en un número de municipios similar, con lo que es clave el progresivo deterioro poblacional de éstos municipios. Es decir, los desequilibrios proceden del excesivo número de municipios pequeños.

En conclusión, Castilla y León se encuentra en la actualidad con dos tendencias: la existencia de muchos municipios con escasa población, por un lado, y una fuerte concentración de la población en municipios mayores de 10.000 habitantes, por otro lado, siendo ésta última muy acusada en los últimos años y con perspectivas, de consolidarse. Además, la pérdida general de población debe ser resaltada por sus consecuencias en

relación a ayudas financieras estatales y en relación con la prestación de servicios públicos.

### C) EL AUMENTO DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS MUNICIPALES.-

A los problemas anteriores hay que añadir (aunque con carácter general, y eso sólo referido a Castilla y León) el aumento progresivo de las funciones y obligaciones de los municipios, previstas en el ordenamiento jurídico, aplicable a todos ellos, sin distinción de su situación real.

En la actualidad, el art. 26 de la Ley de Bases de Régimen Local, de 1985, define los servicios mínimos que han de prestarse por los municipios, según su población; servicios que constituyen verdaderas competencias municipales. Además, tales servicios pueden ser exigidos por los vecinos (en base al art. 18-LBRL, como esgrime la STS de 25-Abril-1989, AR.3233, si bien los tribunales no siempre lo hayan aceptado).

El gran número de municipios existente, su dispersión geográfica, su escasa población y su clara regresión económica, junto a la disminución y envejecimiento de la población traen consigo que tales municipios ( pues, éstos núcleos de población conservan la condición de municipios) no puedan, en la práctica, prestar y cumplir sus obligaciones legales y servicios mínimos, es decir, no puedan autogobernar sus propios intereses (tal como expresa con claridad la Exposición de Motivos de la Ley de Régimen Local de Castilla y León).

### **III) LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN SOBRE RÉGIMEN LOCAL**

De acuerdo con lo previsto en la Constitución, el art. 27 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (Ley Orgánica 4/1983, de 25 de Febrero, BOE del 2 de Marzo) señala que, en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que ella misma establezca, le corresponde a la Comunidad “el desarrollo y la ejecución” de la legislación estatal sobre “alteraciones de términos municipales y las que correspondan a la Administración del Estado sobre corporaciones locales cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local”, correspondiéndole, además, a Castilla y León la potestad reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva, incluida la inspección.

Teniendo en cuenta la Disposición Adicional 1ª LBRL, en una interpretación algo forzada, podemos señalar que Castilla y León podría intervenir legislativamente en materia de régimen local, en el marco de la legislación básica del Estado.

En base a lo previsto en el Estatuto original, la Comunidad Autónoma aprobará el Decreto sobre Mancomunidades Municipales, de 1984, y la Ley de Relaciones de la

Comunidad Autónoma y las Entidades Locales, de 1986, como normas más sobresalientes.

La Ley Orgánica 9/1992, de 23 de Diciembre (BOE del 24), de Transferencias de Competencias a las CC.AA. de segundo grado, no se refiere a las Administraciones Locales, pues se había aceptado que éstas CC.AA. pudiesen intervenir legislativamente tanto en materia de alteración de términos municipales como en relación a las entidades infra y supramunicipales.

La reforma del Estatuto de Castilla y León, prevista en los Pactos Autonómicos de 1992, y llevada a cabo por Ley Orgánica 11/1994, de 24 de Marzo (BOE del 25), continúa con la misma redacción del art. 27-6º del EACL, sin solucionar los problemas interpretativos señalados (cuestión que p. ej., si despejó la L.O. 1/1994, de 25 de Marzo, BOE del 25, modificando el E.A. de Asturias, al incluir el “régimen local” entre las materias de su competencia de desarrollo legislativo).

La propuesta de reforma del Estatuto de Castilla y León, iniciada por las Cortes Regionales en diciembre de 1997 (B.O. Cortes de Castilla y León, nº 178, de 3 de Diciembre de 1997) y en discusión en las Cortes Generales actualmente, ha solucionado esta cuestión al incluir el “régimen local” entre las materias objeto de competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la normativa estatal, por parte de la Comunidad Autónoma.

Además, hay que señalar que esta propuesta de reforma permite la regulación general de las comarcas y se reserva a una ley autonómica la regulación de las entidades locales menores, las mancomunidades y otras formas de agrupación de municipios.

#### **IV) LA NORMATIVA AUTONÓMICA ANTERIOR A LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL DE CASTILLA Y LEÓN**

En base a las competencias prevista en el Estatuto de Autonomía originario, en la forma que hemos analizado, la Comunidad Autónoma reguló algunos instrumentos para paliar los problemas derivados de la estructura municipal, entre otras finalidades. Así, tempranamente, Castilla y León inicia en 1984 una política, que se ha consolidado actualmente, de apoyo decidido a las Mancomunidades, mediante el Decreto 110/84, de 27 de Septiembre, sobre Fomento de Mancomunidades Municipales (BOCL del 1 de octubre).

Este Decreto, con problemas jurídicos importantes, señalados por el Consejo de Estado para el proyecto, regula más cuestiones que las relativas a su fomento, y algunas de forma poco adecuada (así, no se incluyen las potestades y prerrogativas de las mancomunidades, la aprobación de los estatutos “choca” con la LBRL; se regulaba la expulsión de los municipios, cuestión que se rectificó por Decreto 134/1984, de 21-

Diciembre, BOCL 2-enero-1985, etc.). Entre las medidas de fomento, el Decreto 110/1984 incluye la asistencia técnica y jurídica a las mancomunidades, así como la ayuda económica regional (que básicamente se ha plasmado en el Decreto 57/90, de 5 de Abril, BOCL del 10, regulador de la Gestión del Fondo de Cooperación Local, según lo previsto en la Ley 6/1986).

No obstante sus problemas jurídicos, este decreto ha servido para consolidar una importante política de mancomunidades municipales por parte de la Junta de Castilla y León, que se ha plasmado al pasar de 5 mancomunidades en 1984 a las 205 actuales (según datos oficiales de la Junta a 23 de julio de 1998), que agrupan a más de 1.700 municipios), y en importantes ayudas económicas, que continúan en la actualidad.

Posteriormente, en segundo lugar, aunque sin mucha relación con los problemas planteados, se aprobó la Ley 6/1986, de 6 de Junio, de Relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y las Entidades Locales (BOCL 11 de Junio).

La Ley regula, básicamente, las transferencias y delegaciones de funciones y competencias de la Comunidad Autónoma en favor de Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes, así como el Fondo de Cooperación Local, que se desarrolló por el Decreto 57/90, y las disposiciones orgánicas correspondientes.

Finalmente, y después de un gran debate, y no sin vacilaciones, la Comunidad Autónoma (teniendo en cuenta la gran limitación que constituye la previsión, en el EACL, art. 19-3º, de leyes específicas para la creación de comarcas) procedió a crear la Comarca de El Bierzo, (León) mediante Ley 1/1991, de 14 de marzo (BOCL de 20).

En relación a la materia del trabajo, la ley prevé, entre las competencias de la comarca, obras y servicios complementarios de los municipios y, también, de competencia municipal, si su prestación es imposible o muy difícil para éstos por razones económicas o de eficacia; así como, si no lo hace la Diputación, garantizar a los Municipios las funciones de secretaría, control y fiscalización (arts. 5 y 8).

## **V) INSTRUMENTOS PREVISTOS EN LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL DE CASTILLA Y LEÓN EN RELACIÓN A LOS PROBLEMAS DE LA ESTRUCTURA MUNICIPAL**

El problema de la estructura municipal, en particular en lo relativo al número de municipios y a su población, y su relación con las funciones que han de prestar a los ciudadanos, está presente en España desde la etapa de las Cortes de Cádiz en que, mediante Decreto de 23 de mayo de 1812, se hace equivalente núcleo de población y municipio-Ayuntamiento. El debate ha girado históricamente sobre la entidad de los pequeños núcleos para prestar sus funciones y servicios, y, según épocas, sobre la necesidad de reducir el número de municipios.

La constitución de 1978 ha introducido el reconocimiento de la autonomía local, entendida como el derecho de la comunidad local a participar a través de sus órganos propios en cuantos intereses le correspondan, en función de lo previsto en la legislación estatal y autonómica.

No cabe duda que se puede debatir sobre los requisitos de la población de éste núcleo, el número de habitantes o la extensión territorial que han de ser precisos para considerarlo como “municipio”; pero, sin embargo, si se puede comprobar que la prestación de determinados servicios públicos, en estrictos términos económicos, requieren ciertas condiciones que no las concede el mero reconocimiento de la condición de “municipio”.

A pesar de que la Constitución y la nueva legislación de Régimen Local ha ampliado el ámbito de actuación de las Corporaciones Locales, apenas se ha avanzado en la reestructuración de la estructura municipal, y en la configuración de ámbitos territoriales más adecuados para la prestación de servicios públicos.

Las normas autonómicas, en general, se han enfrentado a este problema estableciendo limitaciones estrictas a la segregación de municipios y alteración de sus términos, pero no han establecido una decidida política de supresión de municipios, y, si lo han intentado, los movimientos, y opiniones contrarios han obligado a reconducirlos, o eliminarlos.

Así, cuando el Gobierno Catalán presentó en 1986 un documento sobre la organización territorial planteando el fomento de la reducción de municipios; así mismo, ocurrió cuando el Gobierno de Navarra presentó el Anteproyecto de Ley Foral sobre Administración Local, en 1989, e igual suerte corrió el documento del Gobierno Aragonés, no teniendo éxito en su política de fusiones municipales, implantada en 1988.

De igual modo es posible señalar la experiencia de Castilla y León, pues, al celebrarse en Burgos, en julio de 1992, unas “Jornadas sobre Modernización de la Administración Local” y proponer la figura del “pueblo”, implicando la reducción de municipios, inmediatamente surgieron opiniones contrarias, que malograron el proyecto.

Por ello, tanto en otras CC.AA. como en Castilla y León se han abandonado las medidas de reestructuración y reducción de Municipios, prefiriendo otras, tratando de superar las insuficiencias de los municipios, ya señaladas; instrumentos que se recogen en los documentos y borradores o proyectos de Castilla y León, que pasamos a analizar.

#### A) ANTECEDENTES.-

Sin perjuicio de otros documentos anteriores (p.ej., los derivados de los trabajos sobre la comarcalización de la Comunidad), entre los antecedentes de la Ley de Régimen

Local, el Anteproyecto de Ley Municipal de 1994 es muy realista al plantear la preocupante estructura municipal de la región, en su Exposición de Motivos (reproduciéndose en la Ley vigente), detectando, pues, el problema, y proponiendo como medidas más adecuadas el fomento a la integración de municipios inviables en otros más adecuados y la supresión de municipios; si bien, el texto reconoce que ambas reformas no son viables a corto plazo, debido a la distancia entre muchos núcleos, la falta de conciencia y la oposición a desaparecer como Administraciones Públicas, por lo que estiman medidas no suficientes.

Por ello, este texto de 1994 se apoya directamente en las Mancomunidades Municipales, al considerarlas, por su carácter voluntario y por su capacidad de acomodarse a las necesidades reales, la fórmula idónea para la prestación de determinados servicios que, sin necesitar un marco organizativo superior, exceden de la capacidad aislada de los municipios. Además, regula las Comunidades Vecinales, como entidades de ámbito inferior al municipio, intentando una descentralización funcional, y unos regímenes municipales especiales para municipios y comunidades vecinales de menos de 100 habitantes (ó 250, en algunos casos) y para municipios menores de 5.000 habitantes. Asimismo, el texto regula la supresión de municipios, estableciendo unos criterios para su aprobación (falta de población o descenso acusado, confusión de núcleos; insuficiencia de medios para prestar los servicios mínimos, falta reiterada de candidatos a elecciones, u otras), que de aplicarse con rigor impondrían una reducción importante de los municipios de la región. Al mismo tiempo, se incluye el límite de 3.000 habitantes para poder segregarse municipios, entre otros requisitos, lo cual, es un complemento adecuado. Finalmente, se prevén medidas de fomento para la fusión de municipios menores de 1000 habitantes.

El anteproyecto anterior fue objeto de un debate muy crítico en las Cortes de Castilla y León el 9 de Febrero de 1995 (B.O.Cortes, Diario de Sesiones nº 73) y se formularon tanto enmiendas a la totalidad como parciales por los grupos parlamentarios de la oposición (B.O. Cortes nº 241 y 242, de 23 y 24 de Marzo de 1995).

Finalmente, el Proyecto fue retirado de su tramitación parlamentaria por la Junta de Castilla y León el 30 de Marzo de 1995 (B.O. Cortes nº 244, 7 de Abril de 1995).

El nuevo Gobierno Regional, formado después de las elecciones autonómicas de 1995, inició el debate de nuevo al hacer público un Borrador de Proyecto de Ley de Régimen Local a primeros de 1996, que se convertiría en Proyecto de Ley al ser aprobado por la Junta el 5 de Diciembre de 1996 (B.O. Cortes, nº 111,23.12.1996).

Respecto a la estructura municipal, la Exposición de Motivos reproduce algunos párrafos del Proyecto anterior, en particular los relativos a la situación municipal y a los instrumentos para solucionarlos, entre los que destaca el apoyo a las Mancomunidades, si bien regula más cuestiones.

Es destacable resaltar que, en materia de segregación de municipios para crear otro, el número de habitantes del nuevo núcleo se rebaja a 1.000 habitantes, en lugar de los 3.000 previstos en el Proyecto de 1995, lo cual no parece muy adecuado, por lo escaso de la población requerida. En cuanto a la supresión de municipios, respecto al Proyecto anterior, se añade la circunstancia de la confusión urbanística entre núcleos, manteniéndose las medidas de fomento a la fusión de municipios menores de 1.000 habitantes, y previéndose Planes Generales de Viabilidad Municipal, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, con propuestas concretas de fusiones e incorporaciones de municipios.

En cuanto a los servicios mínimos municipales, se prevé la posibilidad de que la Junta de Castilla y León dispense de su prestación a algunos municipios, con ciertas garantías.

Por lo demás, y siguiendo de cerca el proyecto de 1995, el texto se apoya en las Mancomunidades (regulando, también, las Comunidades de Villa y Tierra, los Consorcios, y las Entidades Metropolitanas) y en las Entidades Locales Menores (antes denominadas Comunidades Vecinales); recogiendo, también, regímenes municipales especiales (principalmente, los menores de 100 habitantes o de Concejo Abierto y los que cuenten con menos de 5.000 habitantes).

Finalmente, el texto recoge el régimen de relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales, antes regulado en la Ley de 1986.

## **B) LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL DE CASTILLA Y LEÓN: INSTRUMENTOS PREVISTOS.-**

### **a) REFERENCIAS GENERALES.-**

Terminado el trámite parlamentario, el proyecto anterior se ha convertido en la Ley 1/1998, de 4 de Junio, de Régimen Local de Castilla y León (BOCL nº 109, 11-Junio, corrección de errores en BOCL de 29-Julio).

La nueva Ley mantiene la estructura general ya prevista en el Proyecto de Ley. Disposiciones generales; creación y supresión de municipios, y alteración y deslinde de su términos, competencias y servicios municipales; nombre, capitalidad y símbolos; Mancomunidades y otras Entidades Asociativas; Entidades Locales Menores; Regímenes Especiales; y relaciones entre C.A. y Entidades Locales.

### **b) LOS INSTRUMENTOS PREVISTOS PARA AFRONTAR LOS PROBLEMAS MUNICIPALES DE CASTILLA Y LEÓN :**

La claridad de la Exposición de Motivos de la Ley sobre la estructura municipal de la región (que variado poco desde el Anteproyecto de 1994 sigue siendo muy



reveladora de la preocupante situación actual: “gran número de municipios existentes, su dispersión geográfica, y, demográficamente, de escaso tamaño, así como en clara regresión económica y administrativa” (Apdo. 12º). Es más, la EM llega a señalar que “la amplitud de competencias frente a la escasez de recursos, hace estéril el principio constitucional de autonomía municipal” (Apdo. 14º9, contemplándose en la Ley la supresión de municipios, con especial atención en el caso de estructuras material y organizativamente inviables (Apdo.15º).

Sin embargo, siguiendo en este punto señalado por Proyectos anteriores, la EM-Ley de regimen Local (Apdo.16º) estima que la reforma de las estructuras municipales a través de una política de fusiones e incorporaciones “no parece posible a corto plazo, entre otros motivos, por la distancia entre los núcleos, por falta de conciencia de las propias comunidades municipales y por su voluntad remisa, cuando no opuesta, a desaparecer como Administraciones Públicas”.

Por ello la Ley contempla otros instrumentos: las Comarcas, las Mancomunidades (que se estima una fórmula idónea para la prestación de algunos servicios), las Entidades Locales Menores(a las que pretende dignificar sus características institucionales) y determinados regímenes municipales especiales.

En sus disposiciones generales, la Ley, después de reconocer al municipio como la entidad local básica de Castilla y León (art. 2), menciona la Provincia (entre cuyos fines está la de garantizar la prestación integral y adecuada de los servicios municipales) (art.5) y las Comarcas (como ente que agrupa municipios limítrofes con características comunes para la gestión conjunta de sus intereses o servicios) (art. 6); si bien, debido a la rigidez del Estatuto de Autonomía, art. 19-3º, no se establece la regulación general de las Comarcas, lo cual deja un vacío importante en la nueva Ley, al ser ésta reguladora del “régimen local”, de todo, con pretensiones de ser una Ley completa.

A continuación, la Ley aborda la creación y supresión de municipios (arts. 9 a 18).

Se prevé la creación de municipios por la segregación de parte del territorio de otro u otros, cuando existan motivos permanentes de interés público y concurren “todas” y cada una” de estas condiciones:

- Que se trate de uno o varios núcleos de población territorialmente diferenciados e históricamente diferenciados.
- Que el núcleo o núcleos a segregar cuente con una población mínima de 1000 residentes, y
- Que el municipio cuya creación se pretenda cuente con territorio y recursos suficientes para el adecuado cumplimiento de su competencias y servicios.

La creación de un municipio por este procedimiento no puede suponer una privación para los municipios segregados una privación de los requisitos anteriores ni una disminución de su población calidad de servicios.

La creación de municipios por la fusión de otros limítrofes es posible si cumplen estas condiciones:

- Si separadamente carecen de capacidad o recursos para atender los servicios legales mínimos.
- Si los núcleos se confunden como consecuencia del desarrollo urbanístico, y
- Cuando se estime necesaria por motivos demográficos, económicos, administrativos de cualquier otro carácter.

Esta fusión supone la supresión de los municipios afectados.

La supresión de municipios, teniendo en cuenta la voluntad de los municipios afectados, será posible por la incorporación de uno o más municipios a otro, y otros limítrofes (falta de población o descenso acusado y progresivo de la misma; confusión de núcleos por el desarrollo urbanístico; insuficiencia de medios para prestar los servicios legales mínimos; otras condiciones económicas, administrativas u otras) y por la fusión de municipios, según lo señalado.

El procedimiento de creación o supresión de municipios, que se puede iniciar de oficio por la Administración Autonómica, se resuelve por la Junta de Castilla y León.

La Ley, en esta materia, con buen criterio, establece una serie de medidas de fomento a las fusiones e incorporaciones de municipios con población de 1.000 residentes: fondo de ayudas directas para mejorar la prestación de los servicios de los municipios resultantes; preferencias en su favor en los regímenes generales de ayudas de la Junta; asistencia de las Diputaciones, y coordinación con las medidas de fomento del Estado.

Sin duda, la Ley deja suficiente margen a la Administración Autonómica par emprender una adecuada política de reestructuración municipal, utilizando tanto sus funciones en los procedimientos de creación y supresión de municipios como las medidas de fomento esbozadas, que deberían haberse concretado más o articularse inmediatamente.

A continuación, la nueva Ley de Régimen Local, después de referirse a las competencias municipales (de forma repetitiva y poco innovadora), se detiene en la regulación de los servicios mínimos municipales (arts. 20 a 23).

En relación a éstos últimos, la Ley considera de interés general y esencial ara la Comunidad Autónoma su prestación por los municipios en condiciones de calidad adecuadas, siendo obligados los municipios a su prestación en condiciones de igualdad..

A fin de contribuir a su prestación adecuada, se prevé que la Junta establezca niveles homogéneos de prestación de los servicios mínimo; a los cuales se dirigirán preferentemente tanto las funciones asistenciales de las Diputaciones así como las ayudas de la Comunidad Autónoma; así como Planes Generales de Viabilidad Municipal, responsabilidad de la Administración Regional (D. Ad.2ª).

Finalmente, en esta materia, la Ley permite que la Junta pueda dispensar temporalmente a determinados municipios del cumplimiento de los servicios legales mínimos, cumpliendo determinados requisitos (establecimiento difícil; no ser posible su establecimiento a corto plazo; que el esfuerzo fiscal no sea inferior a la media de los municipios de características análogas).

En materia de entes locales, con funciones de complementar a los municipios o permitirles desarrollar sus obligaciones de forma más adecuada, la Ley de Régimen Local regula, en primer lugar, las Mancomunidades Municipales (arts. 29 a 41), como entes de asociación voluntaria de municipios par la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.

De su régimen jurídico, para nuestra materia, destacamos la posibilidad de que algunas sean declaradas de interés comunitario ( si su ámbito territorial concuerda sustancialmente con espacios de ordenación territorial para la prestación de servicios estatales, autonómicos o provinciales), por su financiación preferente y otros beneficios, a determinar reglamentariamente.

Por lo demás, la regulación de las Mancomunidades sigue de cerca la legislación básica, con escasas novedades.

Desde el punto de vista de conseguir una Ley más completa, hubiera sido deseable mayor concreción en cuanto a su régimen financiero y a las ayudas; así como establecer el contenido de los Estatutos, al permitirlo la legislación básica.

Junto a las mancomunidades, el TítuloVI de la Ley incluye las Comunidades de Villa y Tierra, de carácter histórico-tradicional (arts. 42 a 44), las Entidades Metropolitanas, como entes supramunicipales para la planificación conjunta y la gestión coordinada de determinadas obras y servicios (arts. 45 a 47), y los Consorcios, en los que participan otras Administraciones Públicas y entidades privadas sin ánimo de lucro para la realización de actuaciones conjuntas, la coordinación de actividades y la conservación de fines de interés común (art. 48).

Con especial minuciosidad, la nueva ley regula, en el título VII (arts. 49 a 71), las Entidades Locales Menores, destacándose la importancia que tienen en Castilla y León por el amplio número de preceptos que le dedica el texto legal.

Estas Entidades tienen un ámbito territorial inferior al Municipio, con la finalidad de llevar a cabo la administración descentralizada de núcleos de población separados, teniendo personalidad y capacidad jurídica para el ejercicio de sus competencias (relativas a su patrimonio; las vías urbanas, caminos, fuentes, lavaderos y abrevaderos; y otras que le delegue el Ayuntamiento del que dependa, no siendo posible la delegación de la ordenación, gestión y disciplina urbanística); gozando , para ello, de un buen número de potestades públicas.

Es destacable que el procedimiento finaliza con la intervención de la Junta de Castilla y León; con lo que ésta dirigirá la política relativa a la estructura municipal de la región, al valorar la existencia de los requisitos exigidos para su creación (territorio y recursos, número mínimo de habitantes, etc.).

La propia Ley (D.Ad. 3ª y 4ª) procede a suprimir automáticamente las Entidades Locales Menores que en la fecha de entrada en vigor del texto no tuvieran población, previendo el inicio del procedimiento de supresión en determinados casos (incumplimiento de competencias; no cubrir los órganos rectores; motivos de necesidad económica o administrativa; o si lo solicita la mayoría de los vecinos.

Con mucho detalle lo cual sorprende al compararlo con otros entes locales regulados en la propia Ley, el texto autonómico regulados en la propia Ley, el texto autonómico regula los recursos de las Entidades Locales menores.

A continuación, la Ley de Régimen Local de Castilla y León, con un criterio muy realista, regula los regímenes municipales especiales (título VIII, arts. 72 a 80), incluyendo el Concejo Abierto (para municipios con menos de 100 habitantes, lo utilicen tradicionalmente o, en determinados casos, con menos de 250 habitantes), los municipios menores de 5.000 habitantes (facilitando un funcionamiento; elaborando un Reglamento orgánico si el Ayuntamiento no lo aprueba, etc.) , los municipios histórico-artísticos (que complementará lo previsto en la legislación específica) y los municipios cabecera de zonas u otros de carácter específico (mineros, etc.).

Finalmente, la nueva Ley regula las relaciones entre la Comunidad Autónoma, y las Entidades Locales (Título IX, arts. 81 a 110), integrando lo regulado por la Ley 6/1986, de 6 de Junio (que se deroga), en concreto las delegaciones y transferencias a otros entes locales (diputaciones, municipios mayores de 5.000 habitantes, mancomunidades, etc.) y el sistema organizativo correspondiente (Concejo de Provincias, Comarcas y otras Entidades Locales<sup>9</sup>; junto a técnicas de coordinación (así, de las Diputaciones y de sus Planes Provinciales de Cooperación; de especial interés para los municipios a los que van destinados).

## BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- 1) CALONGE, A. GARCÍA, J.A., Y GONZÁLEZ, T., “Autonomía y Municipios. Descentralización y coordinación de competencias”, Edic. Univ. De Valladolid, 1995.
- 2) CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL (J.C.-L.), “Catálogo de Mancomunidades Municipales de Castilla y León”, Valladolid, 1991 y 1993.
- 3) CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (J.C.-L.), “modelo funcional de la territorialización de Servicios en Castilla y León”, Valladolid, 1994.
- 4) DOMINGUEZ-BERRUETA, M., FERNANDO PABLO, M., Y FDEZ. DE GATTA SÁNCHEZ, D. “Apuntes sobre el proceso de formación de la C. A. de Castilla y León: Organización básica de la Comunidad”, Libro del Cincuentenario de la Escuela Social de Salamanca, Edic. Universidad de Salamanca, 1993.
- 5) FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.
  - “El Régimen Normativo de las Mancomunidades Municipales “, Revista Vasca de Administración Pública, nº 37/1993.
  - “Manual del Alcalde”, Edic. Diputación de Valladolid, 1998.
- 6) MARTINEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L., “Descentralización y Administración Local”, Edic. Universidad de Valladolid, 1992.
- 7) QUINTANA LÓPEZ, T., “ Las Comarcas en Castilla y León. La Comarca de “ El Bierzo”, Revista Aragonesa de Administración Pública, nº 3/1993.
- 8) SÁNCHEZ BLANCO, A., “La Comarca en Castilla y León: problemática jurídico-institucional” REALA nº 230/1986.
- 9) VARIOS AUTORES, “Comentarios al Estatuto de Autonomía de la C.A de Castilla y León “ Edic. IEAL-MAT, Madrid, 1985.
- 10) VARIOS AUTORES, “Jornadas sobre Administración Local: Las Entidades Inframunicipales” Edic. Junta de Castilla y León, Valladolid, 1986.
- 11) VARIOS AUTORES, “” Primera Asamblea de Mancomunidades de Castilla y León” (Palencia, 4 a 7 de Noviembre de 1986), Edic. J.C.-L., Valladolid, 1987.
- 12) VARIOS AUTORES, “I Seminario Iberoamericano sobre Mancomunidades Municipales”, Edic. J.C.-L., Segovia, 1997.