

Régimen Local de Castilla y León: estudio de la Ley 1/1998, de 4 de junio

Ricardo Rivera Ortega

Profesor Titular de Derecho Administrativo de
la Universidad de Salamanca

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. OBJETIVOS DE LA LEY. 1. La invocación de la tradición histórica y el momento actual. 2. El intento de conseguir un ordenamiento local integrado: la compleja competencia del legislador autonómico sobre el régimen local y su difícil lectura en el caso de Castilla y León. 3. La pretendida racionalización de las Administraciones públicas locales: problemas a resolver y soluciones de la nueva Ley. III. LA LEY 1/1998, DE RÉGIMEN LOCAL DE CASTILLA Y LEÓN, EN EL CONTEXTO DEL DERECHO LOCAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. IV. POLÍTICA TERRITORIAL EN CASTILLA Y LEÓN Y ENTES LOCALES: PROVINCIAS, COMARCAS Y MANCOMUNIDADES. V. OTRAS CUESTIONES TRATADAS POR ESTA LEY: CREACIÓN Y SUPRESIÓN DE MUNICIPIOS, COMPETENCIAS MUNICIPALES, ENTIDADES LOCALES MENORES Y RÉGIMENES MUNICIPALES ESPECIALES. 1. Creación y supresión de municipios. 2. Competencias municipales. 3. Entidades locales menores. 4. Régimenes municipales especiales. VI. VALORACIÓN FINAL DE LA LEY 1/1998, DE RÉGIMEN LOCAL DE CASTILLA Y LEÓN.

I. INTRODUCCIÓN

En la particular historia de cada Comunidad Autónoma hay fechas especialmente señaladas, tal vez no tan trascendentes como los hitos de la formación del propio Estado autonómico (aprobación y reforma de los Estatutos, pactos, elecciones), pero de una importancia capital y determinante para el desarrollo y el perfeccionamiento de este tipo de Estado, porque el modelo autonómico no depende sólo de las grandes cuestiones políticas que se ventilan en los más altos niveles, ni de las decisiones últimas sobre la interpretación de la organización política del territorio. El Estado autonómico es, como solución constitucional, una alternativa de vertebración territorial y de descentralización administrativa, sobre todo en aquellas Comunidades Autónomas en las que no se manifiestan aspiraciones desintegradoras de la unidad de España. Para éstas, el Estado de las Autonomías supuso, fundamentalmente, el fin de la centralización, la retirada de una Administración periférica estatal, dependiente de Madrid, cuyo lugar debía ser ocupado por sujetos más identificados con los intereses particulares de cada región, provincia o municipalidad.

En este sentido, no es exagerado afirmar que la aprobación de la Ley de Régimen Local de Castilla y León el 4 de junio de 1998¹ debería ser un acontecimiento histórico, pues estamos ante una Ley largo tiempo esperada y realmente necesaria, por su importancia para la vertebración territorial y para el diseño institucional de esta Comunidad Autónoma, última en la aprobación de su Estatuto de Autonomía —con un proceso de elaboración especialmente incidentado—², y particularmente necesitada de una adecuada ordenación de sus Entes locales, dadas sus especiales características geográficas y poblacionales: 2.500.000 habitantes distribuidos en 2.247 municipios (una media ligeramente superior a los 1.000 habitantes por municipio) la mayoría de los cuales (86,27%) no llega ni a los 250 vecinos.

Por su importancia, precisamente, este texto debe ser analizado con ojo crítico, teniendo en cuenta el contexto en el que se dicta —circunstancias políticas, económicas, sociales, geográficas— y los problemas que pretende resolver. Debe valorarse la idoneidad de sus normas y su capacidad de adaptarse al medio, ser aplicadas coherentemente y resolver los problemas que motivaron su aprobación. Para ello es inevitable una mirada al pasado, al presente y al futuro: los precedentes, el estado actual y a las perspectivas evolutivas tanto del régimen autonómico como del régimen local en Castilla y León, pues ambos coinciden en la Ley 1/1998, de 4 de junio.

II. OBJETIVOS DE LA LEY

1. La invocación de la tradición histórica y el momento actual

La Ley de Régimen Local de Castilla y León abre su Exposición de Motivos con un breve apunte histórico sobre el papel y el sentido de sus municipalidades desde la Edad Media, recordando su tradición democrática —representada por el Concejo abierto— y la raigambre de la autonomía municipal —plasmada en los fueros y ordenanzas municipales—. Participación y autonomía son los signos distintivos de la época dorada de las municipalidades, que abarca sin embargo un lapso temporal relativamente corto, pues pronto se produce el tránsito del Concejo abierto al Concejo reducido —de un sistema democrático a otro aristocrático de gobierno— y el intenso control de los entes locales por la mo-

¹ Ley publicada en el BOCL (Boletín Oficial de Castilla y León) de 11 de junio, y en el BOE (Boletín Oficial del Estado) de 18 de agosto.

² En general, sobre el Estatuto de Autonomía, *Vid.* E. RIVERO Y SERN, *Comentario al Estatuto de Autonomía de Castilla y León* (en colaboración con CASCAJO CASTRO, SÁNCHEZ BLANCO y otros), IEAL, Madrid, 1985. En relación a los problemas de la elaboración y aprobación del Estatuto, *vid.* ORDUÑA REBOLLO, «El proceso autonómico castellano-leonés y la provincia de León», *REALA*, n.º 225, 1985; y SÁNCHEZ BLANCO, «La delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León: I. Las sentencias del Tribunal Constitucional relativas a la integración de las provincias de León y Segovia», *REALA*, n.º 227, 1985.

narquía y las instancias centrales, lugares comunes reconocidos por los historiadores de nuestro régimen local³.

En nuestros días, la voluntad de la Constitución de 1978 es democratizar los Entes locales y devolverles la autonomía deteriorada en períodos anteriores, y así lo reconoce el legislador autonómico cuando declara que la elaboración de esta Ley se inspira en la fidelidad a la tradición de los municipios libres y democráticos que la Constitución pretende recuperar. Con esta declaración de su Exposición de Motivos —con el recuerdo histórico y la evocación de la auténtica vida municipal— la Ley castellano-leonesa conecta con el preámbulo de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL), que contiene también una importante reflexión histórica y asocia el reforzamiento de la autonomía local a la consolidación del Estado democrático.

Es en las medidas legislativas y ejecutivas donde debe materializarse el contenido de la Constitución, y en ello deben colaborar los poderes estatales y autonómicos. Tras la aprobación de la LBRL, uno de nuestros expertos en la materia, SOSA WAGNER, escribía: «La Administración local está en condiciones inmejorables para cobrar un nuevo aliento histórico, aunque sólo la conjunción de factores diversos puede contribuir a ello»⁴. Pues bien, la promoción de las circunstancias que pueden revitalizar la vida local, entroncando con la historia más brillante de nuestras municipalidades, corresponde tanto al legislador estatal como al legislador autonómico, de cuya actuación en este punto —normativa y financiera— depende en buena medida la intensidad de la realización de la garantía institucional. De ahí la importancia de textos como el aprobado por las Cortes de Castilla y León, en el marco más amplio del tratamiento jurídico de las Entidades locales en España⁵.

No puede prescindirse, sin embargo, del contexto general del régimen local en nuestro país a la hora de analizar una norma de esta índole, sobre todo si puede verse parcialmente afectada por reformas que están por venir. En este sentido, es importante tener en cuenta el paquete de medidas dirigidas a reforzar el papel de los Entes locales aprobado por el Consejo de Ministros del 17 de julio de 1998⁶. Aunque la mayoría de las previsiones del documento valida-

³ Vid. SACRISTÁN Y MARTÍNEZ, *Municipalidades de Castilla y León*. IEAL, Madrid, 1981.

⁴ SOSA WAGNER, *Manual de Derecho local*. Tecnos, Madrid, 1997, pág. 47.

⁵ En general, sobre nuestro régimen local, vid. MORELL OCAÑA, *La Administración local*. Tecnos, Madrid, 1984. MUÑOZ MACHADO (Dir.), *Tratado de Derecho municipal* (2 vols.). Civitas, Madrid, 1988. PAREJO ALFONSO, *Derecho básico de la Administración local*. Ariel, Barcelona, 1988. J. L. RIVERO YSERN, *Manual de Derecho local*. Tercera edición, Civitas, Madrid, 1997.

⁶ Este impulso reformador es fruto del llamado PACTO LOCAL suscrito entre el Gobierno, fuerzas polí-

do por el Gobierno no inciden directamente sobre las cuestiones abordadas por el legislador autonómico, algunos aspectos puntuales del mismo suponen un reforzamiento de las Corporaciones locales que necesariamente afecta a su posición institucional ante las Comunidades Autónomas, por ejemplo, la posible reforma de la LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, otorgando legitimación directa a las Entidades Locales para defender su autonomía frente a las leyes estatales o autonómicas⁷, mediante el llamado *conflicto en defensa de la autonomía local*, o el establecimiento de su participación necesaria en los planes generales de obras públicas de interés supralocal. Sin embargo, tal vez la conclusión más relevante de este documento, en su proyección sobre la legislación autonómica, sea el reconocimiento del papel negociador de las asociaciones de municipios a la hora de configurar normativamente su organización y esfera de competencias, plasmado en el proyecto gracias a la prevista inclusión de un apartado tercero a la Disposición adicional quinta de la LBRL («Dichas asociaciones, en el ámbito propio de sus funciones, podrán celebrar convenios con las distintas Administraciones públicas»)⁸ y significativamente expresado por el sintagma y la filosofía del PACTO LOCAL⁹. Pues bien, la Ley de Régimen Local de Castilla y León aquí analizada, a la hora de articular las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Entidades locales en su Título IX, no reconoce suficientemente esta realidad del asociacionismo local a la que el Gobierno estatal ha terminado por conceder el papel de verdadero interlocutor. Los órganos de colaboración contemplados en la Ley —que trataremos en detalle más adelante— no parecen una alternativa dadas las circunstancias, y la escueta referencia de la Disposición adicional octava a la Federación Regional de Municipios y Provincias¹⁰ no parece suficiente en el contexto del Pacto local.

ticas con representación parlamentaria y la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias).

⁷ Vid. *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*. MAP, Madrid, 1997. (Recoge colaboraciones sobre el tema de GARCÍA ROCA, PÉREZ TREMP, MORELL OCAÑA, FONT I LLOVET y PAREJO ALFONSO).

⁸ Recordemos que la Disposición adicional quinta de la LBRL, actualmente compuesta de dos apartados, establece: «1. Las Entidades locales pueden constituir asociaciones de ámbito estatal o autonómico, para la protección y promoción de sus intereses comunes, a las que se aplicará, en defecto de normativa específica, la legislación del Estado en materia de asociaciones. 2. Las asociaciones de Entidades locales se registrarán por sus Estatutos, aprobados por los representantes de las entidades asociadas, los cuales deberán garantizar la participación de sus miembros en las tareas asociativas y la representatividad de sus órganos de gobierno».

⁹ «Se trataría, en definitiva, de hacer operativa la autonomía local a través de los principios constitucionales de pluralismo político, de estructura democrática de la Administración municipal, de eficacia en el servicio objetivo de los intereses generales y de descentralización». RODRÍGUEZ-ARANA, «Administración única y pacto local», *REALA*, n.ºs 271-272, 1996.

¹⁰ «En el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, previa audiencia de la Federación Regional de Municipios y Provincias, la Consejería competente en materia de Administración local elabo-

Las circunstancias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León son también elementos inexcusables de análisis de un texto de esta naturaleza. No pueden pasarse por alto ni el contexto económico regional ni los problemas de la articulación territorial, geográficos y poblacionales, que deberían ser resueltos urgentemente. La calidad de la Ley dependerá de la respuesta que ofrezca a este conjunto de factores que solicitaban su aprobación y que han contribuido a perfilar su contenido. También la situación política autonómica debe ser tenida en cuenta, ya que el momento legislativo en el que se aprueba esta Ley de régimen local es peculiar por estar pendiente la reforma del Estatuto, que incidirá necesariamente sobre las competencias de Castilla y León en materia de régimen local ¹¹. Pero esto nos lleva a otra cuestión: la difícil interpretación de las competencias que corresponden al legislador autonómico sobre esta materia.

2. El intento de conseguir un ordenamiento local integrado: la compleja competencia del legislador autonómico sobre el régimen local y su difícil lectura en el caso de Castilla y León

A estas alturas es bien conocida la dinámica de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en nuestro modelo de organización territorial, que no se agota en las disposiciones del Título VIII de la Constitución, sino que requiere para su correcta interpretación del manejo de otras fuentes, muy señaladamente los Estatutos de Autonomía, pero también otras normas que componen el denominado bloque de constitucionalidad, es decir, las Leyes que, de acuerdo con el artículo 28.1 de la LOTC, «... dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas» ¹².

La delimitación de las competencias respectivas del legislador estatal y el autonómico sobre el régimen local no se halla únicamente por tanto en los artículos 148.1.2 y 149.1.18, sino que debe buscarse también en otros títulos que pueden incidir sobre esta materia, y en el desarrollo de los mismos por el Estatuto de Autonomía de cada Comunidad. En el caso de Castilla y León, su Esta-

rá una relación de materias que puedan ser objeto de transferencia o delegación en favor de las Entidades locales».

¹¹ El BOCG de 18 de mayo de 1998 publicaba la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía presentada por las Cortes de Castilla y León al Congreso de los Diputados, en la que se contempla la transformación del actual artículo 27 en un nuevo artículo 34 regulador de las competencias de desarrollo normativo y ejecución. Entre éstas se encontraría (apartado 1.3) la competencia sobre régimen local.

¹² Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Las leyes orgánicas y el bloque de constitucionalidad*. Civitas, Madrid, 1981. RUBIO LLORENTE, «El bloque de constitucionalidad», *REDC*, n.º 27, 1989.

tuto, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, recoge entre las competencias de desarrollo normativo y de ejecución (art. 27.1.8), las «alteraciones de términos municipales y las que correspondan a la Administración del Estado sobre Corporaciones Locales cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local», reproduciendo simplemente la fórmula del art. 148.1.2 CE, lo que no quiere decir, por supuesto, que las posibilidades del legislador autonómico a la hora de abordar el régimen de las Corporaciones locales sean tan limitadas, pues otros preceptos constitucionales, estatutarios y legales deben ser tenidos en cuenta para determinar su esfera competencial.

Por ejemplo, del juego del artículo 141.3 de la Constitución con los artículos 42 y siguientes de la LBRL se deriva una competencia autonómica en la creación de comarcas, áreas metropolitanas u otras entidades locales, competencia que, en el caso de las comarcas, regula directamente el Estatuto de Autonomía de Castilla y León en su artículo 19.3: «Por las correspondientes Leyes de las Cortes de Castilla y León, específicas para cada supuesto, se podrán reconocer comarcas, mediante la agrupación de municipios limítrofes, atendiendo al informe previo de los municipios afectados y a sus características geográficas, económicas, sociales e históricas, para la gestión en común de sus servicios o la colaboración en el ejercicio de sus competencias». Ampliando el punto de vista más allá de las menciones específicas al régimen local, no cabe duda de que otros títulos competenciales tienen una incidencia de primer orden sobre esta materia: las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio (art. 148.1.3) o sobre el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma (art. 148.1.13), por ejemplo, son activadas cuando se lleva a cabo la ordenación de un factor geográfico de la importancia de las Corporaciones locales.

SÁNCHEZ MORÓN nos ofrece una interesante lectura de las competencias autonómicas en relación a la Administración local, antes de la LBRL («de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, interpretados conjuntamente, se deduce una competencia general de las Comunidades Autónomas para establecer la estructura de la Administración local») ¹³, y después de la LBRL («El ámbito en el que se reconoce mayor capacidad al legislador autonómico es el de la reorganización de la estructura de la Administración local: alteración de términos municipales y creación y regulación de Entidades locales *supra* e *inframunicipales*») ¹⁴. Con esta interpretación, cada Comunidad Autónoma tendría un amplio margen de maniobra en la vertebración de su propia organización territorial.

¹³ SÁNCHEZ MORÓN, «Las Comunidades Autónomas y la estructura de la Administración local», *RAP*, n.ºs 100-102, 1983, pág. 2.109.

¹⁴ *Vid.* SÁNCHEZ MORÓN, «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración local», en MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho municipal*, I, Civitas, Madrid, 1988.

La idea que puede resumir el papel del legislador autonómico al abordar el tratamiento del régimen local en su territorio es el reconocimiento de la diversidad, evitando una uniformidad que el legislador estatal no puede perseguir a toda costa con el dictado de las bases, pues «la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales...»¹⁵. Para ejercer un papel activo, el legislador autonómico debe reconocer y reordenar la diversidad, pues su propia legitimación al regular esta materia parte de la necesidad de contemplar las peculiaridades territoriales que solicitan un régimen especial¹⁶.

Analizando el juego bases-desarrollo y la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen local, debe recordarse la complejidad que introduce en este reparto la existencia de un importante bloque normativo estatal complementario de la LBRL. Nos referimos, como es bien sabido, al TRRL (RD Legislativo 781/1986, de 18 de abril) y a sus reglamentos de desarrollo, normas todas ellas recogidas en cualquier legislación de régimen local que consultemos. Ahora bien, la virtualidad básica del TRRL de 1986, declarada parcialmente por su Disposición final séptima, fue cuestionada en alguno de sus aspectos por la STC 385/1993, de 23 de diciembre¹⁷, y la certeza del sistema normativo de las Corporaciones locales sufrió otro importante revés cuando la STC 214/1989 anuló el artículo 5 LBRL, que pretendía clarificar el régimen local, jerarquizando sus fuentes. Este precepto, en la interpretación que de él hacía FERNÁNDEZ FARRERES, reconocía a la legislación autonómica un reducido margen en lo referido a la potestad de organización sobre las Entidades locales¹⁸, pero su anulación deja claro que ese margen debe ser concretado por el bloque de constitucionalidad y, desde luego, por la

¹⁵ STC 32/81 (f.j. 5).

¹⁶ En opinión de MORELL OCAÑA, la Constitución otorga a los legisladores autonómicos «un poder de definición de las estructuras locales de acuerdo con las exigencias que en cada una de ellas impone la variedad ecológica, la historia, etc. En suma, la definición de un *modo de ser* de las instituciones locales acorde con la realidad social y ecológica subyacente». MORELL OCAÑA, *La Administración local*, cit., pág. 149.

¹⁷ La STC 385/1993 anuló la expresión «conforme a su naturaleza» que aparecía en el apartado 1 b) de esta disposición, por ser contraria a la seguridad jurídica que debe buscarse en el dictado de las bases. Se mantiene, sin embargo, la vigencia del apartado 1 a) del precepto, que reconoce el carácter básico de 24 artículos de un total de 177.

¹⁸ FERNÁNDEZ FARRERES realizaba una interpretación integrada del art. 5 LBRL con el 20.2 del mismo texto (cuyo último inciso también fue más tarde declarado inconstitucional), concluyendo lo siguiente: «resulta clara la preferencia en el orden normativo del Reglamento orgánico sobre la legislación autonómica, siendo ésta de aplicación sólo en la medida en que el correspondiente Reglamento orgánico no disponga lo contrario o, en otras palabras, en tanto resulten compatibles ambas normas». FERNÁNDEZ FARRERES, «La potestad local de autoorganización: contenido y límites», en MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho municipal*, I, cit., pág. 750.

interpretación que del mismo haga el Tribunal Constitucional. Factores evolutivos como la versatilidad de lo básico¹⁹, la nueva interpretación de la supletoriedad²⁰, o la reforma de los Estatutos²¹, convierten la integración del régimen local en una tarea que exige una constante actualización.

Para complicar aún más el reparto, por último, debe recordarse lo establecido en la Disposición adicional primera de la LBRL, especialmente en su apartado 1: «Las competencias legislativas o de desarrollo de la legislación del Estado sobre régimen local asumidas, según lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, por las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Islas Baleares, Extremadura y Madrid, se ejercerán, según los casos, en el marco de lo establecido en el artículo 13 y en el Título IV de esta Ley, así como, si procediere, en los términos y con el alcance previstos en los artículos 20.2, 32.2, 29 y 30 de la misma». Es difícil interpretar un precepto que se expresa en estos términos, señalando en algún caso competencias por asumir, pues en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, por ejemplo, no encontramos en 1985 —ni trece años después— previsión alguna a la competencia autonómica de desarrollo más allá, como hemos visto, de lo que establece el artículo 27.8, difícilmente acoplable a esta Disposición adicional primera, que sin embargo encuentra eco en la Exposición de Motivos de la Ley 1/1998.

En estas condiciones, el intento de conseguir un ordenamiento local integrado al que hace referencia la Exposición de Motivos de la Ley castellano-leonesa 1/1998 resulta complicado, y debería realizarse en todo caso atendiendo a las evoluciones predecibles en esta materia, ponderando el valor y la vigencia de las disposiciones estatales sobre el régimen local y la posible asunción de nuevas competencias por la Comunidad Autónoma, en una próxima reforma del Estatuto de Autonomía. La cita de los títulos competenciales no puede limitarse a los artículos 148.2 y 149.1.18 de la Constitución, pues éstos no agotan el reparto, como hemos visto, y son además preceptos que deben ser interpretados en un contexto normativo, político y temporal considerablemente más com-

¹⁹ Vid. GARCÍA MORILLO, «La versatilidad de lo básico», *RAP*, n.º 139 (1996).

²⁰ Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del Estado respecto del de las Comunidades Autónomas», *REDA*, n.º 95 (1997). LEGUINA VILLA, «El principio de competencia y la supletoriedad del Derecho estatal», *Cuadernos de Derecho público*, n.º 2 (1997).

²¹ Reforma de los Estatutos que, de acuerdo con la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional, puede sanar problemas competenciales a efectos de control de constitucionalidad. La STC de 16 de septiembre de 1998, en relación a la Ley de seguridad industrial de Castilla y León (Ley 3/1990, de 16 de marzo) es una buena muestra de esta interpretación, que se halla en su f.j. 2: «Se ha modificado ... la norma del Estatuto de Autonomía tenida en cuenta al formalizar este recurso en el momento de su interposición. Y es este *nuevo canon de constitucionalidad* al que hemos de atenernos ahora al dictar sentencia ...». La cursiva es nuestra.

plejo, que no se resuelve en la mera referencia al artículo 27 del Estatuto de Autonomía que hace el legislador castellano-leonés.

3. La pretendida racionalización de las Administraciones públicas locales: problemas a resolver y soluciones de la nueva Ley

La Ley castellano-leonesa de régimen local se enfrenta al sempiterno problema de la disgregación de los núcleos rurales, particularmente grave en esta Comunidad Autónoma debido a su considerable extensión territorial y a su población dispersa y muy desigualmente distribuida. El legislador autonómico reconoce estar ante una grave situación municipal que se traduce en problemas económicos y sociales de los pequeños municipios. Es suficientemente expresivo este texto tomado de la Exposición de Motivos: «La mayoría de estos núcleos, aunque conservan su condición de municipios, son incapaces, por carecer de medios personales y materiales, de autogobernar sus intereses, resultando inviables desde la perspectiva de una satisfacción racional y moderna de sus propias necesidades colectivas que constituye la justificación formal y material de su existencia institucional».

El reconocimiento de la autonomía se compadece mal con la situación de hecho de dependencia («al no contar muchas Entidades locales con otros medios financieros que las ayudas de otras Administraciones públicas») que parece abogar por una reconsideración de qué municipios pueden responder a los niveles competenciales y de prestación de servicios que vienen aparejados a la autonomía municipal. Se trata de definir qué núcleos rurales pueden recibir la consideración de municipios, si efectivamente están capacitados o no para actuar como tales, lo que no lleva necesariamente caso de no alcanzarse tal condición a la pérdida total de la autonomía ni de su existencia como entidades locales, aunque sujetas a un régimen especial.

Siguiendo el planteamiento de la Ley es fácil darse cuenta de los problemas que se deben abordar y de la dificultad de resolverlos. Se busca una solución racional de integración, pretendidamente mediante las incorporaciones o las supresiones de municipios hasta alcanzar la idoneidad funcional, pero ya desde la Exposición de Motivos se confiesan las dificultades a las que se enfrenta este intento de racionalización, representadas por la resistencia de los pequeños municipios a desaparecer del paisaje administrativo. Ante la oposición a la supresión de municipios el legislador contempla como alternativa las comarcas, que sin embargo no son reguladas a fondo en este texto, y termina ofreciendo la política que hasta ahora se viene aplicando en Castilla y León para paliar los problemas de los pequeños municipios: la creación y el fomento de Mancomunidades.

Una crítica a este planteamiento podría advertir que estamos ante el reconocimiento del fracaso de una nueva política local en Castilla y León, pero dada la importancia del texto recién aprobado para el desarrollo de esta Comunidad Autónoma, de carácter predominantemente rural, parece que cualquier crítica debe ser más constructiva y, obviando sus carencias, debe resaltar las posibles ventajas y oportunidades que ofrece el articulado de la Ley 1/1998, que si parece no apostar definitivamente por un modelo concreto de vertebración territorial, sí deja abiertas algunas posibilidades de desarrollo del mismo, ofreciendo un marco flexible y suficientemente detallado al mismo tiempo para que pueda desarrollarse la política local con una base normativa creadora de certeza y de seguridad jurídicas.

III. LA LEY 1/1998, DE RÉGIMEN LOCAL DE CASTILLA Y LEÓN, EN EL CONTEXTO DEL DERECHO LOCAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El estadio de evolución del cuerpo normativo de las Comunidades Autónomas facilita la realización de estudios de lo que puede denominarse Derecho autonómico comparado, esto es, análisis comparativos de las Leyes de cada Comunidad Autónoma que regulan una materia determinada. Esta perspectiva metodológica será cada vez más necesaria, sobre todo si tenemos en cuenta el impulso —o la presión— que sobre los legisladores autonómicos ha ejercido la última jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la supletoriedad, que trae como consecuencia la progresiva regulación por las Asambleas autonómicas de materias que venían siendo reguladas en textos estatales aplicables supletoriamente a buena parte del territorio. En materia de régimen local, sin embargo, y pese a la existencia de una legislación básica del Estado de muy considerable extensión, muchas Comunidades Autónomas habían aprobado sus propios textos reguladores, que anteceden en el tiempo a esta Ley castellano-leonesa, que viene a incorporarse al Derecho autonómico de régimen local. Resulta obligado, por tanto, valorar la Ley aprobada por las Cortes de Castilla y León en contraste con otros textos autonómicos, tanto en lo referido a su calidad normativa (sistemática, coherencia) como en lo que afecta al reconocimiento de la particularidad regional que justifica la intervención del legislador autonómico.

Como la realidad autonómica es muy variada y en los niveles evolutivos de los ordenamientos de las distintas Comunidades Autónomas se observan claramente tendencias asimétricas²² es perfectamente comprensible la distinta am-

²² Si quiere aceptarse esta expresión, que encontramos más oportuna que la de un «hecho diferencial» de algunas Comunidades Autónomas: el «hecho diferencial» evoca más bien una realidad social y una aspiración política distinta, mientras que la asimetría describe una realidad competencial del momento ac-

plitud de lo regulado por el legislador castellano-leonés en relación con otras Asambleas parlamentarias autonómicas con un mayor número de competencias asumidas por sus Estatutos, pero esto no quiere decir que la confrontación de la Ley 1/1998 con otras normas autonómicas de régimen local no pueda ser ilustrativa, teniendo en cuenta que 16 términos de comparación, en distintos estadios de desarrollo en su tratamiento de esta materia, y en una perspectiva diacrónica, ofrecen información suficiente para clarificar qué es lo que puede hacer el legislador castellano-leonés en su esfera competencial teniendo en cuenta lo que han hecho sus iguales, qué es lo que no ha decidido hacer dentro de su esfera competencial, y qué es lo que ha hecho sin tener competencias para ello.

La Ley 1/1998 se divide en IX títulos que abordan, por este orden, las siguientes cuestiones: disposiciones generales (I); creación y supresión de municipios y alteraciones de sus términos (II); deslinde de términos municipales (III); competencias y servicios municipales (IV); nombre, capitalidad y símbolos del municipio (V); mancomunidades y otras entidades asociativas (VI); entidades locales menores (VII); regímenes municipales especiales (VIII) y relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Entidades locales (IX). En total 110 artículos, acompañados de doce disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final. La comparación de este texto con otras normas autonómicas de régimen local debe hacerse en todo caso teniendo en cuenta los distintos grados competenciales que diferencian unas Comunidades Autónomas de otras desde su mismo origen —con distintas vías de acceso a la autonomía—, lo que se traduce también en el distinto grado de maniobra de unas y otras en la regulación del régimen local, que parte de las diferencias estatutarias. En cuanto a las soluciones arbitradas y el contenido de la regulación, debe atenderse en la comparación a las distintas realidades territoriales de cada Comunidad Autónoma, particularidades geográficas y culturales que se encuentran en la base de 17 regímenes distintos.

Tomemos, como ejemplo, el término de comparación que ofrece una Comunidad Autónoma semejante a Castilla y León en su procedimiento de acceso a la autonomía y en su grado de asunción de competencias: La Rioja. Se trata, además, de una región limítrofe con Castilla y León y similar en algunas de sus características geográficas y culturales. Su particularidad, en cambio, radica en su carácter uniprovincial, que la diferencia del carácter compuesto (de 9 provincias) de Castilla y León, y en su reducida extensión con respecto a la castellano-leonesa. Estas particularidades regionales son reconocidas por el legislador riojano al abordar el tratamiento de su régimen local, como muestra la Expositi-

tual del Estado de las Autonomías. Sobre la asimetría, *vid. Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*. INAP, Madrid, 1997.

ción de Motivos de la Ley de 22 de septiembre de 1993 de régimen local de La Rioja: «La Comunidad Autónoma de La Rioja presenta unas grandes diferencias en el reparto de su población según las zonas de sierra o de valle, y una enorme variedad en los agrupamientos de dicha población...». Los problemas de dispersión y abandono de los núcleos rurales son abordados por el legislador autonómico en este caso mediante la regulación de las entidades locales menores y los regímenes de concejo abierto, así como favoreciendo las agrupaciones de municipios y las mancomunidades. La Ley riojana también pretende incentivar la participación de los vecinos en la vida municipal a través de las Asociaciones Vecinales. En conjunto, 88 artículos completados con una Disposición adicional, una derogatoria y una final, cuyo contenido se adecúa a la competencia reconocida a la Comunidad Autónoma en el artículo 9.1 de sus Estatutos: «la alteración de términos municipales, su denominación y capitalidad, organización de mancomunidades, agrupación de municipios y creación de entidades infra y supramunicipales, y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre el régimen local».

Muy distinto es, en cambio, el tenor del artículo 46 de la LO 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), que establece lo siguiente: «1. En materia de Administración Local, corresponden a Navarra: a) Las facultades y competencias que actualmente ostenta, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, en el Real Decreto-Ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 y disposiciones complementarias»; b) Las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las Provincias, conforme a la legislación básica del Estado. Recordemos el acceso de Navarra a la condición de Comunidad Autónoma por la vía de la Disposición adicional primera, a través del insólito expediente de la Ley «paccionada», clave para comprender su peculiar estatuto en el Estado autonómico.

Y, sin embargo, estamos ante una región próxima a La Rioja, de extensión semejante, si bien con una historia y unas peculiaridades geográficas y culturales distintas. Todo ello repercute sobre el régimen local, como demuestra el contenido de la Ley Foral de 2 de julio de 1990 (6/1990), de Régimen de la Administración Local de Navarra. Es ésta una Ley de unos 350 artículos que abarca prácticamente todos las cuestiones relacionadas con el régimen local: organización, competencias, funcionamiento, bienes, actividades y servicios, contratación, personal, haciendas locales, etc. Prácticamente un texto alternativo al de la LBRL, que contempla la excepción navarra en su Disposición adicional tercera («La presente Ley regirá en Navarra en lo que no se oponga al régimen que para su Administración local establece el artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régi-

men Foral de Navarra...»), a la que también se refiere la Exposición de Motivos de la Ley 6/1990, que cita igualmente el artículo 18.2 de la LORAFNA, previsor de la Ley Foral sobre Administración Local.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, incluye entre las competencias exclusivas de la Generalidad la de «Régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución. Alteraciones de los términos municipales y denominación oficial de los municipios y topónimos» (art. 9.8). Con un enunciado tan amplio de las competencias autonómicas sobre la materia, no es de extrañar que esta Comunidad fuera pionera en la aprobación de su propia Ley Municipal y de Régimen Local, la 8/1987, aprobada por el Parlamento catalán el 15 de abril de 1987. Es éste un texto amplísimo (más de 300 artículos), detallado y minucioso en la regulación de todos los aspectos del régimen local, tanto que se planteó recurso de inconstitucionalidad frente a parte de su contenido por infringir la competencia básica del Estado, reproduciendo la LBRL y desviándose de alguna de sus indicaciones ²³.

Castilla-La Mancha es otra Comunidad Autónoma cuyo régimen local merece ser tenido en cuenta a la hora de estudiar el de Castilla y León, por el paralelismo que presentan ambas regiones, no exento sin embargo de importantes diferencias. Desde el punto de vista de régimen estatutario, la atribución competencial es semejante, casi idéntica, a la del Estatuto de Castilla y León ²⁴, pero si nos fijamos en el Título III del Estatuto, sobre la organización territorial de la región, encontraremos menciones a las Comarcas y a otras agrupaciones de municipios. La Ley 3/1991, de 14 de marzo, desarrolla las normas reguladoras de las Entidades Locales en Castilla-La Mancha, comprendiendo el régimen de las demarcaciones territoriales, entidades menores, regímenes especiales y delegación de competencias a los Entes locales. Merece la pena destacar en este texto también la regulación del Consejo Regional de Municipios, como mecanismo de articulación de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los Entes locales, y de las distintas figuras de asociacionismo municipal.

Las leyes citadas de La Rioja, Navarra, Cataluña y Castilla-La Mancha reflejan distintos niveles competenciales y distintas posibilidades de influencia del legislador autonómico sobre el régimen local, pero también pueden apreciarse, en el terreno de la competencia común, distintas orientaciones de cada Comu-

²³ Vid. STC 331/1993.

²⁴ El artículo 32.1 del EA de Castilla-La Mancha atribuye a la Junta de Comunidades la competencia sobre «alteraciones de términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local».

nidad Autónoma en cuanto a la estructuración de su Administración local, una competencia que, como hemos visto en el apartado anterior, corresponde a todas ellas. Fijémonos, por ejemplo, en la regulación de las entidades supramunicipales, en las figuras de agrupación y asociación de municipios. En la Ley riojana se dedica el Título V al «Asociacionismo municipal», contemplando como figuras posibles las mancomunidades y las agrupaciones de municipios para el sostenimiento en común del personal al servicio de las Corporaciones Locales. La Ley navarra reconoce como Entes Locales de Navarra, además de los municipios, los Concejos y los Distritos Administrativos, las Agrupaciones tradicionales, las Mancomunidades y «Las entidades que agrupen varios municipios instituidas mediante Ley Foral por la Comunidad Foral de Navarra y las Agrupaciones de servicios administrativos» (art. 3.1.d). En Cataluña no puede pasarse por alto la importancia de las Comarcas, reconocidas en el Estatuto de Autonomía (art. 5.1) y en su propia Ley de comarcalización. También se reconocen en el Estatuto de Autonomía otras «agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos y otras de carácter funcional y fines específicos» (art. 5.2), y la Ley 8/1987 regula las mancomunidades de municipios y otras organizaciones asociativas de entes locales. El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, como ha hemos visto, también reconoce junto a la Comarca otras agrupaciones de municipios «basadas en hechos urbanísticos y otros de carácter funcional con fines específicos». Su Ley de régimen local (3/1991) dedica el Título III al asociacionismo municipal, regulando las mancomunidades y las agrupaciones municipales. En definitiva, cada Comunidad Autónoma ofrece una respuesta, en alguna medida común, en alguna medida dispar, a una necesidad indudable de la ordenación territorial, aplicada sobre todo a los pequeños y medianos municipios, cual es la agrupación administrativa. Debemos estudiar ahora cómo aborda esta necesidad la Ley 1/1998 de Castilla y León, pues aquí el término de comparación sí es posible, y es indiscutible la conveniencia de responder con figuras supramunicipales al problema, común a casi todas las Comunidades Autónomas, sobre todo en el norte de la península, de los pequeños y medianos municipios.

IV. POLÍTICA TERRITORIAL EN CASTILLA Y LEÓN Y ENTES LOCALES: PROVINCIAS, COMARCAS Y MANCOMUNIDADES

Al igual que ha sucedido en otras Comunidades Autónomas, el modelo territorial de Castilla y León podría haberse concretado en la creación de comarcas, previsión recogida como hemos visto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía, pero no ha sido ésta la opción seguida por el legislador castellano-leonés con carácter general —exceptuando la creación de la Comarca de El Bierzo—²⁵ lo que se ve reflejado en la Ley 1/1998, que pese a declarar en su

²⁵ Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo.

Exposición de Motivos que contempla las comarcas dentro de su organización territorial, les dedica escasa atención (arts. 1.2 y 6), comprobándose la particular visión de la articulación territorial de Castilla y León que ya desde hace tiempo vienen manifestando señalados representantes de las instituciones regionales ²⁶.

Otra ha sido la perspectiva doctrinal de la comarcalización ²⁷, sin embargo, y en el ámbito de Castilla y León SÁNCHEZ BLANCO advertía que la Comarca es una institución necesaria, por las siguientes razones: 1. El excesivo salto que va del nivel municipal (del pequeño municipio) al nivel provincial, que recomienda la creación de un escalón intermedio estabilizador; 2. La potenciación de los principios constitucionales de descentralización y participación; 3. La realización de los principios rectores de la política social y económica; 4. La existencia histórica y natural de un modelo de estructuras infraprovinciales que tiene manifestaciones públicas (Partidos judiciales) y privadas (redes financieras) ²⁸. En definitiva, desde esta perspectiva resultaría inexcusable desarrollar un mapa comarcal en Castilla y León, y negarse a ello es pretender el mantenimiento o la consolidación de unidades administrativas artificiales, amén de ineficaces: «en la resistencia a la Comarca está la renuncia a la racionalización administrativa y, en último término, a la racionalización social, política y económica. La resistencia a salir de unas estructuras administrativas que, con benevolencia, sólo pueden ser calificadas de «destartaladas» ²⁹. Desde un punto de vista puramente normativo, sin embargo, pese a las posibilidades que abre el texto de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León ha sido parco en la regulación del hecho comarcal, y la exigencia de Ley para la creación de cada Comarca dificulta una política comarcal de ámbito autonómico, dejando en cambio al arbitrio de las Cortes la particularización del hecho comarcal, no con criterios generales, sino en función de objetivos singulares. Tampoco se contempla un ámbito competencial suficientemente amplio para las comarcas, configuradas más bien como una especie de mancomunidades en opinión de SÁNCHEZ BLANCO, valoración no desacertada si tenemos en cuenta el tenor del

²⁶ En el discurso de apertura oficial de las Jornadas de estudio sobre Descentralización y Administración local celebradas en la Facultad de Derecho de Burgos los días 2, 3 y 4 de noviembre de 1988, el entonces Presidente de la Junta de Castilla y León, Sr. Aznar, se expresó en los siguientes términos: «Nosotros entendemos el hecho comarcal como lo entiende la Constitución española y la Ley de Bases de Régimen Local, como un hecho singular y de reconocimiento específico; en ningún caso generalizable, que no sería prudente ni conveniente ni necesario a mi juicio en nuestra Comunidad». *Vid. Descentralización y Administración local*. Universidad de Valladolid, 1992, pág. 21.

²⁷ *Vid.* MARTÍN MATEO, *La comarcalización de los pequeños municipios*, Madrid, 1964.

²⁸ SÁNCHEZ BLANCO, «La Comarca en Castilla y León: Problemática Jurídico-Institucional», *REALA*, n.º 230 (1986).

²⁹ *Op. cit.*, pág. 219.

artículo 19.3 del Estatuto de Autonomía: «para la gestión en común de sus servicios o la colaboración en el ejercicio de sus competencias».

La política territorial y de descentralización administrativa en Castilla y León podría girar en torno a las Provincias³⁰, entendiendo la descentralización como la transferencia o delegación de competencias en las Diputaciones provinciales, utilizando las técnicas previstas en el Estatuto de Autonomía, que las contempla incluso como Administración periférica autonómica (art. 20.2): «En los términos que disponga una Ley de las Cortes de Castilla y León, la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales. Dicha Ley establecerá los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad». Desafortunadamente, la Ley prevista en este apartado no se ha aprobado como tal, pues la Ley 6/1986, reguladora de las relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y las Entidades locales, no puede decirse que desarrollara el mandato del Estatuto en este punto, y la traslación de su contenido a la Ley 1/1998 no altera esta situación³¹.

El Título IX de la Ley 1/1998 regula las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales, contemplando posibilidades de transferencia o delegación ya previstas en la Ley 6/1986. Los artículos 95 y 98 de la Ley, sin embargo, crean dos órganos de colaboración no previstos en la Ley de 1986: el Consejo de Provincias de la Comunidad de Castilla y León y el Consejo de Municipios, Comarcas y otras Entidades Locales. La creación de ambos órganos se hace, no obstante, con distinto grado de concreción, pues si la propia Ley contempla la composición y competencias del primero, las competencias y composición del segundo deberán ser determinadas reglamentariamente, una solución criticable dada la relevancia de este órgano que está llamado a ser un cauce de participación de los Municipios y otras Entidades locales en las decisiones autonómicas. En cuanto a las funciones de coordinación que se atribuyen a la Junta en el capítulo V de este título, suponen en algún caso una interferencia en

³⁰ ARGULLOL MURGADAS señala como uno de los rasgos generales del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, «el papel que en esta Comunidad Autónoma juega la provincia como auténtico elemento integrador de la misma», advirtiendo al mismo tiempo que la comarca «se caracteriza como una entidad eventual». ARGULLOL MURGADAS, «Gobierno y Administración de las Comunidades Autónomas. Referencia al Estatuto de Autonomía de Castilla y León», *RVAP*, n.º 7 (1983), págs. 61-62.

³¹ La Exposición de Motivos de la Ley 6/1986, de 6 de junio, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y las Entidades locales, sí reconocía la importancia del artículo 20 del Estatuto de Autonomía («clave para el correcto entendimiento de lo que debe ser una Comunidad en la que todas las Administraciones cooperen...»), pero en su articulado sólo encontramos referencias a la transferencia (Título II), delegación (Título III), colaboración (Título IV) y coordinación (Título V). Se esquiva en cambio el tratamiento de la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Comunidad por las Diputaciones provinciales a la que se refiere el apartado 2 del artículo 20.

las competencias propias de las Diputaciones provinciales, lo que demuestra la exclusión de las mismas, ratificada, por otra parte, tras una lectura de las competencias meramente consultivas del Consejo de Provincias, en cuya composición además se encuentran en igual número los Presidentes de las Diputaciones Provinciales y los representantes de la Administración autonómica, todos ellos bajo la presidencia del Consejero competente en materia de Administración Local.

Una vez más se ignora con este tratamiento de las Diputaciones la recomendación del Informe de la Comisión de expertos sobre autonomías³², pasando la provincia a ocupar un segundo plano en la estructuración administrativa autonómica³³. En estas condiciones, la situación de las provincias es claudicante³⁴, lo cual no deja de ser criticable en Comunidades Autónomas en las que las Diputaciones tienen una honda raigambre y un indudable peso específico en la coordinación y el auxilio a los municipios, competencia que es sustraída en buena medida ahora por la Junta como consecuencia de las atribuciones que se hacen a la Consejería competente en materia de régimen local. En estas condiciones, no puede decirse que la Ley fortalezca la posición y el papel institucional de las Diputaciones provinciales, reconocido en cambio por la LBRL, que contempla el núcleo esencial de las competencias provinciales en su artículo 36, que utiliza la expresión *en todo caso*.

La política territorial de creación y promoción de organizaciones supramunicipales se ha centrado principalmente en las Mancomunidades, fórmulas asociativas dirigidas a la realización de fines concretos, tareas comunes consistentes normalmente en la prestación de servicios mínimos de las Corporaciones locales³⁵. En la nueva Ley se observa un interés especial por esta figura que se concreta en una regulación detallada de su naturaleza, potestades, financiación, creación, modificación y supresión, etc.³⁶. Su promoción y la voluntad del le-

³² «La mayor parte de las provincias que van a quedar integradas en las nuevas Comunidades Autónomas soportarían mal que a la antigua centralización estatal sucediera una nueva centralización regional». *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, dirigido por GARCÍA DE ENTERRÍA, CEC, Madrid, 1981.

³³ El art. 5.2 de la Ley 1/1998 apunta que la provincia es «... el ámbito territorial ordinario para el cumplimiento de las actividades de la Comunidad, sin perjuicio de que ésta pueda establecer otros que resulten adecuados».

³⁴ «Al socaire de una exigencia lógica... están reduciéndose las competencias efectivas de las Corporaciones provinciales». S. MARTÍN-RETORTILLO, «El tema de la autonomía provincial: Las Diputaciones y el proceso autonómico», en *La Provincia en el sistema constitucional*. Civitas, Diputación de Barcelona, Madrid, 1991, pág. 34.

³⁵ *Vid.* SOSA WAGNER, «Mancomunidades y otras formas asociativas», en MUÑOZ MACHADO (Dir.), *Tratado de Derecho municipal*, t. 1, Civitas, Madrid, 1988. QUINTANA LÓPEZ, *Las Mancomunidades en nuestro Derecho local*, Madrid, INAP, 1990.

³⁶ Sobre la normativa precedente a esta Ley en materia de mancomunidades, *Vid.* FERNÁNDEZ DE GATTA

gislador autonómico de que proliferen es evidente en el texto de esta Ley, que continúa la política de Castilla y León de fomento de las mancomunidades: se les prestará asistencia jurídica y técnica para su constitución (art. 31.1), se dará preferencia a la financiación de obras y servicios de forma mancomunada y podrán ser objeto de transfencias o delegaciones por parte de la Comunidad Autónoma.

Las Mancomunidades se dirigen a la prestación de servicios concretos que individualmente no pueden ser garantizados por los municipios, por ejemplo, recogida de basuras o prevención y extinción de incendios. Normalmente persiguen un único fin, la realización en común de una tarea determinada, de forma más eficaz y económica. El indudable éxito en la consecución de su objetivo, mejorando la calidad de vida de los pequeños municipios, no altera sin embargo la reducida operatividad de esta figura de organización asociativa. Junto a las indudables ventajas, como su carácter voluntario (a diferencia de las comarcas) o el reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines, que lleva acompañado la atribución de potestades, tienen como inconveniente el límite de la especialidad, que la Ley castellano-leonesa concreta en su art. 29.1 (segundo párrafo): «Su ámbito de actuación no podrá extenderse a la totalidad de las competencias asignadas a los propios municipios que las integran».

Hay, sin embargo, una figura que merece una especialísima atención en la Ley, en concreto en su artículo 32, cuyo primer apartado establece: «Aquellas Mancomunidades cuyo ámbito territorial concuerde sustancialmente con espacios de ordenación territorial para la prestación de servicios estatales, autonómicos o provinciales, podrán ser declaradas de interés comunitario». Esta especie de Mancomunidades privilegiadas, pues gozarán de una línea específica y preferente de financiación (art. 32.3) pueden funcionar como el embrión de una alternativa a la organización supramunicipal en Castilla y León ³⁷, que puede

SÁNCHEZ, «El régimen normativo de las mancomunidades municipales», *RVAP*, n.º 37 (1993). Especialmente relevante nos parece la referencia al Dictamen del Consejo de Estado sobre el proyecto de Decreto de Mancomunidades municipales elaborado en Castilla y León antes de la LBRL. El resultado de este informe determinó la aprobación del Decreto 110/1984, de 27 de septiembre, para el fomento de Mancomunidades municipales, sobre el que opina FERNÁNDEZ DE GATTA que «a la vista de tantos problemas de adecuación a la legislación básica que tiene el Decreto analizado, sin duda, la mejor solución es proceder a elaborar un texto que sea adecuado a esa legislación y a la realidad actual de Castilla y León, derogando el Decreto citado», *op. cit.*, pág. 165.

³⁷ BARRERO DOMÍNGUEZ nos advertía de este fenómeno con carácter general: «Las Mancomunidades de municipios, las verdaderas y auténticas protagonistas de la supramunicipalidad hoy en España, pudieran estar abandonando su sentido genuino de Entidades adscritas a la ejecución de obras o la prestación de servicios de origen, en todo caso, municipal, para convertirse en una instancia de más amplio calado que podría venir, en determinados supuestos, a suplantar el papel asignado a otra institución distinta: la Comarca, Entidad que no termina de encajar en nuestra actual planta territorial». BARRERO DO-

producirse tras su conversión en comarcas, ya que el cuarto apartado del artículo 32 establece que las Mancomunidades de interés comunitario podrán solicitar, previo acuerdo de los Ayuntamientos que las integran, su institucionalización como comarcas, o mediante la adquisición de un mayor protagonismo político de las mismas, pues su naturaleza parece ir más allá de la mera prestación de servicios concretos, como demuestra tanto el criterio geográfico de su constitución (espacios de ordenación territorial para la prestación de servicios de otras Administraciones que podrían ser delegados en algún momento) como la composición plural de sus órganos de gobierno, que deberán reproducir en su composición los resultados electorales obtenidos en el conjunto de los municipios mancomunados (art. 32.5).

La naturaleza atípica de estas Mancomunidades de interés comunitario y su posible y deseable conversión en unidades organizativas de amplia esfera competencial no son reprochables con el esquema de distribución de competencias entre el legislador estatal y el autonómico sobre el régimen local estudiado en el apartado I.2. No lo son porque, pese a que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León sea bastante parco en el tratamiento de los Entes locales, en la Constitución podemos encontrar fundamento para que el legislador autonómico diseñe agrupaciones de municipios en función de las necesidades organizativas que observe en los entes locales de su territorio. El artículo 141.3 («Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia») y el 152.3 («Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica») ya lo apuntan, y el legislador estatal básico lo reconoce expresamente en el artículo 3.2 b) LBRL, cuando se refiere a las entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía. La remisión a los Estatutos no supone que éstos tengan que prever el tipo concreto de agrupación diseñado —lo que haría necesaria una previsión estatutaria en nuestro caso de las Mancomunidades de interés comunitario— pero sí parece recomendable que el Estatuto asuma expresamente la posibilidad y conveniencia de estas agrupaciones, cuya creación y diseño definitivo puede encomendar a la Asamblea parlamentaria autonómica.

Otras entidades asociativas previstas en la Ley no parece que tengan virtualidad suficiente para resolver los problemas de la mayoría de los pequeños municipios. Así, las Comunidades de Villa y Tierra merecen sin duda ser protegidas por su arraigo entre las instituciones consuetudinarias del Derecho local castellano, pero su naturaleza no permite albergar esperanzas en el sentido de que

MÍNGUEZ, «El juego de las entidades supramunicipales en España. Algunas reflexiones en el décimo aniversario de la Ley de Régimen Local de 2 de abril de 1985», *REALA*, n.º 264, 1994, pág. 269.

sean una alternativa a las Mancomunidades. Las Entidades metropolitanas son, por ahora, un mero futurible en esta Comunidad Autónoma. Por último, los consorcios ofrecen importantes posibilidades como técnica organizativa de colaboración entre Administraciones públicas —y también entre éstas y sujetos privados—³⁸, pero su escasa regulación en esta Ley demuestra que no estamos ante la alternativa de reordenación territorial en esta Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que pueda ser positivo un régimen tan abierto como el que contempla el artículo 48 de la Ley.

V. OTRAS CUESTIONES TRATADAS POR ESTA LEY: CREACIÓN Y SUPRESIÓN DE MUNICIPIOS, COMPETENCIAS MUNICIPALES, ENTIDADES LOCALES MENORES Y REGÍMENES MUNICIPALES ESPECIALES

1. Creación y supresión de municipios

La política de racionalización municipal pasa necesariamente por una revisión de qué entidades locales pueden ser consideradas municipios, lo que significa que deben utilizarse criterios objetivos —lo que no quiere decir rígidos— a la hora de proceder al reconocimiento de una nueva municipalidad surgida de una segregación o de una fusión de otros limítrofes. En la Ley 1/1998 estos criterios son la población, el desarrollo del núcleo y la capacidad de prestar servicios fundamentalmente, aunque tanto en el caso de la creación por fusión como en el de la supresión por incorporación se recoge también una cláusula general referida a la existencia de condiciones económicas, demográficas, administrativas o de cualquier otro carácter que pudieran hacerla necesaria o conveniente. Esta cláusula es precisamente la que puede garantizar la flexibilidad y el margen de maniobra a la hora de acordar fusiones o incorporaciones no en circunstancias extremas, cuando ya no queda más remedio, sino como técnica de potenciación de municipios que por separado tendrían menores expectativas de desarrollo económico y social.

En cuanto al procedimiento destaca su posible iniciación de oficio o a instancia de los municipios vecinos interesados, Diputaciones provinciales o la Administración del Estado. Se contempla un plazo de nueve meses para resolver el procedimiento, durante los cuales no cabe duda que deberá concederse audiencia a los municipios afectados, y parece igualmente necesario abrir un período de información pública para escuchar lo que los vecinos tengan que

³⁸ Sobre los consorcios locales, *vid.* MARTÍN MATEO, *Los consorcios locales*. Madrid, 1970. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, *Los Consorcios en el Derecho español*. Madrid, 1974. NIETO GARRIDO, *El Consorcio local*. CEDECS, 1998.

decir. Buena parte de estas previsiones se encontraban en la normativa estatal, que pasa ahora a ser sustituida por la nueva normativa autonómica³⁹.

2. Competencias municipales

El Título IV de la Ley se dedica a enunciar las competencias y servicios municipales reiterando en su mayor parte lo ya establecido al respecto por la LBRL; por ejemplo, el artículo 20.1 es casi una reproducción de los contenidos del 25.2 LBRL, y el 20.2 recoge una cláusula general semejante a la del 25.1 de la Ley estatal: Si éste establece que «El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal», aquél nos dice que «Para el ejercicio de sus competencias los municipios podrán crear y gestionar equipamientos e infraestructuras, planificar su ubicación, programar actividades y prestar cuantos servicios públicos deseen». El tercer apartado del artículo 20 contiene una referencia a la participación ciudadana que no supone apenas novedad alguna si tenemos en cuenta la regulación de la información y participación ciudadanas en los artículos 69 a 72 LBRL, por lo que tal vez pueda reprochársele al legislador autonómico su escaso interés por desarrollar normativamente los instrumentos de la participación, sin perjuicio de la potestad organizatoria de los Entes locales a la hora de decidir cómo se articula en concreto esta participación.

El capítulo II de este Título IV pretende regular la prestación de los servicios mínimos municipales, y puede hacerse un comentario semejante al del artículo 20 de la Ley en el sentido de que no aporta casi nada nuevo con respecto a lo ya previsto en la LBRL⁴⁰. La declaración inicial del artículo 21 parece más propia de una Exposición de Motivos que de un precepto legal, en cuanto se limita a recoger una declaración de intenciones⁴¹; igualmente, una proclamación del principio de igualdad de trato de los vecinos en cuanto a la prestación de servicios con independencia del núcleo en el que residan como la que hace el apartado segundo del artículo 21 se deriva necesariamente del texto constitu-

³⁹ Vid. BARRANCO VELA, *Creación y segregación de municipios*. Marcial Pons, Madrid, 1993.

⁴⁰ Sobre el régimen de los servicios mínimos municipales en la LBRL, vid. QUINTANA LÓPEZ, *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*. Madrid, 1987.

⁴¹ Art. 21.1 «Se considera de interés general y esencial para la Comunidad Autónoma, que todos los municipios integrados en la misma, solos o asociados, presten a sus vecinos, en condiciones de calidad adecuadas, los servicios mínimos establecidos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local».

cional y de los principios básicos de actuación de las Administraciones públicas, por lo que su enunciado en un texto legal no altera para nada su perfecta exigibilidad; más originales son las previsiones de la labor homogeneizadora de los niveles de prestación de los servicios que se encomienda a la Junta de Castilla y León, realizando una tarea de coordinación de las Diputaciones provinciales (apartados 3 y 4 del artículo 21). En cuanto a la dispensa de la prestación de servicios mínimos (artículos 22 y 23), se concretan las circunstancias en las que cabe tal dispensa, circunstancias que deben darse en nuestra opinión cumulativamente, aunque el art. 22.1 no lo diga de forma expresa: trece años después de la aprobación de la LBRL no basta con justificar la no prestación de un servicio mínimo en las peculiares características del Municipio, sino que debe haber poderosas razones de tipo financiero que lo impidan hasta tal punto que ni la fórmula mancomunada ni el auxilio de la Diputación provincial o de la Comunidad Autónoma resuelvan la carencia. En cualquier caso, sin embargo, se garantiza el derecho de los vecinos a recibir la prestación, o al menos así parece derivarse del artículo 23, que establece la necesidad de que la resolución de dispensa contemple medidas dirigidas a proporcionar las prestaciones mínimas y de que en esta misma resolución la Junta de Castilla y León determine el órgano o la Administración que asumirá la prestación del servicio dispensado.

En general, el Título IV de la Ley puede ser objeto de una crítica en lo que se refiere a su sistemática, pues no se comprende la división en dos capítulos, uno de los cuales contiene un solo artículo que, como hemos visto, se limita a reiterar cuestiones ya reguladas con más detalle en la LBRL. Se echa de menos, en cambio, un mayor desarrollo del capítulo segundo —que podría haber sido el único— en lo referido a los niveles homogéneos de prestación de los servicios mínimos (procedimiento para su fijación, indicadores, informaciones públicas, etc.), el papel de la Comunidad Autónoma en la garantía de estos servicios mínimos y los medios concretos que se arbitrarán por la Junta cuando un Municipio no sea capaz de asumir por sí mismo la prestación de los servicios mínimos obligatorios, ni encuentre solución en las Mancomunidades o en las Diputaciones. Una conexión de este supuesto con el regulado en el artículo 12 de la Ley, dedicado a la supresión de municipios, podría haber sido tal vez oportuna, aunque la supresión es, desde luego, la última medida a adoptar en cualquier caso.

3. Entidades locales menores

El Título VII de la Ley se ocupa de la regulación de las Entidades locales menores, muy numerosas en Castilla y León ⁴². Se definen aquí (art. 49.1) y en

⁴² Sobre su problemática en esta Comunidad Autónoma, *vid. Las entidades inframunicipales*. Jornadas

la LBRL (art. 45) como Entidades locales de ámbito territorial inferior al Municipio. Su definición en base a un criterio territorial no parece, sin embargo, completa, pues otra característica relevante de su régimen es la distinta esfera competencial o el distinto grado de intereses que gestionan con un margen de autonomía. Si el territorio es un dato meramente físico, la esfera de competencias es un dato jurídico de primer orden a la hora de valorar el régimen de estas Entidades locales, dato que sin embargo no ofrece el legislador estatal básico, aunque supletoriamente pudiéramos acudir a los artículos 38 a 45 del TRRL de 1986. El listado de competencias del artículo 50 de la Ley castellano-leonesa parece más restrictivo que el del TRRL, limitándose a la administración y conservación de su patrimonio, la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales y la vigilancia, conservación y limpieza de vías urbanas, caminos rurales, fuentes, lavaderos y abrevaderos. En lo referido a la construcción de obras y ejecución de servicios el criterio de la Ley 1/1998 es el de la necesaria delegación expresa del Ayuntamiento, que requiere de la aceptación de la Entidad local menor, con la previsión de los medios de control que se reserve el Ayuntamiento y de los medios que éste traspase para la ejecución (art. 50.2). Recordemos que el apartado e) del artículo 38 del TRRL atribuía a las Entidades locales menores la competencia sobre «La ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés de la Entidad, cuando no esté a cargo del respectivo Municipio».

El artículo 51 de la Ley 1/1998 de Castilla y León reconoce a las Entidades locales menores las potestades que el artículo 4 LBRL prevé para las Entidades locales en general, con la única salvedad del ejercicio de la potestad expropiatoria, cuyo ejercicio se hace por delegación del municipio, y exige además la ratificación del Ayuntamiento, como los acuerdos sobre disposición de bienes y operaciones de crédito, según lo establecido en el artículo 51.3, que reproduce miméticamente el 45.2.c) LBRL. Este control de los acuerdos, ordenado por la legislación básica, pone en cuestión a nuestro parecer la declaración del art. 49.2 de la Ley castellano-leonesa cuando afirma que las Entidades locales menores tendrán capacidad jurídica plena para el ejercicio de sus competencias. Si el reconocimiento de personalidad jurídica puede resultar de alguna utilidad desde el punto de vista de la existencia de una administración descentralizada y de un patrimonio separado, no parece sin embargo que la atribución de capacidad jurídica plena se corresponda con un régimen que implica una autonomía limitada, reducida, distinta a la que la Constitución predica de los Municipios ⁴³.

sobre Administración local en Castilla y León celebradas en Burgos los días 20, 21 y 22 de noviembre de 1985. Valladolid, 1986.

⁴³ El reconocimiento de capacidad jurídica plena va acompañado en la Ley 1/1998 de su consideración como centros de imputación a efectos de reclamaciones de responsabilidad, según lo establecido en el artículo 66, una cláusula que debe ser, sin embargo, interpretada con algunos matices teniendo en

Es, en definitiva, el régimen de las Entidades locales menores, un régimen especial, un tratamiento normativo distinto de una realidad diferente, a la que sin embargo se reconoce como realidad local, como núcleo de población que debe disfrutar de alguna autonomía en la gestión de sus propios intereses. Tampoco debe olvidarse que la organización de estas Entidades responde a criterios de representación democrática (Alcalde Pedáneo y Junta Vecinal), pudiendo funcionar también en régimen de Concejo abierto, por lo que la legitimación democrática de las decisiones que se tomen por estos cauces debe ser tenida en cuenta al articular las relaciones entre el Municipio y la Entidad local menor. Desgraciadamente, la Ley de régimen local de Castilla y León no contempla suficientemente esta circunstancia, centrándose en el componente administrativo de estas Entidades: realización y conservación de obras y, sobre todo, gestión de un patrimonio de cierta importancia, cuya conservación aconseja una medida como la prevista en el artículo 51.4 de la Ley («Reglamentariamente se determinará el régimen de colaboración de la Comunidad Autónoma con las Diputaciones Provinciales para que éstas pongan en marcha un servicio de gestión del Patrimonio de las Entidades Locales Menores»), cuyo diseño reglamentario, sin embargo, puede afectar aún más a la capacidad jurídica de estas Entidades precisamente en el más propio de sus intereses, esto es, el patrimonial.

4. Regímenes municipales especiales

En el Título VIII de la Ley se encuentran algunas de sus principales novedades en el tratamiento jurídico de las municipalidades de Castilla y León, novedades cuyo ulterior desarrollo despierta expectativas sobre la posible orientación de la política local en esta Comunidad. Si en el primer capítulo se regula una tradicional y respetabilísima institución de nuestro Derecho municipal —el Concejo abierto—⁴⁴ es el capítulo segundo el que se presenta más sugerente desde el punto de vista de las posibilidades que abre la Ley, de cuya efectiva utilización y, sobre todo, del cómo se instrumenten, dependerá en buena medida el balance definitivo de lo que esta norma pueda haber supuesto para la articulación de la política territorial de esta Comunidad Autónoma.

Debe prestarse atención, en primer lugar, al régimen previsto para los municipios de población inferior a 5.000 habitantes —la mayoría de los de esta Comunidad— inspirado según el artículo 77.1 en los principios de sencillez,

cuenta la posibilidad de responsabilidad concurrente de las Administraciones públicas que contempla la Ley 30/1992 (art. 140) y el control que sobre algunos de los actos de las Entidades locales menores ejercen los Municipios.

⁴⁴ Vid. ORDUÑA REBOLLO, *Democracia directa municipal. Concejos y cabildos abiertos*. Civitas, FEMP, Madrid, 1994.

economía, eficacia y participación ciudadana, principios que a continuación se traducen en una inusitada actuación de la Junta de Castilla y León sobre estos municipios, cual es la aprobación de un Reglamento Orgánico municipal que rige en defecto del que pueda aprobar el Pleno del Ayuntamiento. La posible injerencia de lo que esta aprobación, siquiera alternativa, del Reglamento Orgánico, utilizando un modelo común, plantea algunas incógnitas desde el punto de vista de su compatibilidad con la autonomía local, la capacidad de autoorganización de los Municipios y su propia potestad reglamentaria. También plantea algunos interrogantes lo establecido en el artículo 77 c) («Por la Consejería competente en la materia se establecerán modelos-tipo de actas, acuerdos, ordenanzas, plantillas y otros documentos municipales para facilitar una actuación administrativa unitaria y ágil»). Estamos ante un intento de homogeneización de la burocracia local, y probablemente también ante una política de centralización a nivel autonómico del papel de asistencia técnica a las municipalidades que en el esquema básico se atribuye a las Diputaciones provinciales. Debe entenderse que al igual que en el caso de la insólita aprobación del Reglamento orgánico por parte de la Comunidad Autónoma, cada Ayuntamiento es libre de decidir si emplea o no los modelos facilitados por la Comunidad Autónoma, pues lo contrario podría suponer una lesión de la garantía institucional de la autonomía local.

Parece en cualquier caso que estas disposiciones, que producen bastante perplejidad, deberán ser valoradas en función de cómo se apliquen, es decir, de la política local que pretenda llevar a cabo la Comunidad Autónoma, lo que puede extenderse a muchas otras previsiones de la Ley. El régimen especial de los municipios a los que se refiere el artículo 79, por ejemplo, puede ser una forma de racionalizar la prestación de determinados servicios a un grupo de municipios próximos geográficamente o una excusa para favorecer clientelismos políticos con la cobertura de tratarse de municipios que cuentan con servicios culturales, educativos, sanitarios, sociales, administrativos o de otra naturaleza mediante los cuales se satisfaga la demanda de los residentes en otros municipios limítrofes. Parece necesario, para evitar tratos desiguales no suficientemente justificados, un ulterior desarrollo reglamentario y procedimental de este extremo.

Por último, una consideración en torno a dos tipos especiales de municipios contemplados en este capítulo segundo del Título VIII de la Ley: los municipios histórico-artísticos y los municipios mineros. En cuanto a los primeros (art. 78), cuyo tratamiento especial y preferente está justificado en el marco del Estado de cultura ⁴⁵, su declaración está en función de las Leyes de patrimonio histórico-artístico, y su régimen especial se concreta, más allá de la legislación

⁴⁵ Sobre este concepto, *vid.* GONZÁLEZ-VARAS, *La rehabilitación urbanística*. Aranzadi, Pamplona, 1998.

sectorial, en la existencia de un órgano encargado de la vigilancia de la riqueza monumental, el apoyo técnico y económico de la Junta de Castilla y León a los proyectos de conservación y rehabilitación y la participación de estos municipios en los órganos autonómicos de protección del patrimonio histórico-artístico. Más ambigua es, en cambio, la regulación de los municipios mineros, contenido en un artículo 80 que se limita a remitirse a las leyes reguladoras de los distintos sectores de acción pública, que darán —si en ese caso el legislador lo estima oportuno, desde luego— un tratamiento diferenciado —ni siquiera preferencial— a estos municipios. Una pobre referencia, casi testimonial, que refleja normativamente la lamentable situación de las cuencas mineras.

VI. VALORACIÓN FINAL DE LA LEY 1/1998, DE RÉGIMEN LOCAL DE CASTILLA Y LEÓN

Si atendemos en primer lugar a la Exposición de Motivos de la Ley y después proyectamos sus intenciones sobre la regulación que contiene, podríamos llevarnos la impresión de que la Ley 1/1998 no cumple plenamente sus principales objetivos, pues de su texto no se deriva ni un fortalecimiento de la posición institucional de los municipios (autonomía local), ni un incremento de las posibilidades de participación de los ciudadanos (democracia local), ni una integración plena del ordenamiento local, ni una racionalización de las estructuras locales en esta Comunidad Autónoma. Claro, que pretender que un texto legal alcance tan ambiciosas metas es tal vez pedir demasiado, sobre todo cuando queda tanto por hacer en el mundo municipal de Castilla y León.

¿Se ha perdido una oportunidad histórica? Una respuesta afirmativa a esta pregunta resultaría deconstructiva, incluso profundamente pesimista en la valoración de las posibilidades de futuro de una Comunidad que depende en buena medida de cómo se aborde la cuestión local. Ya es tarde tal vez para ofrecer soluciones alternativas a las de la nueva Ley, de la que sin embargo pensamos que tendrá que ser retocada, pero esta experiencia debería servir para pensar más detenidamente en la importancia de un texto de esta índole, y de otros semejantes que están tramitándose⁴⁶, y en la necesidad de contemplar adecuadamente la regulación de los que son presupuestos del desarrollo integral (económico, poblacional, medioambiental) de la Comunidad.

Pese a la falta de respuesta de la Ley a algunos de los que son sus motivos pretendidos debe resaltarse la potencialidad que su texto virtualmente tiene

⁴⁶ Son trascendentales los proyectos de Ley urbanística y de Ley de ordenación del territorio en Castilla y León, cuyas conexiones con el régimen local no pueden dejar de recordarse, así como la necesidad de conectar adecuadamente estas Leyes.

como marco jurídico de una reorientación de la política local en esta Comunidad Autónoma. El desarrollo y la aplicación concreta de algunas de las figuras que la Ley contempla condicionará que sea uno u otro el efecto que tenga sobre las Corporaciones locales. Dos ejemplos: el definitivo diseño de las Mancomunidades de interés comunitario (art. 32) puede ser el embrión de la comarcalización o puede ser una excusa para favorecer determinadas zonas políticamente afines; igualmente la determinación de los municipios de tratamiento preferencial, por contar con servicios culturales, educativos, sanitarios, sociales o administrativos utilizados por los residentes de los municipios limítrofes, puede ser un pretexto favorecedor del clientelismo o una correcta herramienta de la vertebración.

Para algunos aspectos de la Ley, en cambio, la crítica debe ser más dura. El papel que se atribuye a las Diputaciones provinciales, por ejemplo, no parece de recibo en una Comunidad en la que su tradición institucional es tan notable. Las recomendaciones y las previsiones estatutarias no han sido escuchadas en este caso, y no deja de resultar chocante que no exista una reacción más intensa de las Provincias en defensa de su ámbito competencial. Si el diseño definitivo del Estado de las Autonomías se concreta en la implantación de nuevos modelos centralizados y fuertemente centralistas no se comprende qué logros hubiera alcanzado la lucha por la descentralización y la aproximación de las instancias administrativas a los ciudadanos. Sustituir un centro por otro no basta para realizar la filosofía de la descentralización, que pretende ir más allá, con una división horizontal del poder y un tratamiento local de los problemas que más directamente afectan a las municipalidades.

La Ley 1/1998, como marco de ordenación local en Castilla y León, deja muchas posibilidades abiertas: si el Consejo de Municipios, Comarcas y otras Entidades locales, por ejemplo, se desarrolla como órgano de participación en las decisiones autonómicas, el régimen de Castilla y León se aproximará a la altura de las circunstancias del pacto local; si las Mancomunidades de interés comunitario funcionan como alternativa a la comarcalización podremos pensar en una auténtica vertebración territorial. El sentido que adopten definitivamente muchas de las previsiones de la Ley condicionará su valoración ulterior y, desde luego, el futuro de esta Comunidad Autónoma.

