

La Administración local en Castilla y León *

José Luis Martínez López-Muñiz
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Valladolid

SUMARIO: I. POSICIÓN JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ANTE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN. 1. Competencias de la Comunidad Autónoma sobre la Administración Local de su territorio. 2. Exigencias constitucionales y estatutarias sobre la Comunidad Autónoma en cuanto a la Administración Local de su territorio. II. ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE CASTILLA Y LEÓN. III. ACTUACIONES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA SOBRE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: ANTECEDENTES Y SITUACIÓN LEGAL ACTUAL: 1. Organización administrativa para la acción sobre la Administración Local. 2. La Ley «Nalda» de 1986. 3. Otras actuaciones de la I Legislatura. 4. Programa descentralizador del Gobierno Aznar en la II Legislatura. 5. III Legislatura (1991-1995): a) Preparativos de una Ley de Régimen Local: tanteos sobre una gran reforma estructural municipal; b) Medidas legislativas de asignación competencial a las Entidades Locales. Algunas delegaciones. 6. IV. LEGISLATURA: EN PARTICULAR LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL DE 1998: a) Regulaciones de interés; b) La Ley de Régimen Local: aspectos generales; c) En particular, la «absorción» de la Ley «Nalda»: innovaciones en materia de relaciones entre la Comunidad y las Entidades Locales; d) Otros aspectos a destacar de la Ley: el problema de los pequeños Municipios.

I. POSICIÓN JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ANTE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

1. Competencias de la Comunidad Autónoma sobre la Administración Local de su territorio

En la abierta o relativamente indefinida configuración que la Constitución hizo del Estado autonómico y especialmente de las Comunidades Autónomas, no se determinó expresamente la relación que habrían de

* Este estudio forma parte de un «Estudio técnico-jurídico sobre los posibles contenidos generales del Pacto Local en Castilla y León» redactado por el autor para la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de esta Comunidad Autónoma en enero de 2002. El origen de este estudio y la falta de tiempo para incluir, con vistas a esta publicación, las que habrían sido pertinentes explican la ausencia de referencias bibliográficas. La información sintetizada y caracterizada jurídicamente que en él se incluye puede ser, no obstante, de interés para cuantos se ocupan del presente y del futuro jurídico de la Administración Local y con esta esperanza es remitido por el autor para su publicación en este número de la *REAL* con la expresa intención de unirse al homenaje que con él, tan justamente, quiere rendirse al profesor Sebastián Martín-Retortillo Baquer, a quien tuvo

tener éstas con las Administraciones Locales de sus respectivos territorios. En el plano de las competencias, tan sólo se hizo una referencia muy limitada en la materia 2.º del artículo 148.1, cuya aplicación, como se sabe, tenía carácter eminentemente transitorio, en cuanto que se preveía solamente para las Comunidades Autónomas de régimen común en el período de su implantación inicial, hasta que, transcurridos al menos cinco años, pudieran éstas completar sus competencias *sucesivamente*, tal y como se dice en el ap. 2 del mismo artículo 148.

Esa materia 2.º se refería a *las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local*.

Se admitía, pues, que las nuevas Comunidades Autónomas pasaran a ejercer, desde el primer momento, cuantas funciones administrativas había venido desempeñando el Estado en relación con las Administraciones Locales, y que fueran compatibles, naturalmente, con la nueva autonomía constitucional de las Corporaciones Locales, con la condición, sin embargo, de que esa transferencia fuera autorizada, prevista, en suma, por la legislación sobre Régimen Local, que parecía no podría ser sino legislación estatal. En materia de alteración de términos municipales, sin embargo, y, por tanto, en todo lo relativo a la creación, modificación territorial o supresión de Municipios, era directamente la propia Constitución la que ya habilitaba para su eventual incorporación a las competencias estatutarias de las nuevas Comunidades Autónomas.

Esta norma constitucional proporcionaba, pues, una base para que las Comunidades Autónomas asumieran desde el principio funciones no poco importantes sobre la Administración Local de su territorio, aunque fueran sólo administrativas. Permitía así, sin duda, reconocer que las Comunidades Autónomas habrían de jugar un papel relevante en relación con la Administración Local, y especialmente en cuanto permitía expresamente poner en sus manos nada menos que algo tan importante para la realidad local como la supresión, creación, absorción, segregación o modificación territorial de los Municipios, aunque siempre conforme a lo dispuesto en las leyes que sólo el Estado parece podría aprobar.

por maestro en el primer curso de Derecho administrativo en la Licenciatura, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid en 1963-1964, y con cuya leal amistad se ha honrado, muy particularmente en los últimos diez años, además de beneficiarse, como tantos otros, de las ideas volcadas en su ingente obra.

En cualquier caso, tanto por la reserva inicial y eventualmente transitoria al Estado de la función legislativa en esta materia 2.º del artículo 148.1, como, sobre todo —como diría reiteradamente el Tribunal Constitucional—, por la competencia permanentemente reservada al Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones pública, en el artículo 149.1.18.º, el sistema constitucional no contemplaba una entrega completa de la Administración Local a las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional ha hablado por ello constantemente del carácter *bifronte* de dicha Administración, sobre la que se han ido reconociendo estatutariamente muy importantes competencias ejecutivas y también legislativas (de desarrollo) a las Comunidades Autónomas, al tiempo que se ha mantenido en el Estado una competencia legislativa básica y competencia para ciertas relaciones directas con ella, aunque cada vez más reducidas.

La Administración Local, dentro del marco básico que traza el Estado, ha ido crecientemente pasando a ser considerada como realidad institucional de especial relevancia para cada Comunidad Autónoma en todos los órdenes, y muy especialmente en cuanto tiene que ver con la estructuración demográfica y territorial propia y la organización de sus servicios.

Por lo que se refiere a Castilla y León, a semejanza de las demás Comunidades Autónomas, especialmente las de régimen común, tras los Pactos Autonómicos de junio de 1981, que fueron preparados por el *Informe de los expertos* (o *Informe Enterría*), el artículo 26 del Estatuto de 1983 otorgaba, por su parte, a la Comunidad Autónoma, en su apartado 1,8.º, competencia para *el desarrollo normativo y ejecución de la legislación del Estado* precisamente en la materia que ya hemos dicho que estaba prevista en el artículo 148.1.2.º de la Constitución, y sólo en ella: *alteraciones de términos municipales y las que correspondan a la Administración del Estado sobre Corporaciones Locales, cuya transferencia autorice la legislación la legislación sobre régimen local*.

La reforma estatutaria de 1994, con ser importante para la ampliación de la competencia de la Comunidad Autónoma en no pocos campos, no incluyó en su ampliación la materia de Administración Local. Lo hizo, en cambio, por fin la reforma de 1999, en virtud de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero (BOE 9). El nuevo artículo 34, heredero del inicial 27, pero ampliamente modificado, atribuye ahora a la Comunidad Autónoma todas las competencias para el desarrollo normativo y la ejecución en materia de **Régimen Local**, sin restricciones (materia 30). Esta competencia incluye la también reconocida ahora a la Comunidad en el nuevo artículo 39 del Estatuto, ap. 3, en lo que se refiere precisamente al personal de la Admi-

nistración Local, sobre *el establecimiento del régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad y de su Administración Local*, en fórmula un tanto sorprendente sobre la que habremos de volver. También se comprenderían ya en la nueva genérica competencia mencionada las competencias legislativas sobre organización y coordinación local que enseguida veremos se reconocían y se reconocen también —ahora incluso con más extensión material explícita— en otros preceptos del Estatuto.

La Comunidad es, pues, competente para legislar sobre la Administración Local de su territorio, dentro de lo dispuesto por la legislación básica estatal, así como para el ejercicio de las competencias de ejecución, incluida la potestad reglamentaria, la inspección, etc., que pudieran legítimamente ser ejercidas sobre ella, en cuanto lo permita la autonomía que tiene constitucionalmente garantizada y lo requiera la legislación básica y autónoma de aplicación.

2. Exigencias constitucionales y estatutarias sobre la Comunidad Autónoma en cuanto a la Administración Local de su territorio

La relación de la Comunidad Autónoma con la Administración Local de la Región no se reduce a lo que pueda entenderse como sus competencias normativas y de actuación administrativa sobre ésta.

Desde luego, lo primero en lo que hay que insistir es que en el ejercicio de estas competencias, como ya hemos advertido, la Comunidad Autónoma tendrá que someterse a las exigencias constitucionales y de la *Carta Europea de la Autonomía Local*, comentadas más arriba, así como a lo dispuesto en su aplicación por la legislación básica estatal sobre el Régimen Local. El propio Estatuto de Castilla y León ha hecho suyo ese principio de autonomía local, al que se refiere incluso en su Preámbulo.

La autonomía local habrá de ser respetada y garantizada por la Comunidad Autónoma, sin embargo, no sólo al ocuparse específicamente de la Administración Local en el ejercicio de sus funciones específicas sobre ella, sino también al ejercer su competencia legislativa en cualquier campo material en el que puedan ser relevantes los intereses territoriales municipales o provinciales, tal y como veíamos que se dispone en el artículo 2.1 de la Ley 7/1985, para asignar a las correspondientes Entidades locales las competencias o los derechos de participación que en cada caso sean pertinentes. Y siempre bajo la luz de los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa que dicho precepto trae a colación. Aunque también, como veremos, ocupándose de la necesaria

coordinación desde su posición superior, en orden a la adecuada garantía de los intereses autonómicos regionales sin necesidad de sustraer su adecuada participación competencial a las Administraciones Locales.

El sistema parece así requerir una imbricación general de la Comunidad Autónoma y de la Administración Local, sin confusión de sus respectivos cometidos y responsabilidades, pero conformando un auténtico sistema bien articulado, que sea adecuado reflejo de la legítima diversidad de los intereses públicos territoriales y de su prosecución sobre bases de participación democrática responsable, al tiempo que de su necesaria armonización solidaria, en lo que ha de cumplir su principal papel la Comunidad Autónoma, aunque en razonable diálogo institucional con las Corporaciones Locales.

No se olvide que, en las previsiones constitucionales, el origen mismo de las Comunidades Autónomas está vinculado a iniciativas que habrían de partir o ser compartidas por las Entidades locales municipales y sobre todo provinciales de la *región* o *nacionalidad* correspondiente (arts. 143, 146, 151 y disposiciones transitorias primera a cuarta de la CE), lo que ya supone una relevancia constitutiva radical de las estructuras locales en la propia génesis de las Comunidades Autónomas. El Preámbulo del Estatuto de Castilla y León proclama explícitamente ser el resultado del ejercicio del derecho a su autonomía de *los antiguos reinos de Castilla y León, por abrumadora mayoría de sus instituciones representativas provinciales y locales*, resaltando la realidad de *las provincias que integran la Comunidad* a cuya *más completa solidaridad* debe servir ésta. El artículo 1.º presenta, en fin, la decisión de constituirse *Castilla y León en Comunidad Autónoma*, como acorde *con la vinculación histórica y cultural de las provincias que la integran*.

Todos los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas contienen principios y normas sobre la organización local de sus respectivos territorios y sobre las relaciones entre la Comunidad Autónoma y la Administración Local. Es lo que también encontramos en el Estatuto de Castilla y León, desde su redacción de 1983, luego modificada en estos extremos con alguna importancia en 1999, en cuyo Preámbulo, incluso, como ya hemos indicado, se subraya la autonomía de Municipios y *Diputaciones Provinciales* —invocando *su propia tradición histórica*— y se contiene un expreso pronunciamiento en favor de *la más amplia descentralización* de funciones en favor de estas entidades locales.

El Estatuto dedicó, en efecto, desde el principio, un Capítulo IV a la *Organización Territorial*, como parte de la *Organización de la comunidad*, a lo que se dedicaba todo el Título Primero.

El mencionado Capítulo IV se componía al principio de dos artículos: el 19, para afirmar criterios determinantes sobre el Municipio y la provincia, que reiteraban principalmente conceptos ya contenidos en la Constitución, y añadir la posibilidad de que pudieran crearse comarcas en casos concretos, y el 20, para establecer unas cuantas reglas sobre las relaciones de estas entidades con la Comunidad:

Artículo 19. Carácter.

1. El Municipio es la entidad territorial básica de la Comunidad. Goza de personalidad jurídica propia y de plena autonomía para la gestión de sus intereses. Su representación, gobierno y administración corresponden a los respectivos Ayuntamientos.

2. La provincia, como entidad local, tiene personalidad jurídica propia y plena autonomía para la gestión de sus intereses específicos, que se ejercen a través de la Diputación, y sin perjuicio de lo establecido en la Constitución es, asimismo, el ámbito territorial para el desarrollo y gestión de las competencias y funciones de la Comunidad.

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.

Artículo 20. Relaciones con la Comunidad.

1. Las relaciones con la Comunidad Autónoma y las Entidades territoriales que la forman se regirán por lo establecido en la Legislación del Estado y en el presente Estatuto.

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.

3. La Comunidad Autónoma coordinará las funciones de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general comunitario. A estos efectos, y en el marco de la legislación del Estado, una Ley de las Cortes de Castilla y León aprobada por mayoría absoluta establecerá las fórmulas generales de coordinación y la relación de funciones que deban ser coordinadas, fijándose, en su caso, las singularidades que, según la naturaleza de la función, sean indispensables para su más adecuada coordinación.

4. La Comunidad Autónoma podrá transferir o delegar en las Diputaciones y en las restantes Corporaciones Locales, mediante ley aprobada por mayoría absoluta, facultades correspondientes a materias de su competencia. Esta ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como la forma de dirección y control que se reserve la Comunidad.

Además, el artículo 41 atribuyó a la Comunidad competencia para *velar por los intereses financieros de los entes locales de su territorio, respetando la autonomía que a los mismos reconocen los artículos 140 a 142 de la Constitución*, precisando en el ap. 2 que, *sin perjuicio de la competencia de dichos entes locales, la Comunidad podrá establecer fórmulas de colaboración en la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos de aquéllos, e, igualmente, se podrán arbitrar fórmulas de colaboración en la percepción de otros ingresos de los entes locales*. Esta norma resultaría, en todo caso, de escasa trascendencia y es evidente que su contenido no responde a la rúbrica que lleva el precepto, que alude expresamente a una inexistente *coordinación de las Haciendas locales* por la Comunidad.

La primera reforma estatutaria, la de 1994, no afectó a estos preceptos. En cambio, la operada al inicio de 1999 ha modificado su texto en diversos aspectos que enseguida vamos a analizar.

Hay que señalar, antes, que en esta reforma estatutaria de hace apenas tres años, además de la ampliación competencial de la Comunidad a todo el *Régimen Local* que ya hemos anotado anteriormente, es muy de resaltar el reconocimiento que se introduce en el nuevo y actual artículo 16 del Estatuto, de la *iniciativa legislativa municipal* en favor de los *Ayuntamientos*, y lógicamente en cuanto al ámbito de la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma, que deberá regularse *por ley de las Cortes de Castilla y León*.

Además, por otra parte, el nuevo artículo 45 del Estatuto ha incluido una previsión fiscal y financiera que puede sorprender, en cuanto referida precisamente a las Entidades Locales, tratándose del Estatuto de la Comunidad Autónoma: *La Comunidad Autónoma o las Entidades Locales afectadas participarán en los ingresos correspondientes a los tributos que el Estado pueda establecer para recuperar los costes sociales producidos por actividades contaminantes o generadores de riesgos de especial gravedad para el medio, en la forma que establezca la ley creadora del gravamen*. Es bien dudoso que un Estatuto autonómico pueda establecer esta norma válidamente, de esta forma incondicionada (de hecho, el artículo 47 confirma una subordinación general a la LOFCA), habida cuenta de lo dispuesto en los artículos 133 y 157.3 de la Constitución principalmente, pero lo que aquí quiere subrayarse sobre todo es la previsión que se hace no sólo en beneficio de la Comunidad sino de las Entidades Locales, como una manifestación más de la tendencia, fortalecida en la reforma de 1999, a potenciar éstas.

Pero veamos ya la nueva redacción de los antiguos artículos 19 y 20 que han pasado a ser ahora los artículos 25 y 26, en los que se han introducido bastantes cambios. Los transcribimos a continuación, destacando en negrita lo nuevo. Después recordaremos lo que han suprimido:

Artículo 25.- **Carácter.**

*1. El Municipio es la entidad **local** básica de la Comunidad. Goza de personalidad jurídica propia y de plena autonomía para la gestión de sus intereses. Su representación, gobierno y administración corresponden al respectivo Ayuntamiento.*

*2. La Provincia, como entidad local, tiene personalidad jurídica propia y plena autonomía para la gestión de sus intereses. **Su gobierno y administración están encomendados a la respectiva Diputación.** Es, asimismo, el ámbito territorial **ordinario** para el cumplimiento de las actividades de la Comunidad, **sin perjuicio de que ésta pueda establecer otros que resulten adecuados.***

*3. **Mediante ley de las Cortes de Castilla y León, podrá regularse con carácter general la organización y funcionamiento de las Comarcas.***

*Por las correspondientes leyes de las Cortes de Castilla y León, específicas para cada supuesto, se podrán reconocer Comarcas, mediante la agrupación de los municipios limítrofes, atendiendo al informe previo de los municipios afectados y a sus características **comunes.***

*4. **Por ley de las Cortes de Castilla y León y en el marco de la legislación básica del Estado, se regularán las Entidades Locales Menores y otras formas tradicionales de organización municipal.** Asimismo, se regulará la creación y reconocimiento de Mancomunidades y otras agrupaciones de municipios.*

Artículo 26.- **Relaciones con la Comunidad.**

*1. **La Comunidad y las Entidades Locales ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de lealtad e información mutua, colaboración, coordinación, descentralización y solidaridad interterritorial, respecto a los ámbitos competenciales respectivos y ponderación de los intereses públicos implicados, cualquiera que sea la Administración que los tenga a su cargo.***

*2. **La Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación básica del Estado y en el de la propia de la Comunidad,** coordinará las funciones de las Diputaciones Provinciales y **demás Entidades Locales que sean de interés general comunitario.***

*3. **La Comunidad Autónoma, mediante ley aprobada por mayoría absoluta, podrá transferir facultades correspondientes a materias de su competencia a las Diputaciones y a otras Corporaciones Locales que puedan asegurar su eficaz ejercicio.** También podrá delegar en las Entidades Locales, en materias de su competencia, el desempeño de sus funciones y la prestación de servicios.*

En ambos casos, se preverá el correspondiente traspaso de medios personales, financieros y materiales, así como las formas de dirección y control que se reserve la Comunidad.

4. La Comunidad Autónoma asume como obligación especial el apoyo financiero a las Entidades Locales, a cuyo fin dotará un Fondo de cooperación local adecuado, sin perjuicio de otros instrumentos de cooperación.

Se notará que en el artículo 25, amén de algunos cambios menores (recuperar para el Municipio como entidad, en el ap. 1, el adjetivo *local*, más específico en nuestra tradición jurídico-pública que el genérico de *territorial*, o sustituir en el ap. 2 la fórmula inicial del Estatuto que hablaba sólo de gestión para referirse a la Diputación con la constitucional de *gobierno y administración*, lo cual tiene también su correspondiente carga significativa importante, o prever expresamente, también en el ap. 2, que la Comunidad pueda establecer circunscripciones especiales para algunas de sus actividades, sin perjuicio de que la provincia siga siendo la ordinaria y común, o, en fin, el cambio de la minúscula por la mayúscula en la referencia a la *Provincia*, lo que también puede tener algún valor simbólico), sus novedades principales son admitir la posibilidad de que puedan regularse las Comarcas con carácter general y contemplar de forma expresa las entidades inframunicipales, mancomunidades, etc., en orden a su regulación por las leyes de la Comunidad (la reserva legal se dispone al menos claramente respecto a las *Entidades Locales Menores y otras formas tradicionales de organización municipal*). Debe subrayarse, sin embargo, que continúa pensándose en la Comarca como algo a crear por ley específica *para cada supuesto* y, por lo tanto, como una estructura, cuando menos, no necesariamente generalizable, si no netamente excepcional.

En cuanto al artículo 26, el nuevo ap. 1 constituye una síntesis de los principios, expresa o implícitamente constitucionales que deben regir las relaciones entre entidades públicas, que están sancionados en los artículos 3 y 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, completados precisamente en su actual redacción por la Ley 4/1999, de 13 de enero, elaborada y aprobada al mismo tiempo que la reforma del Estatuto de Castilla y León que comentamos. Ya la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, había afirmado, por lo demás, varios de estos mismos principios en sus artículos 6 y 10 y en los artículos 55 y ss., precisamente para las relaciones de las Administraciones Locales con cualesquiera entidades públicas. El nuevo ap. 1 no constituye, pues, una novedad sustantiva, aunque, dada la importancia de esos principios, no está de más su solemnización también en el Estatuto.

Muy importante es la supresión del ap. 2 del viejo artículo 20 del Estatuto, cuyo texto ya no aparece en el actual artículo 26 ni en ninguna otra parte. Desaparece así una fórmula que tiene su origen en las recomenda-

ciones del *Informe de los expertos* de 1981, pero que, como era de esperar, no ha tenido efectividad alguna: la técnica de la *gestión ordinaria de los servicios periféricos propios de la Comunidad a través de las Diputaciones bajo la dirección de la Comunidad* y no mediante la *transferencia* ni la *delegación* de las correspondientes competencias. Esa técnica comportaba una auténtica *desconcentración impropia* y por ello una suerte de utilización instrumental por la Comunidad de las estructuras organizativas de las Provincias, muy difícil de articular de forma respetuosa con su autonomía constitucionalmente garantizada. La previsión de esta inútil técnica persiste, con todo, aún en el artículo 5.1 *in fine* de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, sobre el proceso autonómico, y en los artículos 8 y 37 de la Ley de Bases del Régimen Local 7/1985, pero su eliminación del Estatuto de Castilla y León permite concluir que no debe ser, en principio, de aplicación en esta Comunidad.

Si ya en el Estatuto originario se reconocía a la Comunidad una competencia coordinadora de las funciones de las Diputaciones Provinciales que fueran de interés general comunitario (autonómico) —figura ésta que no ha llegado a emplearse mucho en Castilla y León, aunque en otras Comunidades Autónomas su aplicación haya provocado importantes conflictos resueltos por el Tribunal Constitucional—, esa competencia se mantiene en términos generales, siempre sólo en el marco de la legislación básica estatal y de la propia legislación autonómica, y se extiende explícitamente a las funciones de cualesquiera entidad local.

La regulación de las técnicas de la transferencia y de la delegación de competencias de la Comunidad en las Entidades Locales presenta también algunos cambios relevantes. Queda ahora claro que es sólo la transferencia la que, para producirse, requiere ley autonómica de mayoría absoluta. Esta exigencia se suprime con toda razón para la delegación, que, como diremos más adelante, no debe ser un acto normativo sino habilitado por la ley. Además, se exige con acierto que las Corporaciones destinatarias de transferencias (concretamente Corporaciones Locales, no cualesquiera Entidades Locales) sean solamente las que *pueda asegurar su eficaz ejercicio*, lo que marca un criterio orientador fundamental, que habría que considerar implícito, pero que es muy bueno que se proclame expresamente. Ciertamente que no por predicarse explícitamente ese criterio sólo de la transferencia en el ap. 3 del artículo 26 que comentamos, y no de la delegación, deberá dejarse de tenerse bien en cuenta para ésta, pero es de notar que, mientras la transferencia se produce con la estabilidad y permanencia que hace suponer el que se establezca nada menos que por ley de mayoría absoluta —lo que aconseja medir bien de antemano esa capa-

cidad de eficacia de las Corporaciones receptoras de las competencias—, la delegación debe ser fácilmente revocable, lo que permitirá a la Comunidad correr algún mayor riesgo al confiar el ejercicio de algunas de sus competencias por este medio en Entidades Locales. El precepto admite además como delegatarias a cualesquiera Entidades Locales y no sólo a las Corporaciones, propiamente dichas.

No es de menor importancia observar que tanto para la transferencia como para la delegación subsiste la regla esencial de que, además de tener que ir acompañadas de los medios necesarios, comportarán siempre *formas de dirección y control que se reserve la Comunidad*. Hay que tener esto muy presente, como comentaremos más adelante, en el momento oportuno.

En fin, la última novedad de la reforma de 1999 es el ap. 4 del actual artículo 26 del Estatuto, que refuerza lo establecido en el primitivo artículo 41.1 y ahora 52.1 del Estatuto, poniendo a cargo de la Comunidad una explícita *obligación especial de apoyo financiero a las Entidades Locales*, reconociéndose especialmente la realidad —ya establecida en la Comunidad desde casi sus inicios— del *Fondo de Cooperación Local*.

El Estatuto, en suma, contiene sobre todo un compromiso expreso con la autonomía local de Municipios y Provincias de la región, en coherencia con los principios del ordenamiento constitucional y de los acuerdos europeos que España ha integrado en su propio Derecho, a cuyo servicio asume toda una serie de importantes principios de similar raíz, cuales son los de *lealtad e información mutua, ponderación de los diversos intereses públicos* en cada momento implicados, *respeto de los ámbitos competenciales respectivos, colaboración* y, sobre todo, el de **descentralización** —enfaticado, como dijimos, en el Preámbulo del Estatuto—, aunque también, simultáneamente, los de *coordinación y solidaridad interterritorial*.

Vale la pena destacar desde ahora que las previsiones sobre las técnicas de la *transferencia* y la *delegación de competencias* en favor de las Administraciones Locales, literalmente sólo para habilitar la posibilidad de su utilización, sólo tienen sentido en el contexto de los principios que acaban de recordarse, como instrumentos de una *descentralización*, entendida en un sentido amplio, o mejor, de aquel principio de máxima aproximación de la Administración a los administrados, proclamado en el artículo 2.1 de la Ley 7/1985, cuyo sentido es reforzar y complementar a la autonomía local, de acuerdo con las exigencias de la subsidiariedad. Unos instrumentos, diversos por sus efectos específicos, que marcan una cierta graduación de intensidad y que proporcionan la posibilidad de adaptarse a las

peculiaridades de las materias y asuntos para traspasar a las entidades locales que reúnan las adecuadas condiciones la máxima capacidad de actuación que resulte conforme a las exigencias de la eficacia y de la correcta articulación de intereses locales y regionales.

Se trata, en cualquier caso, de técnicas de transferencia de competencias administrativas (en sentido amplio, que incluye también la delegación), inicialmente propias de la Comunidad Autónoma, y, por ende, de algo que deberá distinguirse claramente respecto de las competencias que la Comunidad ha de asignar a la autonomía de las entidades locales en el ejercicio de su potestad legislativa sobre los distintos sectores materiales a que llegue su competencia en este orden. Éstas serán verdaderas competencias *propias* de la Administración Local, a ejercitar por ella en régimen de autonomía, sin tutela alguna. En cambio, las competencias que la Administración Local reciba por las técnicas de transferencia descentralizadora y de delegación, precisamente por ser competencias de la Comunidad Autónoma y no de la autonomía local, quedarán sujetas a esa *dirección y control* que ha de reservarse en cada caso la Comunidad Autónoma, tal y como prevé el artículo 26.3 del Estatuto.

Ya el artículo 5 de la Ley del Proceso Autonómico de 1983 deja clara estas diferencias, aunque refiriéndose solamente a las relaciones competenciales entre Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales. Se identifican allí, por un lado, *las competencias que la legislación de régimen local, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, atribuya a las Diputaciones Provinciales*, si bien, tras la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, habría que reconocer la misma naturaleza a las competencias que les asignen las leyes sectoriales estatales o autonómicas, a las que dicha ley básica estatal se remite. Bien diferentes, serán las competencias *propias de la Comunidad* que, por otro lado, *las Leyes de las Comunidades Autónomas podrán transferirles o delegarles su ejercicio, siempre bajo la dirección y control de éstas*. El ap. 2 del mismo precepto concreta que *a efectos de la dirección y control del ejercicio de los servicios asignados o delegados, la Comunidad Autónoma podrá elaborar programas y dictar directrices sobre la gestión de los servicios, que serán de obligado cumplimiento para las Diputaciones, así como recabar en cualquier momento información sobre la gestión del servicio, enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo dispuesto en su legislación, podrá suspender o dejar sin efecto la transfe-*

cia o delegación o ejecutar la competencia. En este último supuesto, las órdenes de la Comunidad Autónoma serán vinculantes para todos los agentes que gestionen el servicio de que se trate. A lo que se añadía aún, en el ap. 3, que en el caso de la delegación, las resoluciones de las Diputaciones podrán ser recurridas en alzada ante los órganos de la Comunidad Autónoma, pudiendo ésta también promover su revisión de oficio. En fin, conforme al artículo 6 de la misma Ley, las Comunidades Autónomas, de acuerdo con su legislación, podrán fijar módulos de funcionamiento y financiación y niveles de rendimiento mínimo, otorgando al respecto las correspondientes dotaciones económicas —que podrán ser mejorados por las Diputaciones con cargo a sus propias disponibilidades presupuestarias— en todo lo que sean servicios propios de las Comunidades Autónomas gestionados por las Diputaciones.

Es claro que son normas estatales que sólo pueden considerarse hoy Derecho supletorio del que fijen los Estatutos de cada Comunidad Autónoma y sus respectivas legislaciones, pero tienen el interés de mostrar bien el tipo de instrumentos de que se trata.

El texto, sin embargo, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, que es todo él básico e imperativo, por tanto, para las Comunidades Autónomas, en tanto él mismo no disponga otra cosa, contiene algunos pronunciamientos importantes. Esta Ley se ha olvidado de la figura de la *transferencia* descentralizadora, contemplando en su artículo 7 únicamente *las competencias de las Entidades locales atribuidas por delegación y las propias, que sólo podrán ser determinadas por Ley* (en principio, las leyes sectoriales a las que se refiere el artículo 2.1) *y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad* (de las correspondientes Entidades locales, se entiende), aunque *atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas*. Ya hemos dicho que las competencias que sean objeto de la *transferencia* descentralizadora, ignorada u olvidada por la Ley de Bases del Régimen Local, pero contemplada por el Estatuto y por la Ley del Proceso Autonómico, también se considera (con una ambigüedad ciertamente criticable) que pasan a ser *propias* de las Entidades Locales a las que se transfieren, pero es evidente que se distinguen de las que tiene a la vista el citado artículo 7 de la Ley 7/1985, ya que inequívocamente se les transfieren de modo que su ejercicio quede sujeto a la dirección o, al menos, al control, y no solamente de legalidad, de la Comunidad Autónoma, no, por tanto en el *régimen de autonomía* al que certeramente se refiere dicho artículo pero precisamente para marcar la diferencia. Precisamente esta previsión explícita de la Ley de Bases del Régimen

Local contribuye a confirmar la necesidad de distinguir, como venimos diciendo, las tres figuras: la atribución de competencias en régimen de autonomía, la transferencia descentralizadora y la delegación. Sobre esta última contiene normas específicas, además, la misma Ley de Bases del Régimen Local, en su artículo 27, para las delegaciones en favor de los Municipios, y en el 37, para las que se hagan en favor de las Provincias.

En realidad esta llamada *transferencia de competencias* («descentralizadora») como la *delegación*, igualmente interadministrativa, de que estamos tratando son las mismas figuras contempladas en la Constitución, en el artículo 150.2 para las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como posible modo de complementar la autonomía estatutaria de éstas:

El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso las correspondientes transferencias de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

La fórmula tan compendiada empleada ha podido confundir respecto a la diferencia entre la transferencia y la delegación, como si fueran quizás la misma cosa aunque denominada de distinta manera, incluso por dos veces. La tradición jurídica amparaba, sin embargo, una más correcta interpretación que las diferenciase y que, en consecuencia, entendiéndose que mientras la primera deberá determinarse directamente por la ley orgánica, ésta sólo debería prever o habilitar la delegación, regulando sus condiciones, para que fuera preceptiva o facultativamente adoptada luego por el Gobierno mediante los actos administrativos de delegación pertinentes. Esta diferenciación, aunque manteniendo alguna incorrección en su regulación, aparece más clara en el citado artículo 5 de la Ley del Proceso Autonómico, al trasladar estas figuras a las relación de las Comunidades Autónomas con las Provincias.

Como es conocido, estas técnicas fueron empleadas por el Estado —cierto que sin diferenciarlas— en la LOTRACA y la LOTRAVA para permitir a Canarias y Valencia, desde su establecimiento como Comunidades Autónomas en 1982, gozar de un nivel competencial análogo al de las cuatro Comunidades constituidas por el procedimiento especial del artículo 151 de la Constitución, sin necesidad de seguir éste, aunque debiendo someterse al régimen de control correspondiente que dichas leyes hubieron de establecer (se aplicara luego o no en la práctica). Y algo análogo ocurrió con la Ley Orgánica que en diciembre de 1992, en aplicación de los Pactos autonómicos de ese año, transfirió a las Comunidades

de régimen común las competencias que en 1994 se incorporaron a su autonomía estatutaria.

Ya hemos hecho notar cómo, con la reforma del Estatuto de Castilla y León de 1999, se ha subrayado mejor la diferencia entre la transferencia descentralizadora y la delegación, en cuanto que esta última, a diferencia de aquella, ya no se atribuye a la ley.

No cabe dejar de hacer notar, finalmente, que hay aún otra vía para incrementar la participación efectiva de las Entidades Locales en el ejercicio de funciones o en la gestión de servicios de competencia autonómica, que vendría marcada por la posibilidad de establecer *convenios de colaboración* o incluso *consorcios* entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales de que se trate, en orden a instrumentar posibles fórmulas de gestión conjunta o mixta de diversa índole. Fórmulas como las que contemplan los artículos 6 y 7 de la Ley 30/1992, en su actual redacción, para las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pueden ser aplicadas a las de éstas con las Entidades Locales, tal y como se establece expresamente en el artículo 9 de la misma Ley, que declara a aquéllos de aplicación supletoria respecto de las previsiones de la Ley 7/1985, contenidas, en efecto, de forma más general en su artículo 57.

II. ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE CASTILLA Y LEÓN

Municipios y Provincias son realidades político-administrativas profundamente arraigadas en la historia, en la dinámica socio-económica y en la psicología social de Castilla y León, aunque la vinculación con el Municipio se experimenta sobre todo, en la mayor parte del territorio, como pertenencia a un *Pueblo*, a una *Villa* o a una *Ciudad*, que son las formas principales con que se muestra histórica y sociológicamente la realidad municipal, salvo en las pocas zonas en las que ha prevalecido un poblamiento más disperso en caseríos y aldeas de muy reducidas dimensiones, que se constituyeron en Municipios bajo el signo igualador del siglo XIX, aun manteniéndose las pequeñas unidades inframunicipales como Entidades Locales Menores (principalmente en zonas al norte de Burgos y León).

La población de derecho de la Comunidad de Castilla y León, algo inferior a 2 millones y medio de habitantes, se distribuye de forma muy desigual a lo largo de su geografía. Representando aproximadamente un 6,5 por 100 del total de la población de España (y poco más del 18 por 100 del

territorio), se distribuye en **2.248 municipios**, que, a su vez, representan el 27,8 por 100 de total de los de la nación.

En torno al 58 por 100 del total de los habitantes de Castilla y León, más de un millón cuatrocientas mil personas, se concentra en sólo **48 municipios con más de 5.000 habitantes**; hay un 9% más de esa población que reside en otros 77 municipios que tienen entre 2.000 y 5.000 habitantes; y aproximadamente el 34% restante de la población regional (unos 840.000 habitantes) vive en 2.123 municipios con menos de 2.000 habitantes, de entre los cuales sólo 166 superan los 1.000 habitantes.

1.957 municipios de la Región —frente a sólo 291— **no rebasan**, por tanto, la cifra de **1.000** habitantes que, en 1812, los autores de la primera Constitución española contemporánea consideraron como deseable mínimo para los municipios. Son el 87 por 100 del total de los actuales Municipios de la región. Y la tendencia es a la reducción progresiva de su población en la mayor parte de todos esos municipios, además de que es crecientemente frecuente que una proporción considerable de los vecinos de los pequeños municipios resida la mayor parte del año en los grandes, aunque siga censada en aquéllos.

419 municipios (más del 18 por 100 del total) no superan los 100 habitantes, 719 están entre los 100 y los 250, 519 entre los 250 y los 500, y 300 entre los 500 y los 1.000. No pasan pues, de 500, 1.657, cerca de un 74 por 100 del total de los que hay en la región.

Los municipios superiores a los **20.000** habitantes son **14**: las nueve capitales provinciales, más Ponferrada y San Andrés de Rabanedo en León, Miranda de Ebro y Aranda de Duero en Burgos, y Medina del Campo en Valladolid (aunque probablemente haya que añadir en el futuro Laguna de Duero). Se concentra en ellos casi la mitad de la población regional. Y, dentro de este grupo, habría que diferenciar a su vez los **4** municipios que rebasan los **100.000** habitantes: Burgos, León, Salamanca y Valladolid (este último con cifra superior al doble de la de cualquiera de los otros). De entre los otros 10, sólo hay 3 por encima de los 50.000 (Palencia, Zamora y Ponferrada).

Esta heterogénea estructura municipal, en la que, como puede intuirse, la inmensa mayoría de las Corporaciones municipales carecen de capacidad y medios para atender una gestión administrativa de alguna importancia, se completa con un número no despreciable de entidades inframunicipales en algunas zonas y algunas entidades tradicionales de funciones limitadas al ámbito de la gestión patrimonial como las *Comunidades de*

Villa y Tierra al sur del Duero. En los últimos años han aumentado notablemente, como consecuencia de las políticas de apoyo practicadas, las Mancomunidades municipales de servicios, aunque la mayoría de ellas se concentra en alguno (recogida de basuras, destacadamente) o muy pocos.

El nivel municipal se complementa con el provincial. Las nueve Provincias integrantes de la Comunidad cuentan con gran tradición y raigambre. Proceden del sistema de ciudades principales que ya en la Edad Media tienen reconocido derecho de voto en Cortes. Tras su utilización para las Intendencias en el siglo XIX, adquirieron su conformación actual con la remodelación efectuada por el famoso Decreto de Javier de Burgos de noviembre de 1833, que vino a dar tardío pero definitivo cumplimiento a la voluntad expresada por la Constitución de Cádiz de 1812. Gobernadas por unas Diputaciones provinciales compuestas por representantes de los Municipios que se agrupan en cada una de ellas, elegidos entre sus concejales y alcaldes por partidos judiciales, dedican parte importante de su actividad a prestar su asistencia y cooperación a los pequeños Municipios [art. 36.1.b) y 2], aunque en su composición suelen tener un mayor presencia los Municipios del partido judicial de la capital, por puras razones demográficas y la aplicación de las reglas del artículo 204 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (la mayor parte de nuestras Diputaciones no pasan de 25 Diputados, que se reparten por partidos judiciales de cada provincia en proporción al número de residentes de cada uno de ellos, debiendo contar todos al menos con uno y sin que ninguno pueda contar con más de tres quintos del número total). El desequilibrio entre el partido judicial de la capital y el resto es tanto mayor cuanto menor sea el número de partidos judiciales (hay 7 en Burgos y León, 5 en Zamora y Salamanca, 4 en Ávila y Segovia, y sólo 3 en Palencia, Soria y Valladolid) y más distancia haya entre su población y la del resto de la provincia, como ocurre destacadamente en Valladolid, que concentra en su capital y su entorno prácticamente cuatro quintas partes de la provincia.

Sigue siendo cierta la particular identificación de los ciudadanos de esta región con su Provincia y capital, aunque en los años transcurridos desde la creación de la Comunidad Autónoma se haya acrecentado el sentimiento regional de pertenencia a ella, y sin perjuicio de a singularidad que puede detectarse en algunas zonas de perfiles geográficos y culturales más acusados, como puede ser El Bierzo, en León, donde la identificación se produce más acentuadamente precisamente con la comarca.

En todo caso, los sentimientos sociales no son proclives a aceptar un peso excesivo de la capitalidad de la región, radicada en Valladolid, lo que

resulta comprensible en región tan extensa y con ciudades, villas, pueblos, valles, sierras y comarcas tan variados y tan cargados de historia y personalidad propia.

El proceso, sin embargo, de despoblamiento generalizado de las zonas rurales, se ve ahora facilitado aún más por el desarrollo de las comunicaciones y transportes, que permite a parte de la población con trabajo en el campo residir en las ciudades la mayor parte del año, aunque conserve su vecindad y su casa rural. La «vuelta al campo» sólo se produce como forma de descanso en los fines de semana y sobre todo en el período estival. La población se fija así sobre todo en las ciudades más pobladas. En el entorno de las más grandes han ido surgiendo formas modernas de asentamientos en los municipios de su zona de influencia, lo que permite hablar de algunas áreas metropolitanas en la región, particularmente en Valladolid, León y Palencia.

El cuadro de las estructuras de la Administración Local de la región resulta pues, realmente, notablemente asimétrico, más allá de la formalidad de los dos consabidos escalones de rango constitucional: provincias y municipios. La asimetría es especialmente importante en el tamaño y capacidad de los municipios, aunque todos tengan la misma estructura organizativa básica y similares competencias. Pero la asimetría práctica tampoco es desdeñable entre la realidad de las 9 provincias, como consecuencia precisamente de la asimetría municipal en la que las propias provincias se enraízan, e incluso del diverso número de partidos judiciales de cada una de ellas.

En todo caso, este importante grado de asimetría de la realidad de las Administraciones Locales es un dato de la mayor importancia para el objeto específico del presente estudio.

III. ACTUACIONES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA SOBRE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: ANTECEDENTES Y SITUACIÓN LEGAL ACTUAL

1. Organización administrativa para la acción sobre la Administración Local

Desde su inicial organización, la Comunidad Autónoma manifestó su voluntad de atender a sus compromisos estatutarios con la Administración Local. En la organización inicial de su gobierno y administración, en 1983, ya se creó una *Consejería de Gobierno interior y Administración*

Territorial, que pronto, sin embargo, en septiembre de 1984, se refundiría con la de *Presidencia*, formando la *Consejería de Presidencia y Administración Territorial* que hasta hoy perdura, y que siempre ha contado con una Dirección General de Administración Territorial para cumplir sus cometidos.

2. La Ley «Nalda» de 1986

En la I Legislatura, siendo Presidente Demetrio Madrid, y Consejero de Presidencia y Administración Territorial José Constantino Nalda, se llegó a aprobar la primera Ley importante de la Comunidad Autónoma en relación con la Administración Local: la ***Ley 6/1986, de 6 de junio, reguladora de la Relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y las Entidades Locales***, que llegó a ser conocida en el argot de los medios políticos y jurídico-administrativos como *Ley Nalda*. Su texto definitivo fue, sin embargo, resultado de las muy sustanciales transformaciones que la oposición de entonces obtuvo en las Cortes, convenciendo de su razonabilidad a la mayoría en el Gobierno, de manera que un Proyecto de Ley principalmente orientado a la coordinación de las funciones de las Diputaciones y a incrementar la intervención autonómica acabó transformado en un importante instrumento legal que podía permitir relevantes procesos de transferencia y delegación de funciones autonómicas en las Provincias y en los Municipios de más de 20.000 habitantes.

El artículo 3.º, sin embargo, de esta Ley no consideraba más posibilidad de atribución de competencias a las Entidades Locales en leyes autonómicas reguladoras de los distintos sectores de la acción pública que las que se tradujeran en las *transferencias* o *delegaciones* reguladas en la misma Ley, ignorando en consecuencia la posibilidad e incluso el deber de hacer, en su caso, asignaciones directas de competencias en régimen de *autonomía*. Las *transferencias* reguladas principalmente en el Título II son consideradas expresamente en el artículo 41 como *procedimientos de descentralización administrativas en favor de las Entidades Locales*, a los que podría acudir *siempre que se garantice una más eficaz prestación de los servicios y se tratare de funciones y competencias de la Comunidad que sean de interés local preferente*. El mismo artículo 4.º, en su ap. 2 decía que *las competencias transferidas pasarán a ser propias de las mismas*, pero el alcance limitado de esta inadecuada calificación se ponía al descubierto en el sistema de controles que se establecían en los artículos 8 a 10. Por lo demás, el artículo 5 restringía la posibilidad de estas transferencias descentralizadoras a las que se hicieran en favor de las *Diputaciones Pro-*

vinciales y Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, debiendo tratarse siempre sólo de funciones que fueran a ejecutarse íntegramente en la circunscripción de la correspondiente Entidad Local. El artículo 7 exigía además que las que se hicieran en favor de las Diputaciones se realizaran *conjuntamente a todas ellas*. La transferencia la realizaría la sectorial correspondiente, aunque si su ejecución requiriese trasposos de medios y servicios, habrían de instrumentarse en nuevas leyes que la Junta habría de proponer a propuesta de las *Comisiones mixtas de Cooperación* reguladas en el artículo 18, y que reglamentaría un **Decreto 2/1987, de 8 de enero**, ya casi al final de la Legislatura.

El artículo 11 establecía cierta confusión entre la delegación y la *gestión ordinaria de los servicios periféricos* por las Diputaciones, pero el artículo 12 disponía que las delegaciones posibles se realizaran por Decretos de la Junta, a propuesta de las mismas *Comisiones de Cooperación* mencionadas. Las exigencias en cuanto al tipo de las funciones transferibles y de las Entidades receptoras, exigencia de ejecución de las funciones en su circunscripción y necesidad de que no diferenciar entre Diputaciones cuanto fueren éstas las destinatarias, son las mismas que en las transferencias (arts. 5 y 13). Los controles son aquí más estrictos (art. 14).

Novedad importante de esta Ley fue también la creación del **Consejo de Cooperación de la Administración de la Comunidad Autónoma con las Provincias de Castilla y León** (arts. 16 y 17), como instrumento de participación de éstas en todos los asuntos de la Comunidad de relevancia local. Un **Decreto 112/1986, de 24 de julio**, aprobó su Reglamento.

La Ley regulaba, en fin, también la *coordinación*, aunque también y sobre todo la *cooperación* de la Comunidad con las Entidades Locales: convenios de colaboración (art. 22.2), coordinación mediante *Planes de carácter sectorial* aprobados por Decreto de la Junta (arts. 23 y 26), y —lo que fue la medida más efectiva, de inmediato— creación del **Fondo de Cooperación Local**, en el que se integrarán las ayudas económicas de la Comunidad para gastos de inversión, en programas de interés común, con una cuantía que fijaría cada año la Ley de Presupuestos (art. 24). Ha sido objeto de múltiples y sucesivas regulaciones reglamentarias por Decretos de la Junta, imperados por lo común por cambios en las Leyes de Presupuestos o en la posteriores «de acompañamiento».

Es de observar, finalmente, como elemento indicativo de lo que el Legislador pudo tener en la intención, que la adicional 3.^a de esta Ley autorizó a la Junta a *reestructurar las Delegaciones Territoriales*, en función de las transferencias y delegaciones que se realicen al amparo de esta

Ley, y ordenó que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta *Ley*, la Junta presentara para su estudio al Consejo de Cooperación (con las Provincias) un proyecto de **relaciones de funciones que**, en favor de las mismas, puedan ser objeto de los procedimientos de transferencia y delegación. Y se preveía en la adicional 4.^a —aspecto también de gran importancia— que los funcionarios que pasaran a prestar servicios en las Entidades Locales quedarían en situación administrativa de servicios en otras Administraciones públicas, de conformidad con lo establecido en la Ley de la Función Pública de la Administración de Castilla y León. La adicional 5.^a, en fin, contenía provisiones financieras.

3. Otras actuaciones de la I Legislatura

Antes de la *Ley Nalda*, en la primera parte de la misma Legislatura se había dictado por la Junta un **Decreto 110/1984, de 27 de septiembre, para el fomento de las mancomunidades de municipios**, con la que trataba de darse una primera respuesta paliativa al gran problema de la incapacidad de la mayoría de las estructuras municipales del extenso ámbito rural de la región.

De esta primera época cabe resaltar también el **Decreto 118/1984, de 25 de octubre, por el que se reguló la cooperación de la Junta de Castilla y León con las Entidades Locales**, que quedaría afectado más tarde con la creación y regulación del ya mencionado Fondo de Cooperación Local. También el **Decreto 7/1985, de 31 de enero, de ayudas para la creación y mantenimiento de oficinas de asistencia y asesoramiento a los municipios**, que más tarde quedaría modificado por Decretos 101/1988, de 25 de mayo y 220/1995, de 26 de octubre. Otro **Decreto**, el **128/1984, de 5 de diciembre** se ocupó de la **protección de los Patrimonios Locales y de la actualización de los Inventarios de Bienes de las Entidades Locales** (abriéndose por Orden de 20 de mayo de 1985 una línea de ayudas autonómicas para este objetivo, que se modificaría ulteriormente por otra de 20 de enero de 1993).

4. Programa descentralizador del Gobierno Aznar en la II Legislatura

Con el cambio político que se produjo al inicio de la II Legislatura, en el verano de 1987, con la llegada de José María Aznar a la Presidencia de la Junta, éste declaró en su discurso de investidura como uno de los prin-

cipales ejes de su proyecto de acción de gobierno precisamente un amplio proceso de descentralización principalmente en favor de las Provincias, aunque también en favor de los Municipios con capacidad, comprometiéndose a mantener la *Ley Nalda* y a aplicarla con sólo alguna posible corrección menor. Anunció así todo un gran paquete de leyes sectoriales de la acción de la Comunidad en los que se aplicarían esos criterios de descentralización y delegación.

El Gobierno Aznar se basaba, sin embargo, en una mayoría minoritaria y necesitaba acudir a acuerdos con otros grupos parlamentarios, que se concretarían principalmente en los que fue adoptando con el grupo del CDS, hasta que decidieron formar un gobierno de coalición en mayo de 1989, antes de que concluyera el primer bienio de la Legislatura. Esto condicionó, sin duda, la aplicación del programa de gobierno. No obstante, llegó a aprobarse bajo esta inspiración principal la *Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales*. Puede verse, por ejemplo, el contenido de los artículos 42 a 46, que se refiere expresamente varias veces a la Ley 6/1986 y aplica sus principales criterios. Se inició la preparación de otros textos legales en materia de deportes, bibliotecas, juventud, etc., pero el Gobierno de coalición tuvo otras prioridades y enfoques. Además, en el otoño del mismo 1989 concluyó la presidencia de Aznar y fue sustituido por Jesús Posada, bajo cuya presidencia se recorrería el resto del segundo bienio de la Legislatura. Con Aznar se fue a la dirección de AP a Madrid su Vicepresidente y Consejero de la Presidencia y Administración Territorial, Juan José Lucas, cambiando también la dirección política directa de la política local. Los objetivos del Gobierno regional se centraron en otros aspectos y dejó de impulsarse como una prioridad principal la descentralización, aunque no dejaron de hacerse aún algunas asignaciones competenciales por nuevas leyes de esta misma Legislatura y de las siguientes, así como diversas delegaciones.

Es lo que ocurrió con la *Ley 9/1990, de Educación Física y Deportes*, que, aunque no fue aprobada hasta el *22 de junio de 1990*, al inicio del último año de la Legislatura, había comenzado a ser gestada mucho antes y aún recoge bien expresa y marcadamente aquella inspiración, incluso en la exposición de motivos. En un capítulo III, dedicado todo él a las *competencias de las Entidades Locales*, los artículos 23 a 25 parecen aplicar la técnica de la atribución de competencias a municipios (a todos o sólo a los de más de 20.000 habitantes) y a Provincias en régimen de autonomía, el artículo 26 *transfiere* expresamente a los municipios de más de 20.000 habitantes *la titularidad y gestión de las instalaciones deportivas propiedad de la Comunidad Autónoma y radican en el correspondiente término*

municipal, y las provincias las de las radicadas en los demás términos municipales (admitiendo la transitoria segunda, un régimen transitorio y provisional de cinco años en el que las competencias transferidas podrían gestionarse como delegadas), y, en fin, el artículo 27, contempla la *delegación* por Decreto de la Junta en favor de Provincias y Municipios de más de 20.000 habitantes de una serie de funciones: *organizar competiciones escolares, promover agrupaciones para el desarrollo del deporte escolar, gestionar la concesión de ayudas para crear y mantener equipos y para actividades deportivas en Centros docentes, promoción del deporte social y popular, autorización y, en su caso, organización de manifestaciones deportivas populares, y promoción y creación de agrupaciones deportivas para el desarrollo del deporte para todos y el deporte de tiempo libre*. Y se hace mención expresa de la aplicación de la Ley 6/1986. Las delegaciones se producirían ya en la Legislatura siguiente, a partir de 1992.

En cuanto a **delegaciones**, se acordaron también algunas otras, en el ámbito de las competencias de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por **Decreto 256/1990, de 13 de diciembre**. Se trataba de funciones de *control sobre municipios de población inferior a los 2.000 habitantes* que están atribuidas a la Comunidad Autónoma y que se delegaron a las **Diputaciones Provinciales**: en materia de disposición de bienes patrimoniales como la autorización de enajenaciones, permutas o gravámenes de inmuebles patrimoniales, cuando su valor exceda del 25 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto anual de la correspondiente Corporación, o la recepción de la dación de cuenta de ese mismo tipo de operaciones cuando no excedan de dicho porcentaje, etc.; en materia de administración y aprovechamiento de otros bienes locales, como la aprobación de expedientes de desafectación de bienes comunales o los de su inclusión en concentraciones parcelarias, y la autorización de adjudicaciones en pública subasta de aprovechamientos de bienes comunales; en materia de «régimen jurídico», la aprobación de Escudos Heráldicos; y en materia de organización, para todo lo relativo a los expedientes de constitución de Agrupación de Municipios para sostenimiento de plazas únicas de Cuerpos Nacionales.

El instrumento de los *convenios para la gestión y financiación conjunta* fue también contemplado en alguna *Ley* de esta época, como la **9/1989, de 30 de noviembre, de Bibliotecas**, en cuyo artículo 17 se habilitaba a la Junta para suscribirlos con las Diputaciones Provinciales en relación con los *sistemas provinciales y comarcales de bibliotecas*. Sin embargo, más adelante, ya en la IV Legislatura se optaría por la *delegación*, como diremos en su momento.

En otro orden de cosas, avanzada la segunda parte de esta II Legislatura, se aprobó la **Ley 12/1990, de 28 de noviembre, de coordinación de Policías locales de Castilla y León**, en ejercicio de la competencia que explícitamente reconocía a la Comunidad el entonces artículo 26.1.20 del Estatuto de Autonomía, entendiéndose en ella por coordinación *el conjunto de técnicas de colaboración dirigidas a la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad en la dotación de medios personales y materiales, y la acción conjunta en el ejercicio de las respectivas competencias atribuidas a las Corporaciones Locales y a la Junta de Castilla y León*. En la IV Legislatura se ha aprobado el Decreto 55/1997, de 13 de marzo, aprobando reglamentariamente las *Normas Marco* a que han de ajustarse los Reglamentos de las Policías Locales.

El **Decreto 4/1988, de 21 de enero**, en el primer año de la Legislatura, se estableció la composición, organización y régimen de funcionamiento de la **Comisión de Protección Civil de Castilla y León**, conforme a la Ley estatal 2/1985, de 21 de enero. De sus 31 miembros, 11 deben ser representantes de las Corporaciones Locales (4 de Provincias y 7 de Municipios), designados por la *Federación Castellano-Leonesa de Municipios y Provincias*. Preside el Consejero de Presidencia y Administración Territorial y uno de los tres vicepresidentes es uno de los representantes locales. En la Permanente están estos tres, más otro representante más de la Administración Local, de la Autonómica y de la del Estado.

Particular importancia para la Administración Local tendría la aprobación de la **Ley de carreteras de la Comunidad 2/1990, de 16 de marzo**, aunque siga en lo esencial las pautas tradicionales de reparto competencial. La Ley regula todas las carreteras no estatales del territorio de la región, tanto las integrantes de la redes regionales *básica y complementaria* de titularidad autonómica (arts. 2 y 7), como las de titularidad provincial y municipal, a integrar en los correspondientes *Plan Provincial* o *Municipal* (arts. 2 y 8 y 9).

Para la mejor aplicación del *Plan de Desarrollo Regional* del quinquenio 1989-1993, y específicamente del *programa operativo de carreteras de la Comunidad*, se aprobó un **Decreto 131/1989, de 29 de junio, para la gestión y coordinación del FCL en materia de carreteras**, que, más tarde, sería modificado, en la siguiente Legislatura, sucesivamente por los Decretos 38/1992, de 12 de marzo y 32/1993, de 18 de febrero, y, mucho más recientemente, por el Decreto 305/1999, de 9 de diciembre.

5. III Legislatura: 1991-1995

a) *Preparativos de una Ley de Régimen Local: tanteos sobre una gran reforma estructural municipal*

En la III Legislatura, vuelto a la Junta Juan José Lucas como Presidente, y siendo Consejero de Presidencia y Administración Territorial César Huidobro, se estudió la posibilidad de acometer en 1992-1993 la redacción de una Ley de Régimen Local para Castilla y León que acometiese ambiciosamente una gran reforma estructural como la producida en varios países europeos (Reino Unido, Bélgica, Alemania, y, más recientemente por entonces, Italia) que resolviese, de forma asimilable popular y políticamente, el problema de la multiplicidad de Municipios rurales incapaces de sostener su propia autonomía.

Las incertidumbres políticas de la operación aconsejaron finalmente, al parecer, optar por una regulación más conservadora, aunque sin dejar de intentar con algunas medidas indirectas la aproximación al objetivo deseable. La nueva Ley no llegaría sin embargo a poder ser aprobada en la III Legislatura.

b) *Medidas legislativas de asignación competencial a las Entidades Locales. Algunas delegaciones*

Aunque no variaría sustancialmente la tradicional distribución de competencias que, al menos, se viene aplicando desde el viejo Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 1961, podemos anotar la aprobación de la **Ley 5/1993, de 21 de octubre, sobre actividades clasificadas** (que sufriría algún retoque con la Ley 2/1996 de equipamientos comerciales, ya en la IV Legislatura), porque indudablemente reconoce de manera importante en tradicionales competencias municipales, a la vez que incide en ellas, y porque su artículo 6 autoriza la **delegación** de algunas competencias de la Administración autonómica en *los Ayuntamientos que cuenten con Plan de Ordenación Urbana o Normas Subsidiarias de Planeamiento, así como en las Comarcas legalmente reconocidas, siempre que los mismos cuenten con servicios técnicos adecuados y previa petición expresa de éstos*, con la excepción de los *asuntos en cuya resolución intervenga la Comisión Regional de Actividades Clasificadas*. Se efectuaron en efecto, dentro de la misma Legislatura, diversas delegaciones mediante los **Decretos** de la Junta 298 a 308/1994, de 29 de diciembre de 1994, y los 13, 14 y 17/1995, de 26 de enero, los dos primeros, y de 2 de febrero de 1995, el último.

Algo parecido puede decirse que ocurrió inicialmente con la aprobación —medio año antes— de la *Ley 1/1993, de 6 de abril, de ordenación del sistema sanitario*, en cuanto que su artículo 57 contempla una serie de competencias tradicionales de las *Corporaciones Locales* (en realidad los municipios) que se les reconoce como tales competencias propias en materia de salud pública, y además, en su ap. 3, se afirma expresamente que *la Junta de Castilla y León podrá delegar o transferir* (también *transferir*, por tanto, de lo que nada se dice en la Ley de actividades clasificadas) *a las Corporaciones Locales el ejercicio de cualesquiera funciones en materia sanitaria en las condiciones previstas en la Ley Reguladora de las Relaciones entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y las Corporaciones Locales*. Que sepamos, no se ha hecho uso, sin embargo, aún de ninguna de estas dos posibilidades. También se contempla para los municipios de más de 20.000 habitantes, en el ap. 5 del mismo precepto, unos *Consejos de Cooperación* paritarios de representantes del municipio y de la Administración sanitaria autonómica para coordinar actuaciones, fundamentalmente en materia de salud pública y educación sanitaria. Llama, sin embargo, claramente la atención que entre las competencias atribuidas o reconocidas como propias de las *Corporaciones Locales* no aparece la titularidad y/o gestión de hospitales o centros de asistencia sanitaria, salvo la referida —en último lugar del listado— a *conservación y mantenimiento de los consultorios locales*, cuando, como es conocido, era tradicional la competencia provincial sobre Hospitales generales y psiquiátricos. Ha habido, por el contrario, un movimiento de centralización de éstos hacia la Comunidad Autónoma, en cuanto no habían sido ya transferidos al Estado. De la *organización y funcionamiento de los servicios de salud mental y asistencia psiquiátrica* ya se ocupó, por lo demás, en la II Legislatura, un *Decreto 83/1989, de 18 de mayo*. La transitoria quinta de la Ley de 1993 contempla precisamente como transitoria la situación en que aún pueden encontrarse algunos *centros o servicios de las Corporaciones Locales hasta que se produzca la integración* en la Comunidad Autónoma. Hace reflexionar o deja que desear que, cuando se está queriendo caminar hacia mayor descentralización y aproximación de la gestión prestacional a los ciudadanos, en esta materia el movimiento parezca inverso, justificado normalmente en la incapacidad financiera de las Diputaciones para sostener estos centros. Pero ¿de dónde vienen los recursos públicos para cubrir tal financiación? ¿Justifica la centralización la situación de insuficiencia financiera? ¿No habría que resolver ésta antes que plantearse una centralización que no tenga otras justificaciones?

También la *Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes* reconoce o atribuye a las Cor-

poraciones Locales competencias en esta materia. De modo análogo al 57 de la Ley del Sistema Sanitario, pero distinguiendo los dos niveles locales básicos, los artículos 46 y 47 de esta Ley se ocupan respectivamente de concretar las competencias reconocidas en la materia a los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales, lo que se completará con la previsión de competencias sancionadoras de los Alcaldes con multas de hasta dos millones de pesetas, en el artículo 53 —análogamente al artículo 37 de la Ley del Sistema Sanitario—, y con medidas financieras, en el artículo 55. Se da un trato especial a los municipios de más de 20.000 habitantes, a los que se asignan más competencias y responsabilidades, imponiéndoles incluso el deber de aprobar ordenanzas municipales adecuadas a la Ley en cumplimiento de sus obligaciones en el plazo de seis meses desde la publicación de ésta, en la Disposición adicional octava. Pero, a diferencia de la Ley del Sistema Sanitario, ni se autorizan delegaciones ni se contempla la posibilidad de otras *transferencias* en favor de las Entidades Locales.

En esta Legislatura, sí se acordó, en cambio, alguna *delegación* en materia deportiva, conforme a las previsiones de la Ley de 1990 a las que ya nos hemos referido en su momento. Por *Decreto 115/1992, de 2 de julio*, se determinó una *delegación de funciones a las Diputaciones Provinciales en materia de promoción deportiva*, concretadas al *deporte escolar*.

6. IV Legislatura: en particular la Ley de Régimen Local de 1998

a) *Regulaciones de interés*

En la IV Legislatura hay que destacar muy especialmente la aprobación de la nueva Ley de Régimen Local de la región. Pero en esos años se producen también algunos otros hechos de interés. Hay alguna ley sectorial que atribuye competencias propias a los Municipios, como la novedosa —aun recogiendo algunas facultades que ya existían tradicionalmente en favor de los Municipios— *Ley 5/1997, de 24 de abril, de protección de los animales de compañía*, que otorga a los Municipios diversas competencias de policía, incluidas algunas sancionadoras (aunque sólo de faltas leves). Se hizo otra *delegación en materia de promoción deportiva* (deporte escolar) ahora *en favor de municipios de más de 20.000 habitantes*, conforme a las previsiones de la Ley de Deportes de 1990, por *Decreto 107/1996, de 22 de abril*, cuyo anexo quedó modificado más tarde por Decreto 112/1998, de 11 de junio. Hubo también una *delegación* por *Decreto 250/1996, de 7 de noviembre*, del ejercicio de funciones en materia de *sistemas provinciales de bibliotecas* en las *Diputaciones Provincia-*

les. Por su parte, la **Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de turismo**, dispone en su artículo 6.2 que todas las competencias autonómicas son **delegables** en las Entidades Locales, y asigna competencias **propias** directamente a Diputaciones, *Comarcas* y Ayuntamientos, respectivamente, en los artículos 7, 8 y 9.

La **Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo** de Castilla y León, ha trasladado algunas competencias a los Municipios de más de 20.000 habitantes, como la aprobación definitiva de planes parciales y planes especiales a que se refiere su artículo 55.2 (en la anterior legislación estatal del Estado esta competencia sólo se reconocía a Municipios de más de 50.000 habitantes), y, sobre todo, ha permitido, en su artículo 132, que la Comunidad Autónoma **delegue** «por plazo determinado y prorrogable» competencias propias en dichos Municipios de más de 20.000 habitantes o en los que, no llegando a esa población, tengan aprobado un Plan General de Ordenación Urbana, declarándose la pertinencia en particular de la delegación de la competencia para la aprobación definitiva de cualesquiera instrumentos de planeamiento urbanístico «cuando los criterios expresivos de los intereses de ámbito regional o supramunicipal se hubieran recogido en instrumentos de ordenación del territorio aprobados conforme a su legislación específica», hoy constituida por la Ley 10/1998, de 5 de diciembre.

b) *La Ley de Régimen Local: aspectos generales*

La Ley que no llegó a ser aprobada en la III Legislatura hubo de ser nuevamente propuesta en la IV, iniciada en 1995, lográndose finalmente su aprobación como **Ley 1/1998, de 4 de junio**, por la que se regula el **Régimen Local** de Castilla y León (*BOCyL* 11 junio), siendo Consejero de la Presidencia y Administración Territorial Isafías López Andueza, y Directora General de Administración Territorial Carmen Lucas.

La Ley cuenta con 110 artículos agrupados en 9 Títulos, y se completa con 12 Disposiciones adicionales, 4 transitorias, una derogatoria y una final. Se derogan expresamente tanto la Ley 6/1986 como el Decreto de fomento de mancomunidades de 1984, porque realmente se incorporan a su cuerpo articulado.

Tras un primer Título de *Disposiciones Generales*, el II se dedica a la *Creación y Supresión de Municipios y Alteraciones de sus Términos*, estructurándose en tres capítulos en los que se abordan sucesivamente esas tres posibilidades, más un capítulo cuarto sobre procedimiento y un quin-

to sobre «medidas de fomento a las fusiones e incorporaciones», expresivo de los deseos del Legislador, aunque resulten débilmente instrumentados. Luego el Título III está dedicado al *Deslinde de términos municipales*, con un solo artículo (el 19), el IV a las *Competencias y Servicios Municipales*, y el V al *Nombre, Capitalidad y Símbolos del Municipio*. Es el Título VI el que se dedica a las *Mancomunidades y otras entidades asociativas*, organizándose en cuatro capítulos. El Título VII tiene por objeto las *Entidades Locales Menores*, en otros cinco capítulos. El VIII se dedica a los *Regímenes municipales especiales de Concejo abierto* (capítulo 1), y de varios otros supuestos que se tipifican en el capítulo 2: municipios con menos de 5.000 habitantes (art. 77), municipios histórico-artísticos (art. 78), municipios cabeceras de otros limítrofes (art. 79) y municipios mineros (art. 80).

c) *En particular, la «absorción» de la Ley «Nalda»: innovaciones en materia de relaciones entre la Comunidad y las Entidades Locales*

Es el Título último, el IX, el que, representando más de una cuarta parte de toda la Ley, acoge lo que eran los contenidos de la *Ley Nalda*, organizados de la misma forma en los mismos cinco apartados, cambiando por capítulos lo que en aquélla eran títulos. Sin embargo, bajo la apariencia formal de una misma regulación se contienen importantes innovaciones, especialmente importantes para el objeto del presente estudio.

Especial importancia tiene que el artículo 83 diferencia ahora, con suficiente claridad, las tres técnicas de asignación de competencias a las Entidades Locales que deben ser distinguidas, haciéndolo, muy correctamente, siguiendo una gradación de mayor a menor relevancia para el autogobierno local: atribución de competencias **en régimen de autonomía** («que su derecho a la autonomía demande») a través de las leyes reguladoras de los distintos sectores de acción pública (ap. 1), **transferencia descentralizadora** de funciones y competencias de la Comunidad en las que sea preferente el interés de la colectividad local y se garantice con ello una más eficaz prestación de servicios (ap. 2), y, finalmente, en tercer término, **delegación** en favor de las Entidades Locales de funciones y competencias de la Comunidad, cuando así se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana (ap. 3).

No llega a explicitarse la preferencia de unas técnicas sobre las otras, pero los principios constitucionales de autonomía y descentralización deben llevar a entender que efectivamente hay un orden imperativo de preferencia entre las tres técnicas, de manera que debe aplicarse en cuanto sea

posible la primera —la única que satisface propiamente el derecho constitucional a la autonomía de las entidades locales—, y, cuando no sea posible, porque la concurrencia de intereses que se produce y la importancia que revistan los regionales determinan la atribución inicial de tales competencias y funciones a la Comunidad Autónoma, de manera que ésta retenga en cualquier caso un núcleo funcional —al menos para la dirección o control— y una especial responsabilidad sobre las funciones correspondientes, deberán aplicarse en la mayor medida posible, primero la transferencia descentralizadora, siempre que sea posible, y, si no, la delegación, una y otra técnicas sólo complementarias de la autonomía local y que, por lo tanto, no satisfacen propiamente ésta, aunque contribuyan a reforzarla mediante la descentralización o esa forma menor de participación que es la delegación.

La Ley «*Nalda*» confundía en su artículo 31 la atribución ordinaria por las leyes sectoriales con las transferencias descentralizadoras, con lo que desaparecía prácticamente la figura más importante de atribución competencial en favor de la autonomía local, precisamente la contemplada por el artículo 2.1 de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985 que, sin embargo, invocaba el citado artículo 31. Aunque tal defecto de dicha Ley no podía impedir, desde luego, que las leyes sectoriales —que no están subordinadas formalmente a ninguna ley anterior de las propias Cortes de Castilla y León— operasen correctamente, atribuyendo competencias a las Administraciones Locales en el régimen de autonomía que olvidó considera la citada Ley de 1986. De hecho, las pautas del programa descentralizador de 1987 al que antes nos referimos contó con esta posibilidad, que suponía rebasar desde luego las previsiones de la Ley *Nalda*, y por cierto que con plena legitimidad, e incluso obligadamente, dadas las previsiones del artículo 2.1 de la Ley de Bases 7/1985 y los principios constitucionales recordados.

La nueva Ley no contempla ya, en suma, que las *transferencias descentralizadoras*, complementarias de la autonomía, se establezcan por las leyes sectoriales reguladoras de las materias correspondientes. El artículo 86.1 se limita a decir que tal tipo de *transferencia deberá realizarse por Ley, que indicará los medios personales y materiales que conlleve*. Esa Ley podrá ser la sectorial correspondiente que regule toda la materia, pero podrá ser también una específicamente dirigida a operar tal *transferencia*. Por cierto que se ha omitido especificar que esa Ley debe ser, por exigencia estatutaria (antes y después de la reforma de 1999), *de mayoría absoluta* de las Cortes (antiguo artículo 20.4 y actual artículo 26.3 del Estatuto), lo que deberá entenderse de aplicación a toda Ley que contenga tal tipo de *transferencias*.

Por lo demás, la Ley no dice ni regula nada más sobre la primera y más importante de estas técnicas de asignación de competencias, limitándose a regular en detalle —como la Ley de 1986— las *transferencia descentralizadora* y la *delegación*. Lo cual es bien lógico, porque realmente no parece que el legislador autonómico pueda regular eficazmente el ejercicio general de su propia competencia legislativa, que es de lo que se trata en realidad en lo que se refiere a la atribución de competencias *en régimen de autonomía*.

Hay que subrayar, en segundo lugar, como otra importante innovación de la nueva Ley, la ampliación de las posibles entidades receptoras de las *transferencias* o *delegaciones*, a los **municipios** con población superior a **5.000 habitantes** —que es un cambio ciertamente considerable—, así como a los **municipios cabeceras del artículo 79**, las **comarcas que se constituyan** y **mancomunidades, comunidades de villa y tierra y áreas metropolitanas**. (art. 84.1). No obstante la referencia a los municipios cabeceras, se mantiene la regla de que las funciones objeto de transferencia o delegación deben ejecutarse *íntegramente en la circunscripción de la Entidad local* destinataria (art. 84.2).

El artículo 85.2 relativiza excepcionalmente, por otra parte, la regla de los artículos 7 y 13 de la Ley derogada sobre la necesidad de que la transferencia y la delegación a Diputaciones se hiciera conjuntamente a todas ellas (aunque ya el 13 añadía que, en la delegación, su efectividad requeriría la aceptación de *la Diputación Provincial interesada*).

En la regulación de la *transferencia descentralizadora* se ha producido otro cambio importante y muy razonable: el artículo 86, en sus apartados 2 y 3, regula ahora su ejecución con el correspondiente traspaso de medios, de manera que ha de producirse, como regla, por Decreto de la Junta y no por nuevas Leyes. Es suficiente con que la Ley de transferencia haga una indicación genérica de los medios personales y materiales que conlleve. Ha de ser luego, bien lógicamente, el Ejecutivo quien se ocupe de concretarlos, por supuesto, *a propuesta de la Consejería competente y previo informe favorable del Consejo de Provincias o de la Comisión Mixta correspondiente, según proceda*, tal y como dice ahora el artículo 86.2, apartándose también en cuanto al procedimiento de lo que disponía el artículo 6.2 de la Ley «Nalda», aunque manteniendo la necesidad de fondo de contar con los representantes de los eventuales destinatarios para determinar el conjunto de los medios a traspasar.

Se añade también en el artículo 87 la precisión de que *la Ley que transfiera la competencia a las Entidades Locales deberá expresar los términos*

en que las mismas han de ejercerse, lo que, en definitiva, permite a la Comunidad asegurar unas pautas básicas para su ulterior control —por vía incluso de legalidad— del ejercicio de las competencias que descentralice.

En punto a la *delegación*, se acaba con su confusión con la eliminada técnica de la *gestión ordinaria de los servicios periféricos* por las Diputaciones, que se producía, como hicimos notar, en el artículo 11.2 de la Ley de 1986. Se modifica también —artículo 92.1— el procedimiento para la propuesta de los Decretos de delegación que ha de seguir adoptando la Junta, en términos semejantes a lo que ya hemos señalado para la *transferencia*. Y se flexibiliza expresamente en el artículo 93.2 la competencia para el ejercicio de las potestades de dirección y control sobre las funciones delegadas, de manera que puedan ser desconcentradas o la misma Junta pueda delegarlas en órganos centrales o periféricos de la Administración autonómica, con excepción, lógicamente, de la potestad de revocar la delegación, que debe ser exclusiva del mismo órgano que la otorga, que no es otro que la misma Junta.

El texto mantiene el prurito doctrinal que ya se contenía en la Ley de 1986 de que, mientras las competencias que se descentralizan mediante la *transferencia* normativa, *pasarán a ser propias* de la entidad local beneficiaria (art. 87), en la *delegación* se produce sólo *el traspaso del ejercicio de funciones de la Comunidad a las Entidades Locales, sin que éstas asuman la titularidad de las competencias delegadas* (art. 91). Entendemos que de esto no debe derivarse la incorrecta interpretación de que las competencias descentralizadas o *transferidas* pasan a ser *propias* de las Entidades Locales en el mismo sentido que lo son las que ésta asume *en régimen de autonomía* (de hecho, ahí están los controles, no sólo de legalidad, sino de oportunidad e incluso de dirección que la Ley regula en los artículos 88 a 90, reproduciendo los de la Ley de 1986), o de que las *competencias delegadas* no pasan a ser de la *titularidad* de las entidades en cuyo favor se delegan: si éstas no tienen titularidad sobre ellas, ¿qué es lo que tienen sobre tales funciones, para poder ejercerlas? La competencia autonómica se escinde o desagrega, en realidad, en las que se delegan y en las que se retienen en la Comunidad para la dirección y control de las delegadas: y sobre unas y sobre otras se constituyen las correspondientes titularidades, única expresión conocida en Derecho para referirse al vínculo de un sujeto y de un órgano con una determinada función o actividad que sea competencia suya de cualquier naturaleza.

Otra novedad de esta parte de la Ley de Régimen Local de 1998 ha sido la creación del *Consejo de Municipios, Comarcas y Otras Entidades Locales*, análogo al *Consejo de Cooperación con las Provincias* de la Ley

«Nalda», que se mantiene simplificándose su denominación (*Consejo de Provincias*). El artículo 98 remitía a su regulación reglamentaria y se limitaba a asignarle función consultiva (incluida la de propuesta) en relación con la Junta de Castilla y León *sobre las materias susceptibles de transferencia o delegación a dichas Entidades Locales*.

Cerrando el Capítulo dedicado a *Los Órganos de Colaboración* aparece, por otra parte, como pieza sorprendente en tal contexto, completamente fuera de lugar, y reflejando, sin duda, una inquietud de signo completamente inverso a la tendencia autonomista y descentralizadora de todo el Título de regulación de las *Relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Entidades locales*, un artículo 101 en el que se dispone que *mediante convenio, las Diputaciones Provinciales podrán encomendar la gestión de servicios propios a la Administración Regional y especialmente en materia de conservación de carreteras, centros sanitarios y sociales*. Añadiendo su párrafo segundo que *del mismo modo, podrán delegar (!) funciones en otras Entidades Locales*, previsión esta última que no hace si reiterar la ya establecida en el artículo 27 de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985, pero que tal vez confirma ese cierto clima de duda sobre las Diputaciones por parte de los redactores de la Ley de 1998 que aflora en este curioso precepto, clima de duda que, a pesar del fuerte arraigo de las Provincias en Castilla y León, no deja de reaparecer de vez en cuando en los discursos políticos y en los medios de comunicación.

Como quiera que ello sea, la voluntad descentralizadora (en su sentido más genérico) del legislador autonómico vuelve a quedar expresada en la Disposición adicional octava, en la que se ordena a *la Consejería competente en materia de Administración Local* que, *en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, previa audiencia de la Federación Regional de Municipios y Provincias, elabore una relación de materias que puedan ser objeto de transferencia o delegación en favor de las Entidades Locales*. Se recordará que un mandato análogo figuraba en la adicional 3.^a de la Ley de 1986. Las previsiones, por lo demás, que se contenían en las adicionales 4.^a y 5.^a de esta misma Ley sobre la incidencia de estas actuaciones en los funcionarios de la Junta y sobre la correcta financiación de los servicios que pasaran a ser prestados por las Corporaciones Locales, han pasado literalmente a las adicionales 9.^a y 10.^a de la nueva Ley de 1998.

Por otra parte, el capítulo dedicado a la *coordinación*, dentro del Título IX, aun prescindiendo ahora de sus normas sobre *cooperación* (entre las que descuella la novedad de desaparecer la referencia al *Fondo de Cooperación Local* para ser sustituida en el artículo 109 por la que se hace al

Plan de Cooperación Local) expresa también significativos cambios con respecto a la Ley de 1986. Hay claramente un propósito de regular mejor y con más operatividad esta función, a la que parece quererse asignar un papel importante en la situación de implantación consolidada de la Comunidad Autónoma en que ya nos encontramos. Se trata claramente de fortalecer el entrelazamiento entre ella y la actuación de las Administraciones Locales, en orden a la máxima *coherencia de actuación de las distintas Administraciones públicas* (art. 104). Y si la regulación de la Ley de 1986 se limitaba a regular los posibles *Planes sectoriales* autonómicos (arts. 23.1 a 4, 25 y 26) y la coordinación de los *Planes Provinciales* (art. 23.5), en términos que recogen ahora, con mayor flexibilidad, los artículos 105.2 y 3, 106 y 107, y el artículo 108, respectivamente, de la Ley de 1998, ésta ha querido plasmar explícitamente, en los artículos 104 y 105.1, los supuestos y condiciones generales en que podrá aplicarse la coordinación.

El artículo 104 señala estos tres supuestos: *a) Cuando las actividades o servicios de las Entidades Locales trasciendan el interés propio de las mismas; b) Cuando las actividades o servicios locales incidan o condicionen de forma relevante los intereses de la Comunidad Autónoma o condicionen la programación o planificación de la Junta de Castilla y León en materias de su competencia; c) Cuando los servicios y actividades de la Administración de la Comunidad Autónoma y de las Entidades Locales sean concurrentes o complementarias.*

Pero el artículo 105.1 añade que han de ser *las leyes reguladoras de los distintos sectores de la acción pública* las únicas (parece decir) que *podrán atribuir a la Junta de Castilla y León la facultad de coordinar la actividad de las Entidades Locales, pero sólo si las técnicas de cooperación voluntaria no permiten asegurar la coherencia en la actuación de las diferentes Administraciones Públicas, o si éstas son inadecuadas en función de las características de la tarea pública de que se trate.*

Estas previsiones, sin embargo, y muy en particular esta última, especialmente importante, del artículo 105.1, no hace sino reproducir lo ya dispuesto por el artículo 59 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, que es el que realmente, por su carácter básico, obligará al legislador autonómico (lo que no puede hacer, en realidad, la Ley de Régimen Local que él mismo ha dictado).

La *coordinación*, en suma, es una de la competencias que podrá reservarse la Comunidad Autónoma a la hora de asignar competencias en sus leyes sectoriales a las Administraciones Locales en régimen de autonomía, sin perjuicio de que las facultades que comporta puedan contarse obvia-

mente también entre las de dirección y control que se reserve cuando transfiera o delegue competencias propias.

d) *Otros aspectos a destacar de la Ley: el problema de los pequeños Municipios*

Como ya hemos apuntado, en la génesis de la Ley no ha dejado de pesar la preocupación por dar soluciones al problema endémico de un elevadísimo número de Municipios sin capacidad práctica de gestión moderna: no se admiten segregaciones para poblaciones resultantes con menos de mil residentes (art. 10.1b); se regula la supresión de municipios (arts. 12-14), admitiéndose su adopción por procedimiento de oficio de la Consejería (art. 16), sólo sometida a la ambigua exigencia de que *se tendrá en cuenta la voluntad de los municipios afectados* (art. 12.2); se regulan medidas de *fomento a las fusiones e incorporaciones de municipios con población inferior a mil residentes* (art. 18); en fin, se insiste en la política a apoyo a las Mancomunidades municipales (arts. 31 y 32), previéndose en particular su declaración como *de interés comunitario*, lo que podrá dar derecho a especiales beneficios y a la posibilidad, incluso, de su transformación en *comarcas* mediante la correspondiente Ley (art. 32), previsión ciertamente sorprendente, habida cuenta de que las funciones municipales para cuya realización los Municipios se mancomunan (art. 29.1) no pueden ser sustraídas a éstos y transvasadas a las Comarcas, sin lesión de su autonomía constitucional, por mucho que el artículo 32.4 señale como requisito para la solicitud de esa transformación el *previo acuerdo de los Ayuntamientos que las integran* y aun cuando éste pueda interpretarse como necesariamente unánime.

Por cierto que esta posibilidad de establecimiento de *Comarcas*, que, como ya dijimos, está prevista en el propio Estatuto de Autonomía de Castilla y León (y en la Ley 7/1985), sólo está contemplada de modo genérico en el artículo 6 de esta Ley de Régimen Local de 1998, en términos cuya constitucionalidad requiere cuando menos una adecuada interpretación. Se dice en efecto en dicho precepto que *la comarca es una entidad, que reconocida por la Ley, agrupa a municipios limítrofes con características comunes para la gestión conjunta de sus intereses o servicios y para la colaboración en el ejercicio de sus competencias*. Debe señalarse que la comarca no podrá sustituir a los Municipios en las competencias que correspondan a su autonomía, ni podrá ser instrumento para el ejercicio de esas competencias en forma agrupada. La Ley de Bases de Régimen Local, en su artículo 26, dispone que son los Municipios quienes *por sí o*

asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios mínimos que allí se indican y de los que se ocupan también los artículos 21 y ss. de la Ley de Castilla y León 1/1998; la comarca constituye una agrupación de municipios forzosa y legal, determinada por la ley específica que la cree, y no constituye por tanto, en rigor, una asociación de municipios, naturaleza que sí es la propia en cambio de las Mancomunidades: no parece que pueda considerarse, en consecuencia, su actuación una forma de gestión asociada de los servicios que sean competencia de los municipios agrupados. La comarca, como bien se dice en el artículo 42 de la misma Ley básica 7/1985, es un tipo de Entidades que agrupan varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito. Es decir, sólo se justifican para ocuparse de intereses o servicios comunes a varios municipios que en realidad son supramunicipales, aunque no por ello dejen ser también de interés propiamente municipal. Y cuando decimos supramunicipales queremos decir que por su índole exceden del ámbito competencial propio legalmente reconocido en sentido estricto a los Municipios, no que simplemente excedan de la capacidad real práctica de ciertos Municipios. El mismo citado artículo 42 dice en su ap. 4 que la creación de comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26 (los obligatorios mínimos), ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el ap. 2 del artículo 25. Y el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, dejó claro a este respecto que la institución municipal «no podrá diluirse para pasar a identificarse con la comarca», porque la configuración constitucional de la comarca como agrupación de municipios (art. 152.3 de la Constitución) impide, en efecto, la materialización del supuesto último del «municipio-comarca», lo que hace que «el artículo 42.4 de la LRRL marque un límite infranqueable a la redistribución de competencias que, como consecuencia de la creación de comarcas, puedan llevar a cabo las Comunidades Autónomas»; una limitación —concluye el FJ 13 de esta Sentencia— que «no es injustificada, ni carente de legitimidad, sino manifestación, una vez más, del contenido mínimo que a la institución municipal corresponde en todo caso, y ello como exigencia de la garantía de su autonomía».

No parece, por ello, que las comarcas puedan constituir un remedio al problema de los pequeños municipios de la región. Su eventual utilidad funcional se encuentra en otro plano, en orden, especialmente a una descentralización de algunas funciones de las Provincias o de la propia Comunidad Autónoma, cuando la creación de esa nueva Administración inter-

municipal intermedia pueda estar justificada en un sistema ya un tanto sobrecargado por la necesaria existencia de una Administración autonómica regional, otra provincial y la correspondiente municipal sobre cada parte del territorio, además, por supuesto, del Estado.

Como se sabe, la Comunidad Autónoma sólo ha establecido hasta el momento una única **Comarca**: la **Ley 1/1991, de 14 de marzo**, en efecto, al término de la II Legislatura (bajo el gobierno de coalición del PP y del CDS, presidido entonces por Jesús Posada) creó y reguló la del **Bierzo**, cuyo territorio de unos 3.000 km², según se afirma en la exposición de motivos, reunía a 141.000 habitantes, repartidos en 38 municipios muy desiguales.

Puede ser éste buen momento para advertir también de que la Ley ha establecido otra norma de inspiración *comarcalizadora*, pero de signo bien distinto. Es el artículo 79 en el que se dice que *serán objeto de tratamiento preferencial por parte de la Junta de Castilla y León aquellos municipios que cuenten 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*, es decir, los que ya hemos denominado **municipios cabeceras**, que cumplen un papel económico y social, no como tales *municipios (entidades locales)*, sino en cuantos centros de prestaciones de bienes y servicios cuya irradiación alcanza a zonas más o menos amplias allende los términos del correspondiente municipio. La Disposición Adicional conmina a la Junta de Castilla y León a establecer su relación en el plazo de un año.

Pero en qué puede consistir ese trato preferencial y cuál puede ser su justificación y sus necesarios límites. Porque una cosa es que ese trato preferencial se quiera dirigir a los lugares correspondientes, por ejemplo, en la política de infraestructuras o de instalación de establecimientos educativos, asistenciales, etc., de la Comunidad Autónoma, para adaptarse del mejor modo a la realidad social del territorio, y otra cosa muy distinta —que es de lo que se ocupa esta Ley de Régimen Local— es que ser cabecera pueda justificar realmente un trato especial en competencias, cooperación, etc. Porque cada entidad sólo está legitimada para prestar servicios en su ámbito territorial y en principio a sus residentes o transeúntes: es un principio básico de la organización y de la autonomía y democracia locales. No parece que se puedan conferir a un municipio cabecera funciones o competencias para servicios que hayan de cumplirse en favor de vecinos de otros municipios que hubieran de venir a él para recibirlos. Lo que administrativamente afecta a un determinado ámbito supramunicipal requiere una organización administrativa del nivel correspondiente.

Sí que conviene resaltar, sin embargo, la expresa previsión y regulación de las **Entidades metropolitanas** que —sobre a base de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley básica 7/1985 y con la cobertura que desde 1999 ofrece también el artículo 25.4 *in fine* del Estatuto de Castilla y León— se ha introducido en los artículos 45 a 47 de la Ley que estamos analizando, que también habrán de crearse por ley como las comarcas y que, como ellas, constituyen no una asociación sino una agrupación de municipios, y concretamente de aquellos *entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas, sociales y urbanas que hagan necesaria una actuación de alcance supramunicipal*, que vendrá a consistir en *la planificación conjunta y la gestión coordinada de determinadas obras y servicios*. Aquí está mejor definido el legítimo objeto de estas entidades. No se trata, no puede tratarse tampoco aquí —entendemos— de sustraer a los municipios agrupados su autonomía para el ejercicio de las competencias que les sean propias *por sí o asociados con otros*, sino de atender mediante este tipo de nuevas entidades interadministrativas forzosas o legales, a aspectos supramunicipales de interés común, lo que podrá llegar a asumir incluso la gestión de determinados servicios de suyo municipales, pero que, por el contexto socioeconómico de las relaciones entre varios municipios limítrofes, llega a primar en ellos la conveniencia de su gestión común supramunicipal. No es un problema de incapacidad o insuficiencia de los municipios agrupados en el desarrollo de sus propias competencias lo que trata de resolverse, sino la necesidad de afrontar necesidades nuevas que convierten intereses privativos de cada uno de los municipios en intereses compartidos por su relevancia supramunicipal. De ahí la justificación de una entidad de esta naturaleza que asuma y atienda tales intereses. Es lo mismo que hay que aplicar a las comarcas, aunque aquí el tipo de la entidad se especifique por las necesidades prioritarias que plantea un área metropolitana o una conurbación.

La Ley, en fin, dedica amplia atención a las **Entidades Locales Menores**, con previsiones que pudieran estar mirando a facilitar los necesarios procesos de reestructuración municipal a que hemos hecho diversas referencias, ya que, desde luego, en una deseable drástica reducción del número de los municipios de la región, habría que mantener una buena parte de las actuales estructuras representativas municipales —todas las que reúnan una población mínima que lo justifique—, con las oportunas adaptaciones, en la forma de tales *Entidades Locales Menores* —los *Pueblos*—, garantizando a esos núcleos o colectividades principalmente sus tradicionales derechos patrimoniales o comunales, así como la capacidad de ocuparse de buena parte de los asuntos de los que hasta ahora se han venido ocupando dentro de su limitada capacidad. Una adecuada regulación de estas

entidades inframunicipales, que genere la adecuada confianza y adhesión en las zonas rurales, puede ser verdaderamente clave para la gran operación reestructuradora municipal que sería necesaria.

Hay que recoger, en fin, lo dispuesto en la Disposición adicional segunda de la Ley que venimos comentando, que ordena a la *Consejería competente en materia de Administración Local* la elaboración, *previo los estudios correspondientes, con audiencia de las Entidades Locales o Instituciones interesadas y la participación de las Diputaciones*, de **planes generales de viabilidad municipal** que garanticen la prestación de los servicios mínimos, la efectiva autonomía municipal y la capacidad suficiente para el cumplimiento de sus fines. ¿No se está aquí encomendando al Ejecutivo que afronte la gran cuestión de la reestructuración municipal, clave para la efectividad de esa garantía?