

Las mancomunidades municipales en Castilla y León: evolución, régimen vigente y perspectivas futuras*

Dr. Dionisio Fernández de Gatta Sánchez
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Facultad de Derecho. Universidad de Salamanca

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN ESPAÑA. II. PROBLEMAS DE LOS MUNICIPIOS. A) El progresivo aumento de las funciones y obligaciones municipales. B) El aún persistente régimen uniforme y homogéneo de la Administración Local. El reconocimiento de una diversidad municipal por la Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local de 2003. III. EL RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. A) Las previsiones de la Constitución. B) La Legislación Básica del Estado sobre Régimen Local y sus modificaciones: el Pacto Local, de 1999, y las Medidas de Modernización del Gobierno Local, de 2003. IV. LAS MANCOMUNIDADES MUNICIPALES EN CASTILLA Y LEÓN. A) La estructura municipal y de población de Castilla y León. B) La Administración Local en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León. C) La Legislación sobre Régimen Local de la Comunidad. 1) *Antecedentes normativos: el Decreto de 1984; su trascendencia.* 2) *La Ley 1/1998, de 4 de Julio, de Régimen Local de Castilla y León. Análisis general.* 3) *Previsiones futuras: el Pacto Local Autonómico.* D) El régimen de las Mancomunidades Municipales en Castilla y León. 1) *Definición y características. Perrogativas.* 2) *Procedimiento de creación. Constitución de las Mancomunidades.* 3) *Estatutos de la Mancomunidad: contenido y reglas básicas.* 4) *Modificación y supresión de las Mancomunidades.* 5) *Las Mancomunidades de Interés Comunitario. Medidas de fomento.* 6) Análisis de los datos sobre las Mancomunidades de la Comunidad de Castilla y León. V. PERSPECTIVAS DE FUTURO: INCIDENCIA DEL «LIBRO BLANCO PARA LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA», DE 2005, SOBRE LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA.

I. INTRODUCCIÓN: LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN ESPAÑA

España, según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y de la Junta de Castilla y León, en Noviembre de 2004, cuenta con 8.111 Municipios (si bien, el INE, de acuerdo con el Padrón Municipal, con datos a 1 de

* Este trabajo constituye la Ponencia presentada en el *I Congreso de Entidades Locales de Castilla y León*, organizado por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y celebrado en Burgos los días 30 de Noviembre y 1 de Diciembre de 2004. Agradezco a D. Luis Ángel González Gago (Director General de Administración Territorial) y a Dña. Dolores Hernández Herrera (Jefa de Servicio de la Dirección General de Administración Local) la invitación para participar en el mismo y la documentación facilitada. Se ha mantenido el texto original, actualizándolo (en particular con las referencias al Libro Blanco) y añadiendo la bibliografía básica.

Enero de 2004, según el RD 2348/2004, de 23 de Diciembre, BOE del 30, incluye 8.109 Municipios en España y 2.248 en Castilla y León, y la Consejería de Presidencia y Administración Territorial incluye 2.250 Municipios en Castilla y León), de los que 961 tienen menos de 100 habitantes, 4.921 tienen menos de 1.000 habitantes (60%), 6.893 tienen menos de 5.000 habitantes (85,1%) y 7.770 Municipios tienen menos de 20.000 habitantes (es decir, el 93%). Por el contrario, únicamente el 6% de los Municipios tienen más de 20.000 habitantes (339 Municipios) y sólo el 0,7% de los Municipios tienen más de 100.000 habitantes (es decir, 58 Municipios). El Avance del Padrón Municipal (INE) a 1-Enero-2005 fija los habitantes de España en 43.975.400, y el número de Municipios en 8.111; sin embargo, el libro Blanco definitivo los fija en 8.110.

Salvo la importante supresión de Municipios llevada a cabo entre 1960 (en que existían 9.202) y 1981 (con 8.022 Municipios), desde este año dicho número no ha dejado de aumentar hasta llegar a los actuales 8.111 Municipios.

Además de estos datos numéricos, deben tenerse en cuenta los relativos a la población española y a su distribución territorial. Así, de acuerdo con los datos de la Revisión del Padrón Municipal, referidos al 1 de Enero de 2004, publicados por el Instituto Nacional de Estadística (R.D. 2348/2004, de 23 de Diciembre, BOE del 30), sobre los 43.197.684 de habitantes con que cuenta España actualmente, en los 4.921 Municipios de menos de 1.000 habitantes sólo residen 1.549.497 ciudadanos, en el 85% de los Municipios (los que tienen menos de 5.000 hab.) únicamente residen 6.058.828 personas (el 15%) y en los 7.770 Municipios con menos de 20.000 habitantes residen únicamente 14.584.530 personas (el 36%). Sin embargo, en el 6,4% de los Municipios (los que cuentan con más de 20.000 hab.) residen 28.613.154 personas (el 66,1%), y en el 0,7% de los Municipios (sólo 58) residen 17.485.318 ciudadanos (el 40,5%).

Es decir, España es esencialmente una sociedad muy urbana radicada en un territorio mayoritariamente rural; teniendo problemas de dispersión de la población en Municipios muy pequeños y de una fuerte concentración en muy pocos Municipios de gran tamaño.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta la distribución de los datos anteriores en las Comunidades Autónomas: algunas tienen pocos Municipios pequeños (Canarias, Murcia o Baleares) y otras tienen un gran número de pequeños Municipios (Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón o la Comunidad Autónoma catalana).

Finalmente, también debe llamarse la atención sobre la existencia de un gran número de otras Entidades territoriales y locales (Comarcas, Agrupaciones de Municipios y Entidades Locales Menores, que se acercan a las 4.000).

En conclusión, en la situación actual, es visible una inadecuación de nuestra estructura territorial y municipal, desde el punto de vista funcional, frente al reto de una Administración Pública moderna, racional, eficaz y próxima a los ciudadanos, al tener fuertes limitaciones de capacidad y sustantividad debido a su escasa dimensión.

II. PROBLEMAS DE LOS MUNICIPIOS

A) El progresivo aumento de las funciones y obligaciones municipales

Los Municipios, como es bien sabido, son concebidos, además de como elementos fundamentales del sistema político-administrativo, como Administraciones Públicas responsables de la prestación de servicios y del ejercicio de las funciones necesarias para satisfacer las necesidades de las comunidades vecinales.

Sin embargo, tales funciones, obligaciones y servicios han aumentado con el paso del tiempo (lo cual es comprensible por la evolución económico-social de España), si bien las mismas se han hecho exigibles jurídicamente, provocando así problemas a los Municipios, en particular a los más pequeños, por no disponer de los medios adecuados para conseguirlos.

De acuerdo con el reconocimiento de la autonomía local establecido en la Constitución Española de 1978 (arts. 137 y 140 a 142), la Ley de Bases de Régimen Local, de 1985 (modificada, principalmente, por la Ley 11/1999, de 21 de Abril, BOE del 22, sobre el Pacto Local, y por la Ley 57/2003, de 16 de Diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local, BOE del 17), reconoce, sobre la base de su art. 2, la plena capacidad de los Municipios para promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal (art. 25-1º, LBRL).

Seguidamente, el art. 25-2º formula un amplio listado de materias en las que los Municipios «en todo caso» ejercerán competencias, de acuerdo con lo establecido en la legislación estatal y autonómica; es decir, delimita los asuntos que afectan al círculo de intereses municipales, si bien, las competencias concretas sobre estas materias las determina la ley, de

acuerdo con el artículo 2 (art. 25-3º, LBRL). Estas materias (desde la seguridad pública, el urbanismo, el medio ambiente o el transporte, el suministro de agua o los mataderos y los jardines, etc.) describen la actividad que deberían prestar los Municipios en esta época (siendo, no obstante, escasamente innovadora respecto a textos normativos históricos).

Por otro lado, el art. 26-LBRL establece los servicios de prestación obligatoria en función de su población (lo cual debe considerarse muy positivo dada la estructura territorial señalada):

- en todos los Municipios deben prestarse los servicios de alumbrado público, cementerio, recogida de residuos y limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado, acceso a núcleos de población, pavimentación de vías públicas y control de alimentos y bebidas; además, el art. 4-3º de la Ley 10/1998, de 21 de Abril, de Residuos (BOE del 22), encomienda a los mismos, obligatoriamente, la recogida, el transporte y la eliminación de residuos urbanos,
- en los Municipios con más de 5.000 habitantes, además de los anteriores, deben prestarse los relativos a parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos; si bien, el art. 20-3º de la Ley de Residuos les encomienda la obligación de implantar sistemas de recogida selectiva de residuos urbanos que posibiliten su reciclado y otras formas de valorización,
- en los Municipios que cuenten con más de 20.000 habitantes, además de los anteriores, deben prestarse los servicios relativos a protección civil, servicios sociales, extinción de incendios e instalaciones deportivas públicas el servicio de matadero fue suprimido por RD-L 7/1996, de 7 de Junio, BOE del 8 y del 18), y, finalmente,
- en los Municipios mayores de 50.000 habitantes, además de los anteriores, deben prestarse los servicios de transporte colectivo urbano de viajeros y de protección del medio ambiente.

Precepto que establece, y garantiza, unas competencias municipales de carácter mínimo, tal como se confirma en el art. 26-2º (sobre dispensa de su prestación), en el art. 26-3º (al prever la asistencia preferente de las Diputaciones en la prestación municipal de estos servicios) en el art. 31-2º,a (al considerar fin de la cooperación provincial su prestación), en el art. 42-4º (que no permite que la creación de las comarcas pueda suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestarlos), en los art. 165-1º y 170-2º del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales de 2004 (al obligar a incluir en los presupuestos municipales partidas finan-

cieras para atender a la prestación de los mismos; siendo posible entablar reclamaciones si se omite el crédito necesario para ello) y, especialmente, en el art. 18-1º, g-LBRL, al reconocer el derecho de los vecinos a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento de los servicios públicos que se consideren de competencia municipal obligatoria (tal como señala impecablemente la STS de 25 de Abril de 1989, AR. 3233, en materia de aguas residuales; si bien no ha sido así interpretado siempre por la jurisprudencia).

B) El aún persistente régimen uniforme y homogéneo de la Administración Local. El reconocimiento de una cierta diversidad municipal por la Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local de 2003

El régimen uniforme y homogéneo de la Administración Local se plantea en la Revolución Francesa al rechazarse el carácter privilegiado de los Municipios regidos por normas particulares del Antiguo Régimen, en base al principio de igualdad, suprimiendo todos los privilegios territoriales y personales, en 1789. Se establece, así, la unidad de la organización municipal, aplicando las mismas normas a las grandes ciudades y a los pequeños pueblos (salvo la capital), y se prevé la creación de un Municipio por cada núcleo de población.

Ambas ideas se asumieron en España por la Constitución de 1812, al establecer que «...se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, y en que convenga que lo haya, no pudiendo dejar de hacerlo en los que por sí o con su comarca lleguen mil almas...». Es más, a partir de este momento, las previsiones de población se relajaron mucho más. Posteriormente, dependiendo de la época histórica, estas mismas ideas se mantienen en mayor o en menor medida, hasta llegar a la actualidad en que la generalización del régimen municipal se pone en entredicho debido a las incongruencias que se producen entre la homogeneidad jurídica y la heterogeneidad sustancial de los Municipios.

La Ley de Bases de Régimen Local, de 1985, se articuló, en su día, sobre el reconocimiento de la autonomía local y la determinación por el Estado de las bases del régimen jurídico de la Administración Local, aceptando así la uniformidad y generalización del régimen local, junto a las diversas opciones en la organización municipal a establecer por las Comunidades Autónomas y los propios Municipios, que determinan una apreciable diversidad en la estructura local.

Actualmente, el nuevo Título X de la LBRL sobre «Régimen de Organización de los Municipios de Gran Población»(arts.121 a 138), introdu-

cido por la Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local, de 2003, sobre la base de la población u otras circunstancias (capitales de provincia, capitales autonómicas, sedes de instituciones autonómicas y especiales circunstancias económicas, sociales, etc.) prevé aspectos organizativos y jurídicos diferentes relativos a éstos Municipios, estableciendo así una diversidad bien visible. Además, y teniendo en cuenta el régimen de éstos Municipios, se prevé la diversidad, en cuanto a la organización municipal, en el art. 20-LBRL, en relación a los órganos de obligatoria existencia o no (Alcalde, Pleno, Junta de Gobierno Local, etc.).

Respecto al otro criterio histórico señalado (el relativo a la existencia de un Municipio en cada colectividad local), con el paso del tiempo, también se ha puesto en entredicho debido a las crecientes demandas sociales exigibles a los Municipios, a la constatación de la inadecuación de las estructuras municipales y a la realidad de unos recursos financieros claramente insuficientes; al evidenciarse los problemas derivados de la gran fragmentación municipal.

El criterio de la dimensión municipal se convierte, pues, en un factor condicionante inequívoco, cada vez más oneroso cuando se desciende en los intervalos poblacionales de los Municipios y se hacen visibles las servidumbres asociadas a los problemas de población de los mismos (crisis demográfica en las áreas rurales y concentración poblacional en unos pocos Municipios) y a la incapacidad para incidir positivamente en la realidad económico-social; es decir, lleva a un déficit estructural.

La relación de proporcionalidad directa entre la debilidad del tamaño de los Municipios y el empobrecimiento funcional viene reflejada en los problemas provocados para operar respecto a la prestación de servicios directos a los vecinos correspondientes, a la capacidad para asumir con equilibrio y eficacia las tareas exigidas y a la disponibilidad de bienes para poner en práctica, con ciertas garantías de éxito, las opciones de desarrollo, a partir de sus propias posibilidades. Por ello, en Europa se han producido procesos de reestructuración municipal, reduciendo el número de Municipios existentes (así, en el Reino Unido, en Bélgica o en Alemania).

III) EL RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

A) Las previsiones de la Constitución

La Constitución de 1978 incluye las Entidades Locales dentro de la estructura territorial del Estado, como escalón inferior, tras el Estado y las Comunidades Autónomas, al señalar el artículo 137 que:

«El Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas éstas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

Se inicia, así, una nueva etapa histórica, que culminará en la actual Ley de Bases de Régimen Local, reconociéndose a las Administraciones Locales su carácter de entidades o entes territoriales y su autonomía.

La Constitución consagra, así, tres principios fundamentales en relación con la Administración Local: la autonomía de las Entidades Locales para la gestión de sus intereses, el carácter representativo y democrático de los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales y la suficiencia de las Haciendas Locales.

El artículo 137 de la Constitución establece, en efecto, como ya hemos destacado, que «el Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en...Comunidades Autónomas», y precisa de forma inequívoca que «todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses»; autonomía que se reconoce en otros preceptos constitucionales.

En efecto, el artículo 140 «garantiza la autonomía de los Municipios», estableciendo, además, que los mismos «gozarán de personalidad jurídica plena».

Con un sentido y alcance similares, el artículo 141 configura la Provincia como una «Entidad Local con personalidad jurídica propia», y atribuye su gobierno y administración autónoma a las Diputaciones.

Desde una óptica diferente, nuestra Constitución sanciona el carácter democrático y representativo de las Corporaciones Locales en primer término; el artículo 140 dispone que «los Concejales serán elegidos por los vecinos del Municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto». Y, más adelante, puntualiza que los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos.

Aunque de manera menos explícita, el artículo 141-2º del Texto Constitucional también señala el carácter representativo de las Diputaciones como órganos de gobierno y administración de las Provincias.

Además, la Constitución establece, en su artículo 142, que «las Haciendas Locales deberán disponer de medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas», y que «se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas».

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 149-1-18ª de la Constitución, el Estado tiene la competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Por «bases» debe entenderse, con el Tribunal Constitucional, como es sabido, «los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado» (SsTC 25/1983, de 7 de Abril, y 76/1986, de 5 de Agosto, entre otras).

Este es, justamente, el título constitucional que ha permitido al Estado trazar un nuevo sistema normativo de la Administración Local acomodado a los artículos 137, 140 y 141- CE, y cuya diferencia con el sistema anterior resulta bien patente: de un código minucioso y detallado se ha pasado a una regulación de poco más de un centenar de artículos, cuyo desarrollo constituye una tarea en la que la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas debe completar la regulación básica del Estado.

B) La Legislación Básica del Estado sobre Régimen Local y sus modificaciones: el Pacto Local, de 1999, y las Medidas de Modernización del Gobierno Local, de 2003

De acuerdo con dicho artículo 149-1-18ª-CE, el Estado elaboró el nuevo sistema normativo de la Administración Local, constituido por la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (BOE de 3 de Abril y 11 de Junio), el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (BOE de 22 y 23), dictado de acuerdo con la Disposición Final 1ª- LBRL, y la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (BOE del 30). Estas normas legislativas han sido modificadas posteriormente en numerosas ocasiones, destacando, por su importancia, las derivadas del Pacto Local, de 1999, y las de la Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local, de 2003, o sustituidas, como en el caso del nuevo Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo (BOE de 9 y 13 de Marzo).

Además, a nivel estatal, tales leyes se han desarrollado por varios Reglamentos, que, de acuerdo con la Constitución y la propia LBRL, poseen eficacia supletoria de las normas que dictan las Comunidades Autónomas y las propias Entidades Locales. Tales Reglamentos son el Reglamento de Bienes de Entidades Locales (Real Decreto 1372/1986, de 13 de Junio, BOE de 7 de Julio), el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (Real Decreto 1690/1986, de

11 de Julio, BOE de 14 de Agosto) y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (Real Decreto 2568/1986, de 28 de Noviembre, BOE del 22 de Diciembre); también modificados posteriormente.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta las normas autonómicas sobre Régimen Local y las propias normas de las Corporaciones Locales.

La complejidad de este nuevo marco normativo local, provocado por la nueva estructura territorial del Estado, en el que hay normas estatales, autonómicas y locales, obligó a incorporar, a la LBRL, el artículo 5, sobre el sistema de fuentes del Derecho Local, que fue declarado inconstitucional por la STC 214/1989, de 21 de Diciembre, por ser una norma meramente interpretativa de lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad. Dicho artículo 5-LBRL tiene, en la actualidad, otro contenido derivado de las Leyes del Pacto Local de 1999.

Por otra parte, la Constitución, como hemos señalado, diseñó un nuevo modelo de Estado, de naturaleza compleja y claramente descentralizado políticamente. Así, de acuerdo con los artículos 2 y 137-CE, el Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan; gozando todas estas entidades de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

El hecho de que el artículo 137-CE proclame con la misma intensidad la autonomía de Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas propició interpretaciones de la autonomía local que la hacían comparable a la de éstas últimas, debido a la evidente trascendencia política de la actividad local.

Lo cierto es que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, se trata de niveles cualitativamente distintos de autonomía. En efecto, tal como establecen las SsTC 4/1981, de 2 de Febrero, y 25/1981, de 14 de Julio, «en el caso de las Comunidades Autónomas (...), gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política»; potestades de las que no gozan los Entes Locales. La definición del contenido y alcance del principio de autonomía y su concreción en el ámbito local parte, en nuestro Derecho Local, de una reelaboración doctrinal de la teoría alemana, y acogida por nuestro Tribunal Constitucional y por la Ley de Bases del Régimen Local. Asimismo, se asume en la Carta Europea de Autonomía Local (Estrasburgo, 15 de Octubre de 1985, ratificada por España el 20 de Enero de 1988, BOE de 24 de Febrero de 1989).

El concepto de «autonomía» hace referencia a una Administración cuyos objetivos se cumplen y cuya actividad se realiza por los propios destinatarios de esa actividad y bajo su responsabilidad, a la vez que supone una técnica de organización jurídico-pública al servicio de una decisión vertical del poder, descargando de funciones y tareas a las instancias superiores, y del principio democrático, al ser un modo de conectar la sociedad con el poder público. Pero esta «autonomía» no sólo es reconocida, o acogida, por los textos señalados, sino que se garantiza a los Entes Locales.

En este sentido, la STC 170/1989, de 19 de Octubre, señala:

«...Este Tribunal ha declarado que la autonomía local, tal y como se reconoce en los arts. 137 y 140 CE goza de una garantía constitucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar –STC 84/1982–. Esa garantía institucional supone el «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible» (STC 32/1981, FJ 2º). Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto, en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía constitucional».

Un resumen general sobre la doctrina de la autonomía local se halla, asimismo, en la STC 40/1998, de 19 de Febrero (FJ 39), relativa a la Ley Estatal de Puertos.

Esta «garantía institucional de la autonomía local» tiene por objeto asegurar una imagen reconocible desde el punto de vista sociológico e histórico de los Entes Locales, preservando su núcleo esencial, al ser elementos estructurales indispensables del orden constitucional. La autonomía local tiene un contenido diverso, integrado por los siguientes elementos más destacables: un contenido subjetivo, en la medida en que el Municipio, la Provincia y la Isla, en cuanto poderes públicos, gestionan sus respectivos intereses; un contenido objetivo, que se traduce en el reconocimiento a esos Entes Locales de un ámbito competencial propio, ya señalado; un aspecto institucional, al garantizarse la existencia de la institución municipal en cuanto tal; y un contenido financiero, de autosuficiencia económica; lo cual no implica, sin embargo, que tales recursos sean, siempre y en todo momento, propios del Ente Local.

La autonomía local y su garantía institucional se han potenciado con la introducción de los «conflictos en defensa de la autonomía local» en la

Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (arts. 75-bis a 75-quinquies, Capítulo IV – Título IV), mediante la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de Abril (BOE del 22), derivada del Pacto Local.

La LBRL, no obstante, se vio, rápidamente desbordada por las exigencias de una vida local rica y dinámica, derivada de las importantes transformaciones sociales, económicas y culturales que han experimentado los Municipios en las últimas décadas del siglo XX; principalmente respecto al modelo orgánico-funcional y al rígido uniformismo del régimen de los mismos, sin tener en cuenta su población o complejidad.

Respecto al primer ámbito, la Ley 11/1999, de 21 de Abril (BOE del 22), modificó la LBRL, como veremos, en el contexto del Pacto Local del Estado, para fortalecer las funciones gestoras y ejecutivas de los Alcaldes y Presidentes de las Entidades Locales y, como contrapeso, se mejoró el régimen de las mociones de censura y del control del Pleno, y se introdujo la moción de confianza. Respecto al segundo aspecto, nada hizo la reforma de 1999, teniendo que esperar hasta la Ley de Modernización de 2003.

En efecto, y por lo que se refiere al Pacto Local del Estado, desde la promulgación de la LBRL, en 1985, hasta los años 90 del siglo XX se puso de manifiesto la insuficiencia de los instrumentos y mecanismos regulados para hacer frente a las demandas ciudadanas y de las propias Entidades Locales; insuficiencia que se detecta tanto en relación con las competencias como, especialmente, respecto a la cuestión financiera (es decir, atribución de competencias sin previsiones financieras y ejercicio de atribuciones debido a la inhibición de otras Administraciones Públicas).

A partir del comienzo de esta última década, las Entidades Locales inician procesos reivindicativos, especialmente respecto a ambas cuestiones: competencias y aspectos financieros.

En efecto, ante la falta de una respuesta formal a tales demandas, en 1993, la Federación Española de Municipios y Provincias celebró una Asamblea extraordinaria en La Coruña, en la que proclamó la necesidad de un Pacto Local que clarificara las cuestiones competenciales de las Entidades Locales. Sin embargo, no hubo ningún proyecto concreto.

En 1995, una nueva Asamblea de la FEMP retoma la cuestión, creándose, en su seno, una Comisión para el Pacto Local, de carácter no permanente.

El nuevo Gobierno del Presidente Aznar, que surge de las elecciones generales de 1996, asume el compromiso de conseguir el Pacto Local, mediante el acuerdo-compromiso cerrado por el Ministro de Administraciones Públicas y la Presidenta de la FEMP; compromiso que refrenda el Presidente del Gobierno en este mismo año.

El día 24 de Septiembre de 1996, la FEMP aprueba el documento denominado «Bases para el Pacto Local», que se remitirá al Ministro citado. Este texto, que refunde todos los textos anteriores sobre la materia, tiene por objeto servir de punto de partida para las posteriores negociaciones que permitan alcanzar el pacto local.

El documento se basa en la idea de que la Administración Local debe intervenir más activamente en el Estado Autonómico, considerándola como la Administración ordinaria o común en tal Estado, en virtud del principio de subsidiariedad, lo cual propicia que deban tener competencias adecuadas. Además, se prevé que Cabildos y Provincias deban servir como instrumentos de canalización de actuaciones de otras Administraciones e Instituciones, propiciando su utilización por las Comunidades Autónomas. Seguidamente, el texto de la FEMP señala las acciones y áreas concretas para el Pacto Local, sobre las cuales deberían girar las negociaciones del mismo: circulación y transportes, consumo, deportes, educación, empleo, juventud, medio ambiente, mujer, protección ciudadana, sanidad, servicios sociales, turismo y urbanismo; siendo la mayoría de ellas competencia de las Comunidades Autónomas.

Realizadas las negociaciones pertinentes, el Ministro de Administraciones Públicas presenta al Consejo de Ministros, el 30 de Marzo de 1997, la propuesta formal para el Pacto Local con el título de «Bases para la negociación del Acuerdo para el desarrollo del Gobierno Local»; que será aprobado por el Gobierno de la Nación el 29 de Julio de 1997.

En este mismo contexto, el 7 de Julio de 1998 se firma, por los Partidos Políticos, el Acuerdo sobre un código de conducta en relación con el «transfuguismo» político en las Corporaciones Locales.

En relación con el Pacto Local, el 17 de Julio de 1998, el Consejo de Ministros aprueba las medidas y remite los proyectos de leyes a las Cortes Generales.

Finalmente, después de su tramitación parlamentaria, las diferentes leyes orgánicas y ordinarias en que se plasma el Pacto Local se publican en el BOE n.º 96, de 22 de Abril de 1999.

Entre las medidas legislativas estatales más destacables podemos señalar:

- 1) Se modificó, de forma importante, la LBRL, mediante la Ley 11/1999, de 21 de Abril (BOE del 22), con la finalidad de establecer un nuevo marco en relación con las competencias de los Plenos y de los respectivos Presidentes de las Corporaciones (Alcaldes y Presidentes de Diputación), fortaleciendo claramente las de éstos, al atribuirles más competencias en materia presupuestaria, oferta de empleo público, sanciones, contratación y adquisición de bienes y derechos. Respecto a los Plenos, se refuerzan sus facultades de control político.
- 2) Se modificó la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, mediante Ley Orgánica 8/1999, de 21 de Abril (BOE del 22), para simplificar la regulación de la moción de censura, hace automática la convocatoria de la misma e introduce la cuestión de confianza en el ámbito local.
- 3) Se modificó la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, mediante la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de Abril (BOE del 22), para introducir el conflicto en defensa de la autonomía local, y permitir a las Corporaciones Locales recurrir leyes estatales y autonómicas.

Finalmente, se reformaron diversas leyes para prever una mayor participación local en ámbitos u órganos de la Administración General del Estado, incluyendo la modificación de la Ley Orgánica del Derecho de Reunión, mediante Ley Orgánica 9/1999, de 21 de Abril (BOE del 22), previendo los informes de los Ayuntamientos en el caso de manifestaciones; la modificación de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, mediante Ley Orgánica 10/1999, de 21 de Abril (BOE del 22), posibilitando que las Ordenanzas Municipales prevean conductas sancionables y tipos legales; la reforma de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación, mediante Ley Orgánica 10/1999, de 21 de Abril (BOE del 22), estableciendo fórmulas de colaboración local en la creación y mantenimiento de centros escolares; la reforma de la Ley de Seguridad Vial, mediante Ley 11/1999, de 21 de Abril (BOE del 22), para facilitar la retirada de vehículos abandonados en las vías públicas; y la reforma de la Ley de Aguas, mediante esta misma Ley 11/1999, para prever la participación local en algunos órganos estatales (Consejo Nacional del Agua y Confederaciones Hidrográficas).

Por otra parte, debe mencionarse, asimismo, que la posibilidad de que los Alcaldes deleguen la potestad sancionadora y la nueva previsión del

recurso potestativo de reposición se habían incorporado a la LRJ-PAC mediante su reforma por Ley 4/1999, de 13 de Enero (BOE del 14).

Junto a estas modificaciones legislativas, que constituyen el eje central del Pacto Local del Estado, deben mencionarse, también, otras medidas que no necesitaron una regulación con rango legal, y que fueron adoptadas por el Consejo de Ministros de 17 de Julio de 1998; las cuales hacen referencia a materias y cuestiones muy diversas (interior, sanidad y consumo, trabajo, medio ambiente, justicia, turismo y fomento).

Por su parte, la Ley 57/2003, de 16 de Diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (BOE del 17), profundiza más en los aspectos orgánico-funcionales del régimen local y rompe el rígido carácter uniforme de la Administración Municipal al regular el régimen de los Municipios de Gran Población.

Las modificaciones más destacables hacen referencia a las siguientes materias: funciones del Pleno y del Alcalde o Presidentes de Diputación; denominación de las antiguas Comisiones de Gobierno como Junta de Gobierno Local o Junta de Gobierno; se modifica el régimen de la Mancomunidades Municipales (sobre sus potestades y para permitir las entre Municipios de diferentes Comunidades Autónomas); mayores competencias para las Provincias; medidas sobre participación ciudadana en el ámbito local; mejoras en la gestión de servicios públicos y respecto a los Consorcios; modificaciones en la Comisión Nacional de Administración Local, y creación de órganos de cooperación entre la Administración General de Estado y las Administraciones Autonómicas (destacándose la creación de la Conferencia de Ciudades en el seno de la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales). Particular importancia tiene el nuevo Título XI-LBRL (arts. 139 a 141), al regular el régimen de las infracciones y sanciones de las Entidades Locales en diversas materias, acabando así con los problemas del pasado sobre su ejercicio. No obstante, la reforma más destacable de la Ley es la regulación de los Municipios de Gran Población (Título X-LBRL, arts. 121 a 137), al reconocerles nuevas formas organizativas y funcionales (nueva composición de la Junta de Gobierno Local, con miembros que no son Concejales; configuración novedosa del Pleno y del Alcalde; introducción de los Distritos, del Consejo Social y de la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones; nuevo régimen de la organización interna de los servicios municipales, y creación del Observatorio Urbano, en el Ministerio de Administraciones Públicas).

IV. LAS MANCOMUNIDADES MUNICIPALES EN CASTILLA Y LEÓN

A) La estructura municipal y de población de Castilla y León

Sobre los 8.111 Municipios con que cuenta España en Noviembre de 2004, la Comunidad de Castilla y León se integra por 2.250 Municipios, de los que 1.974 tienen menos de 1.000 habitantes (1.697 menos de 500 habs. y 480 menos de 100 habs.) y 2.198 Municipios cuentan con menos de 5.000 habs. Por su parte, únicamente 50 Municipios tienen más de 5.000 habs., 15 más de 20.000 habs. y sólo 4 cuentan con más de 100.000 habs. (Valladolid, Salamanca, Burgos y León). Las provincias que tienen más Municipios son Burgos (371), Salamanca (362) y Ávila y Zamora (248); a las que siguen Valladolid (225), León y Segovia (211; el INE fija para Segovia 209 Municipios en el Padrón de 1 de Enero de 2004), Palencia (191) y Soria (183); la mayoría de los cuales tienen menos de 1.000 habitantes. Es decir, la Comunidad tiene muchos Municipios, dispersos y de escasa población. El texto definitivo del Libro Blanco fija los Municipios de España en 8.110 y los de Castilla y León en 2.248.

Por otra parte, en Castilla y León la población de 2.493.918 habitantes que tiene, según el Padrón Municipal de 2004, se concentra en los 48 Municipios de más de 5.000 habs. (1.559.937 personas), de los que 787.599 habitantes residen en los 4 Municipios con más de 100.000 habitantes. Por el contrario, en los 2.198 Municipios que cuentan con menos de 5.000 habs. únicamente residen 933.981 residentes, de los que 508.054 personas residen en los Municipios con menos de 1.000 habitantes. Es destacable, asimismo, señalar que en todas las capitales de provincia y sus zonas de influencia se consolidan fuertes crecimientos poblacionales, principalmente en Valladolid y su entorno; incluso las propias capitales de provincia han perdido población a favor de sus propias áreas de influencia. Los Municipios menores de 250 habitantes continúan perdiendo población, año tras año; pérdidas de población que, sin embargo, se reducen conforme aumenta el tamaño de los Municipios.

Además, hay que tener en cuenta que, según datos del Instituto Nacional de Estadística, la población de Castilla y León disminuyó entre 1986 y 1996 en 73.831 habitantes, pasando de 2.582.327 en 1986 a 2.508.496 en 1996, perdiendo un 2'86% de población, mientras en España la población creció un 3'11%. En 1998 la población es de 2.484.603 habs., en 1999 pasa a 2.488.062, y en 2000 disminuye hasta los 2.479.118 habitantes, para iniciar un ligero aumento en 2001 (2.479.425 habs.), en 2002 (2.480.369 habs.), 2.487.646 habs. en 2003 y 2.493.918 habitantes en 2004. Pérdida de población que se ha producido sin disminuir el número de Municipios, sino con

un ligero aumento. El Avance de Padrón Municipal (INE), a 1-Enero-2005, fija la población de Castilla y León en 2.501.534 habitantes.

En conclusión, tal y como destaca la Exposición de Motivos de la Ley de Régimen Local de 1998, Castilla y León se encuentra en la actualidad con dos tendencias: la existencia de un gran número de Municipios con escasa población, por un lado, y una fuerte concentración de la población en Municipios con más de 10.000 habs. y en las capitales de provincia y sus entornos, por otro lado; siendo esta última muy acusada en los últimos años, y, además, con perspectivas de consolidarse.

Por ello, con gran claridad, la misma Exposición de Motivos reconoce que el gran número de Municipios existente, su dispersión geográfica, su escasa población y su clara regresión económica, junto a la disminución y envejecimiento de la población, traen consigo que tales Municipios (pues, éstos núcleos de población conservan tal condición) no puedan, en la práctica, prestar y cumplir sus obligaciones legales y servicios mínimos, es decir, no puedan autogobernar sus propios intereses.

Dada la relación de proporcionalidad directa entre la debilidad del tamaño de los Municipios y el empobrecimiento funcional, y teniendo en cuenta la estructura territorial y poblacional de Castilla y León, es muy importante destacar la trascendencia de los procesos de asociación municipal para poder sumir sus obligaciones y prestar los servicios mínimos, tal como veremos inmediatamente.

B) La Administración Local en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León

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

Teniendo en cuenta la Disposición Adicional 1ª-LBRL, en una interpretación algo forzada, podemos señalar que la Comunidad de Castilla y

León podría intervenir legislativamente en materia de régimen local, en el marco de la Legislación Básica del Estado.

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

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

La última reforma del Estatuto de Castilla y León, llevada a cabo mediante Ley Orgánica 4/1999, de 8 de Enero (BOE del 9), ha solucionado esta cuestión, al incluir el «régimen local» entre las materias objeto de competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la normativa estatal, por parte de la Comunidad Autónoma (art. 34-1º, 3-EACYL).

Además, hay que señalar que esta reforma permite la regulación general de las Comarcas y se reserva a una ley autonómica la regulación de las Entidades Locales Menores, las Mancomunidades y otras formas de agrupación de Municipios (art. 25-EACYL).

En base a los preceptos señalados, y teniendo en cuenta la Legislación estatal vigente, los arts. 25 y 26-EACYL regulan la organización territorial de la Comunidad; es decir, regulan la vertebración intracomunitaria.

El art. 25 reconoce, en primer lugar, la autonomía y la personalidad jurídica de los Municipios (entidad territorial básica de la Comunidad) y de las Provincias (considerándolas el ámbito territorial para el desarrollo y gestión de las competencias y funciones de la Comunidad). A continuación, se prevé la regulación, por ley, con carácter general, de la organización y funcionamiento de las Comarcas, y su creación. Finalmente, también, se prevé la regulación, por ley y en el marco de la Legislación Básica del Estado, de las Entidades Locales Menores y otras formas tradicionales de organización municipal, así como se regulará la creación y reconocimiento de las Mancomunidades y otras agrupaciones de Municipios.

Por su parte, el art. 26-EACYL regula las relaciones entre la Comunidad y las Entidades Locales, partiendo de señalar los principios básicos y en el marco de la legislación estatal y del propio Estatuto; en base a lo cual, se remite a una ley la regulación de la coordinación de las funciones de las Diputaciones Provinciales y otras Entidades, y la transferencia o delegación de facultades correspondientes a materias de competencia de la Comunidad en las Diputaciones y demás Entidades Locales. Además, y conviene destacarlo, la Comunidad 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.

C) La Legislación sobre Régimen Local de la Comunidad

1) Antecedentes normativos: el Decreto de 1984; su trascendencia

Hasta 1984, casi no existen Mancomunidades Municipales en Castilla y León (en concreto, sólo 5), y todas para abastecimiento de agua potable.

En esta época, la Junta de Castilla y León elaboró un Proyecto de Decreto sobre Mancomunidades Municipales, que fue remitido al Consejo de Estado para su informe. Este Proyecto de Decreto incluía en su contenido las referencias básicas, la regulación detallada del régimen orgánico y funcional, las normas sobre aprobación de las Mancomunidades y sus estatutos, y, por último, las medidas de fomento.

El dictamen del Consejo de Estado n.º 46.516, de 28 de Junio de 1984, estimó que la vinculación de los estatutos al Decreto y las normas sobre régimen de acuerdos y sobre secretarios y funcionarios no se ajustaban a la autonomía municipal ni a la distribución de competencias, por lo que entiende que el texto no podía ser aprobado por la Junta de Castilla y León. Además, señaló que sería conveniente aprobar un Decreto específico sobre medidas de fomento de las Mancomunidades.

De acuerdo con el dictamen, y con el nuevo interés de la Junta de Castilla y León, se aprobó el Decreto 110/1984, de 27 de Septiembre, para el Fomento de Mancomunidades Municipales (BOCYL del 1 de Octubre).

Teniendo en cuenta la inminente aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local, en 1985, deben comprenderse algunos desajustes con la misma, dada su fecha posterior.

El Decreto de Mancomunidades reconoce a los Municipios el derecho a mancomunarse entre sí para el establecimiento y desarrollo de obras, servicios y otros fines propios de su competencia, y su personalidad jurídica y su condición de Entidad Local. Seguidamente, se regulan los Estatutos de las Mancomunidades, incluyéndose su contenido mínimo, así como el procedimiento de aprobación de éstos y de constitución de la misma, el régimen orgánico y funcional (con problemas de adecuación normativa), los recursos propios, la incorporación y separación de Municipios (cuestión que, al incluir una intervención final de la Junta de Castilla y León y no adecuarse, por ello, al ordenamiento estatal, fue derogada por Decreto 134/1984, de 21 de Diciembre, BOCYL de 2-Enero-1985), el plazo de la misma, la modificación de los estatutos y las medidas de fomento (que se plasmarán básicamente en los Decretos reguladores del Fondo de Cooperación Local).

El impulso, en particular económico, dado por la Junta de Castilla y León al fomento de las Mancomunidades Municipales a partir del Decreto de 1984 provocó la constitución de un importante número en los años siguientes (así, entre 1984 y 1989 se pasaría de 5 a casi 80 Mancomunidades, para continuar posteriormente, como veremos).

Por otra parte, la ya derogada Ley 6/1986, de 6 de Julio, de Relaciones de la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales (BOCYL del 11), preveía que las Diputaciones Provinciales pudiesen delegar, previo informe favorable de la Junta de Castilla y León, las competencias transferidas a favor de Mancomunidades Municipales, entre otras, que demuestren capacidad de gestión suficiente, para una más eficaz prestación de servicios.

2) La Ley 1/1998, de 4 de Julio, de Régimen Local de Castilla y León. Análisis general

En base a las competencias estatutarias ya señaladas, la Comunidad de Castilla y León ha elaborado su legislación sobre régimen local.

Sin perjuicio de otros documentos anteriores (como, por ejemplo, los derivados de los trabajos sobre la estructura comarcal de la Comunidad o los preparatorios de los proyectos legislativos, alguno de los cuales proponía, sin ningún éxito, una drástica reducción de Municipios y la introducción de la figura del «pueblo»), entre los antecedentes de la vigente Ley de Régimen Local de 1998 podemos citar el Anteproyecto de Ley Municipal de 1994. Texto muy realista al plantear, en su Exposición de

Motivos (reproducida prácticamente en la Ley actual), la preocupante estructura municipal de la Comunidad, detectando el problema y proponiendo como medidas más adecuadas el fomento a la integración de Municipios; si bien el texto reconoce que ambas reformas no son viables a corto plazo, debido a la distancia entre muchos núcleos, la falta de conciencia y la oposición a desaparecer como Administraciones Públicas, razón por la que estiman que estas medidas no resultan suficientes.

Por ello, este Anteproyecto de 1994 se apoya directamente en las Mancomunidades Municipales, al considerarlas, por su carácter voluntario y por su capacidad de acomodarse a las necesidades reales, la fórmula idónea para la prestación de determinados servicios que, sin necesitar un marco organizativo superior, exceden de la capacidad aislada de los Municipios. Además, regula las Comunidades Vecinales, como entidades de ámbito inferior al Municipio, intentando una descentralización funcional y unos regímenes municipales especiales para Municipios y Comunidades Vecinales de menos de 100 habitantes (o 250, en algunos casos) y para Municipios menores de 5.000 habitantes. Asimismo, el texto regula la supresión de Municipios, estableciendo unos criterios para su aprobación (falta de población o descenso acusado, confusión de núcleos, insuficiencia de medios para prestar los servicios mínimos, falta reiterada de candidatos a elecciones, y otras), que, de aplicarse con rigor, impondrían una reducción importante del número de Municipios de la Comunidad. Al mismo tiempo, se incluía, entre otros requisitos, el límite de 3.000 habitantes para que los Municipios pudieran segregarse, lo cual era un complemento adecuado. Finalmente, se preveían medidas de fomento para la fusión de Municipios menores de 1.000 habitantes.

El Anteproyecto anterior fue objeto de un debate muy crítico el día 19 de Febrero de 1995 en las Cortes de Castilla y León (Boletín Oficial de las Cortes, Diario de Sesiones, n.º 73) y se formularon varias enmiendas parciales y a la totalidad (Boletín Oficial de las Cortes, núms. 241 y 242, de 23 y 24 de Marzo de 1995).

Finalmente, el Proyecto fue retirado de su tramitación parlamentaria en las Cortes de Castilla y León por la Junta de Castilla y León (B.O. Cortes, n.º 244, de 7 de Abril de 1995).

La nueva Junta de Castilla y León, formada después de las elecciones autonómicas de 1995, reinició nuevamente el debate, al hacer público, a primeros de 1996, un Borrador de Proyecto de Ley de Régimen Local, que se convertiría en Proyecto de Ley al ser aprobado el día 5 de Diciembre de 1996 por la Junta de Castilla y León (B.O. Cortes, n.º 111, de 23 de Diciembre).

Respecto a la estructura municipal, la Exposición de Motivos reproduce algunos párrafos del proyecto anterior, en particular los relativos a la problemática estructura municipal y a los instrumentos para solucionarla, entre los que se destaca el apoyo a las Mancomunidades, si bien regula otras cuestiones.

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

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

Por lo demás, y siguiendo de cerca el Proyecto de 1995, el texto se apoya en las Mancomunidades (si bien, regula, también, las Comunidades de Villa y Tierra, los Consorcios y las Entidades Metropolitanas) y en las Entidades Locales Menores (antes denominadas Comunidades Vecinales). Recoge, asimismo, algunos regímenes municipales especiales (destacando, principalmente, los menores de 100 habitantes, o de Concejo Abierto, y los que cuenten con menos de 5.000 habitantes). Finalmente, el texto contempla el régimen de relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales, antes regulado en la citada Ley de 1986.

Finalizado el trámite parlamentario, el Proyecto anterior se convirtió en la *Ley 1/1998, de 4 de Junio, de Régimen Local de Castilla y León* (BOCYL n.º 109, de 11 de Junio; corrección de errores en BOCYL del 29 de Julio).

La nueva Ley mantiene la estructura general ya prevista en el Proyecto de Ley: disposiciones generales; creación y supresión de Municipios; alteración y deslinde de sus términos; competencias y servicios municipales; nombre, capitalidad y símbolos; Mancomunidades y otras Entidades asociativas; Entidades Locales Menores; Regímenes Especiales, y, finalmente, régimen de las relaciones entre la Comunidad y las Entidades Locales.

Es bastante diáfana la Exposición de Motivos de la Ley sobre la estructura municipal de la Comunidad, pues varía poco en relación a la del Anteproyecto de 1994, insistiendo en que sigue siendo muy reveladora de la preocupante situación actual, pues se refiere al «gran número de Municipios existentes, su dispersión geográfica, y, demográficamente, de escaso tamaño, así como en clara regresión económica y administrativa» (Apartado 12º). Es más, la Exposición de Motivos llega a señalar que «la amplitud de competencias frente a la escasez de recursos, hace estéril el principio constitucional de autonomía municipal» (Apartado 14º), contemplándose en la Ley la supresión de Municipios, con especial atención en el caso de estructuras material y organizativamente inviables (Apartado 15º).

Sin embargo, siguiendo en este punto a lo señalado por los proyectos anteriores, la Exposición de Motivos de la Ley de Régimen Local (Apartado 16º) estima que la reforma de las estructuras municipales a través de una política de fusiones e incorporaciones «no parece posible a corto plazo, entre otros motivos, por la distancia entre los núcleos, por falta de conciencia de las propias comunidades municipales y por su voluntad remisa, cuando no opuesta, a desaparecer como Administraciones Públicas».

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

En sus disposiciones generales, la Ley, después de reconocer al Municipio la condición de entidad local básica de Castilla y León (art. 2), menciona la Provincia (entre cuyos fines se prevé el de garantizar la prestación integral y adecuada de los servicios municipales, art. 5) y las Comarcas (como entes que agrupan Municipios limítrofes con características comunes para la gestión conjunta de sus intereses o servicios, art. 6); si bien en este caso, debido a la rigidez del Estatuto de Autonomía (art. 19-3º en la redacción de 1994), no se establece su regulación general, lo cual deja un vacío importante en la nueva Ley, al ser ésta reguladora del «régimen local», de todo, con pretensiones de ser una Ley completa. La reforma del Estatuto de Autonomía de 1999 ya permite esta regulación por ley de carácter general (nuevo art. 25-EACYL).

A continuación, la Ley aborda la creación y supresión de Municipios (arts. 9 a 18). Se prevé la creación de Municipios por la segregación de

parte del territorio de otro u otros, cuando existan motivos permanentes de interés público y concurren «todas y cada una» de las siguientes condiciones: que se trate de uno o varios núcleos de población territorialmente diferenciados y consolidados históricamente, que el núcleo o núcleos a segregar cuenten con una población mínima de 1.000 residentes, y que el Municipio cuya creación se pretenda cuente con territorio y recursos suficientes para el cumplimiento adecuado de sus competencias y servicios.

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

La creación de Municipios por la fusión de otros limítrofes es posible cuando se cumplen las siguientes condiciones: si separadamente carecen de capacidad o recursos para atender los servicios mínimos obligatorios, si los núcleos se confunden como consecuencia del desarrollo urbanístico, y cuando se estime necesaria por motivos demográficos, económicos, administrativos o de cualquier otro carácter. Esta fusión supone la supresión de los Municipios afectados.

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

El procedimiento de creación o supresión de Municipios, que se puede iniciar de oficio por la Administración Autonómica, se resuelve por la Junta de Castilla y León. La Ley, en esta materia y con buen criterio, establece una serie de medidas de fomento a las fusiones e incorporaciones de Municipios con población de 1.000 residentes: fondo de ayudas directas para mejorar la prestación de los servicios de los Municipios resultantes, preferencias en su favor en los regímenes generales de ayudas de la Junta, asistencia de las Diputaciones Provinciales y coordinación con las medidas de fomento del Estado.

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

deberá traducirse en la práctica al resolver los expedientes correspondientes.

Seguidamente, la nueva Ley de Régimen Local, después de referirse a las competencias municipales, de forma repetitiva y poco innovadora, se detiene en la regulación de los servicios mínimos municipales (arts. 20 a 23). En relación con los mismos, la Ley considera de interés general y esencial para la Comunidad Autónoma su prestación por los Municipios en condiciones de calidad adecuadas, siendo obligados a hacerlo en condiciones de igualdad. Con el fin de contribuir a su prestación conveniente, se prevé que la Junta establezca niveles homogéneos de prestación de estos servicios; a los cuales se dirigirán preferentemente tanto las funciones asistenciales de las Diputaciones, como las ayudas de la Comunidad Autónoma o los Planes Generales de Viabilidad Municipal, responsabilidad de la Administración Regional.

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

Con relación a otros Entes Locales, con funciones complementarias a los Municipios o que les permiten desarrollar sus obligaciones de forma más adecuada, la Ley de Régimen Local regula, en primer lugar, las Mancomunidades Municipales (arts. 29 a 41) como entes de asociación voluntaria de Municipios para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. De su régimen jurídico, que analizaremos más adelante, destacamos la posibilidad de que algunas sean declaradas de interés comunitario, si su ámbito territorial concuerda sustancialmente con espacios de ordenación territorial para la prestación de servicios estatales, autonómicos o provinciales, previéndose por ello líneas de financiación preferente y otros beneficios a determinar reglamentariamente. Por lo demás, la regulación de las Mancomunidades sigue de cerca la legislación básica, con escasas novedades. Desde el punto de vista de haber conseguido una Ley más completa, hubiera sido deseable mayor concreción en cuanto a su régimen financiero y a las ayudas, así como establecer el contenido de los Estatutos, al permitirlo la legislación básica.

Junto a las Mancomunidades, el Título VI de la Ley regula las Comunidades de Villa y Tierra, de carácter histórico-tradicional (arts. 42 a 44),

las Entidades Metropolitanas, como entes supramunicipales para la planificación conjunta y la gestión coordinada de determinadas obras y servicios (arts. 45 a 47), y los Consorcios, en los que participan otras Administraciones Públicas y entidades privadas sin ánimo de lucro para la realización de actuaciones conjuntas, la coordinación de actividades y la conservación de fines de interés común (art. 48).

Con especial minuciosidad, la nueva Ley regula, en el Título VII (arts. 49 a 71), las Entidades Locales Menores, destacándose la importancia que tienen en Castilla y León (pues actualmente existen alrededor de 2.230) por el amplio número de preceptos que le dedica el texto legal. Estas Entidades tienen un ámbito territorial inferior al Municipio, con la finalidad de llevar a cabo la administración descentralizada de núcleos de población separados, teniendo personalidad y capacidad jurídica para el ejercicio de sus competencias (relativas al patrimonio, las vías urbanas, fuentes, lavaderos y abrevaderos, así como otras que le delegue el Ayuntamiento del que dependan, no siendo posible la delegación de la ordenación, gestión y disciplina urbanística), gozando para ello de un buen número de potestades públicas.

Es destacable, respecto a la estructura territorial de la Comunidad, que el procedimiento de creación de las Entidades Locales Menores (art. 55) finaliza con la intervención de la Junta de Castilla y León, con lo que ésta dirigirá la política relativa a la estructura municipal de la Comunidad, al valorar la existencia de los requisitos exigidos para su creación (territorio, recursos, número mínimo de habitantes, etc.). Es más, la propia Ley (Disposiciones Adicionales 3ª y 4ª) procede a suprimir automáticamente las Entidades Locales Menores que en la fecha de la entrada en vigor del texto no tuvieran población, estableciendo el inicio del procedimiento de supresión en determinados casos (incumplimiento de competencias, no cubrir los órganos rectores, motivos de necesidad económica o administrativa, o si lo solicita la mayoría de los vecinos).

Por otra parte, la LRLCYL regula los recursos de las Entidades Locales Menores con mucho detalle, lo cual sorprende al compararlo con otros Entes Locales previstos en la propia Ley, y de equivalente o mayor trascendencia.

A continuación, la LRLCYL, con un criterio muy realista, regula los regímenes municipales especiales (Título VIII, arts. 72 a 80), incluyendo al Concejo Abierto (para Municipios con menos de 100 habitantes, que lo utilicen tradicionalmente o, en determinados casos, con menos de 250 habitantes), los Municipios menores de 5.000 habitantes (facilitando el

funcionamiento, elaborando un Reglamento orgánico si el Ayuntamiento no lo aprueba, etc.), los Municipios histórico-artísticos (que complementará lo previsto en la legislación específica) y los Municipios cabecera de zonas y otros de carácter específico (mineros, etc.).

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

Respecto a su desarrollo reglamentario, en 1999 la Consejería de Presidencia y Administración Territorial elaboró borradores de Decretos sobre Mancomunidades y otros Entes asociativos, sobre el Registro de Entidades Locales y sobre el Consejo de las Provincias. Posteriormente, se aprobaron el Decreto 215/2000, de 19 de Octubre, por el que se crea el Registro de Entidades Locales de la Comunidad de Castilla y León y se establece su organización y funcionamiento (BOCYL del 23), y el Decreto 216/2000, de 19 de Octubre, por el que se establece el régimen orgánico y de funcionamiento del Consejo de Provincias de la Comunidad de Castilla y León (BOCYL del 23); quedando pendientes de regulación las Mancomunidades y otros entes asociativos.

Por otra parte, pero en este mismo sentido y de acuerdo con lo establecido en la Ley de Régimen Local, debe destacarse el Decreto 53/2002, de 4 de abril, regulador del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad de Castilla y León (BOCYL del 8), como instrumento de cooperación económica de la Comunidad en las Entidades Locales.

3) Previsiones futuras: el Pacto Local Autonómico

Teniendo en cuenta, como señalaron los documentos correspondientes, que una gran parte de las materias debatidas, y reclamadas, en el Pacto Local del Estado eran competencia de las Comunidades Autónomas, desde 1999, en particular, comenzaron procesos de elaboración y aprobación de Pactos Locales autonómicos de forma generalizada. Proceso que, también, se ha llevado a cabo en la Comunidad de Castilla y León.

En efecto, y sin perjuicio de tener en cuenta algunos procesos puntuales de transferencias y delegaciones a las Corporaciones Locales llevadas a cabo desde 1990 conforme a la Ley de Relaciones de 1986, la elaboración del Pacto Local Autonómico se inicia a partir del compromiso del Presidente de la Junta de Castilla y León, hecho público en su discurso de investidura, en Marzo de 2001; que lo plantea como un gran acuerdo político para la Comunidad.

Debido a la complejidad del proceso y a las competencias afectadas, que inciden en toda la Administración Regional, el Decreto 48/2002, de 27 de Marzo (BOCYL del 2 de Abril), crea la Comisión de Coordinación y Desarrollo del Pacto Local de Castilla y León, como órgano, adscrito a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de carácter coordinador, deliberante, consultivo e instancia de participación de las distintas Consejerías en el mismo. Su función general es contribuir, por vía de asesoramiento, informe, iniciativa y propuesta, a la adecuada adopción de las decisiones de la Junta sobre el Pacto Local. La Comisión está presidida por el propio Presidente de la Junta y compuesta por vocales de todas las Consejerías. Se prevé, asimismo, la constitución de mesas sectoriales de trabajo sobre esta materia en cada una de las Consejerías.

En este contexto, y sin perjuicio de algunas cuestiones puntuales que son conocidas antes, en su reunión de 17 de Octubre de 2002, la Junta de Castilla y León adopta la «Propuesta del Gobierno Autonómico para la consecución del Acuerdo de Pacto Local de Castilla y León», que constituye el documento objeto de negociación en la materia.

La propuesta es un amplio y detallado documento en el que, previamente, se analiza el marco jurídico del Pacto Local y la estructura local de la Comunidad, pasando, seguidamente, a detallar tanto la propuesta política presentada como la estructura y las medidas incluidas.

En cuanto a las Entidades Locales destinatarias, el documento, partiendo de las previsiones de la Ley de Régimen Local de Castilla y León (cuyo art. 84 establece las competencias), estima que los Municipios mayores de 20.000 habitantes tienen capacidad de gestión suficiente para asumir las competencias objeto de traspaso; en relación a los Municipios con población entre 5.000 y 20.000 habitantes se prevé que individualmente se determinará la capacidad de gestión necesaria, incluyéndose, también, en esta fórmula a los Municipios que cuenten con servicios suficientes para hacer frente a las necesidades de los vecinos correspondientes (art. 79-LRLCYL). Respecto a los Municipios menores de 5.000 habitantes, que por cierto son la inmensa mayoría, y debido a su escasa capa-

cidad de gestión, la propuesta estima que la mayoría de las competencias se transfieran a las Diputaciones Provinciales; si bien se prevén que aquellas muy inmediatas relacionadas con el mundo rural y de ejercicio sencillo puedan ser ejercidas por las Entidades Locales. Por su parte, la Comarca de El Bierzo será objeto, como es habitual, de tratamiento especial.

A continuación, la propuesta detalla los criterios para la redistribución competencial: capacidad de gestión de las Entidades locales, la especialidad y proximidad a los ciudadanos, y evitar separar las competencias y funciones entre dos Administraciones cuneado requieran una gestión unitaria.

En base a todo ello, y estimando no adecuada la confección de una mera lista de competencias a traspasar, la propuesta de Pacto Local se articula sobre tres grandes grupos homogéneos de medidas (que se detallan en el Cuadro-resumen): las relativas al refuerzo competencial, las referidas a la participación de las Entidades Locales en la toma de decisiones y aquellas medidas para la vertebración administrativa del territorio.

Cuadro-resumen de las medidas incluidas en la propuesta oficial del Pacto Local

I) *Grupo de medidas de refuerzo competencial:*

- 1) Medidas de potenciación de las competencias locales ya atribuidas.
- 2) Medidas de traspaso competencial estricto:
 - a) bloque de traspasos de acercamiento de los servicios al ciudadano (son traspasos relativos a la prestación directa de servicios),
 - b) bloque de traspasos de autorizaciones y licencias,
 - c) bloque de traspasos de inspecciones y sanciones,
 - d) bloque de traspasos de acercamiento de registros públicos.

II) *Grupo de medidas de participación de las Entidades Locales en la toma de decisiones:*

- 1) Medidas de desarrollo por vía convencional.
- 2) Medidas de cooperación orgánica:
 - a) bloque de cooperación orgánica general,
 - b) bloque de cooperación orgánica sectorial.

III) *Grupo de medidas para la vertebración administrativa del territorio*

El grupo de medidas de refuerzo competencial constituyen el gran núcleo de funciones a traspasar. Este grupo de medidas se clasifica sistemáticamente en medidas de potenciación de las competencias locales y en medidas de traspaso competencial estricto.

Las medidas de potenciación de las competencias locales hacen referencia a competencias que ya tienen atribuidas las Entidades Locales, pero, por diversas razones, no las ejercen o, si lo hacen, lo es en ámbitos restringidos; además, se relacionan con otras contenidas en el propio Pacto Local. Por todo esto, presentan más dificultades para su desarrollo y requieren el acompañamiento de la Junta de Castilla y León. La mayor parte de estas competencias se incluyeron en el Pacto Local del Estado como de responsabilidad autonómica, siendo, por ello, desarrolladas por legislación sectorial específica. Entre las medidas previstas se incluyen en relación a la prestación directa de servicios a los ciudadanos (juventud: reconocimiento de escuelas de tiempo libre), autorizaciones y licencias (patrimonio histórico: autorización de obras-intervenciones en bienes de interés cultural y bienes inmuebles inventariados; juventud: reconocimiento de puestos y antenas; agricultura: quema de rastrojos cercanos a masas forestales) y vigilancia, inspección y potestad sancionadora (en materia de calidad ambiental y consumo).

Las medidas de traspaso competencial han tenido más arraigo en las reivindicaciones locales señaladas, al tratarse de traspasos directos de competencias ejecutivas, con sus medios materiales y humanos; constituyendo el núcleo esencial del Pacto Local. La fijación de estas medidas se ha llevado a cabo teniendo en cuenta su vinculación con otras que desempeñan eficazmente las Corporaciones Locales, su cercanía a los ciudadanos (físicamente) y agilización administrativa o reducción del tiempo de gestión.

Estas medidas de traspaso competencial se dividen en varios bloques, que hacen referencia a traspasos de prestaciones directas de servicios a los ciudadanos, en primer término. En este grupo se incluyen medidas sobre servicios educativos (relativos a la educación infantil de primer ciclo: titularidad y gestión de centros, materiales didácticos, proyectos experimentales y mantenimiento de la red de centros y de actuaciones de la Comunidad), servicios asistenciales (gestión de los centros de día para mayores y titularidad y gestión de comedores sociales) y en materia de deporte, ocio y tiempo libre (titularidad y/o gestión de áreas recreativas y zonas de esparcimiento en montes y espacios naturales, de centros de juventud, campamentos juveniles e instalaciones deportivas autonómicas).

En segundo lugar, se recoge un bloque de traspaso directo de autorizaciones y licencias, que tienen que ver con la autorización de actividades, la inspección para comprobar el cumplimiento de ciertas cautelas en actividades que afectan a los ciudadanos y con el ejercicio de la potestad sancionadora, como aspecto inescindible de los anteriores. Se trataría, ahora, de trasladar a las Entidades Locales un importante grupo de potestades horizontales: autorizar la actividad solicitada, inspeccionarla en su desarrollo e imponer, en su caso, medidas correctoras y sanciones. Sobre estas bases, las medidas referidas se centran en actuaciones de las Entidades Locales que, actualmente, requieren la intervención de la Comunidad Autónoma (a través de diversos órganos y de forma variada) y en otras medidas relativas a autorizaciones que, en la actualidad, suponen decisiones autonómicas en múltiples materias.

Entre las primeras, debemos destacar las relativas a la Administración Local (en las cuales, las Corporaciones asumen un gran protagonismo: Municipios en Concejo Abierto, tratamientos de honores y distinciones, entidades inferiores al municipio, alteración de términos municipales y del nombre y capitalidad de los mismos, actividades económicas reservadas, bienes comunales y bienes inmuebles patrimoniales), urbanismo (con ciertas condiciones, se prevé la aprobación municipal de instrumentos de planeamiento general) y comercio (declaración de zona turística a efectos de horarios comerciales).

Entre las segundas, se distinguen diversas autorizaciones y licencias relativas a sectores productivos y de prestación de servicios (urbanismo, calidad ambiental, montes y turismo), así como en materia de cultura, ocio y tiempo libre (espectáculos y actividades recreativas, declaración de utilidad pública de asociaciones).

En estrecha relación con las anteriores medidas, en tercer lugar, se proponen otras relativas a traspasos de vigilancia, inspección y sanción en materia de protección civil y prevención de riesgos, vivienda protegida, transporte, calidad ambiental (actividades clasificadas y residuos), comercio y horarios, turismo (bares, cafeterías y pensiones) e interior (espectáculos y actividades recreativas).

Finalmente, y en cuarto lugar, se prevén medidas de acercamiento de los registros públicos al ciudadano, como complemento del traspaso de capacidades decisorias de las Entidades Locales; afectando los traspasos, en particular, a los registros públicos de carácter constitutivo, es decir, aquellos que permiten surtir efectos jurídicos o actuaciones en ámbitos materiales concretos (relativos a asociaciones, actividades artesanales y comerciales, empresas turísticas o medio ambiente y residuos).

El siguiente grupo de medidas sobre la que se articula la propuesta del Pacto Local hace referencia a las medidas de participación de las Entidades Locales en la toma de decisiones.

Considerándose el principio de cooperación como sustancial en el desarrollo del modelo autonómico y local diseñado por el ordenamiento general, la cooperación institucional constituye un punto esencial del proceso de articulación del Pacto Local.

El desarrollo de este principio de cooperación implica medidas de potenciación de las vías convencionales (dando un carácter integral y homogéneo a esta tradicional fórmula de cooperación), medidas de creación o modificación de órganos de cooperación, profundizando en la misma; haciéndose referencia a la cooperación general (previéndose, con este carácter, la creación de la Comisión Regional de Cooperación Local, como marco orgánico de debate y entendimiento entre la Comunidad y las Entidades Locales) y a la cooperación en ámbitos sectoriales concretos (revisándose los órganos colegiales actuales y procurando aumentar la participación local en los mismos, en particular en las Comisiones Territoriales existentes).

El tercer gran grupo de medidas del Pacto Local hace referencia a medidas de vertebración administrativa, incluyendo acciones para reducir el inframunicipalismo de la Comunidad, potenciar las Mancomunidades y los Consorcios, reforzar la posición de las Diputaciones Provinciales y de los Municipios de mediana entidad, definir el papel de los Municipios singulares y concretar aspectos competenciales y financieros de la Comarca de El Bierzo (León).

En relación con las Mancomunidades Municipales, la propuesta del Pacto Local prevé ahondar su regulación y desarrollo por considerarlas fórmulas idóneas para la prestación de determinados servicios, que exceden de la capacidad individual de los Municipios, y, por ello, una solución clara al problema del inframunicipalismo. Además, se establece el objetivo de potenciar las Mancomunidades de interés comunitario, con las cuales se pretende la creación de espacios más amplios de prestación de servicios, los cuales deben coincidir con espacios territoriales de prestación de servicios estatales, autonómicos y provinciales; para las cuales, de acuerdo con la LRLCYL, se prevé un tratamiento diferenciado y una línea específica de financiación.

La propuesta de Pacto Local finaliza con las imprescindibles previsiones sobre traspasos de medios personales y el establecimiento de un sis-

tema autonómico de financiación local, que constituyen el soporte necesario para todas las medidas previstas en el mismo.

Posteriormente, desde el punto de vista organizativo, el art. 41 de la Ley 13/2003, de 23 de Diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas (BOCYL del 30), permite, en el contexto de acciones de coordinación interdepartamental y de actividades de la Administración autonómica, la asignación de más funciones de asesoramiento, informe y, en su caso, de resolución, a la Comisión de Secretarios Generales.

En base a este precepto, el Decreto 1/2004, de 8 de Enero (BOCYL del 12), regula el funcionamiento y las competencias de la Comisión de Secretarios Generales, encomendándole, expresamente (art. 12), funciones de coordinación y desarrollo del Pacto Local, por la vía de asesoramiento, informe, iniciativa y propuesta, en orden a la adecuada adopción de decisiones en la materia por la Junta de Castilla y León (destacando, entre otras, las de proponer un listado de competencias para la descentralización o delegación a las Entidades Locales, proponer medidas para reforzar la coordinación entre Consejerías, informar sobre Anteproyectos de Leyes o Proyectos de Decretos en la materia, informar y proponer medidas financieras y aquellas que incentiven la autonomía local, en general); por lo cual, deroga el Decreto 48/2002, citado.

Después de varios años de dilatadas negociaciones, el 29 de Noviembre de 2004, la Junta de Castilla y León presentó la propuesta económica del Pacto Local autonómico, destinada a sufragar los traspasos de competencias recogidos en el mismo. La cantidad ofertada son 380 millones de euros para los años 2005 a 2011, que financiarán las transferencias directas (educación infantil, centros de día, etc.), las retribuciones de personal afectado por los traspasos (670 funcionarios), las competencias delegadas de difícil valoración, el Fondo de innovación tecnológica local, la asunción por la Junta de competencias locales impropias, el fondo adicional para Municipios con más de 5.000 habs. que carezcan de centro de día y educación infantil, el apoyo a competencias que las Entidades Locales gestionan con dificultad y las nuevas aportaciones al Fondo de Cooperación Local; todo lo cual se incluiría en una futura Ley de Cooperación Económica.

Las previsiones de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial son que finalice la negociación política en 2004 y se proceda a firmar el Pacto Local autonómico en 2005.

En este sentido, la Disposición Adicional 8ª de la Ley 10/2004, de 28 de Diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y

León para 2005 (BOCYL del 31), regula y autoriza las adaptaciones presupuestarias necesarias para proceder a las transferencias financieras derivadas del Pacto Local.

D) El régimen de las Mancomunidades Municipales en Castilla y León

La importancia y el carácter práctico de las Mancomunidades Municipales, y otras entidades supramunicipales, en España y en Castilla y León no puede desconocerse desde el momento en que existe un excesivo número de Municipios muy pequeños, con apenas medios para prestar sus servicios, y porque existe una fuerte resistencia a la fusión de Municipios o incorporación a otros, que dificulta la puesta en marcha de una política generalizada es ese sentido.

Además, las Mancomunidades Municipales son entidades especialmente adecuadas por la especificidad de la problemática a solucionar y por su flexibilidad; así como porque sirven para preservar en el ámbito de la propia Administración municipal los asuntos de interés para las comunidades locales, evitando así su traslación a otros niveles administrativos, y, por tanto, la desaparición de los Municipios más pequeños, al permitirles prestar los servicios mínimos obligatorios.

En la actualidad, el régimen jurídico de las Mancomunidades Municipales viene establecido, tal como hemos señalado, por la Legislación Básica del Estado, con sus modificaciones, principalmente la llevada a cabo en 2003, la Ley de Régimen Local de Castilla y León y, en su caso, la normativa estatal de carácter supletorio, según lo establecido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

1) Definición y características. Prerrogativas

Las Mancomunidades de Municipios son Entidades Locales no territoriales con personalidad y capacidad jurídicas propias. Materialmente, son asociaciones voluntarias de Municipios para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia; teniendo un régimen jurídico de carácter administrativo (arts. 3, 5 y 44-1º y 2º-LBRL y 29-LRLCYL).

Las características más destacables son:

a) Las Mancomunidades Municipales son Entidades Locales no territoriales (arts. 3-2º, LBRL y 7 y 29-2º, LRLCYL).

Las Mancomunidades, en primer término, son entes públicos; son, pues, Administraciones Públicas, por lo que sirven con objetividad los intereses generales (arts. 103-Const. y 6-LBRL). Su consideración como Entidades Locales también se les reconoce en el art. 10-1º de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de Octubre de 1985 (BOE del 24 de Febrero de 1989; en vigor desde el 1 de Marzo).

La legislación local señalada las define como Entidades Locales, si bien el art. 3-2º, LBRL, no las incluye como territoriales, por lo que el antiguo art. 4-LBRL (antes de la reforma de 2003) no les reconocía directamente las potestades y prerrogativas administrativas. Se las consideraba, antes de las innovaciones de la Ley de Medidas de Modernización, como Entidades Locales no territoriales, por su interiorización autonómica no total (pues dependen de los Municipios), debido a que ostentan competencias concretas (nunca generales), tienen legitimidad democrática indirecta (al depender de los Municipios) y no considerarse un nuevo nivel de organización territorial de la Comunidad.

En la actualidad, este carácter debe seguir manteniéndose, aunque el nuevo art. 4-3º, LBRL, añadido en 2003, reconoce a las Mancomunidades tales potestades y prerrogativas de una forma más directa; acercándolas, de forma destacada, a las Entidades Locales territoriales, como veremos.

b) Tienen carácter voluntario (arts. 44-1º, LBRL, 29-1º, LRLCYL y 10-1º de la Carta Europea de Autonomía Local).

Son asociaciones voluntarias de Municipios; es decir, su creación se vincula exclusivamente a éstos, así como la eventual retirada o salida de la Mancomunidad, que no depende del órgano de gobierno de la misma, salvo en el caso de expulsión, p. ej., por impago de las aportaciones municipales.

c) Las Mancomunidades se integran única y exclusivamente por Municipios (arts. 3-2º,d, y 44-1º, LBRL, y art. 29-1º, LRLCYL).

Esta característica se establece claramente en la legislación citada, y, de hecho, la Disposición Transitoria 9ª-LBRL estableció la disolución de la Mancomunidad de Diputaciones de Régimen Común; formalmente llevada a cabo mediante Real Decreto 1145/1986, de 6 de Junio (BOE del 17). Cuestión, sin duda excesiva, propiciada por la omnipresente existencia de las Comunidades Autónomas, ya que la STC 4/1981, de 2 de Febrero (FJ n.º 17) la consideró plenamente constitucional,

«.../...dado el carácter sectorial de las Mancomunidades, y el hecho de que puedan existir obras, servicios o actividades de interés común para varias provincias en materia propia de su competencia, con un ámbito territorial inferior y no coincidente con el de una Comunidad Autónoma, o incluso que ésta decida encomendar a una Mancomunidad.../...».

Además, debe tenerse en cuenta que el art. 10 de la Carta Europea de Autonomía Local reconoce el derecho de asociación a todas las Entidades Locales.

d) La finalidad de las Mancomunidades es la ejecución en común de obras y servicios determinados de competencia municipal (arts. 44-1º, LBRL, y 29-1º, LRLCYL), no siendo posible que asuman la totalidad de las competencias asignadas a los respectivos Municipios que las integran (arts. 35-2º, TRRL, y 29-1º, LRLCYL); evitando así vaciar de competencias a los Municipios mancomunados y su autonomía local, a lo que se opuso, respecto a las Diputaciones Provinciales, la STC 32/1981, de 28 de Julio. Por otra parte, el Dictamen del Consejo de Estado de 17 de Diciembre de 1981, n.º 42.749, señala que tal situación provocaría una fusión de Municipios.

e) Tienen personalidad y capacidad jurídicas propias (arts. 5 y 44-2º, LBRL, y 29-2º, LRLCYL), por lo que pueden adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, etc.; es decir, pueden ser sujetos de derechos y obligaciones.

f) Los Municipios mancomunados no es necesario que pertenezcan a la misma provincia ni que exista continuidad territorial entre ellos, si ésta no es requerida por la naturaleza de los fines de la Mancomunidad (art. 35-TRRL). Con este texto, claramente, no se permitía que Municipios de distintas Comunidades Autónomas se integraran en la misma Mancomunidad, tal como señaló la STS de 2 de Noviembre de 1995 (AR. 8445), si bien alguna Comunidad sí lo permitía en su legislación (p. ej., la aragonesa).

Actualmente, el nuevo art. 44-5º, LBRL (según redacción de la Ley de Modernización del Gobierno Local de 2003), con el carácter de básico, permite la integración en la misma Mancomunidad de Municipios pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas, siempre que lo permitan las normativas de las Comunidades afectadas. Obviamente, la LRLCYL, por ser anterior a la Ley de Modernización, no prevé esta posibilidad.

En cuanto a las prerrogativas y potestades a reconocer a las Mancomunidades deben resaltarse innovaciones normativas recientes. Como hemos

señalado, por su consideración de entidades locales no territoriales (art. 3-2º, LBRL), las mismas no se le reconocen directamente en el art. 4-1º, LBRL, sino que el antiguo art. 4-2º remitía su reconocimiento a las leyes autonómicas. Y así, la LRLCYL (art. 30) reconoce, y otorga, todas las potestades y prerrogativas establecidas en ése art. 4-1º, LBRL, si bien los acuerdos relativos a expropiación forzosa deben ser autorizados por la Junta de Castilla y León.

En la actualidad, el nuevo art. 4-3º, LBRL (introducido por la Ley de Modernización de 2003) asigna a las Mancomunidades, para la prestación de sus servicios o la ejecución de obras, las potestades previstas en el citado art. 4-1º que determinen sus estatutos, y, en el caso de no previsión en los mismos, les corresponderán todas las potestades señaladas, siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad, y de acuerdo con la legislación aplicable a cada una de dichas potestades, en ambos casos. Ciertamente, el reconocimiento de las potestades es, ahora, mucho más directo que con la normativa anterior; acercando, en cierta manera, las Mancomunidades a su consideración como entidades locales territoriales.

Por otra parte, debe resaltarse la trascendencia de tales prerrogativas, al estar incluidas las potestades administrativas más importantes: así, la reglamentaria y de autoorganización; tributaria y financiera; programación o planificación; expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes; de legitimidad y ejecutividad de sus actos; de ejecución forzosa y sancionadora; revisión de oficio de actos y acuerdos; y las prelación y preferencias reconocidas a la Hacienda Pública para sus créditos, así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos (art. 4-1º, LBRL).

2) Procedimiento de creación. Constitución de las Mancomunidades

La Legislación Básica del Estado hace coincidir los procesos de creación de las Mancomunidades Municipales y de aprobación de sus respectivos Estatutos.

El art. 44-3º, LBRL, remite la aprobación de los Estatutos a lo dispuesto en la legislación autonómica, estableciendo, como veremos, algunas reglas básicas; asimismo, los arts. 35 y 36-TRRL y 33 a 35-RPDT. Por su parte, los arts. 33 a 36-LRLCYL regulan con detalle la creación de las Mancomunidades y la aprobación de sus Estatutos.

En efecto, el art. 44-3º, LBRL, establece que el procedimiento de aprobación de los Estatutos se determinará por la legislación autonómica; debiendo ajustarse, en todo caso, a las siguientes reglas básicas: los mismos deben ser aprobados por los Concejales de la totalidad de los Municipios promotores de la Mancomunidad, constituidos en asamblea; es necesario un informe de la Diputación o de las Diputaciones interesadas, y los Plenos de los Ayuntamientos deben aprobar los Estatutos referidos. Por su parte, el art. 35-TRRL exige someter los acuerdos de constitución de la Mancomunidad y de aprobación de los Estatutos a información pública durante el plazo de un mes; precisando, además, otras cuestiones (votaciones, contenido, etc.), como veremos.

Teniendo en cuenta la Legislación Básica, la LRLCYL establece las siguientes fases para la constitución de la Mancomunidad y para la aprobación de los Estatutos propios:

a) *Iniciativa del procedimiento.*

La iniciativa del procedimiento deberá ser aprobada por cada uno de los Municipios que la asuman, mediante acuerdo adoptado por los Plenos de los respectivos Ayuntamientos; acuerdo que deberá contener, necesariamente, la designación de uno de sus miembros como representante municipal en la Comisión Promotora.

Esta Comisión promotora, integrada por los representantes de los Ayuntamientos interesados, tiene como función la elaboración de un anteproyecto de Estatutos y la tramitación del procedimiento hasta la constitución de los órganos de gobierno de la Mancomunidad.

Por su parte, el Presidente de esta Comisión Promotora será elegido por sus miembros, actuando como secretario el que lo sea del Ayuntamiento al que pertenezca el Presidente.

b) *Elaboración del Proyecto de Estatutos.*

El proyecto de Estatutos corresponde elaborarlo a una asamblea a la que serán convocados, por el presidente de la Comisión Promotora, todos los Concejales de los Ayuntamientos interesados. Si algún Municipio funciona en régimen de Concejo abierto, serán convocados a la asamblea el Alcalde y los Tenientes de Alcalde, si los hubiere, sin perjuicio de aplicar la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en relación a la válida constitución de órganos.

Esta asamblea se constituye válidamente por la presencia de la mayoría de los Concejales y, en todo caso, el del representante de cada Ayuntamiento en la Comisión Promotora, la del Presidente y la del Secretario, actuando como tales los que lo sean en la Comisión Promotora. Los acuerdos de la asamblea se adoptan por mayoría de los asistentes a la misma.

c) *Información pública y audiencia.*

El proyecto de Estatutos de la Mancomunidad elaborado por la asamblea debe ser sometido a información pública por el plazo de un mes.

Simultáneamente, se recabará informe de la Diputación o Diputaciones interesadas; el cual, de no emitirse en el plazo de un mes, se entenderá favorable.

Finalizado este plazo, debe remitirse el expediente a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial para su informe; que, de no emitirse, en el plazo de un mes, se entenderá favorable.

Teniendo en cuenta que, según la Ley de Medidas de Modernización de 2003, los Municipios a mancomunarse pueden pertenecer a distintas Comunidades Autónomas (art. 44-5º, LBRL), deberá exigirse, asimismo, informe de las Comunidades Autónomas respectivas, de acuerdo con la normativa aplicable. Cuestión que no prevé la LRLCYL, por ser anterior a la Ley citada, y que debe aplicarse por el carácter básico del precepto.

d) *Aprobación de los Estatutos.*

Analizadas las alegaciones e informes emitidos, el proyecto de los Estatutos debe ser aprobado por la Asamblea de Concejales, por mayoría de los asistentes (art. 34-3º, LRLCYL)

A continuación, el Presidente de la Comisión Promotora remitirá el texto a los Ayuntamientos interesados para su aprobación por los respectivos Plenos municipales, por mayoría absoluta del número legal de sus miembros (art. 47-2º,g-LBRL, modificado por la Ley de Modernización de 2003); aprobación que deberá producirse en el plazo de 6 meses desde la aprobación del proyecto.

e) *Controles sobre la constitución de las Mancomunidades y sus Estatutos por las Comunidades Autónomas.*

Los controles de oportunidad sobre las Entidades Locales se declararon inconstitucionales, como es sabido, por las SsTC 4/1981, de 2 de Febrero, y 214/1989, de 21 de Diciembre.

Esta última Sentencia deja abierta la vía de la intervención de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con su propia legislación, con carácter previo a la aprobación de los Estatutos, en relación a cuestiones de legalidad, en todo caso. Cuestión que actualmente es línea mayoritaria en la Jurisprudencia, si bien en los años 80 del siglo XX se dictaron sentencias que admitían dichos controles de oportunidad.

Por tanto, la intervención autonómica, a través del informe señalado, podrá incluir observaciones y sugerencias, siempre, no vinculantes (pues, en caso contrario, se estaría incidiendo en la autonomía local de forma constitucionalmente no aceptable). En el supuesto de apreciar, la Comunidad, problemas de legalidad en la constitución de la Mancomunidad o en sus Estatutos, deberá acudir a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para su control. Sin embargo, es obligatorio solicitar el informe referido a la Comunidad, pues, en caso contrario, se estarían vulnerando las competencias autonómicas en la materia.

f) *Publicidad e inscripción en el Registro correspondiente.*

Al tener reconocidas personalidad y capacidad jurídicas (que permitirán a las Mancomunidades, como es sabido, realizar actividades jurídicas, económicas, etc.), la constitución de una Mancomunidad, de un nuevo ente público, por tanto, debe traer consigo la exigencia de publicidad sobre la misma, y así tener una efectividad general.

Sin embargo, ni la LBRL ni el TRRL establecieron disposición alguna sobre la cuestión; aunque sí se exigió en el art. 4-2º del Real Decreto 382/1986, de 10 de Febrero, sobre el Registro de Entidades Locales (BOE del 24), y en el art. 3-E de la Orden Ministerial de 3 de Junio de 1986 (BOE 15 de Julio y 9 de Agosto), de desarrollo del anterior.

Por su parte, la LRLCYL prevé expresamente la inscripción referida en su art. 36-2º, al señalar que, adoptados los acuerdos de aprobación señalados, el Presidente de la Comisión Gestora remitirá a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial una copia del expediente y de los Estatutos de la Mancomunidad para su inscripción en el Registro de Entidades Locales de la Comunidad, creado por Decreto 215/2000, de 19 de Octubre (BOCYL del 23), y publicación en el BOCYL, «momento a partir del cual será efectiva su constitución de la que se dará traslado a la Administración del Estado». Es decir, los efectos de la inscripción de la Mancomunidad en el Registro referido son constitutivos de la misma.

3) *Estatutos de la Mancomunidad: contenido y reglas básicas*

Los Estatutos son la norma institucional básica de las Mancomunidades, tal como se desprende de los arts. 4-3º y 44-2º, LBRL, al señalar que «las Mancomunidades.../...se rigen por sus Estatutos propios».

El mismo art. 44-2º, LBRL, señala que «los Estatutos han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento».

Por su parte, el art. 36-TRRL, sin tener el carácter de precepto básico, establece como contenido de los Estatutos de la Mancomunidad las siguientes cuestiones: Municipios que comprende; lugar en que radiquen sus órganos de gobierno y administración; número y forma de designación de los representantes de los Ayuntamientos que han de integrar los órganos de gobierno de la misma; fines; recursos económicos; plazo; procedimiento de modificación de los mismos, y causas de disolución de la Mancomunidad.

La LRLCYL, sorprendentemente, no incluye prácticamente mención alguna sobre los Estatutos, a pesar de ser normativamente posible (ya que el art. 36-3º únicamente señala que los Estatutos deben prever en todo caso los órganos de la Asamblea de Concejales, el Consejo Directivo y el Presidente), y a diferencia de otras Comunidades (p. ej., la Comunidad aragonesa), en las que sus leyes propias si regulan el contenido de los Estatutos. Por ello, deberá aplicarse la normativa estatal, básica o supletoria.

Por tanto, el contenido de los Estatutos ha de incluir, con el carácter de mínimo (pues, deben recoger todas las cuestiones necesarias para el correcto funcionamiento de la Mancomunidad), las siguientes cuestiones:

a) *Ámbito territorial y Municipios que comprende la Mancomunidad.*

La inclusión de esta cuestión es absolutamente imprescindible, y obvia, pues la misma se forma por Municipios. Actualmente, debemos destacar que tales Municipios no tienen que pertenecer ni a la misma Provincia ni a la misma Comunidad Autónoma (arts. 44-5º, LBRL, y 35-TRRL).

b) *Objeto, competencia y fines de la Mancomunidad.*

Se establecen en los arts. 44-LBRL, 36-TRRL y 34-RPDT.

Con estos conceptos se alude, como hemos señalado, a la ejecución en común de obras y servicios determinados de la competencia municipal, sin que la Mancomunidad pueda asumir la totalidad de las asignadas a dichos Municipios, por suponer vaciar de contenido la autonomía local. Por otra parte tal objeto de la misma debe interpretarse con cierta amplitud, de forma adecuada a la complejidad de la sociedad actual.

Una peculiaridad de las Mancomunidades es que pueden no afectar a todos los Municipios de forma igual y homogénea, siempre que exista un núcleo común; tal como parece deducirse del art. 36-2º, RPDT, de carácter supletorio, al establecer que los Municipios que se adhieran a la Mancomunidad lo hagan «para una, varias o todas las finalidades» de la misma (constituyendo, así, una especie de Mancomunidad «a dos velocidades»).

En relación con la delegación de competencias a las Mancomunidades, y a pesar de que el art. 7-LBRL se refiere a todas las Entidades Locales, el art. 27-LBRL únicamente se refiere a los Municipios. Por su parte, sin embargo, el art. 84-LRLCYL permite la transferencia y la delegación de competencias a favor de las Mancomunidades por la Comunidad Autónoma; tal como se ha plasmado en los textos del Pacto Local autonómico.

c) *Órganos de gobierno y funcionamiento de las Mancomunidades.*

El art. 44-2º, LBRL, únicamente establece que los mismos sean representativos de los Ayuntamientos que integran las Mancomunidades; en lo que abunda el art. 35-4º, TRRL (al señalar que tales órganos estarán integrados por representantes de los Municipios mancomunados, en la forma que determinen los Estatutos), y repiten los arts. 33-3º, RPDT y 2-4º, ROF.

Por su parte, como sabemos, el art. 36-3º, LRLCYL, establece que los órganos de las Mancomunidades son, en todo caso, la Asamblea de Concejales, el Consejo Directivo y el Presidente.

Los arts. 37-RPDT y 140-ROF establecen, de acuerdo con su carácter (es decir, a falta de normativa autonómica o estatutaria), ciertas reglas de funcionamiento: previsión de las Juntas de Mancomunidad, integrada por dos representantes de cada Municipio incorporado a la misma; Juntas que elegirán, de entre sus miembros, al Presidente y al Vicepresidente; previniéndose, además, la figura de un Secretario. En cuanto a su funcionamiento, se les aplican, respectivamente, las disposiciones relativas al Pleno del Ayuntamiento, al Alcalde y a los Tenientes de Alcalde.

d) *Financiación y recursos económicos.*

Los recursos económicos se establecen en los arts. 150 a 152 y 154 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales de 2004, y son: tasas, contribuciones especiales, precios públicos, aportaciones de los Municipios mancomunados y otros reconocidos a los Ayuntamientos (es decir, subvenciones, operaciones de crédito, multas e ingresos de Derecho Privado).

e) *Plazo de duración*: es variable, siendo posible fijar su carácter indefinido.

f) *Otros contenidos*:

Se establecen en los arts. 36-TRRL y 34-RPDT, y hacen referencia a la denominación (según lo establecido en la OM de 3 de Junio de 1986, ya citada), a la sede o capital de la Mancomunidad, al procedimiento para modificar los propios Estatutos (que sigue el mismo que para la modificación y supresión de las Mancomunidades, según los arts. 44-4º, LBRL, y 37 a 41-LRLCYL, como veremos inmediatamente), y las causas de disolución de las mismas.

4) *Modificación y supresión de las Mancomunidades*

El art. 44-4º, LBRL, prevé que, para la modificación o supresión de las Mancomunidades, se seguirá un procedimiento similar al de su aprobación. En parecido sentido, se establece en los arts. 35-2º y 36-RPDT, de carácter supletorio.

La LRLCYL regula los distintos supuestos y procedimientos, de forma detallada, en sus arts. 37 a 41; partiendo del principio de que debe seguirse lo establecido en los Estatutos, respetando las reglas establecidas en la Ley (art. 37).

Seguidamente, la LRLCYL distingue estos supuestos:

a) *Modificación de los Estatutos y de la Mancomunidad (art. 38)*.

La iniciativa para esta modificación puede partir de cualquiera de los Municipios integrados o del órgano de gobierno de la Mancomunidad; requiriéndose, en todo caso, un acuerdo de éste último.

Siendo favorable el acuerdo anterior, citado, se procede a la tramitación de la modificación referida, que incluye el sometimiento de la iniciativa y de ése acuerdo (con los mismos plazos que para la constitución de las

Mancomunidades) a información pública, a informe de la Diputación o las Diputaciones Provinciales interesadas, a informe de la Comunidad Autónoma o Comunidades Autónomas interesadas (art. 44-5º, LBRL) y a informe de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial (de la Junta de Castilla y León).

Seguidamente, se procede a la aprobación definitiva de la modificación referida, distinguiéndose estos casos:

- si la modificación de los Estatutos es sustancial, corresponde a todos los Ayuntamientos de los Municipios mancomunados, mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta del número legal de sus miembros respectivos; considerándose sustanciales las modificaciones que afecten a la representatividad de los Ayuntamientos en los órganos de gobierno de la Mancomunidad, a los criterios establecidos para fijar las aportaciones financieras de cada uno y otras modificaciones fijadas en los Estatutos;
- si la modificación no es sustancial, se requiere la aprobación por dos tercios de los Ayuntamientos de los Municipios mancomunados, mediante acuerdo adoptado por la mayoría legal de sus miembros.

b) *Adhesión y separación de Municipios (art. 39).*

Constituida una Mancomunidad, los Municipios pueden adherirse a ella o separarse de la misma cuando lo estimen oportuno, siguiendo el procedimiento establecido al efecto en sus Estatutos.

En el supuesto de una nueva adhesión municipal, es necesaria la aprobación por el órgano de gobierno de la Mancomunidad, por mayoría absoluta del número legal de sus miembros.

En ambos supuestos (adhesión y separación), se exige el trámite de información pública, el informe de la Diputación o Diputaciones interesadas, el informe de las Comunidades Autónomas afectadas y el informe de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en los plazos ya señalados (arts. 35 y 38).

La separación de uno o varios Municipios no se permite si, desde la adhesión a la misma, no ha transcurrido el periodo de tiempo establecido en los Estatutos, nunca superior a cuatro años, o si se mantienen deudas económicas.

Tanto en un caso como en otro, se produce la modificación automática de los Estatutos, sin que sea necesario someterse al procedimiento previsto en el art. 38-LRLCY.

c) *Supresión de Mancomunidades (art. 40-LRLCYL).*

El procedimiento de supresión de las Mancomunidades se ajustará al establecido para la modificación sustancial de los Estatutos en el art. 38, citado.

En este caso, la Mancomunidad mantendrá su personalidad jurídica hasta que el órgano de gobierno apruebe la liquidación y distribución de su patrimonio mediante acuerdo que se publicará en el Boletín Oficial de Castilla y León.

En todos los supuestos de modificación y supresión de Mancomunidades, y de modificación de sus Estatutos, la misma tendrá efectividad a partir de la publicación de la Resolución definitiva en el BOCYL, debiendo darse traslado a la Administración General del Estado.

5) *Las Mancomunidades de Interés Comunitario. Medidas de fomento*

El artículo 32-LRLCYL establece, como novedad resaltable, que aquellas Mancomunidades cuyo ámbito territorial concuerde sustancialmente con espacios de ordenación territorial para la prestación de servicios estatales, autonómicos o provinciales, puedan ser declaradas de interés comunitario.

Los requisitos y beneficios concretos para lograr tal calificación deben ser establecidos reglamentariamente. No obstante, estas Mancomunidades de Interés Comunitario tendrán una línea específica y preferente de financiación, sin perjuicio de las existentes para otras.

Además, estas Mancomunidades podrán solicitar, previo acuerdo de los Ayuntamientos que las integran, su institucionalización como Comarcas; solicitud que se dirige a la Junta de Castilla y León, que elevará, si lo estima oportuno, el correspondiente Proyecto de Ley a las Cortes de Castilla y León, de acuerdo con lo previsto en el art. 25-3º del Estatuto de Autonomía. En estas Mancomunidades, los órganos de gobierno respectivo deben reproducir, en su composición, los resultados electorales obtenidos en el conjunto de los Municipios mancomunados.

Sin perjuicio de poder considerarse las Mancomunidades de Interés Comunitario como el régimen y el instrumento más importante para su fomento, el art. 31-LRLCYL establece la obligación de la Junta de Castilla y León, a través de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de prestar la asistencia técnica y jurídica que, para la constitución y funcionamiento de Mancomunidades, soliciten los Municipios que pretendan constituir las o, en su caso, la propia Mancomunidad. Además, se da preferencia, en la concesión de ayudas a las Entidades Locales por la Junta de Castilla y León, directamente o en cooperación con las Diputaciones Provinciales, a aquellas que financien obras y servicios municipales cuya realización o prestación sea mancomunada.

Con carácter general, el art. 109-LRLCYL prevé el Plan de Cooperación Local como instrumento para favorecer la coordinación y la cooperación económica con las Entidades Locales, cuya regulación corresponde a la Junta de Castilla y León, siendo fijada su cuantía en la Ley de Presupuestos de la Comunidad; incluyéndose, naturalmente, a las Mancomunidades.

En efecto, formalmente el Fondo de Cooperación Local se regula mediante Decreto 53/2002, de 4 de Abril (BOCYL del 8); derogando otros textos anteriores sobre este instrumento. Los arts. 21 y 22 hacen referencia a las ayudas financieras a las Mancomunidades (entre las referidas a otras Entidades Locales y entes asociativos), estableciendo que, en su concesión, deberán tenerse en cuenta los siguientes criterios: diversidad de fines y servicios asumidos por las mismas y su efectiva prestación supramunicipal; número de Municipios integrados, población y grado de dispersión, características del territorio y superficie del mismo; carencias de los ciudadanos respecto al servicio para el que se solicita la financiación, y existencia de un plan o programa de actuación para la implantación y prestación de los servicios supramunicipales, incluyendo objetivos, prioridades, medios, recursos y plazo de ejecución.

Por su parte, la Ley 10/2004, de 28 de Diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2005 (BOCYL del 31), arts. 30 a 32, después de reiterar que la cooperación económica de la Comunidad con las Entidades Locales se realizará a través de este instrumento, establece que el Plan de Cooperación Local está constituido por el Fondo de Cooperación Local, el Fondo de Apoyo Municipal, los créditos de Pacto Local y el conjunto de transferencias corrientes y de capital de carácter sectorial que figuren como tales en el texto. Entre las líneas de actuación del Fondo de Cooperación Local establecidas en la Ley se prevé el Fondo para inversiones de Mancomunidades municipales y demás enti-

dades que agrupen varios Municipios; constituyendo este instrumento la principal medida de fomento de las Mancomunidades, tal como veremos seguidamente.

6) *Análisis de los datos sobre las Mancomunidades de la Comunidad de Castilla y León*

En el estudio de la implantación real de las Mancomunidades municipales en Castilla y León debe distinguirse la etapa anterior al Decreto de 1984, en la que se aplica la legislación estatal anterior a la LBRL, siendo 5 el número de Mancomunidades creadas en la Comunidad, y el impulso decisivo, en particular económico, dado por la Junta de Castilla y León para su fomento, precisamente derivado del cumplimiento del citado Decreto, pasando el número de Mancomunidades a 80 en 1989, a 185 en 1996 y a 215 en 2004 (ya con la LRLCYL).

En efecto, según datos oficiales de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de la Junta de Castilla y León, a fecha 1 de Diciembre de 2004, existen 215 Mancomunidades en la Comunidad (sobre las 1.003 existentes en España en la misma fecha); de las cuales 203 radican en una Provincia, 11 son interprovinciales y solamente una es interautonómica.

En las Mancomunidades por Provincias, el mayor número radica en León (37, 18'23%), seguida de Salamanca (27, 13'30%), Ávila y Burgos (25, 12'32%), Palencia y Segovia (22, 10'84%), Zamora (17, 8'37%), Valladolid (16, 7'88%) y Soria (12, 5'91%). Las Mancomunidades Interprovinciales pertenecen a Burgos-Palencia (4), Segovia-Valladolid (3) y con una Mancomunidad en las provincias de Ávila-Segovia, Burgos-Segovia, León-Palencia y Palencia-Valladolid. La Mancomunidad interautonómica está constituida por Municipios de Castilla y León y de La Rioja.

En cuanto al número de Municipios mancomunados, sobre los 2.250 existentes en la Comunidad, en la misma fecha, 1.973 están asociados en las mismas; siendo Valladolid la provincia con un mayor número (223 Municipios sobre el total de 225), seguida de León (199 sobre 211), Zamora (232 sobre 248), Burgos (346 sobre 371), Salamanca (330 sobre 362), Ávila (222 sobre 248), Palencia (168 sobre 191), Segovia (165 sobre 211) y Soria (88 sobre 183).

Respecto a la distribución de las Mancomunidades por fines, y teniendo en cuenta que la mayoría de ellas incluyen varios entre los recogidos

en sus Estatutos, se puede señalar que el primer lugar corresponde al tratamiento de residuos urbanos (167 Mancomunidades sobre las 215 existentes), seguido de la dotación de infraestructuras básicas (158), prevención y extinción de incendios (102), promoción cultural y deportiva (93), promoción de la salud, asistencia y servicios sociales (90), servicios administrativos (83), medio ambiente (79), promoción turística (69), promoción del desarrollo económico en general (67) y otros fines variados (66).

En relación con las ayudas financieras de la Junta de Castilla y León para el fomento de las Mancomunidades, podemos distinguir la etapa anterior a 1992, en que el presupuesto (expresados todos en euros para facilitar la comparación) no llega a 3.822.437 euros, y la que se inicia a partir de este año, pues los presupuestos crecen anualmente, pasando a 4.400.743 euros en 1995, a 5.340.996 euros en 1999 y a 8.140.294 euros en 2000, para homogeneizarse con igual presupuesto anual en 8.893.958 euros en los años 2001 a 2005.

V. PERSPECTIVAS DE FUTURO: INCIDENCIA DEL «LIBRO BLANCO PARA LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA», DE 2005, SOBRE LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS

Sin perjuicio de que se considere necesario el desarrollo, por la Junta de Castilla y León, de la Ley de Régimen Local de 1998, en particular respecto a las Mancomunidades de Interés Comunitario y a las medidas de fomento, así como la adaptación de esta Ley autonómica a la Ley de Medidas de Modernización de 2003, el principal reto normativo de la Comunidad respecto a las Mancomunidades, y al régimen local en general, será, sin duda, la reforma de la Legislación Básica estatal, derivada del previsto Libro Blanco en la materia; una vez aprobada, naturalmente.

En efecto, el Ministerio de Administraciones Públicas, mediante Orden APU/2648/2004, de 27 de Julio (BOE del 4 de Agosto), procedió a crear la Comisión para la elaboración del «Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local en España», con el cometido de realizar un «análisis de la situación del Gobierno y la Administración Local en España, efectuando las propuestas necesarias para su reforma de acuerdo con el criterio de fortalecimiento del principio de subsidiariedad y de la democracia local». La Comisión, presidida por el Secretario de Estado de Cooperación Territorial, debe «rendir un primer borrador» en el plazo de cinco meses desde su constitución, para, después, someterlo a un proceso de consulta y, final-

mente, elaborar el texto definitivo del Libro Blanco; celebrando su primera reunión el 6 de Septiembre de 2004.

El primer borrador del «Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España» tiene fecha de 10 de Enero de 2005, y fue presentado por el Ministro de Administraciones Públicas en la reunión de la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales, celebrada el 17 de Enero.

El Libro Blanco parte del análisis de las previsiones de la Constitución Española de 1978, y de la asunción de la autonomía local, así como de las previsiones del marco normativo europeo en la materia; para seguidamente estudiar de forma detallada, en una amplia primera parte, las competencias y servicios de las Entidades Locales, y las formas de gestión de éstos, deslindando el diferente papel del legislador estatal y del autonómico, para finalizar con las propuestas de reforma del régimen básico y de atribución de competencias a los Municipios (y a las Provincias), así como respecto a los servicios y demás funciones locales.

La segunda parte del Libro Blanco se detiene en las estructuras territoriales de Gobierno Local, incluyendo un minucioso análisis de las Provincias, y de las Diputaciones Locales, así como de la cooperación intermunicipal (con referencias a las Mancomunidades, tal como veremos inmediatamente), para finalizar con los regímenes de Madrid y Barcelona.

Las siguientes partes del Libro Blanco hacen referencia a diversos aspectos, necesitados de reforma: organización y funcionamiento; estatuto del vecino; relaciones intergubernamentales; empleados públicos locales; bienes, y cooperación local en el ámbito internacional.

Las referencias más destacables del Libro Blanco sobre las Mancomunidades se encuentran en la parte dedicada al estudio del sistema local y la cooperación intermunicipal, proponiendo un asociacionismo municipal más racional (puntos 2.50 a 2.60); si bien, hay referencias a las Comarcas y a otras asociaciones municipales.

El texto hace referencia, en primer lugar, a las dos soluciones ensayadas en Europa para afrontar la problemática de las estructuras territoriales locales (suprimir Municipios o fomentar el asociacionismo municipal); para constatar, a continuación, la falta de competencias del Estado para modificar el mapa municipal, por ser competencia de las Comunidades Autónomas, y el aumento real de Municipios, tal como hemos visto. No obstante, el Estado sí ostenta competencias sobre la configuración básica de las condiciones para crear Municipios y sobre el fomento para «la creación de asociaciones racionales que

constituyan espacios pertinentes para el desarrollo de los servicios locales».

Por lo que se refiere a la primera cuestión, se estima pertinente efectuar una reflexión sobre la procedencia de establecer límites demográficos para crear nuevos Municipios, considerándose que, por debajo del mismo, los mismos no serían sostenibles; manteniéndose los demás requisitos ya existentes para proceder a dicha creación (imposibilidad de fragmentación de un núcleo de población, acreditar la sostenibilidad del nuevo Municipio y mantenimiento de la calidad de los servicios locales).

Respecto a la cooperación entre Municipios, el Libro Blanco estima que la asociación de los entes locales para hacer efectivos los principios de eficiencia y la prestación de los servicios públicos es una necesidad dada la estructura del mapa municipal en España, u una acción necesaria para el reforzamiento del sistema de gobiernos locales. Por ello, se estima que el Estado, las Comunidades Autónomas y, a su nivel, las Provincias deben establecer medidas de fomento de los instrumentos y políticas intermunicipales, al ser

«evidente la necesidad de ofrecer soluciones a amplias zonas rurales donde el fraccionamiento municipal y la escasez de recursos de los pequeños municipios ha sido incapaz de atender las demandas de los ciudadanos y de retener la población en amplias áreas rurales, ni siquiera después del restablecimiento del sistema democrático. Estos espacios necesitan articular políticas propias y disponer de gobiernos locales que merezcan tal denominación, con capacidad gerencial mínima para articular su propio desarrollo con voz propia».

Por los que se refiere a las Mancomunidades, se parte de la existencia de 1.003, si bien un tercio de las mismas, se estima, no realiza actividad alguna; si bien, se señala que este movimiento asociativo ha experimentado un incremento espectacular desde 1985, es de gran importancia y una parte relevante de Municipios ha mejorado sus servicios locales debido a su actividad. El Libro señala que tal movimiento «ha carecido hasta ahora del apoyo y la orientación necesarios para proyectarse de forma óptima», por lo que propone una política de fomento de asociaciones de ámbito territorial coherente de acuerdo con señalado anteriormente.

El texto considera que el Estado debería orientar su acción de fomento hacia la constitución de agrupaciones racionales de Municipios, diseñadas de acuerdo con éstos, las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales, que abarquen un territorio coherente en términos geográficos y socioeconómicos, y que asuman un mínimo común de nominador competencial (urbanismo, medio ambiente, transporte,...), para constituir unos espacios (comarcas, mancomunidades de interés comunitario, etc.)

que permitan el desarrollo desde debajo de los servicios que precisan sus habitantes en un grado aceptable. Respecto a las medidas concretas, se prevé una mayor participación en los tributos estatales de los Municipios asociados y la preferencia respecto a las subvenciones estatales finalistas.

Sin embargo, el Libro Blanco estima imprescindible que las políticas de las Comunidades Autónomas se orienten en el mismo sentido.

No obstante lo anterior, un gran número de las medidas generales mencionadas en el Libro Blanco pueden tener una incidencia positiva en las Mancomunidades (así, p. ej., la reforma de marco financiero local o la potenciación de los entes intermedios y otras muchas).

El texto definitivo del «Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local» se ha hecho público por el Ministerio de Administraciones Públicas de julio de 2005; y sigue lo establecido en el Borrador, si bien con menos amplitud.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- A. BALLESTEROS FERNÁNDEZ: (Coord.), y otros, «Modernización del Gobierno Local», Ed. El Consultor, Madrid, 2004.
- C. BARRERO RODRÍGUEZ: «Los conceptos de Mancomunidades y Consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones», *RAAP*, n.º 45/2002.
- C. BARRERO RODRÍGUEZ, «Formulas asociativas de prestación de servicios supramunicipales: la Comarca, Mancomunidades de Municipios, Consorcios», *Revista de Estudios Locales*, n.º 81/2005.
- R. BUENAVENTURA: (Dir.), y otros, «Guía de la Política Pública Local», 2ª ed., Ed Consultores de Administraciones Públicas, Madrid, 2003.
- A. CALONGE VALÁZQUEZ: «La planta municipal y las Entidades Locales Menores en Castilla y León», *REAL*, n.º 285/2001.
- CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL (JCyL):
— «Catálogo de Mancomunidades Municipales de Castilla y León», Valladolid, 1991.

- «Castilla y León. Mancomunidades de Municipios», Valladolid, 1993.
- «Ley 1/1998, de 4 de Junio, de Régimen Local de Castilla y León», Valladolid, 1998.
- «Lista provincial de Mancomunidades», Noviembre de 2004.
- L. COSCULLUELA MONTANER y otros: «Código de Legislación de Régimen Local», 5ª ed., Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2004.
- J. D'ANJOU GONZÁLEZ: «Las Mancomunidades Intermunicipales en el Régimen Local Español», Ed. MAP, Madrid, 1994.
- DOMINGO ZABALLOS, M. J. (Coord.), y otros, «Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local», Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2003.
- P. ESCRIBANO COLLADO: «Los Estatutos de las Mancomunidades y Consorcios Locales: principios informadores y contenido legal», *REAL*, n.º 288/2002.
- D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ:
 - y otros, «Legislación Básica de Castilla y León», Ed. Tecnos, Madrid, 1991.
 - «El régimen jurídico de las Mancomunidades Intermunicipales», en «Libro del Cincuentenario de la Escuela Social de Salamanca», Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, 1993.
 - y otros, «Apuntes sobre el proceso de formación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León: Organización básica de la Comunidad», en «Libro del Cincuentenario de la Escuela Social de Salamanca», Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, 1993.
 - «El régimen normativo de las Mancomunidades Municipales», *RVAP*, n.º 37/1993.
 - y A. PÉREZ ALENCART: «Manual del Alcalde», 1ª ed., Ed. Diputación de Valladolid, Valladolid, 1998.
 - «Los problemas de la estructura municipal de Castilla y León: instrumentos y soluciones de la nueva Ley de Régimen Local», *El Consultor*, n.º 19/1999.

- «La estructura municipal de Castilla y León: Incidencia de la Legislación sobre Régimen Local, Urbanismo y Ordenación del Territorio», *REAL*, n.º 291/2003, en Homenaje al Prof. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO.
- y A. PÉREZ ALENCART: «Manual del Alcalde», 2ª ed. ampliada, Ed. Diputación de Valladolid y Universidad de Salamanca, Valladolid, 2004.
- V. GUTIÉRREZ COLOMINA y J.M. RUIZ GALDÓN: «Manual Práctico para la aplicación de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local», Ed. Fundación Asesores Locales, Málaga, 2004.
- D. HERNÁNDEZ HERRERA: «El Pacto Local autonómico», conferencia pronunciada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca el 17 de Abril de 2002.
- L.C. HERRERO PRIETO: «Perspectivas de desarrollo territorial: renta municipal y desarrollo económico en las comarcas de Castilla y León», Ed. Consejería de Economía y Hacienda (JCyL), Zamora, 1998.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: «Recopilación normativa de la Comunidad de Castilla y León», 2 tomos, Ed. JCyL, Valladolid, 2003.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: «Propuesta del Gobierno Autónomo para la consecución del Acuerdo de Pacto Local de Castilla y León», aprobada el 17 de Octubre de 2002.
- G. MÁRQUEZ CRUZ: «Gobierno local y Pacto Local (de las Medidas para el desarrollo del Gobierno Local a los Pactos Locales Autonómicos)», *Revista Gallega de Administración Pública*, n.º 25/2000.
- V. MERINO ESTRADA: «Las Mancomunidades Municipales en Castilla y León», Ed. Ayto. de Valladolid, 1990.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: «El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local», Ed. INAP-MAP-FEMP, Madrid, 1999.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, «Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local», Madrid, julio de 2005.
- J. MOZO AMO: «El Municipalismo. Presente y futuro del pequeño Municipio. Especial referencia a Castilla y León», *Revista de Estudios Locales*, n.º 60/2002.

- J. MOZO AMO: «La Ley 57/2003, de 16 de Diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, desde la perspectiva de los pequeños Municipios», *Revista de Estudios Locales*, n.º 73/2004.
- E. ORDUÑA REBOLLO: «El asociacionismo local de 1812 a 1979», en VARIOS AUTORES, «I Seminario Iberoamericano sobre Mancomunidades Municipales», citado.
- ORDUÑA REBOLLO, E., «Municipios y Provincias. Historia de la Organización Territorial Española», Ed. FEMP-INAP-CEPC, Madrid, 2003.
- PALLARÉS MORENO, M., «Naturaleza jurídica y analogías y diferencias entre las Mancomunidades de Municipios y los Consorcios Locales, a propósito del Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía de 15 de Febrero de 2001», *RAAP*, n.º 47/2002.
- J.F. PARRA MUÑOZ: «Reivindicación de la función política de los Gobiernos Locales», *Actualidad Administrativa*, n.º 5/2003.
- G. RAMÍREZ ESTÉVEZ: «Estrategias poblacionales para Castilla y León», Ed. Consejería de Economía y Hacienda - JCyL, Valladolid, 1999.
- R. RIVERO ORTEGA: «Régimen Local de Castilla y León: estudio de la Ley 1/1998, de 4 de Junio», *REALA*, n.º 277/1998.
- J.M. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ: «Las Asociaciones de Entidades Locales en España», Ed. INAP-BOE, Madrid, 2002.
- J.M. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ: «La Política sobre Grandes Ciudades y Áreas Metropolitanas en España o el temor a la diversidad», *GAPP*, n.º 24/2002.
- R. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, «Territorio y Gobierno Local en España», Ed. Thompson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005.
- A. SALOM CARRASCO: «Situación actual del régimen local valenciano. El mapa local y la creación de nuevos Municipios», *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, n.º 30/2000.
- VARIOS AUTORES: «Jornadas sobre Administración Local: Las Entidades Inframunicipales», Ed. Junta de Castilla y León, Valladolid, 1986.
- VARIOS AUTORES: «Primera Asamblea de Mancomunidades de Castilla y León» [Palencia, 4 a 7 de Noviembre de 1986], Ed. JCyL, Valladolid, 1987.

VARIOS AUTORES: «I Seminario Iberoamericano sobre Mancomunidades Municipales» [Segovia, 24 a 26 de Abril de 1996], Ed. Consejería de Presidencia y Administración Territorial (JCyL), Segovia, 1997.

VARIOS AUTORES: «El desarrollo del Gobierno Local (Una aproximación doctrinal)», Ed. INAP, Madrid, 1999.

VARIOS AUTORES: «El Municipio Constitucional» [II Seminario de Historia de la Administración Local, 2002], Ed. INAP-MAP, Madrid, 2003.

VARIOS AUTORES: *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 668, 12 de mayo de 2005, monográfico sobre «Administración Local y el Libro Blanco».