



CONSEJO DE CUENTAS
DE CASTILLA Y LEÓN

**ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 7/2013
DE ORDENACIÓN DE SERVICIOS Y GOBIERNO DEL TERRITORIO DE
CASTILLA Y LEÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS POR LAS
ENTIDADES LOCALES**

PLAN ANUAL DE FISCALIZACIONES 2021

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	4
I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN	4
I.2. MARCO NORMATIVO.....	4
I.2.1. NORMATIVA ESTATAL.....	4
I.2.2. NORMATIVA AUTONÓMICA	5
II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES	7
II.1. OBJETIVOS	7
II.2. ALCANCE.....	7
II.3. TRÁMITE DE ALEGACIONES	10
III. CONCLUSIONES	11
III.1. SOBRE LA NUEVA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	11
III.2. SOBRE LOS SERVICIOS EN EL TERRITORIO	12
III.3. GOBERNANZA LOCAL	12
III.4. MANCOMUNIDADES DE INTERÉS GENERAL (MIG)	13
III.5. SOBRE LA FUSIÓN DE MUNICIPIOS	20
IV. RECOMENDACIONES.....	21
V. RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN	22
V.1. ANTECEDENTES	22
V.1.1. OBJETIVOS Y FINES DE LA LEY DE ORDENACIÓN, SERVICIOS Y GOBIERNO DEL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN	22
V.1.2. LA NUEVA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.....	24
V.2. LOS SERVICIOS EN EL TERRITORIO	27
V.2.1. LA NUEVA ZONIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS AUTONÓMICOS SEGÚN EL MODELO TERRITORIAL INSTAURADO POR LA LORSERGO	27
V.3. GOBERNANZA LOCAL	30
V.3.1. LA ATRIBUCIÓN DE NUEVAS COMPETENCIAS A LAS ENTIDADES LOCALES EN EL MARCO DE LA LORSERGO	30
V.3.2. LA LEY 9/2018, DE 20 DE DICIEMBRE, DE TRANSPORTE PÚBLICO DE VIAJEROS POR CARRETERA DE CASTILLA Y LEÓN: ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A LAS ENTIDADES	

LOCALES EN MATERIA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE VIAJEROS POR CARRETERA	35
V.3.3. LA LEY 3/2019, DE 25 DE FEBRERO, DE LA ACTIVIDAD FÍSICO-DEPORTIVA DE CASTILLA Y LEÓN: ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A LAS PROVINCIAS, MUNICIPIOS Y RESTO DE ENTIDADES LOCALES.....	40
V.4. MANCOMUNIDADES DE INTERÉS GENERAL	45
V.4.1. EL ASOCIACIONISMO MUNICIPAL. LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS: ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL....	45
V.4.2. LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS: ESTRUCTURA, COMPETENCIAS Y FUNCIONES. ESPECIALIDADES DE LAS MANCOMUNIDADES DE INTERÉS GENERAL (MIG) COMO FÓRMULA ASOCIATIVA DE LOS MUNICIPIOS EN CASTILLA Y LEÓN	49
V.4.3. EL MAPA DE LAS MANCOMUNIDADES DE CASTILLA Y LEÓN.....	52
V.4.4. LAS MANCOMUNIDADES DE INTERÉS GENERAL (MIG) DE CASTILLA Y LEÓN.....	55
V.4.5. EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DE LAS MANCOMUNIDADES DE INTERÉS GENERAL	86
V.5. LA FUSIÓN DE MUNICIPIOS	102
V.5.1. LA PLANTA MUNICIPAL: ANTECEDENTES.....	102
V.5.2. MEDIDAS DE FOMENTO A LAS FUSIONES E INCORPORACIONES EN CASTILLA Y LEÓN.....	105
ÍNDICE DE CUADROS	108
ANEXOS	109

SIGLAS Y ABREVIATURAS

Art.	Artículo
BOCYL	Boletín Oficial de Castilla y León
CE	Constitución Española
EA	Estatuto de Autonomía
EELL	Entidades locales
ELM	Entidad Local Menor
Hab.	Habitante/s
ISSAI-ES	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
MC	Mancomunidad ordinaria de municipios
MIG	Mancomunidad de interés general
Mun./mun.	Municipio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Porc.	Porcentaje
RSU	Residuos sólidos urbanos
UBOST	Unidades básicas de ordenación y servicios del territorio

Las siglas correspondientes a la normativa utilizada se encuentran incluidas en el apartado I.2. Marco Jurídico.

Los cuadros insertados a lo largo del presente Informe, salvo que se especifique otra cosa, se han elaborado a partir de la información facilitada por las entidades fiscalizadas.

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

De conformidad con lo establecido en el artículo 90 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y en el artículo 2 de la Ley 2/2002, de 9 de abril, del Consejo de Cuentas de Castilla y León, la fiscalización externa de las Entidades Locales del ámbito territorial de la Comunidad, y sus organismos autónomos, entes públicos y empresas públicas, corresponde al Consejo de Cuentas de Castilla y León.

Por su parte, el apartado 2º del artículo 3 de la misma Ley reconoce la iniciativa fiscalizadora del Consejo por medio de las fiscalizaciones especiales, en cuya virtud, se incluye dentro del Plan Anual de Fiscalizaciones para el ejercicio 2021 del Consejo de Cuentas, aprobado por la Comisión de Economía y Hacienda de las Cortes de Castilla y León en su reunión del 11 de febrero de 2021 (BOCYL n.º 36, de 22 de febrero de 2021), el *“Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales.”*

I.2. MARCO NORMATIVO

La normativa reguladora de la organización y la actividad económica, financiera y contable del Sector Público Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que resulta más relevante a los efectos del objeto de este Informe, se encuentra recogida fundamentalmente en las siguientes disposiciones:

I.2.1. NORMATIVA ESTATAL

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- Ley 16/1987, de 30 de Julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT).
- 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 (TRRL).
- Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo Normal de Contabilidad Local (INCL).

I.2.2. NORMATIVA AUTONÓMICA

- Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (LRLCYL).
- Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León.
- Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.
- Ley 2/2002, de 9 de abril, Reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León.
- Ley 3/2008, de 17 de junio de aprobación de directrices esenciales de ordenación del territorio de Castilla y León.
- Ley 8/2009, de 16 de junio, de transferencia de competencias entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales.
- Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (LORSERGO).
- Ley 9/2014, de 27 de noviembre, por la que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León y se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.
- Ley 10/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Entidades locales vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad.
- Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León.
- Ley 5/2018, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 9/2014, de 27 de noviembre, por la que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León y se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

- Ley 3/2019, de 25 de febrero, de la Actividad Físico-Deportiva de Castilla y León.
- Decreto-ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León.
- Decreto 30/2015, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Mancomunidades de Interés General (ROFMIG).

II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES

II.1. OBJETIVOS

Se trata de una fiscalización de tipo operativo, cuya finalidad es determinar si las actuaciones, programas e instituciones previstos en la LORSERGO impulsan un modelo que, a través del fomento de asociaciones voluntarias de municipios, pretende hacer más eficaz y eficiente la gestión de las competencias municipales.

Este objetivo general se desarrolla en los siguientes objetivos específicos:

- Comprobar la eficacia de las actuaciones para potenciar fórmulas de gobierno y administración local más eficientes, especialmente las de carácter asociativo voluntario.
- Verificar los efectos de las actuaciones dirigidas a fomentar la solidaridad de la comunidad municipal, en el ejercicio de las competencias exclusivas y de desarrollo normativo y de ejecución de la Comunidad Autónoma.

II.2. ALCANCE

Las actuaciones fiscalizadoras afectan fundamentalmente al ejercicio 2021, sin perjuicio de las comprobaciones relativas a otros ejercicios que se han considerado necesarias para el adecuado cumplimiento de los objetivos propuestos.

Para la consecución de los objetivos, los procedimientos aplicados han incluido todas las comprobaciones necesarias para fundamentar los resultados de la fiscalización.

La obtención de la información se ha llevado a cabo, mediante la aportación de diversa documentación por parte de la Consejería de la Presidencia y la de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior de la Junta de Castilla y León, previa petición cursada al efecto en fecha de 3 de febrero de 2022, habiendo sido reiterada, en ambos casos, en fecha 16 de marzo del mismo año.

De igual forma, en la primera de las fechas anteriormente indicadas (3 de febrero de 2022), se dirigieron comunicaciones a las Diputaciones de León, Valladolid y Zamora, únicas provincias donde figuraban registradas mancomunidades de interés general (MIG), para que informasen acerca de expedientes de las ayudas concedidas en los ejercicios 2020 y 2021, a las MIG constituidas en cada una de dichas provincias. Las respuestas facilitadas por las mencionadas diputaciones lo fueron, en los tres casos, en sentido negativo.

En fecha 16 de marzo de 2022, ante el retraso en que incurrían las dos Consejerías para facilitar la información requerida, se solicitó la misma documentación y otra adicional, de las cinco mancomunidades de interés general urbanas declaradas en esta Comunidad autónoma: “Benavente y alfoz”; “Medina del Campo y alfoz”; “León y

alfoz”; y “*Valladolid y Alfoz*” y “*Zamora y Alfoz*”. De la existencia de estas entidades se tenía constancia en base a las siguientes disposiciones publicadas en el BOCYL: Órdenes TRA/n.º/6/2020, de 9 de enero; 798/2020, de 27 de agosto; 206/2020 de 5 de noviembre; 1269/2020, de 18 de noviembre y 1297/2020, de 20 de noviembre, respectivamente. Todas las MIG, dieron respuesta a las peticiones formuladas por el Consejo de Cuentas, salvo la Mancomunidad de interés general urbana de “*Medina del Campo y alfoz*”, que ni contestó a la primera solicitud, ni lo hizo ante el segundo requerimiento que le fue cursado en fecha 20 de abril de 2022.

Los objetivos principales y detallados y los criterios seguidos para la evaluación han sido los siguientes:

- 1) Objetivo principal: Verificar los efectos de las actuaciones dirigidas a fomentar la solidaridad de la comunidad municipal, en el ejercicio de las competencias exclusivas y de desarrollo normativo y de ejecución de la Comunidad Autónoma.
 1. a) Objetivo detallado: Comprobación de las acciones realizadas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León en la planificación y programación de sus servicios urbanos y rurales al objeto de verificar que están alineadas con los objetivos establecidos en la LORSERGO.

Criterio: Los servicios en el territorio.

- i) Examen de las medidas de colaboración interadministrativa en el desarrollo de competencias propias adoptadas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León y las entidades locales para la creación de oficinas integradas en las que de forma común se puedan prestar los servicios de información, así como el impulso de la utilización de infraestructuras y espacios existentes para su uso en común, de cara a optimizar los recursos y mejorar la prestación de los servicios a la ciudadanía.
- ii) Análisis de las normas de la Comunidad de Castilla y León que atribuyan, transfieran o deleguen nuevas competencias a las entidades locales, al objeto de verificar si establecen con precisión la materia, la competencia y la función que deban prestar aquéllas, y si los medios económicos son adecuados y suficientes.
- iii) Las comprobaciones se han extendido a las normas de la Comunidad de Castilla y León que atribuyan, transfieran o deleguen competencias a los municipios o los reglamentos que pormenoricen sus funciones, verificando si las mismas incluyen valoraciones, conforme a los principios de autonomía, subsidiariedad, eficacia, eficiencia y estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, los criterios de capacidad de gestión y capacidad financiera, teniendo en cuenta los tramos de población establecidos en el artículo 19 de la LORSERGO.
- iv) Verificación del contenido de la memoria de implantación del servicio en los anteproyectos de ley autonómica y los proyectos de disposiciones

administrativas de carácter general que establezcan la prestación de servicios locales está alineada con los objetivos de la LORSERGO.

1. b) Objetivo detallado: Examen de los efectos en las entidades locales de las medidas adoptadas por la Comunidad de Castilla y León sobre atribución de competencias y funciones a los entes locales.

Criterio: Gobernanza local.

- i) Comprobación de las medidas adoptadas por la Comunidad de Castilla y León sobre atribución de competencias y funciones a los entes locales, verificando si las mismas se ajustan a los principios de descentralización y suficiencia financiera.
- 2) Objetivo principal: Comprobación de la eficacia de las actuaciones para potenciar fórmulas de gobierno y administración local más eficientes, especialmente las de carácter asociativo voluntario.
2. a) Objetivo detallado: Análisis de los expedientes de constitución de cada una de las cinco mancomunidades de interés general.

Criterio: Mancomunidades de interés general (MIG).

- i) Análisis de los expedientes de constitución de cada una de las cinco mancomunidades de interés general al objeto de comprobar si su creación produce el efecto de mejorar la prestación de servicios en el ámbito local.
 - ii) Examen de las ayudas concedidas a las MIG por la Administración de la Comunidad de Castilla y León y por las diputaciones provinciales. Se analizarán en concreto las medidas adoptadas para verificar si en la concesión de ayudas a las mancomunidades de interés general por la Administración de la Comunidad de Castilla y León, o a través del plan de obras de las diputaciones provinciales, ha quedado acreditado que la gestión, en cada una de sus competencias y funciones, cumplen con los principios de eficiencia, suficiencia financiera y no duplicidad administrativa.
2. b) Objetivo detallado: Análisis de las iniciativas adoptadas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León dirigidas a fomentar la fusión de municipios.

Criterio: Fusión de municipios.

- i) Análisis de las iniciativas adoptadas por la administración autonómica dirigidas a fomentar mediante las ayudas técnicas y económicas previstas en el artículo 18 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, la fusión

de municipios limítrofes, así como sus posibles efectos en la mejora de la prestación de servicios a los ciudadanos.

Los trabajos de fiscalización se han realizado de acuerdo con lo dispuesto en las ISSAI-ES (Nivel III) aprobadas por la Conferencia de Presidentes de las Instituciones Autonómicas de Control Externo el 16 de junio de 2014, y ordenada su aplicación por el Acuerdo 64/2014 del Pleno del Consejo de Cuentas. Supletoriamente se aplicarán los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público, elaborados y aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español.

La adecuada comprensión de este Informe requiere que sea tenido en cuenta en su totalidad, ya que la mención o interpretación aislada de un párrafo, frase o expresión, podría carecer de sentido.

Los trabajos de campo de la fiscalización han finalizado en fecha de 8 de septiembre de 2022.

II.3. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 25.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas, el Informe Provisional fue comunicado a los responsables de la Consejería de la Presidencia, y de la de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León, así como a los presidentes de las mancomunidades de interés general urbanas “*Benavente y alfoz*”; “*Medina del Campo y alfoz*”; “*León y alfoz*”; “*Valladolid y Alfoz*” y “*Zamora y Alfoz*”.

Dentro del plazo establecido al efecto, no se han formulado alegaciones, ni por la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León, ni por las mancomunidades de interés general urbanas “*Benavente y alfoz*”; “*Medina del Campo y alfoz*”; “*León y alfoz*”; “*Valladolid y Alfoz*” y “*Zamora y Alfoz*”.

Las alegaciones presentadas por la Dirección de Administración Local de la Consejería de la Presidencia, se han remitido fuera del plazo concedido y no suscritas por el responsable del ente fiscalizado, por lo que se ha procedido a su tratamiento como alegaciones extemporáneas, en virtud de lo establecido en el artículo 26.4 del Reglamento de Organización y funcionamiento del Consejo de Cuentas.

III. CONCLUSIONES

III.1. SOBRE LA NUEVA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

- 1) La Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, (LORSERGO) tiene como objetivo instaurar un modelo territorial definiendo un ámbito territorial esencial que constituya la referencia espacial y el parámetro básico para efectuar la ordenación del territorio, coordinar la planificación sectorial de los servicios autonómicos y locales, y adecuar progresivamente al nuevo modelo territorial los servicios que presta la Junta de Castilla y León.

A través de esta norma se pretende mejorar la cohesión territorial de la Comunidad, impulsar una mayor cercanía en la prestación de servicios y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de todos los ciudadanos de Castilla y León a los servicios públicos, independientemente de su lugar de residencia. (Apartado V.1.1.)

- 2) La LORSERGO, define los dos ámbitos geográficos de nuevo cuño que conforman la ordenación del territorio de la Comunidad: las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio (UBOST) y las áreas funcionales, cuya delimitación habrá de establecerse en un mapa de ordenación territorial, cuya aprobación, mediante ley, precisa el apoyo de dos tercios de las Cortes de Castilla y León. A la fecha de elaboración del presente Informe, el mapa de las UBOST no había sido aprobado. (Apartado V.1.2.)
- 3) Las áreas funcionales estables precisan de igual forma para su declaración de una norma con fuerza de ley, requiriéndose el apoyo de dos tercios de las Cortes de Castilla y León. Dicha aprobación se adoptó a través de la Ley 9/2014, de 27 de noviembre, por la que se declararon las áreas funcionales estables de Castilla y León (Ávila, Burgos, Aranda de Duero, Miranda de Ebro, León, Ponferrada, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid, Medina del Campo y Zamora). Mediante la Ley 5/2018, de 2 de julio, se modificó la Ley 9/2014, afectando a las áreas funcionales estables de Burgos y Aranda de Duero, ampliando el anexo con la nueva área funcional estable de Benavente. (Apartado V.1.2.)
- 4) En base a lo anteriormente expuesto, en la actualidad, en el modelo de ordenación territorial de Castilla y León, únicamente se encuentran definidas las áreas funcionales estables en el ámbito urbano mientras que la ordenación del ámbito rural se encuentra pendiente de concluir, lo cual condiciona sustancialmente el grado de eficacia de la nueva política de ordenación instaurada por la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. (Apartado V.1.2.)

III.2. SOBRE LOS SERVICIOS EN EL TERRITORIO

- 5) La administración autonómica no ha creado las oficinas integradas en las que de forma común se puedan prestar los servicios de información, registro y, en su caso, tramitación de los correspondientes procedimientos administrativos, toda vez que las mismas están vinculadas en su ámbito de actuación a las UBOST cuyo mapa se encuentra pendiente de aprobación. (Apartado V.2.1.)

III.3. GOBERNANZA LOCAL

- 6) Desde la entrada en vigor de la LORSERGO en esta Comunidad se han aprobado dos leyes de atribución expresa de competencias a las entidades locales de Castilla y León: la Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León y la Ley 3/2019, de 25 de febrero, de la Actividad Físico-Deportiva de Castilla y León. (Apartado V.3.1.)
- 7) La Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León no ha implicado cambios sustanciales en la atribución de competencias a los municipios sobre prestación del servicio de transporte urbano y su financiación, respecto a las que ya se encontraban recogidas con anterioridad en la precedente normativa sectorial.

Por tal motivo la incidencia de la nueva regulación en la gestión administrativa, económica y presupuestaria de los municipios no difiere, en sus líneas básicas, respecto a la preexistente.

Ello no es óbice para apreciar el escaso grado de eficacia desplegado por la Ley 9/2018 en el ámbito rural, respecto a la implantación de los servicios integrados zonales regulados en este texto normativo, debido a la falta de aprobación del mapa de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio, en cuanto requisito territorial de referencia para la zonificación de dichos servicios. Dicha falta de eficacia afectaría por los mismos motivos a la falta de adaptación del diseño del mapa concesional del transporte interurbano de viajeros por carretera de Castilla y León a las previsiones de la LORSERGO. (Apartado V.3.2.)

- 8) En cuanto a la Ley 3/2019, de 25 de febrero, de la Actividad Físico-Deportiva de Castilla y León, no da lugar, a grandes rasgos, a un incremento del ámbito competencial de municipios y provincias, ni genera en consecuencia efectos negativos reseñables sobre sus gastos e ingresos, tanto financieros como no financieros.

La extensión de este tipo de competencias al resto de entidades locales, en particular a las entidades locales menores que con anterioridad carecían de ellas, puede generar un impacto en su estructura de gastos e ingresos, extremo que no ha sido objeto de valoración en el procedimiento seguido para la aprobación de esta norma. (Apartado V.3.3.)

- 9) Ni en la tramitación de la Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León ni en la de la Ley 3/2019, de 25 de febrero, de la Actividad Físico-Deportiva de Castilla y León, consta que se hayan emitido por las consejerías competentes en materia de administración local y en materia de hacienda los informes exigidos en el artículo 20 de la LORSERGO sobre evaluación de la necesidad y oportunidad de la implantación del servicio o actividad y análisis del impacto económico y presupuestario. (Apartados V.3.2. y V.3.3.)

III.4. MANCOMUNIDADES DE INTERÉS GENERAL (MIG)

- 10) En Castilla y León no se encuentra constituida ninguna mancomunidad de interés general rural, debido a que, entre otros motivos, no se ha aprobado el mapa de las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rurales en cuanto condición necesaria para su declaración e implantación.

Dado el tiempo transcurrido desde la aprobación de la LORSERGO los resultados obtenidos ponen de manifiesto la falta de eficacia de la disposición normativa que las instituye y de la política pública de ordenación del territorio en la que se inspira. (Apartado V.4.3.)

- 11) En cuanto a las mancomunidades de interés general urbanas, se encuentran declaradas cinco mancomunidades de esta naturaleza: *“Valladolid y Alfoz”*; *“Benavente y alfoz”*; *“Medina del Campo y alfoz”*; *“Zamora y Alfoz”* y *“León y alfoz”*. La declaración de estas cinco Mancomunidades de Interés General Urbanas fue acordada a lo largo de 2020, mediante las correspondientes órdenes dictadas por la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior.

De las cinco MIG urbanas, cuatro son de nueva creación, mientras que la MIG Urbana *“León y alfoz”*, ha surgido como consecuencia de la transformación de una mancomunidad ordinaria preexistente, la *“Mancomunidad Municipal para el Tratamiento y Eliminación de Residuos Sólidos Urbanos de León y su Alfoz”*. (Apartado V.4.4.)

- 12) Las áreas funcionales estables fueron declaradas mediante la Ley 9/2014, de 27 de noviembre, modificada por la Ley 5/2018, de 2 de julio.

Las medidas adoptadas en este ámbito por la Comunidad Autónoma no han obtenido resultados satisfactorios, pues en las 14 áreas funcionales estables declaradas, únicamente se han constituido cinco mancomunidades de interés general urbanas, es decir, la tercera parte de las áreas funcionales estables, y de los 302 municipios que forman parte de dichas áreas, menos de la cuarta parte (el 20,2 %) han pasado a integrarse en alguna de las cinco MIG urbanas. (Apartado V.4.4.)

- 13) La gran mayoría de los municipios que forman parte de las cinco MIG urbanas, salvo en tres casos (Chozas de Abajo, Cuadros y Zamora), seguían perteneciendo en 2022 a 26 mancomunidades ordinarias. Esta circunstancia que en sí misma no contraviene

la normativa, de mantenerse en el tiempo, podría entrar en colisión con los principios de eficacia, eficiencia y estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en la LOEPSF y LRSAL.

En ninguno de los procedimientos examinados (cuatro expedientes para la constitución de nuevas MIG urbanas y uno para la transformación de una mancomunidad preexistente en una nueva MIG urbana) ha quedado acreditada la valoración de las posibles concurrencias competenciales y forma de solventarlas entre las nuevas MIG y las mancomunidades ordinarias. (Apartado V.4.4.)

14) La pertenencia simultánea de municipios asociados a las nuevas MIG urbanas en concurrencia con otras mancomunidades ordinarias preexistentes, afecta sin excepción, a las cinco mancomunidades de interés general urbanas. Esta situación, dado el tiempo transcurrido desde la creación de las nuevas MIG sin haberse procedido a la supresión de las anteriores mancomunidades ordinarias, se encuentra en abierta contradicción con el objetivo declarado por la LORSEGO, de evitar la creación de nuevas estructuras administrativas. (Apartado V.4.4.)

15) Las cinco MIG urbanas existentes en la Comunidad recogen en sus estatutos un total de 169 competencias y funciones, correspondiendo a las MIG de “Benavente y alfoz”, “Valladolid y alfoz” y “Medina del Campo y alfoz”, el mayor número de funciones (40, 38 y 37 funciones, respectivamente).

Las funciones relacionadas con parques y jardines es la que mayor número de asignación competencial a las MIG urbanas acumula (16), seguidas de las competencias sobre ordenación del tráfico y del estacionamiento (13), promoción cultural (12), alcantarillado (11) y transporte público de viajeros (11).

Las funciones que recogen los estatutos de las MIG no siempre forman parte del listado de servicios obligatorios a prestar por los municipios ni se expresan de forma coincidente con la normativa básica estatal en esta materia, lo que dificulta el análisis del posible ejercicio de esas funciones y su evaluación de acuerdo con los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera recogidos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. (Apartado V.4.4.)

16) La naturaleza de las prestaciones que desarrollan en la actualidad las mancomunidades ordinarias no difiere, a grandes rasgos, del listado competencial de las MIG urbanas. Se trata de típicas actividades o servicios de la competencia municipal que por sus características se prestan a estas fórmulas de gestión asociativa (alcantarillado, abastecimiento de agua potable, limpieza [limpieza viaria, tratamiento de residuos y recogida de residuos]...).

Cuestión distinta, es la posible pertenencia de un mismo municipio a dos mancomunidades -MIG y mancomunidad ordinaria- en las que pudiera plantearse alguna duplicidad competencial. La coexistencia de mancomunidades de ambas

tipologías (MIG y ordinarias), que desarrollen las mismas competencias en una misma área territorial puede dar lugar a ineficiencias. (Apartado V.4.4.)

- 17) La falta de aprobación del mapa de las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rurales impide la constitución de MIG rurales, circunstancia que puede representar un condicionamiento para la reorganización de las actuales mancomunidades ordinarias, dado que en las mismas, se integran tanto municipios enclavados en las MIG urbanas como aquellos otros, que o bien no les ha resultado posible asociarse a las nuevas MIG al no pertenecer al correspondiente área funcional estable o, en otros casos, por voluntad propia de no hacerlo. La incorporación a una mancomunidad constituye, por definición, una iniciativa municipal de carácter voluntario. (Apartado V.4.4.)
- 18) Ninguna de las cinco MIG urbanas constituidas puede ejercer de forma efectiva las competencias y funciones recogidas en sus estatutos al no haberse adoptado, según declaración expresa de las mismas, los acuerdos necesarios especificados en la normativa. La MIG de "*Medina del Campo y su alfoz*", no aportó información sobre dicho extremo. (Apartado V.4.4.)
- 19) El Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Mancomunidades de Interés General dictado por la administración autonómica, aprobado mediante Decreto 30/2015, de 30 de abril, debería haber completado, desarrollado y pormenorizado, en cuanto a la regulación de las competencias de las MIG, lo establecido en la ley de la que trae causa (LORSERGO). Sin embargo, el propio Reglamento aplaza y difiere a su vez, a otro posterior desarrollo reglamentario (que no se ha aprobado), la regulación de esta materia. (Apartado V.4.4.)
- 20) El resultado de los análisis efectuados respecto a la incidencia que presenta el ámbito competencial de las mancomunidades ordinarias preexistentes respecto al que se asigna a las nuevas MIG urbanas atendiendo a las variables demográficas y económicas, han puesto de manifiesto, respecto a los primeros, que un elevado porcentaje de la población de los municipios pertenecientes a las mancomunidades de municipios (MC) "*El Portillejo*" (100 %), "*Tierras de Valladolid*" (99,8 %) y "*Torozos*" (95,5 %), que figuran a su vez asociados en la MIG Urbana de "*Valladolid y su alfoz*", se encontraría afectada por el ámbito funcional de esta última. En otros casos, en el extremo opuesto, se sitúan, aquellos municipios que ejercen, demográficamente, escaso peso en la MC en la que se encuentran integrados ("*Río Eresma*"/4,3; "*Órbigo-Eria*"/4,9%). (Apartado V.4.4.)
- 21) El carácter urbano o periurbano de los municipios que perteneciendo a una mancomunidad ordinaria han pasado a integrarse en una MIG urbana, cobra especial importancia en cuanto al peso que la variable poblacional ejerce en estas relaciones, pues pese a que únicamente la cuarta parte (90) del total de municipios (403) de alguna de las 26 mancomunidades ordinarias haya pasado a formar parte de alguna de las cinco MIG urbanas, su peso poblacional se multiplica por tres (74,6 %), dado que sus 926.803 habitantes representan el 74,6 %, de la población total de los municipios

pertenecientes a las mancomunidades ordinarias objeto de análisis (1.242.851 hab.). Esta distribución refleja el peso de determinados municipios en el ámbito de Castilla y León y la especial incidencia que deben ejercer dichos factores a la hora de planificar de forma adecuada este tipo de ordenación territorial y de servicios, sea para las MIG urbanas, como para las -previsibles- de carácter rural, con las que se encuentran necesariamente interrelacionadas. (Apartado V.4.4.)

- 22) Las mancomunidades ordinarias que integran a municipios a su vez asociados en las MIG urbanas registraron en el último ejercicio considerado, un total de 10.435.115,6 y 10.259.529,9 euros, por derechos liquidados y obligaciones reconocidas netas, respectivamente. Dichos datos ponen de manifiesto la importante incidencia económica que las preexistentes mancomunidades ordinarias ejercen en las proyecciones presupuestarias de las nuevas MIG, en la medida en que los municipios pertenecientes a aquellas despliegan en las nuevas entidades asociativas, muy por encima, incluso, del peso demográfico que representan para estas últimas, el 74,6 %, ampliamente superado por la incidencia económica de sus ingresos y gastos, el 91,93 % y 94,94 %, respectivamente. (Apartado V.4.4.)
- 23) Los datos económicos deberían haber sido tomados en consideración por las nuevas MIG urbanas en la medida en que las actividades o servicios prestados por las mancomunidades preexistentes pasen a formar parte de la nueva cartera competencial de las MIG, tanto las de nueva creación, como las que en un futuro puedan llegar a alcanzar dicha condición, sean de naturaleza urbana o rural.

Ni en el expediente remitido por la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior, ni en ninguno de los aportados por las MIG urbanas se realizan análisis o proyecciones de esta naturaleza. Las motivaciones recogidas en los acuerdos adoptados en sus diferentes fases por las Comisiones Promotoras de cada una de las cinco MIG y en los acuerdos municipales que los refrendan obedecen mayoritariamente a las ayudas recibidas por los municipios en 2018 y 2019 condicionadas a su incorporación a una MIG, o en las expectativas de estas últimas, una vez constituidas, para acceder a las subvenciones convocadas por la Junta de Castilla y León. (Apartado V.4.4.)

- 24) La anterior información económica no ha podido ser completada con la relativa a los costes efectivos que por imperativo legal deben calcular y comunicar anualmente al Ministerio de Hacienda todas las entidades locales, y en este caso las mancomunidades, tanto las MIG como las de carácter ordinario que agrupan a municipios integrados en aquellas, pues según la información que consta en el portal web de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales (Ministerio de Hacienda), en 2019 y en 2020, de las 275 mancomunidades de municipios existentes en Castilla y León (274 en 2019) únicamente habían remitido la información sobre costes efectivos 72 y 82 mancomunidades, respectivamente, de las cuales, ocho y seis mancomunidades, todas ellas ordinarias, integraban municipios

pertenecientes a cuatro de las cinco MIG urbanas declaradas con tal carácter en la Comunidad.

Esta falta de datos no permite hacer un estudio comparativo que pueda sustentar la toma de decisiones. (Apartado V.4.4.)

- 25) Al igual que las restantes entidades locales, las MIG vienen obligadas a aprobar anualmente un presupuesto antes del 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse, así como a confeccionar la liquidación de su presupuesto antes del día primero de marzo del ejercicio siguiente al que corresponda. (Apartado V.4.5.)

El Consejo de Cuentas requirió a las cinco MIG urbanas para que aportasen copia de los expedientes de aprobación de los presupuestos correspondientes a los ejercicios 2020, 2021 y 2022, y copia de los expedientes de liquidación de los presupuestos de 2020 y 2021.

Tres de las MIG urbanas no remitieron la información solicitada ("*Benavente y alfoz*"; "*Medina y alfoz*" y "*Zamora y Alfoz*"). La MIG urbana de "*León y Alfoz*" remitió copia de los expedientes de aprobación de los presupuestos de 2020, 2021 y 2022 y de las liquidaciones de 2020, 2021. La MIG urbana "*Valladolid y Alfoz*", únicamente remitió copia del expediente de aprobación del presupuesto de 2022. (Apartado V.4.5.)

Las MIG urbanas de "*Benavente y alfoz*" y "*Zamora y Alfoz*", dieron respuesta al requerimiento del Consejo de Cuentas e informaron de la falta de aprobación de los presupuestos de los ejercicios solicitados y de sus liquidaciones.

La MIG urbana de "*Medina y alfoz*" no dio respuesta en ningún sentido a la citada solicitud motivo por el cual fue requerida nuevamente con resultado igualmente infructuoso. (Apartado V.4.5.)

- 26) La "*Mancomunidad para el tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos de León y su Alfoz*", que posteriormente se transformaría en la MIG urbana de "*León y su alfoz*" aprobó el presupuesto para el ejercicio de 2020 fuera del plazo legal. En la Memoria que consta en el expediente de aprobación, se califica a dicho presupuesto de "*transición*" dado que la referida transformación se había iniciado en 2019 y se preveía culminarla a finales de 2020. Las previsiones de ingresos y los créditos para gastos se cifraron en ambos estados en 72.828,36 euros. No consta que dicho presupuesto fuera objeto de modificación una vez constituida la nueva MIG urbana adaptando su contenido a los criterios contemplados en el artículo 20 de sus estatutos. (Apartado V.4.5.)

Según el expediente de liquidación del presupuesto aprobado por Resolución de la Presidencia (sin fecha) de la nueva MIG urbana de "*León y su alfoz*", esta entidad liquidó el presupuesto de 2020 con un resultado positivo de 23.167,17 euros. Según desglose del estado de gastos, las obligaciones reconocidas corresponden, en términos estatutarios, a gastos generales, no realizando ningún gasto de carácter sectorial

relacionado con el desarrollo efectivo de las competencias y funciones atribuidas a la MIG. (Apartado V.4.5.)

- 27) El presupuesto inicial aprobado por la MIG urbana de “León y su alfoz” para el ejercicio 2021, se elevó, tanto en su estado de ingresos como en el de gastos, a 372.828,36 euros. No aparece reflejada en el estado de ingresos la distribución de las transferencias que prevé recibir de cada municipio asociado y el desglose de cada una de ellas según las competencias o funciones a que se destinan.

La liquidación del presupuesto correspondiente a dicho ejercicio (2021) de esta MIG se aprobó con un resultado positivo de 305.251,68 euros. Los derechos devengados, corresponden a transferencias corrientes de los ayuntamientos (72.828,38 €); transferencias de capital de la Comunidad Autónoma (203.853,53 €) y transferencias de capital de los ayuntamientos asociados (67.982,29 €), imputándose en este último caso las aportaciones de los municipios a un mismo subconcepto (76201), lo que impide, al igual que en las transferencias corrientes, conocer el desglose de cada una de las aportaciones de los municipios asociados. (Apartado V.4.5.)

- 28) El presupuesto aprobado por la MIG urbana de “León y su alfoz” para el ejercicio 2022 recogía unas previsiones iniciales de ingresos de 375.506,37 euros, coincidentes, en cuanto a su importe, con los créditos iniciales del presupuesto de gastos. Según dichas previsiones de ingresos se preveía liquidar, en concepto de transferencias de capital, un total de 271.929,17 euros, de cuyo importe, 203.946,88 euros correspondían a subvención de la Junta de Castilla y León y 67.982,29 a las aportaciones municipales.

En cuanto a las aportaciones a percibir de los ayuntamientos, no consta su distribución entre los municipios partícipes con el desglose que exigen sus estatutos. Por otra parte, el mencionado gasto sería consecuencia del ejercicio de una competencia o función, que para el caso concreto analizado “*suministros para el Camino de Santiago*” no existe constancia de su efectividad mediante el acuerdo formal de su previa asignación por los municipios interesados tal y como así lo exigen los referidos estatutos. (Apartado V.4.5.)

- 29) La “*Mancomunidad de Interés General urbana de “Valladolid y Alfoz”*”, aprobó el presupuesto para el ejercicio 2022, con unas previsiones iniciales de ingresos de 135.000,00 euros, coincidentes, en cuanto a su importe, con los créditos iniciales del presupuesto de gastos. Se recogen créditos destinados a inversiones por importe de 111.000,00 euros financiados con aportaciones de los municipios miembros, así como 6.000,00 euros y 18.000,00 euros, destinados, respectivamente, a financiar obligaciones de naturaleza corriente.

No existe constancia de la asunción por parte de la MIG de la competencia efectiva para desarrollar la actuación inherente al gasto de capital consignado en su presupuesto (“*Mobiliario urbano*”) lo cual exigiría la previa existencia de un acuerdo

formal de su previa asignación por los municipios interesados conforme se establece en el artículo 4.3 de sus estatutos.

Tampoco se detallan de forma individualizada la distribución de las aportaciones entre los municipios asociados a la MIG, tanto para los gastos corrientes como para los de capital, en la forma exigida tanto los propios estatutos de la MIG (Art.20.2) como en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Mancomunidades de Interés General (Arts. 32.2.c) y 33.1). (Apartado V.4.5.)

30) En la fecha de elaboración del presente Informe, no se tiene constancia, de la aprobación por parte de la Consejería competente en materia de administración local de la orden que marque los criterios mediante los que las MIG calculen el coste efectivo de las competencias y funciones que presten. Esto dificulta el cálculo y evaluación de los costes efectivos de cada una de las competencias y funciones desarrolladas por las nuevas MIG constituidas. (Apartado V.4.5.)

31) El Consejo de Cuentas requirió a cuatro MIG urbanas para que procedieran a la rendición de la cuenta general, ejercicio 2020, a través de la Plataforma de rendición de cuentas. Dicha solicitud no se remitió a la MIG urbana de “León y su alfoz”, dado que esta entidad ya había rendido la cuenta general con anterioridad a dicha fecha.

Las cuentas pendientes de rendición en la fecha de la finalización de los trabajos de campo de este Informe seguían sin rendir, lo que incumple el artículo 212 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. (Apartado V.4.5.)

32) La MIG urbana “León y su alfoz” rindió la cuenta general de 2020 el día 17 de enero de 2022 (fuera del plazo legal), si bien, su precursora (“Mancomunidad para el tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos de León y su Alfoz”), desde 2006, fecha de entrada en funcionamiento de la Plataforma de rendición de cuentas de las entidades locales, no ha presentado nunca sus cuentas, incurriendo por tanto en un reiterado incumplimiento de la normativa.

Entre otros extremos, se ha verificado que en la cuenta general rendida los apartados de la Memoria, 26. Información sobre el coste de las actividades y 27. Indicadores de gestión, no se han presentado siguiendo el esquema establecido en la Instrucción contable.

En el apartado de la Memoria 28. Hechos posteriores al cierre, se indica que para analizar y entender los datos que se desprenden de los estados financieros de la MIG Urbana de “León y su alfoz”, hay que tener en todo momento presente que esta mancomunidad procede de la transformación de la “Mancomunidad para el tratamiento de residuos de León y alfoz”, la cual llevaba sin funcionamiento ni actividad -ni siquiera administrativa- desde el año 2013. (Apartado V.4.5.)

- 33) Las Diputaciones de Burgos, León y Valladolid no han concedido las ayudas previstas en la LORSERGO para las MIG existentes en su territorio. (Apartado V.4.5.)
- 34) La Consejería de la Presidencia remitió la información solicitada referida a la convocatoria para la concesión de subvenciones a mancomunidades y otras entidades locales asociativas correspondientes a los ejercicios económico 2020 y 2021 previstas en la LORSERGO.
- Ninguna mancomunidad de interés general presentó solicitud de subvención para el ejercicio de 2020, mientras que para el ejercicio 2021, únicamente dos mancomunidades de interés general presentaron solicitudes de ayuda: MIG Urbana de “León y alfoz” y la MIG Urbana de “Medina del Campo y alfoz”. (Apartado V.4.5.)
- 35) La MIG Urbana de “León y alfoz” manifestó dificultades en la tramitación de las ayudas motivadas por carencias administrativas derivadas de falta de personal cualificado para el desarrollo de las funciones. (Apartado V.4.5.)
- 36) Respecto a la solicitud de subvención formulada por la MIG Urbana de “Medina del Campo y su alfoz”, consta el inicio del procedimiento para declarar la pérdida del derecho al cobro de la subvención concedida a esta MIG. (Apartado V.4.5.)
- 37) En base a lo anteriormente expresado, y a falta de indicadores concretos, el grado de eficacia de las acciones desplegadas en cuanto a la política de fomento instaurada en este ámbito (MIG) por la Junta de Castilla y León, no alcanzó en 2020 los niveles mínimos, situándose en el ejercicio siguiente, en unos resultados muy similares a los registrados en el ejercicio anterior, dado que en 2020 no concurrió ninguna de las cinco MIG existentes en la Comunidad a la convocatoria de subvenciones a Mancomunidades y otras entidades locales asociativas con cargo a la Cooperación Económica Local General, y en 2021, pese a que fueron dos las MIG que participaron en dicho proceso, una de ellas, quedará presumiblemente excluida del procedimiento. (Apartado V.4.5.)

III.5. SOBRE LA FUSIÓN DE MUNICIPIOS

- 38) La Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior de la Junta de Castilla León no estableció ninguna línea de ayuda específica para la fusión de municipios desde la entrada en vigor de la LORSERGO.

En base a ello, puede concluirse, que el grado de eficacia alcanzado en las políticas desarrolladas por la Junta de Castilla y León dirigidas a fomentar, mediante ayudas técnicas y económicas las fusiones de municipios desde la entrada en vigor de la LORSERGO, no ha alcanzado ningún resultado, al no haberse adoptado por la administración autonómica ninguna actuación sobre el particular. (Apartado V.5.2)

IV. RECOMENDACIONES

- 1) Las Cortes de Castilla y León deberían dirigir sus esfuerzos a concluir la ordenación del territorio en el ámbito rural mediante la aprobación de la ley que incluya el mapa de las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rurales en cuanto condición necesaria para avanzar en la implantación de las medidas previstas en Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.
- 2) La Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León debería impulsar las medidas tendentes a reorganizar las actuales mancomunidades ordinarias, mediante su disolución o transformación en mancomunidades de interés general, asumiendo estas últimas, las competencias municipales que con anterioridad desarrollaban las mancomunidades preexistentes.
- 3) La Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León debería adoptar las medidas de coordinación interadministrativa y eficiencia de los servicios, en el desarrollo de competencias propias previstas en la LORSERGO.
- 4) Las cinco mancomunidades de interés general existentes en la Comunidad y sus municipios asociados deberán adoptar los acuerdos previstos en el artículo 4 de los estatutos dirigidos a dar efectividad sus competencias y funciones.
- 5) La Junta de Castilla y León debería completar el desarrollo reglamentario de la LORSERGO, en particular el relacionado con la regulación de las competencias de las mancomunidades de interés general, sobre el cálculo y, evaluación del coste efectivo de cada una de las competencias y funciones que presten, y el referido a la evaluación del cumplimiento de los principios de eficiencia, suficiencia financiera y no duplicidad administrativa, respecto al ejercicio de las competencias y funciones desarrolladas por dichas entidades, en el marco de la concesión de ayudas a las mancomunidades de interés general por la Administración de la Comunidad de Castilla y León, o a través del plan de obras de las diputaciones provinciales.

V. RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN

V.1. ANTECEDENTES

V.1.1. OBJETIVOS Y FINES DE LA LEY DE ORDENACIÓN, SERVICIOS Y GOBIERNO DEL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

La Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (LORSERGO) fue dictada en el ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad con carácter exclusivo, recogidas en distintos apartados del artículo 70.1 del Estatuto de Autonomía, en las siguientes materias: estructura y organización de la Administración de la Comunidad (apartado 2.º); organización territorial de la Comunidad. Relaciones entre las instituciones de la Comunidad y los entes locales y regulación de los entes locales creados por la Comunidad, en los términos previstos en el Estatuto (apartado 4.º); y ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (apartado 6.º). Y en el ejercicio de la competencia de desarrollo normativo y ejecución prevista en el artículo 71.1. 1.º en materia de régimen local.

Las previsiones de la Ley 7/2013 engloban, y en algunos casos modifican, la legislación existente hasta aquel momento sobre ordenación del territorio (Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, y la Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León), la legislación sectorial que regula cada uno de los servicios autonómicos, y la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

Este es el sentido en el que, al amparo de los títulos competenciales enumerados anteriormente, la nueva Ley, estableció un nuevo modelo territorial basado en la definición de ámbitos geográficos esenciales para efectuar la planificación territorial de los servicios autonómicos implantados en el territorio, tanto en el ámbito rural como urbano, así como la creación de una figura de asociación voluntaria municipal a través de las mancomunidades de interés general (MIG).

En el desarrollo de ese modelo se promulgó la Ley 9/2014, de 27 de noviembre, por la que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León, la cual, a su vez, modifica la Ley 7/2013, en aras a completar el marco normativo del nuevo modelo de ordenación del territorio.

Según reza en su exposición de motivos el nuevo modelo territorial que instaura la LORSERGO tiene como objetivo definir un ámbito territorial esencial que constituya la referencia espacial y el parámetro básico para efectuar la ordenación del territorio, coordinar la planificación sectorial de los servicios autonómicos y locales, y adecuar progresivamente al nuevo modelo territorial los servicios que presta la Junta de Castilla y León. A través de esta norma se pretende mejorar la cohesión territorial de la

Comunidad, impulsar una mayor cercanía en la prestación de servicios y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de todos los ciudadanos de Castilla y León a los servicios públicos, independientemente de su lugar de residencia.

Además, esta ley pretende culminar el camino de la “*territorialización*” de las políticas autonómicas, y en este sentido prevé la adaptación de las zonificaciones de los servicios prestados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León en el ámbito rural a las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio que la ley prevé (UBOST), y que constituirán a partir de la misma el nuevo parámetro básico para la ordenación del territorio

Los objetivos pretendidos por esta Ley, según se declara en su exposición de motivos, se alinean con la defensa de la autonomía local y con el fomento de fórmulas de gobierno y gestión de los servicios locales sustentadas en economías de escala y en la optimización de los recursos municipales, haciendo más eficaz y eficiente la gestión de las competencias municipales, mediante la reorganización de las actuales mancomunidades, evitando, en todo caso, la creación de nuevas estructuras administrativas y, por último, la colaboración y cooperación entre administraciones y la simplificación administrativa de la gestión pública.

La traducción normativa de los objetivos pretendidos por la nueva Ley de ordenación y servicios se concretan y dibujan en los grandes bloques temáticos que conforman el objeto y fines recogidos en su parte dispositiva.

Según el enunciado que se contiene en el artículo 1 de la LORSERGO, dicha Ley tiene por objeto:

- a) Delimitar los espacios funcionales para efectuar la ordenación territorial, en el ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.
- b) Planificar y programar los servicios autonómicos, de acuerdo con el modelo territorial, en el ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.
- c) Potenciar fórmulas de gobierno y administración local más eficientes, especialmente las de carácter asociativo voluntario, así como fomentar la solidaridad de la comunidad municipal, en el ejercicio de las competencias exclusivas y de desarrollo

En cuanto a los fines que inspiran y fundamentan la nueva Ley, dentro en el marco de los principios de estabilidad presupuestaria y suficiencia financiera y de los principios rectores de las políticas públicas proclamados en el Estatuto de Autonomía, son los siguientes (Art.2):

- a) Establecer una mejor adecuación e implantación en el territorio de las distintas políticas sectoriales desarrolladas por la Administración Autonómica y por las entidades locales de Castilla y León.

b) Determinar el proceso participativo para la configuración de los espacios funcionales para la ordenación territorial.

c) Lograr una mayor cohesión y solidaridad territorial, potenciando el desarrollo económico y social sostenible y equilibrado de las diversas zonas de la Comunidad Autónoma.

d) Impulsar la cercanía a los ciudadanos en la gestión y prestación de los servicios.

e) Garantizar el acceso en condiciones de igualdad de todos los ciudadanos de Castilla y León a los servicios públicos prestados por la Administración Autonómica, especialmente a aquéllos que hacen efectivos sus derechos sociales.

f) Mejorar la gobernanza local y conseguir unos servicios públicos más eficaces y eficientes, que eviten duplicidades administrativas a través de la puesta a disposición de las entidades locales de instrumentos de organización basados en el asociacionismo local de carácter voluntario.

Las grandes áreas temáticas de la LORSERGO se concentran en los siguientes apartados: ordenación del territorio; servicios autonómicos en el territorio; gobernanza local; mancomunidades de interés general y fusión de municipios.

Es precisamente sobre dichas materias, dentro del contexto delimitado por el objeto y fines de la nueva ley, sobre los que se centran los análisis y comprobaciones que se exponen en los siguientes apartados de este Informe.

V.1.2. LA NUEVA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La LORSERGO, dedica su Título I a definir los dos ámbitos geográficos de nuevo cuño que conforman la ordenación del territorio de la Comunidad: las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio (UBOST) y las áreas funcionales.

Sirven de contexto normativo en este apartado, juntamente con la propia LORSERGO y normativa de desarrollo (fundamentalmente la Ley 9/2014), la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León y la Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las directrices esenciales de ordenación del territorio de Castilla y León. Ambas normas han sido modificadas a estos efectos por la Ley 7/2013 (Disposiciones finales segunda y tercera).

En la Ley 10/1998 se establecieron los principios y objetivos de la ordenación del territorio en el ámbito de la Comunidad Autónoma y se regularon los instrumentos para que la Junta de Castilla y León ejerza su competencia en la materia. Entre estos instrumentos destacan las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, cuyo objetivo es la ordenación conjunta de la Comunidad mediante la definición de un modelo territorial que pueda utilizarse tanto como marco de referencia para los demás instrumentos de ordenación del territorio, como de orientación general para la política territorial de la Junta de Castilla y León.

Por su parte a través de la Ley 3/2008 se aprobaron las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio, las cuales consideraban a la provincia como ámbito funcional básico (apartado 2.1) (*“El territorio de Castilla y León se vertebra, en primera instancia, por la unión de sus nueve provincias, realidades históricas que constituyen el ámbito de actuación de las Diputaciones y la referencia para la organización espacial de la Administración del Estado y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Por lo tanto, las Directrices consideran la Provincia como ámbito funcional básico para la ordenación del territorio de Castilla y León, ya que, tanto su dimensión espacial como su peso demográfico, son adecuados para organizar los servicios de superior nivel y constituir con eficacia la principal referencia espacial del gobierno del territorio.”*). Tal circunstancia no constituía ninguna innovación dado que el propio Estatuto de Autonomía considera a la provincia como división territorial para el cumplimiento de los fines de la Comunidad Autónoma (Art. 47.1).

Según la Ley 10/1998 (Art. 14.1) tras la modificación operada por la LORSEGO, *“Las Directrices de Ordenación de ámbito subregional tendrán como objetivo la planificación de las áreas de la Comunidad que precisen una consideración conjunta y coordinada de sus problemas territoriales. A tal efecto, serán ámbitos prioritarios los definidos en la legislación sobre ordenación, servicios y gobierno del territorio y, en especial, las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio y las áreas funcionales estables.”*

La Ley 3/2008 dibujaba un conjunto de elementos estructurantes, que se caracterizaban, a grandes rasgos, por las siguientes notas: 2.1. *“Red de centros urbanos”*, considerándose como centros urbanos de referencia, los municipios con población igual o superior a 5.000 habitantes. Estos centros, y en especial las ciudades con más de 20.000 habitantes, configuraban los nodos de la red de centros urbanos y se consideraban centros de referencia para la dotación de equipamientos, la prestación de servicios y las acciones de innovación en el territorio. En dicho apartado se incluían también los municipios con población igual o superior a 1.000 habitantes que tengan además la consideración de servicios generales conforme al Pacto Local. 2.2 *“Ámbitos funcionales complementarios”*, pudiendo delimitarse Áreas Funcionales, en cuanto ámbitos funcionales complementarios e intermedios entre la provincia y el municipio agrupando municipios con características socioeconómicas, naturales o culturales homogéneas, que permitieran organizar y resolver con mayor eficiencia la prestación de servicios, debiendo incluir, al menos, un centro urbano de referencia o un municipio prestador de servicios generales. 2.3 *“Sistema de corredores territoriales”*, tales como el corredor del Duero y el corredor E-80/A-62, el Camino de Santiago, ...el Canal de Castilla y la red de cañadas reales, que comparten un potencial multisectorial de servicio a la red de centros urbanos y a sus interacciones con las Comunidades vecinas. 2.4 *“Sistema de polos estratégicos”*, en cuanto lugares que concentran actividades de excelencia de rango regional, y que desempeñan una función complementaria de los centros urbanos de referencia (aeropuertos, enclaves logísticos, universidades, centros de investigación, grandes instalaciones industriales, parques tecnológicos...).

La LORSERGO modifica de forma sustancial la Ley 3/2008 (apartados 2.1; 2,2 y 2.3). El apartado 2.1 pasan a ocuparlo “*Las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio como ámbito funcional básico*” (en lugar de la provincia); la red de centros urbanos del apartado 2.2. pasa a denominarse “*Red de centros urbanos y rurales*”. La provincia, quedaría incluida en el apartado 2.3 “*Otros ámbitos funcionales*”, formando parte del mismo igualmente las nuevas áreas funcionales estratégicas y las estables.

La LORSERGO, delimita y describe de la siguiente forma las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio (UBOST) y las áreas funcionales.

a) Las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio (Arts.3 al 6) son espacios funcionales delimitados geográficamente, que constituyen la referencia espacial y el parámetro básico para el desarrollo de la ordenación del territorio de Castilla y León.

Las UBOST rurales agrupan a municipios iguales o menores de 20.000 habitantes de una provincia, con contigüidad espacial y con características similares y debe cumplir alternativamente alguna de las siguientes reglas: a) En función de su tamaño, que la población total de la unidad básica debe tener como mínimo 5.000 habitantes, y como máximo 30.000. b) En función de la dispersión, la unidad básica debe tener una densidad menor de 15 habitantes por kilómetro cuadrado, y como mínimo agrupar a 5 municipios.

El espacio de las UBOST urbanas lo conforman cada uno de los municipios con más de 20.000 habitantes de la Comunidad de Castilla y León.

La delimitación de las UBOST, rurales o urbanas, habrá de establecerse en un mapa de ordenación territorial (Art.6), cuya aprobación, mediante ley, precisa el apoyo de dos tercios de las Cortes de Castilla y León. A la fecha de elaboración del presente Informe, dicho mapa, pese al tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la ley (20 días desde su publicación en el BOCYL (01/10/2013) no había sido aprobado, desatendiendo por tanto el expresado mandato legal y los plazos preclusivos establecidos en la indicada norma.

b) Las áreas funcionales (Arts. 7 al 9) son espacios delimitados geográficamente para el desarrollo de la ordenación del territorio de Castilla y León y la aplicación de sus instrumentos y herramientas de planificación y gestión.

Las áreas funcionales pueden ser estables, si perduran en el tiempo, o estratégicas, con duración determinada, extinguiéndose en este último caso una vez alcanzados los objetivos perseguidos o cumplido el plazo previsto, todo ello de acuerdo con el instrumento de ordenación que las creó.

El área funcional estable quedará constituida por cada una de las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio urbanas (es decir, por cada municipio con población superior a 20.000 habitantes), y sus municipios colindantes inmediatos, así como por los colindantes de estos últimos siempre que estén a una distancia aproximada

de 15 Kilómetros del municipio de mayor población. Cuando existan dos o más UBOST urbanas colindantes, todas ellas se integran en una única área funcional estable, bajo la denominación de aquella que sea la capital de provincia o tenga mayor población.

Las áreas funcionales estables precisan de igual forma para su declaración de una norma con fuerza de ley, requiriéndose el apoyo de dos tercios de las Cortes de Castilla y León. Dicha aprobación se adoptó a través de la Ley 9/2014, de 27 de noviembre, por la que se declararon las áreas funcionales estables de Castilla y León (Ávila, Burgos, Aranda de Duero, Miranda de Ebro, León, Ponferrada, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid, Medina del Campo y Zamora). Mediante la Ley 5/2018, de 2 de julio, se modificó la Ley 9/2014, afectando a las áreas funcionales estables de Burgos y Aranda de Duero, ampliando el anexo con la nueva área funcional estable de Benavente.

En base a lo anteriormente expuesto, en la actualidad, en el modelo de ordenación territorial de Castilla y León, únicamente se encuentran definidas las áreas funcionales estables en el ámbito urbano en virtud de la declaración efectuada por la Ley 9/2014, de 27 de noviembre, modificada por la Ley 5/2018, de 2 de julio. La ordenación del ámbito rural se encuentra, a la fecha de terminación de los trabajos de campo de este Informe pendiente de concluir, lo cual pone de manifiesto un déficit en el grado de eficacia de los efectos pretendidos por la nueva ordenación territorial y de los servicios instaurada por la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

V.2. LOS SERVICIOS EN EL TERRITORIO

V.2.1. LA NUEVA ZONIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS AUTONÓMICOS SEGÚN EL MODELO TERRITORIAL INSTAURADO POR LA LORSERGO

Según la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León la organización de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León responde a los principios de división funcional y gestión territorial.

Mientras que los órganos centrales de Administración General de la Comunidad se estructuran funcionalmente en departamentos, bajo la denominación de Consejerías, la administración autonómica de carácter periférico se organiza territorialmente a través de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León existentes en cada una de las provincias.

La provincia constituye, según dicha Ley, el referente territorial sobre el que pivota la prestación de los servicios autonómicos, ya que pese a que la ubicación geográfica de los órganos centrales se sitúa en la capitalidad en la que tienen su sede las instituciones básicas de la Comunidad, las Delegaciones Territoriales tienen su sede en las capitales de provincia, sin perjuicio de que alguno de sus órganos o unidades

administrativas pueda localizarse, por Decreto de la Junta de Castilla y León, en otros municipios de las correspondientes provincias (Arts. 50 y 51, Ley 3/2001).

De acuerdo con el correspondiente ámbito sectorial, han sido las Consejerías, en base a las específicas materias competenciales de su titularidad, las que han ido creando unos mapas territoriales para cada una de ellas. Tal es el caso -sin agotar toda la casuística- de las Secciones Agrarias Comarcales (Consejería de Agricultura y Ganadería); Centros Rurales Agrupados (Consejería de Educación); Oficinas comarcales (Consejería de Fomento y Medio Ambiente); Zonas básicas de salud (Consejería de Sanidad), o las Zonas de Acción Social y Centros de Acción Social de la Gerencia de Servicios Sociales (Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades).

En base a la nueva regulación diseñada por la LORSEGO, en la organización territorial de los servicios autonómicos en el territorio, la Administración de la Comunidad de Castilla y León utilizará como base territorial para la planificación y programación de sus servicios urbanos y rurales, cuando el ámbito funcional deba ser inferior al de la provincia, la UBOST (Art.10.1).

Con referencia específica al ámbito rural, la prestación de todos los servicios autonómicos zonificados deberá atender a las UBOST rurales, especialmente para los servicios esenciales, y para los de agricultura, ganadería y desarrollo rural, economía y empleo, y servicios y equipamientos culturales. Para los servicios especiales se establecen los siguientes estándares:

a) Para la prestación de la asistencia sanitaria, cada zona básica de salud deberá coincidir con una UBOST.

b) Para la prestación de los servicios sociales básicos, cada zona de acción social deberá comprender un mínimo de una UBOST y un máximo de tres.

c) Para la prestación de la educación obligatoria, cada zona educativa deberá comprender un mínimo de una UBOST y un máximo de cinco.

d) Para la prestación de los servicios de salud pública, cada demarcación de salud pública deberá comprender un mínimo de dos UBOST y un máximo de seis.

La LORSERGO concede un plazo para la adaptación de los servicios autonómicos rurales al mapa de unidades básicas de ordenación y servicios rurales, de tal manera que la adaptación de la zonificación deberá producirse progresivamente en el plazo de los tres años siguientes a la aprobación del mapa de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio, ya sea global o parcial, manteniéndose hasta entonces los servicios públicos prestados por la Administración Autonómica en los mismos lugares en los que radiquen en el momento de aprobarse el mapa (D.A.3ª).

En otro orden de cosas, si bien dentro del título referido a los servicios del territorio, la LORSERGO dedica un capítulo específico a la coordinación

interadministrativa y eficiencia de los servicios, dentro del cual se incluyen determinadas medidas de colaboración interadministrativa en el desarrollo de competencias propias. A tal efecto la Ley 7/2013 otorga a la Administración de la Comunidad de Castilla y León y a las entidades locales la posibilidad de promover, mediante los correspondientes convenios, la creación de oficinas integradas en las que de forma común se puedan prestar los servicios de información, registro y, en su caso, tramitación de los correspondientes procedimientos administrativos, debiendo coincidir el ámbito de actuación de la oficina con la UBOST (Art.14.1). En respuesta a la petición de información que sobre este particular se dirigió a la entonces Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior (Dirección General de Ordenación del Territorio y Planificación), dicho organismo, en fecha de 17 de marzo de 2022, manifestaba la falta de creación de dichas oficinas, toda vez que estas oficinas están vinculadas en su ámbito de actuación a las UBOST cuyo mapa se encuentra pendiente de aprobación mediante ley de las Cortes de Castilla y León.

Dentro igualmente del ámbito de los servicios en el territorio, la LORSERGO dedica otro de sus capítulos a la atribución de competencias, referidas en este caso, a las entidades locales. Según determina el artículo 19.1 las entidades locales de Castilla y León ejercerán las competencias y funciones, en las materias que se prevean, en el marco de la legislación básica del Estado, de la Ley de Régimen Local de Castilla y León y de lo previsto en esta misma ley.

En este apartado resulta de interés destacar que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) en cuanto texto normativo estatal de carácter básico fue modificada de forma sustancial por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Los cambios operados obedecen a la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales al amparo de lo consagrado en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). La propia LORSERGO, cuya aprobación fue anterior a la LRSAL, recoge ciertas prevenciones, sobre su necesaria armonía con la -entonces previsible- modificación de la normativa de carácter básico, tanto en el precepto citado (Art.19.1), como en su Disposición final décima obligando a la administración autonómica a la adaptación de la normativa de esta Comunidad Autónoma a dicha legislación básica sobre régimen local, lo cual se llevó a efecto mediante el Decreto-ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la LRSAL. Esta norma fue convalidada por las Cortes de Castilla y León en la sesión celebrada el día 9 de abril de 2014.

V.3. GOBERNANZA LOCAL

V.3.1. LA ATRIBUCIÓN DE NUEVAS COMPETENCIAS A LAS ENTIDADES LOCALES EN EL MARCO DE LA LORSERGO

Según el mandato de buena regulación que contiene el artículo 19.2 de la LORSERGO, y en términos análogos en la normativa estatal de carácter básico (Arts. 129, LPAC [afectado por STC 55/2018] y 25.3 y 4. de la LRBRL), las normas de la Comunidad de Castilla y León que atribuyan, transfieran o deleguen competencias a los municipios o los reglamentos que pormenoricen sus funciones, deben valorar, conforme a los principios de autonomía, subsidiariedad, eficacia, eficiencia y estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, los criterios de capacidad de gestión y capacidad financiera de los municipios según sus tramos de población.

A requerimiento de este Consejo de Cuentas, la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior mediante escrito de 17 de marzo de 2022, informó que desde la entrada en vigor de la LORSERGO se han aprobado únicamente dos leyes en las que en su contenido aparece la atribución expresa de competencias a las entidades locales de Castilla y León: La Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León y la Ley 3/2019, de 25 de febrero, de la Actividad Físico-Deportiva de Castilla y León.

Ambas leyes autonómicas, de carácter sectorial, en cuanto atribuyen a las entidades locales una serie de competencias referidas al ámbito material regulado en cada una de dichas disposiciones, se inscriben dentro de un contexto normativo más amplio, tanto desde una perspectiva temporal como desde el punto de vista territorial, en los términos que seguidamente se exponen.

La atribución de competencias a las entidades locales forma parte de un proceso inherente a la organización territorial del Estado y constituye una materia que a lo largo de los últimos cuarenta años ha concitado el interés de todos los poderes públicos e instancias territoriales afectadas (estatal, autonómica y local). En el caso concreto objeto de análisis, se trata de dos sectores de la acción pública - transporte público de viajeros y deportes - cuya regulación no constituye novedad, pese a su tratamiento ahora anudado a la LORSERGO, puesto que, tanto a nivel estatal como en esta Comunidad, dichos ámbitos sectoriales disponen de varios antecedentes legislativos que se han ido sucediendo a lo largo de las tres últimas décadas dentro del marco conocido como “*segunda descentralización*” (la primera tuvo lugar entre el Estado y las comunidades autónomas).

La Constitución de 27 de diciembre de 1978 diseñó un Estado descentralizado en el que el poder se encuentra compartido por las cuatro instancias territoriales primarias (Estado, comunidades autónomas, provincias y municipios) cuyos límites funcionales han ido perfilándose con mayor precisión a través de los estatutos de autonomía de cada comunidad autónoma, las leyes básicas del Estado y, las sentencias del Tribunal Constitucional (STC). Por lo que se refiere a la administración local, la Constitución salvaguarda la garantía de la autonomía local (“*garantía institucional*”) frente a todos los

poderes públicos (también frente al legislador) y efectúa una atribución de poder legislativo sobre el régimen local tanto al Estado central (Art. 149.1.18) como a las comunidades autónomas (148.1.2).

El régimen jurídico de los entes locales es una materia competencial compartida por el Estado y las comunidades autónomas, es, según doctrina constitucional de carácter “*bifronte*”, en consonancia con la estructura territorial de España (Art. 137 de la CE), que concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado (STC 82/1982, de 21 de diciembre, FJ 4. El Estado y las comunidades autónomas comparten la regulación del régimen local, sin perjuicio del espacio que uno y otras deben asegurar en todo caso a las normas locales en virtud de la garantía constitucional de la autonomía municipal (Art. 140 de la CE), provincial (Art. 141.2 de la CE) e insular (Art. 141.4 de la CE) (STC 41/2016 de 3 de marzo FJ 3).

Así pues, a estos efectos, la normativa vértice de referencia, se encuentra básicamente constituida por los artículos 137, 141 y 142 de la Constitución, que garantizan la autonomía local de los municipios y de las provincias, y en desarrollo de los mismos, el artículo 2.1 de la Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), juntamente con la distribución competencial que la Carta Magna atribuye al Estado (Art. 149) y a las comunidades autónomas (Art. 148).

La gran reforma institucional y legislativa impulsada por la entrada en vigor de la Constitución de 1978, exigió la adaptación del Estado a la nueva estructura en ella diseñada, se centró en la construcción del llamado “*Estado de las Autonomías*”, aplazándose temporalmente la organización del sector local.

Dentro de dicho proceso descentralizador es donde, en un primer momento, se inscriben a nivel estatal, la Ley 7/1985, y en esta Comunidad, además del propio Estatuto de 1983, la Ley 6/1986, de 6 de junio, reguladora de las relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y las Entidades Locales.

La ley básica estatal enuncia las materias en las que necesariamente deben atribuirse competencias a las entidades locales, e incluso, especificando para los municipios los servicios mínimos que, en todo caso, deberán prestar. Así se prevé para los municipios en los artículos 25.2 y 26, y para las provincias en el artículo 36. Delimitada así la exigencia de orden competencial vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las entidades locales (Art.2.1), la concreción última de las competencias locales queda remitida a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ajustándose en esa concreción competencial a los criterios generales que los artículos 2.1.º, 25.2.º, 26 y 36 de la misma LRBRL han establecido.

Bajo dichas premisas, y con relación a los municipios, el artículo 25.1 de la LRBRL (en su redacción inicial), formula una cláusula de habilitación general de la iniciativa municipal, y en tal sentido determina que “*El Municipio, para la gestión de sus*

intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”, especificándose en el apartado 2 las materias que por imperativo de artículos 2.1, habrán de serle atribuidas: “El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

Los apartados 1 y 2 del artículo 25 de la Ley 7/1985 fueron modificados por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). El apartado 1, una vez modificado, pasaría a decir: “...puede promover actividades y prestar los servicios públicos...” (se suprime “toda clase...” y “...cuantos ...”); la parte afectada del apartado 2 sería: “...ejercerá en todo caso como competencias propias”, (en este último caso se añade “propias”).

La ley básica estatal en su artículo 25.2, dentro del enunciado de las materias que necesariamente deben ser desarrolladas por las leyes reguladoras de los distintos sectores de acción pública, incluye en sus apartados ll) y m), las dos competencias que constituyen el objeto específico de estos análisis. Se trata, por una parte, de la competencia sobre “Transporte público de viajeros”, que además constituye un servicio mínimo obligatorio para los municipios de más de 50.000 habitantes (Art.26.1, d) de la LRBRL); en la legislación sectorial estatal, en lo relativo a esta competencia, debe recordarse la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, seriamente afectada en sede constitucional, atribuía competencias a los municipios en transportes urbanos (la STC 118/1996, declaró inconstitucionales los artículos 113 a 118, referidos a los transportes urbanos). Esta competencia tras las modificaciones introducidas por la LRSAL pasaría a ocupar el apartado g) compartiéndolo con otras materias: “Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano”. La Ley 7/1985, recoge igualmente en el precepto mencionado, anterior apartado m), la competencia sobre “Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.”; dicha redacción sufriría igualmente una modificación a través de la LRSAL pasando a ocupar el nuevo apartado l), con distinta denominación: “Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre). El servicio de instalaciones deportivas de uso público forma además parte del listado de los servicios de prestación obligatoria en los municipios con población superior a 20.000 habitantes (Art.26.1. c) . Esta materia también fue objeto de regulación estatal de carácter sectorial mediante la Ley 10/1990, de 15 de octubre del Deporte.

De forma adicional, la LRBRL (Art.86) declara la reserva a favor de las entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable.

Así pues, según la normativa estatal de carácter básico, el servicio de transporte público de viajeros, además de formar parte de las competencias que la legislación sectorial, estatal y autonómica, debe atribuir a los municipios, constituye un servicio de

prestación obligatoria en los municipios con población superior a 50.000 habitantes (transporte público de viajeros) y un servicio de carácter esencial reservado a las entidades locales.

En Castilla y León, la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma es su Estatuto, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, norma que ha experimentado tres reformas importantes: mediante la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, y por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, norma esta última que es la que recoge el vigente texto estatutario que rige en esta Comunidad. Sin embargo, la competencia autonómica sobre Régimen Local (desarrollo normativo y ejecución) no fue recogida en el Estatuto hasta la reforma de 1999, pasando a formar parte del apartado tercero del artículo 34 (actual artículo 71).

Especial importancia cobra en esta Comunidad, dentro del proceso descentralizador, la Ley 6/1986, de 6 de junio, reguladora de las relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y las Entidades Locales, y ello, pese a que -en este último caso- la primera descentralización, (entre el Estado y las comunidades autónomas) se encontraba en pleno desarrollo. En Castilla y León, comenzó en 1981 con el Real Decreto 2559/1981, de 19 de octubre, sobre traspaso de competencias, funciones y servicios al Consejo General de Castilla y León, en materia de sanidad, habiéndose dictado a lo largo de más de treinta años 116 disposiciones normativas sobre traspaso de competencias del Estado a esta Comunidad, la última en 2014 [Real Decreto 1071/2014, de 19 de diciembre, de ampliación de los medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad de Castilla y León por diversos reales decretos de traspaso de funciones y servicios.

La Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (LRLCYL), que no fue dictada sino una vez transcurridos quince años desde la aprobación del Estatuto de Autonomía, rotula su Título IV “*Competencias y Servicios Municipales*”, el cual lo integran a su vez dos Capítulos, el primero dedicado a las competencias municipales que contiene un listado (Art.20.1) (“...en los términos de la legislación del Estado y de las Leyes de la Comunidad Autónoma...”) coincidente en su práctica totalidad con el recogido en la redacción inicial del artículo 25.2. de la LRBRL. En cuanto a los servicios mínimos municipales la ley de régimen local autonómica hace un reenvío a la normativa estatal anteriormente mencionada (Art. 26.1 de la LRBRL), es decir, a los servicios mínimos establecidos en la legislación básica del Estado.

La Ley 6/1986, que se anticipó en más de diez años a la Ley de régimen local de Castilla y León, que constituye, como ha quedado dicho, un importante antecedente en el movimiento descentralizador en esta Comunidad, circunscribía, sin embargo, la posibilidad de atribución de competencias a las entidades locales a través de leyes sectoriales, mediante las técnicas de transferencias o delegaciones reguladas en la misma Ley, pero no contemplaba sin embargo la asignación de competencias en el régimen de autonomía que tanto la Carta Magna como la ley básica estatal (Art.2.1 de la LRBRL)

garantizaban (lo que la doctrina constitucional (STC 32/1981) y la literatura jurídica han denominado “*garantía institucional*”), y ello a pesar de que en su exposición de motivos sí se hiciera eco de dicha exigencia (“*En su redacción se ha tenido en cuenta la ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen Local ... así como también respecto de aquellas garantías necesarias para asegurar la autonomía de las corporaciones locales en el ejercicio de las competencias que la ley les atribuye como propias, o que las leyes sectoriales, del Estado o de las comunidades autónomas, puedan atribuirles.*”). Pese a que en su artículo 4.2, decía que las competencias transferidas pasarían a ser “*propias*” de las mismas (entidades locales), tal circunstancia no se compadecía bien con el sistema de controles establecidos en los artículos 8 a 9, acordes no obstante con las medidas de dirección y control contempladas en el artículo 20.4 (redacción inicial) del Estatuto de Autonomía. No obstante, el mandato expreso del artículo 3 era claro: “*... las leyes de las Cortes de Castilla y León reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, efectuarán la redistribución de competencias entre la Administración de la Comunidad y las entidades locales, efectuándose las transferencias que, en su caso, procedan de acuerdo con lo que se establece en los artículos siguientes*”. Las transferencias y delegaciones únicamente podían realizarse, según dicha Ley, en favor de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes (Art.5.1.). Un aspecto importante de dicha Ley fue la creación del Fondo de Cooperación Local, previendo que su cuantía y distribución serían fijadas anualmente en la Ley de Presupuestos de la Comunidad, en su anexo propio (Art.24).

A través de la modificación del Estatuto de 1999, según el nuevo artículo 26.4, la Comunidad Autónoma asumió igualmente como obligación especial el apoyo financiero a las entidades locales (esta previsión ya existía anteriormente en el artículo 41.1), dotándose a tal fin un Fondo de cooperación local, sin perjuicio de otros instrumentos de cooperación.

La Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León que derogó de forma expresa la Ley 6/1986, recoge en su artículo 83, con una técnica legislativa más depurada, los tres mecanismos de asignación de competencias a los municipios y provincias, bien sea mediante la atribución de competencias a través de las leyes reguladoras de los distintos sectores de acción pública (“*... que su derecho a la autonomía demande ...*”) deducida del artículo 2.1. de la ley básica estatal (apartado 1); o a través de la transferencia o delegación de funciones y competencias de la Comunidad Autónoma en favor de las entidades locales.

Cabe por último destacar en este apartado la importancia que dentro del referido proceso descentralizador tuvieron las medidas derivadas del denominado Pacto Local, uno de cuyos máximos exponentes legislativo, fue, a nivel estatal, la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas. En esta Comunidad, la Ley 8/2009, de 16 de junio, de transferencia de competencias entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales de Castilla y León, reguló la transferencia,

entre la Comunidad Autónoma y determinadas entidades locales de Castilla y León determinadas competencias previstas en el Pacto Local de Castilla y León, suscrito por la Junta de Castilla y León mediante Acuerdo de 3 de noviembre de 2005. Entre las materias objeto de traspaso, figuraba la relativa a “*Deportes*”, y dentro de dicho ámbito, la “*competencia sobre instalaciones deportivas de carácter público*”.

La LORSERGO, en sus artículos 16 al 20, contiene varias referencias al régimen de atribución y ejercicio de competencias por las entidades locales, en el cual se observa cierta alineación con el espíritu de la LRSAL. Así, en cuanto a las competencias y funciones concurrentes entre la Administración de la Comunidad de Castilla y León y las entidades locales, enumera los principios que deben inspirar dichas relaciones, entre otros, los exigidos por la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. De forma específica se establece, que para evitar la duplicidad de competencias o funciones, los entes locales de Castilla y León prestarán únicamente aquéllas amparadas por una norma que les atribuya la competencia o pormenore la función correspondiente o que les habilite para ejercerla, y dichas duplicidades, serán objeto de corrección mediante la correspondiente modificación normativa, respetando la “*garantía institucional*” de las entidades locales, en los términos previstos en la disposición final séptima de la propia ley, la cual contiene un mandato expreso dirigido a la Administración de la Comunidad de Castilla y León, la cual deberá revisar la normativa sectorial y, en su caso, modificar o proponer la modificación de la misma, especialmente en determinadas áreas relacionadas con prestaciones de servicios y medidas de fomento (Registros de uniones de hecho; centros de protección de razas autóctonas; contratación centralizada de bienes y servicios en el ámbito local, etc.). De cualquier forma, la LORSERGO contiene una declaración explícita, según la cual, las normas de la Comunidad de Castilla y León que atribuyan, transfieran o deleguen nuevas competencias a las entidades locales, establecerán con precisión la materia, la competencia y la función que deban prestar aquéllas, los medios económicos que sean adecuados y suficientes y, en su caso, los correspondientes medios personales y materiales (Art.18).

V.3.2. LA LEY 9/2018, DE 20 DE DICIEMBRE, DE TRANSPORTE PÚBLICO DE VIAJEROS POR CARRETERA DE CASTILLA Y LEÓN: ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A LAS ENTIDADES LOCALES EN MATERIA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE VIAJEROS POR CARRETERA

El artículo 70.1. 8.º del Estatuto de Autonomía, atribuye a la Comunidad de Castilla y León la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres que transcurran íntegramente por su territorio. Corresponde asimismo a la Comunidad la función ejecutiva sobre el transporte de viajeros que tenga su origen y destino en el territorio de la Comunidad, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado (Art. 76. 12.º, del EA)

Al amparo del referido ámbito competencial se aprobó la Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León, cuya

aplicación se extiende a todos los servicios e infraestructuras complementarias al transporte público urbano e interurbano de viajeros por carretera que son competencia de la Comunidad Autónoma o de las entidades locales de Castilla y León.

Como antecedentes de la nueva ley, cabe destacar, a nivel estatal, la Ley 16/1987, de 30 de Julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), de aplicación directa, en relación con los transportes y actividades auxiliares o complementarias de los mismos, cuya competencia corresponda a la Administración del Estado. Sin embargo, en su redacción inicial, esta Ley extendía su aplicación con carácter supletorio o directo, en determinados aspectos, a aquellos transportes y actividades de competencia de las Comunidades Autónomas, y de la Administración Local, inciso este último, que fue declarado inconstitucional y nulo por la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de junio, al igual que los artículos 113 a 118, referidos todos ellos a los transportes urbanos, cuya competencia era atribuida a los municipios o entidades asociativas constituidas por los mismos (mancomunidades), por entender que, debido a su carácter de intracomunitarios, se trataba de una materia de exclusiva competencia autonómica que debe ser desarrollada por cada una de las Comunidades Autónomas.

Para colmar dicho vacío normativo, se dictó en esta Comunidad la Ley 15/2002, de 28 de noviembre. Según esta norma la competencia relacionada con ordenación y gestión de los transportes urbanos se atribuye, al igual que lo hacía la LOTT, a los municipios.

Constituye igualmente un antecedente normativo en esta materia el Decreto-ley 2/2009, de 5 de noviembre, para garantizar la estabilidad del sistema concesional de transporte público regular interurbano de viajeros por carretera de Castilla y León, mediante el cual, y que regulaba la convalidación de las entonces vigentes concesiones ampliándolas hasta el 2 de diciembre del año 2019, en cuanto medida de carácter coyuntural para hacer frente a la grave situación de la actividad económica y del empleo por la que se atravesaba en aquellos momentos. A través de esta norma se pretendía igualmente completar y extender a toda la Comunidad los servicios rurales de “*Transporte a la Demanda*”, teniendo especialmente en cuenta los factores sociales y la necesidad de ofrecer determinadas condiciones tarifarias a ciertas categorías de viajeros.

En el Derecho comunitario, resulta de aplicación directa el Reglamento (CE) 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, de aplicación directa.

Según consta en la evaluación del impacto normativo que se recoge en la Memoria del anteproyecto de la ley de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León, elaborada en virtud del mandato del artículo 75 de la ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y su normativa de desarrollo, dicha iniciativa legislativa venía justificada por la necesidad de otorgar un marco jurídico estable ante el próximo vencimiento de los contratos concesionales de la red de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León. Así mismo, el

tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano exigía su modernización, especialmente en relación a los nuevos patrones de movilidad y a la aparición de nuevas fórmulas contractuales de transporte. Por otro lado, la progresiva desregulación efectuada por la normativa estatal requería dar cobertura a las situaciones jurídicas esenciales que hasta aquellos momentos se encontraban en un vacío legal, especialmente en todo lo relacionado con el transporte urbano.

La Memoria examinada, formulada por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente (Dirección General de Transportes) forma parte, junto con otra documentación, del expediente del proyecto normativo, y del dossier elaborado por el Servicio de Documentación, Biblioteca y Archivo de las Cortes de Castilla y León (Documentación n.º 173 / Fecha de elaboración: 12 de julio de 2018. <https://sirdoc.ccyl.es/Biblioteca/Dosieres/DL173TransporteViajeros/Index.html>)

El transporte público, según el nuevo marco regulador de la Ley 9/2018 (que derogó la Ley 15/2002), constituye un elemento vertebrador del espacio sobre el que se articula, cuestión especialmente sensible en esta Comunidad, por cuanto sus características socio territoriales, sin apenas equivalente en el resto la Unión Europea, obligan a la Junta de Castilla y León a un esfuerzo extraordinario para la dotación de servicios públicos que cubran las necesidades y expectativas de sus ciudadanos. Su objetivo es configurar un transporte de proximidad en el ámbito rural que facilite la accesibilidad de los habitantes a los servicios básicos y su relación con los centros urbanos de mayor entidad, contribuyendo a que los ciudadanos de las áreas rurales tengan las mismas oportunidades que los habitantes de las ciudades. Y en línea con la nueva organización territorial derivada de la aplicación de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, que exige dotar a la Administración de las necesarias herramientas que permitan coordinar los servicios de transporte con las previsiones de la nueva estructura de ordenación administrativa, el objetivo se dirige en este sentido a modernizar y acercar la red de transporte público a las necesidades de la ciudadanía.

Desde el punto de vista de su engarce con la nueva ordenación territorial, la Ley 9/2018 incorpora las definiciones de transporte metropolitano y transporte rural, ligando dichos términos, respectivamente, a las áreas funcionales estables y a las UBOST.

En relación al transporte interurbano, la nueva Ley dedica un Capítulo (Arts. 26 a 30) a los “*servicios integrados zonales*”, considerándolos como la fórmula más adecuada para la prestación de los servicios en Castilla y León, otorgándoles en consecuencia preferencia como la principal herramienta material de prestación de los servicios de transporte. A estos efectos, se empleará como zona de referencia el ámbito territorial de una o varias unidades básicas de ordenación y servicios del territorio.

Los servicios integrados zonales se explotarán en la modalidad de transporte a la demanda, en función de parámetros objetivos tales como la ruralidad del territorio, su

configuración geográfica, el bajo índice de utilización o su ineficiencia medioambiental, siendo sus objetivos los siguientes:

a) Configurar un transporte de proximidad en el ámbito rural, que permita la máxima cobertura de población.

b) Facilitar la accesibilidad de los habitantes del ámbito rural a los servicios básicos, y especialmente a los de carácter sanitario, educativo, laboral, administrativo, comercial o de ocio.

c) Ajustar los sistemas de transporte en zonas de baja densidad de población, garantizando la adecuada movilidad de los ciudadanos en transporte público en su relación con los centros urbanos de mayor rango o entidad.

En otro orden de cosas según la Disposición adicional quinta de la LORSEGO la adaptación del diseño del futuro mapa concesional del transporte interurbano de viajeros por carretera de Castilla y León a las nuevas determinaciones contenidas en su articulado, se llevará a cabo una vez finalizada la vigencia de las actuales concesiones administrativas y autorizaciones especiales de servicios de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera. Las nuevas rutas de transporte que se diseñen se acomodarán a las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio previstas en dicha Ley. La nueva ordenación que afecte al ámbito rural deberá realizarse de forma prioritaria utilizando el sistema de gestión de transporte a la demanda registrado por la Junta de Castilla y León.

La Ley 9/2018 delimita las competencias que corresponden a la Comunidad de Castilla y León, y las que se atribuyen a los municipios, referidas en este último caso, a las relacionadas con la planificación, ordenación, gestión, inspección y sanción, así como a la tramitación y otorgamiento de títulos habilitantes, respecto a los servicios de transporte urbano de viajeros de su competencia, es decir, que transcurran íntegramente dentro de su término municipal. De forma residual se asignan determinadas competencias relacionadas con la prestación de transporte público intermunicipal de viajeros en taxi a las mancomunidades de interés general (MIG).

La Ley 9/2018 contiene una declaración expresa, del transporte público regular de viajeros por carretera de uso general urbano e interurbano, y del transporte rural y metropolitano, como servicio público de titularidad de la Administración, pudiendo optar, por la prestación directa de los referidos servicios públicos o, siempre que se justifique debidamente, por la indirecta. La prestación del servicio se ajustará a la normativa comunitaria al respecto, necesitando en su caso un contrato administrativo. Esta regulación, similar a la que se contiene en el artículo 71 de la Ley 16/1987, deberá en todo caso coherencia con esta última, dado su carácter de legislación básica, y con la normativa comunitaria (Reglamento 1370/2007), teniendo en cuenta de igual forma, con los mismos efectos, la normativa estatal básica sobre contratación administrativa. A estos efectos, especial relieve merece lo establecido en la D.A. 8ª, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento

jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), que establece el régimen aplicable a los contratos celebrados en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales. Especial mención merece en este ámbito, la definición que la LCSP (Art.15) otorga al contrato de concesión de servicios, considerado como aquel en cuya virtud uno o varios poderes adjudicadores encomiendan a título oneroso a una o varias personas, naturales o jurídicas, la gestión de un servicio cuya prestación sea de su titularidad o competencia, y cuya contrapartida venga constituida bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato o bien por dicho derecho acompañado del de percibir un precio, señalándose que el derecho de explotación de los servicios implicará la transferencia al concesionario del riesgo operacional.

En cuanto a la financiación del transporte público, la Ley 9/2018, atribuye a las administraciones públicas competentes en esta materia, la responsabilidad de asegurar la adecuada sostenibilidad económico-financiera de los servicios de transporte declarados servicio público. Estos servicios, según el nuevo texto normativo, habrán de financiarse con los ingresos tarifarios obtenidos directamente de las personas usuarias, así como con la explotación de otros recursos adicionales, y con las aportaciones públicas necesarias para el sostenimiento del servicio en caso de que éste sea deficitario, sin que ello pueda significar la eliminación del principio de riesgo operacional, atribuyéndose a la administración la facultad de establecer, con sujeción a la normativa general de precios, el régimen tarifario de los servicios de transporte público regular de viajeros y el de los servicios de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo, pudiéndose marcar en dichas tarifas cuantías únicas, límites máximos y límites mínimos (Art.10 y 13).

Pese a que la nueva regulación, tal y como se indica en apartados anteriores, guarda relación con la ordenación del territorio instaurada por la LORSEGO, la competencia que en la misma se atribuye a las entidades locales no nace en la Ley 9/2018. Se trata de una competencia, de entre las previstas en la ley básica estatal (Art.25.2), que ya objeto de atribución a los municipios, tanto por la ley sectorial estatal (Ley 16/1987), como posteriormente por la que con igual carácter dictó la propia Comunidad Autónoma (Ley 15/2002).

En la Memoria del anteproyecto figura un pronunciamiento expreso sobre el impacto presupuestario de la norma en las entidades locales, en el que se concluye que no se produce afección sobre el presupuesto ni produce efectos financieros negativos sobre las entidades locales más allá de lo que establece la ley de Bases de Régimen Local y su legislación de desarrollo respecto a las fórmulas de gestión y presupuestarias de los servicios públicos directos o indirectos. Sin embargo, no consta que se hayan emitido por las consejerías competentes en materia de administración local y en materia de hacienda, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, los informes exigidos en el artículo 20 de la LORSEGO para verificar que se incluyen en la memoria de elaboración de la norma, la

evaluación de la necesidad y oportunidad de la implantación del servicio o actividad y el análisis del impacto económico y presupuestario.

En base a lo expuesto, la Ley 9/2018, que derogó de forma expresa la Ley 15/2002, no ha implicado cambios sustanciales respecto a las líneas esenciales respecto a la atribución de competencias a los municipios sobre prestación del servicio de transporte urbano y su financiación se encontraban recogidas en la normativa sectorial anterior dictada por el Estado y posteriormente por la propia Comunidad Autónoma. Por tal motivo la incidencia de la nueva regulación en la gestión administrativa, económica y presupuestaria de los municipios no difiere, en sus líneas básicas respecto a la preexistente, toda vez que ni las funciones inherentes al ejercicio de la competencia sobre la prestación municipal del servicio de transporte urbano ni sobre su financiación incorporan nuevas variables que afecten a los principios de buena regulación exigidos por la Ley 7/2013, de 27 de septiembre. Ello no es óbice para apreciar el escaso grado de eficacia desplegado por la Ley 9/2018 en el ámbito rural, respecto a la implantación de los servicios integrados zonales regulados en este texto normativo, debido a la falta de aprobación del mapa de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio, en cuanto requisito territorial de referencia para la zonificación de dichos servicios, y ello con independencia de la solución coyuntural que la propia arbitra en su disposición transitoria tercera, dado el excesivo tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la LORSERGO y la falta de implementación de las medidas previstas en dicha Ley. Dicha falta de eficacia afectaría por los mismos motivos a la falta de adaptación del diseño del mapa concesional del transporte interurbano de viajeros por carretera de Castilla y León a las previsiones de la LORSERGO. Dichas limitaciones podrían afectar negativamente al sistema de gestión del transporte a la demanda.

V.3.3. LA LEY 3/2019, DE 25 DE FEBRERO, DE LA ACTIVIDAD FÍSICO-DEPORTIVA DE CASTILLA Y LEÓN: ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A LAS PROVINCIAS, MUNICIPIOS Y RESTO DE ENTIDADES LOCALES

El deporte y las instalaciones deportivas constituyen un ejemplo típico de las llamadas competencias concurrentes, en el sentido de que han venido siendo desarrolladas por diversas administraciones territoriales, en el marco de su legislación de régimen local y de la legislación sectorial. El deporte constituye una materia -por emplear términos constitucionales- sobre la que, sin duda, inciden varios títulos competenciales.

La importancia del deporte fue recogida en el conjunto de los principios rectores de la política social y económica reconocidos en la Constitución y la respuesta al deber constitucional de fomentar el deporte (Art. 43.3 de la CE) llegó, en primer término, a través de una norma estatal, la Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y del Deporte, de extraordinaria importancia en su momento.

En lo que concierne a la presencia de las entidades locales en este ámbito de la actividad pública, hace más de treinta años, la referida Ley 13/1980, de fecha incluso anterior a la Ley de Bases de régimen Local de 1987, atribuía a las diputaciones y a los

municipios determinadas competencias, coincidentes sustancialmente con las que en la actualidad la normativa autonómica vuelve a reconocerlas. Según la Ley 13/1980, el municipio, de acuerdo con su propio régimen jurídico y en colaboración con las demás administraciones públicas y con las asociaciones y entidades deportivas, ejerce las competencias y presta los servicios que les corresponden en la materia, y en particular las siguientes: a) Desarrollar la política físico-deportiva y gestionar, con las correspondientes ayudas, la plena utilización de las instalaciones públicas en su ámbito territorial. b) Llevar un censo de las instalaciones deportivas de su territorio, así como de su estado de conservación, dotando a las propias del personal adecuado para su uso. c) Asegurar el cumplimiento de la legislación urbanística en materia de reserva de espacios y zonas para la práctica del deporte. d) Celebrar conciertos y convenios con Entes públicos o privados para el cumplimiento de los fines de la presente Ley.

La Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, que deroga la Ley 13/1980 y circunscribe su objetivo fundamental a regular el marco jurídico en que debe desenvolverse la práctica deportiva en el ámbito del Estado, asumiendo que la atribución de competencias sobre deporte o promoción del deporte se halla explícita en los diferentes Estatutos de Autonomía sin perjuicio de las actuaciones coordinadas y de cooperación entre la administración del Estado y la de las comunidades autónomas para aquellas competencias concurrentes.

Meses antes, la Comunidad de Castilla y León en base a la competencia exclusiva que le otorgaba el artículo 26.1.17 del Estatuto de Autonomía (actual artículo 70.1.33.º), aprobó la Ley 9/1990, de 22 de junio, de Educación Física y Deportes de Castilla y León, la cual atribuía a los municipios las siguientes competencias relacionadas con la planificación y la gestión infraestructura deportiva de equipamientos deportivos municipales.

a) La elaboración y ejecución de los planes necesarios para dotar al municipio de la suficiente infraestructura deportiva.

b) La gestión de los equipamientos deportivos municipales, sin perjuicio de los conciertos o convenios que puedan celebrar con entidades públicas o privadas para la gestión de instalaciones de titularidad ajena al municipio.

c) Asegurar el cumplimiento de la legislación urbanística en materia de reserva de espacios y zonas para la práctica del deporte.

e) Ejercer cuantas otras funciones y competencias les estén atribuidas en virtud de la normativa estatal, de la presente ley y de las normas que la desarrollen, así como todas las que les puedan ser transferidas o delegadas.

Además, a través de esta Ley se transferían a los municipios de más de 20.000 habitantes la titularidad y la gestión de las instalaciones deportivas que son propiedad de la Comunidad Autónoma y radican en el correspondiente término municipal y a las provincias la titularidad y la gestión de las instalaciones deportivas siendo propiedad de

la Comunidad Autónoma y radicando en el correspondiente territorio provincial no hayan sido asumidas por dichos municipios.

Las referidas transferencias de funciones y competencias según se determinaba en la propia Ley 9/1990 debían realizarse mediante Decreto el cual debería especificar los traspasos de medios y servicios necesarios para su ejercicio. En ejecución de dicho mandato, a lo largo de 1996 y 1997 mediante dichos instrumentos normativos la Administración de la Comunidad de Castilla y León transfirió a los municipios de León, Salamanca, Segovia y Soria (1996), y al de Ávila (1997) determinados medios y servicios de en materia de instalaciones deportivas. En los correspondientes Decretos, figuran detallados entre otros extremos, además de las facultades y servicios que se transfieren, el personal adscrito a dichos servicios y la valoración del coste efectivo de los mismos con sus previsiones de libramientos de fondos.

En la década siguiente, la Comunidad Autónoma, en base a diversos factores (dinamismo de este sector; nacimiento de nuevas modalidades deportivas; incremento de los eventos deportivos; aumento de la participación pública en la actividad deportiva; como la necesidad de contar con infraestructuras deportivas adecuadas...) aprobó un nuevo marco regulador a través de la Ley 2/2003, de 28 de marzo, del Deporte de Castilla y León, la cual derogó la anterior Ley 9/1990. La nueva Ley amplió de forma considerable las competencias de los municipios y de las provincias en materia de deporte, y de actividades e instalaciones deportivas (Arts. 7 y 8), y estableció unos servicios de carácter obligatorio sobre instalaciones deportivas para determinadas entidades locales en atención a su tramo de población. Así, las entidades locales de más de 20.000 habitantes quedaban obligadas a prestar el servicio público de deportes, para lo cual deberían disponer de instalaciones deportivas adecuadas. Según este nuevo texto legal (Art.51) las entidades con población inferior a dicha cifra de población, "*procurarían*" disponer de las instalaciones deportivas necesarias para prestar dicho servicio. En virtud de una de las nuevas competencias, los municipios deberían elaborar y actualizar un inventario o censo de la infraestructura deportiva, tanto pública como privada, de su ámbito territorial, dando cuenta al Registro de Instalaciones Deportivas de Castilla y León (Art.7.1.f).

En la siguiente década y siguiendo con la previsión descentralizadora contenida en el Estatuto de Autonomía (Arts. 48 y 50.1) y en la Ley de Régimen Local de Castilla y León (Arts. 86 y ss.), y que inspiraron las medidas que configuraron el Pacto Local de Castilla y León se dictó la Ley 8/2009, de 16 de junio, de transferencia de competencias entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales de Castilla y León. A través de esta norma, lo que sí hizo fue transferir a unos concretos tipos de entidades locales la parte de la competencia autonómica, pormenorizar las concretas funciones referidas a sus instalaciones deportivas -con alguna excepción- y determinar los centros objeto de traspaso. Las competencias transferidas mediante esta Ley afectaron a materias de juventud, educación, servicios sociales, deportes y medio ambiente, siendo sus destinatarias, las diputaciones provinciales (para competencias sobre campamentos juveniles y resto de competencias mencionadas en el articulado de la norma, en el ámbito territorial de los municipios con una población igual o inferior a 5.000 habitantes) y los

municipios con una población superior a 5.000 habitantes (con excepción de los campamentos juveniles). En materia de deportes, la transferencia se extiende a las funciones relacionadas con la puesta en marcha mantenimiento, gestión y servicios inherentes a instalaciones deportivas. Las transferencias de la titularidad y el ejercicio de dichas competencias que pasarían a ser propias de las entidades locales debían realizarse a través de Decreto, con el contenido previsto en el artículo 86.3 de la ley de régimen local de Castilla y León, incorporándose como anexo al texto de la Ley los centros e instalaciones de la Comunidad Autónoma que serían objeto de traspasado. De entre las tres opciones previstas en la LRLCYL (atribución de competencias en régimen de autonomía (Art.21.1 de la LRBRL; transferencia o delegación), el mecanismo utilizado por la Ley 8/2009 fue el de la transferencia, previéndose en la misma norma que las entidades locales destinatarias de las transferencias de competencias transferidas recibirían los medios personales, materiales y financieros precisos para garantizar la suficiencia en la prestación de los servicios públicos descentralizados, concretándose en el propio texto normativo el método para el cálculo del coste de los servicios traspasados (coste efectivo, según Acuerdo 1/1995, de 15 de marzo, del Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas). La disposición adicional quinta de la Ley incorporaba una previsión de sumo interés para la sostenibilidad financiera de los servicios traspasados: Junta de Castilla y León vendría obligada a mantener la cooperación económica con las entidades locales en las materias afectadas por estas transferencias.

Hasta tanto mantuvo su vigencia la Ley 2/2003, de carácter sectorial, que sería sustituida tres lustros después por la Ley 3/2019, de 25 de febrero, de la Actividad Físico-Deportiva de Castilla y León, norma ésta última, que aunque dictada con posterioridad a la LORSERGO, no incluye entre sus motivaciones las asociadas a la nueva ordenación del territorio y de los servicios de la Comunidad, sino que la necesidad de este nuevo marco jurídico para el deporte castellano y leonés encuentra su justificación según la exposición de motivos de la Ley en otras circunstancias. Así, el tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley 2/2003, ha exigido de la misma cinco modificaciones legales para adaptarla a las diferentes posibilidades y realidades de práctica deportiva. La actividad físico- deportiva, concepto que engloba la práctica del deporte y del ejercicio físico, constituye una de las áreas sociales más dinámicas y en constante proceso de transformación; la práctica de ejercicio físico se ha generalizado y establecido entre los hábitos de vida de la población; la práctica federada de competición, que a pesar de seguir siendo la piedra angular de toda práctica deportiva, se ha visto paulatinamente acompañada por la práctica de actividad físico-deportiva más orientada a la mejora de la salud, del bienestar, del ocio y a la socialización. Las competencias que esta Ley atribuye a los municipios y provincias coinciden a grandes rasgos con las que ya les habían sido asignadas por la ley anterior. Los pequeños municipios, en algún supuesto concreto, ven reducido el listón de sus anteriores competencias (que más bien, se trataba en algún caso, de servicios obligatorios), que pasan a formar parte del enunciado de las competencias asignadas ahora a los municipios con una población superior a 20.000 habitantes. Tal es el caso, de las relacionadas con la organización y, en su caso, autorización de las actividades deportivas escolares; la elaboración y actualización periódica del Censo Local

de Instalaciones Deportivas, o la elaboración del Plan Director de Instalaciones Deportivas de Ámbito Local. Constituye sin embargo novedad, la competencia atribuida a los municipios (con independencia de su población) y a las provincias, dirigida a velar que las actividades físico-deportivas cuenten con la adecuada cualificación de los profesionales responsables, como garantía de la calidad y seguridad de las mismas.

Constituye novedad en la Ley 3/2019, la referencia que en su artículo 10 se hace al “*resto de entidades locales*”, tanto en el título como en el tenor de su apartado 1. Este tratamiento difiere respecto al contenido del precepto equivalente (artículo 7) de la Ley 2/2003. Las competencias específicas que en la Ley 2/2003 se asignaban a los municipios no se extendían a otras entidades locales; era el apartado 2 del referido artículo 7 el que incluía en este ámbito a otras entidades locales, al asignar a las mancomunidades de interés comunitario y las comarcas competencias sobre coordinación de la actividad deportiva en su territorio, promoviendo y difundiendo su práctica. Esta acotación no consta en el precepto comentado de la nueva ley. La nueva redacción del precepto comentado, salvo error de interpretación o gramatical del texto comentado, podría conducir a pensar que además de los municipios, podrían ser titulares de este tipo de competencias las entidades locales menores existentes en la Comunidad (2.216 ELM), las cuales, de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria cuarta de la LRSAL, siguen manteniendo la condición de entidad local.

Pese a que en la Memoria que acompañaba al anteproyecto de la ley, formulada por la Consejería de Cultura y Turismo, que formaba parte, junto con otra documentación, del expediente del proyecto normativo elaborado por disposición del artículo 75 de Ley 3/2001, no se hacía mención en el apartado del informe de necesidad a la vinculación del texto normativo con la nueva ordenación de los servicios, el artículo 61, al regular los Planes Directores de Instalaciones Deportivas de Ámbito Local, remite, para la puesta en práctica de una política de planificación de las instalaciones deportivas, a las previsiones sobre ordenación de servicios establecidas en la normativa de planificación territorial de la Comunidad de Castilla y León. La Memoria examinada, figura incorporada al dossier elaborado por el Servicio de Documentación, Biblioteca y Archivo de las Cortes de Castilla y León. (Documentación n.º 174 / Fecha de elaboración: 26 de julio de 2018. <https://sirdoc.ccy.l.es/Biblioteca/Dosieres/DL174Deporte/Index.html>).

En la referida Memoria, sí se recoge sin embargo un pronunciamiento sobre el impacto económico y presupuestario de la nueva regulación en los presupuestos de la propia Comunidad y en los de las entidades locales, concluyendo que el anteproyecto de ley en cuestión no es sino una disposición de carácter general y cuyo contenido se refiere a la necesidad de un nuevo marco jurídico para la práctica de la actividad físico-deportiva de Castilla y León, estimándose que no producirá ningún efecto ni tendrá ninguna repercusión los presupuestos generales de la Comunidad, no necesitando en consecuencia para su elaboración, tramitación y aprobación ninguna previsión de financiación ni de gasto. Y en lo relativo a los presupuestos de las entidades locales, habida cuenta de que la administración local es la depositaria natural de las competencias en materia de actividad físico-deportiva que la nueva ley les reconoce, hay que reiterar lo dicho respecto

de los presupuestos autonómicos: no nace de la ley ninguna obligación de carácter presupuestario para los ayuntamientos y las diputaciones provinciales. No consta, sin embargo, que se hayan emitido por las consejerías competentes en materia de administración local y en materia de hacienda, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, los informes exigidos en el artículo 20 de la LORSERGO para verificar que se incluyen en la memoria de elaboración de la norma, la evaluación de la necesidad y oportunidad de la implantación del servicio o actividad y el análisis del impacto económico y presupuestario.

En base a lo expuesto, la nueva Ley 3/2019, de 25 de febrero, de la Actividad Físico-Deportiva de Castilla y León, pese no dar lugar, a grandes rasgos, en los términos anteriormente expuestos, a un incremento del ámbito competencial de municipios y provincias, ni generar en consecuencia efectos negativos reseñables sobre sus gastos e ingresos, tanto financieros como no financieros, la extensión de este tipo de competencias al resto de entidades locales, en particular a las entidades locales menores que con anterioridad carecían de ellas (salvo las excepción prevista en la Disposición transitoria segunda de la LRLCYL), puede generar un impacto en su estructura de gastos e ingresos, extremos que no han sido objeto de valoración en el procedimiento seguido para la aprobación de esta norma.

V.4. MANCOMUNIDADES DE INTERÉS GENERAL

V.4.1. EL ASOCIACIONISMO MUNICIPAL. LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS: ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL

A estos efectos resulta de aplicación, en cuanto a la legislación básica, fundamentalmente los preceptos que se reseñan de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (Arts. 3.3; 4.3, 44 y Disposición adicional primera), del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRRL) (Arts. 35 a 37), y la de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) (Disposición transitoria undécima), sin perjuicio de otras disposiciones de rango legal y reglamentario, en materia de haciendas locales, contratación, patrimonio, etc.

La Comunidad de Castilla y León dispone de competencia exclusiva en materia de organización territorial; relaciones entre las instituciones de la Comunidad y los entes locales y regulación de los entes locales creados por la Comunidad (Art. 70.1.4. del EA), y competencia de desarrollo normativo y ejecución de la legislación del Estado en materia de régimen local (Art. 71.1.1. del EA). En virtud de dichas competencias dictó la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, en cuyo título VI (artículos 29 y siguientes) se regulan las mancomunidades. Posteriormente, se promulgó la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, que se refiere a las mancomunidades de interés general en el título IV (artículos 32 y siguientes), y la Ley 9/2014, de 27 de noviembre, por la que

se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León y se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre.

Las mancomunidades han sido el instrumento de cooperación municipal que mayor desarrollo ha experimentado. Dentro de la actividad del Registro de Entidades Locales, este tipo de entidades se muestra particularmente dinámico con un constante crecimiento, en cuanto a su número. Según información aportada por el Registro de Entidades Locales Nacional, en 1990 existían en España 328 mancomunidades inscritas en dicho Registro, triplicándose su número en diez años elevándose a 910 mancomunidades en el año 2000 y superar el millar en 1012, con 1030 mancomunidades, cifra que sufrirá un ligero descenso en los siguientes ejercicios situándose en 2022 en 974 mancomunidades. La disminución en el número de este tipo de entidades asociativas registrada en los últimos cuatro años posiblemente obedezca a las medidas restrictivas adoptadas a través de las modificaciones legislativas de ámbito estatal introducidas por la Disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Aunque la voluntad de asociarse a través de Comunidades, Ligas y Hermandades de Concejos y Villas se remonta a la Edad Media, con fines fundamentalmente de seguridad y administración del patrimonio común, es en la Ley municipal de 20 de agosto de 1870 (Art. 75), cuando adquieren carta de naturaleza bajo la denominación de asociaciones y comunidades de carácter voluntario, manteniendo aquella finalidad de carácter patrimonial (para la construcción, y conservación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales...).

El problema al que se pretende dar respuesta través del asociacionismo municipal no es nuevo, tanto en un país como España, como en el resto de los del sur de Europa, y con una enorme diversidad municipal en términos territoriales, demográficos y económicos. La fragmentación municipal y las necesidades de economía de escala han conducido a la proliferación de las mancomunidades en España como solución funcional a este problema. Esta es pues una de las dos opciones planteadas en los países de nuestro entorno. En los países del norte de Europa se ha potenciado la fusión de los pequeños municipios, generalmente de forma coercitiva y organizada, orientada a formar unos municipios de mayor tamaño, que permitan alcanzar unos estándares de viabilidad suficiente para la prestación de los servicios demandados por la ciudadanía. En el sur de Europa, se opta por la prestación de nuevos servicios a través de fórmulas asociativa de carácter voluntario, manteniendo la planta municipal de pequeños municipios.

La complejidad habitual de las estructuras y sinergias municipales y la preocupación por encontrar fórmulas destinadas a facilitar su racionalización, en sintonía con una línea de reflexión muy arraigada en el tiempo, exige un planteamiento teórico muy profundo respecto al alcance último de una de las variables que intervienen en estos procesos de organización/ordenación territorial y más concretamente a los que inciden en la planta municipal: las economías de escala. Convendría identificar la causa de los problemas que se pretenden afrontar las políticas de ordenación del territorio, desde la

perspectiva local, sin confundir la fragmentación municipal con la excesiva dispersión de la población en multitud de núcleos de población. Ambos registros, pese a que provienen de un acarreo histórico, no resultan conceptual, jurídica ni administrativamente coincidentes, pese a que, en algún caso, puedan yuxtaponerse. Hay que partir de la premisa de que, si bien el mapa municipal es irracional, también lo es -de acuerdo con la evolución histórica- su carácter inamovible. Afrontar cualquier proceso de esta naturaleza en el que a priori no se cuantifiquen unos estándares mínimos de eficacia puede conducir a resultados negativos en la política pública orientada a la ordenación de los servicios en el territorio de acuerdo con su configuración municipal. Conviene en este sentido traer a colación el Estatuto Municipal de 1924 considerado uno de los textos legales sobre régimen local español de mayor calidad técnica, en el que se considera al municipio como “*asociación natural de personas y bienes reconocida por la ley*”. Tal concepción iusnaturalista del municipio (como instancia anterior a la ley) puede aportar alguna explicación respecto al mantenimiento de una planta municipal tan fragmentada heredada de la constitución de Cádiz de 1812: “*Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.*”. En 1842, el número de Ayuntamientos se situaba en torno a 11.500, según estimación del MAP (“*Variaciones de los municipios de España desde 1842*”), viéndose reducida dicha cifra, según el Censo de 1857, a 9.355 ayuntamientos.

Y fue precisamente el Estatuto Municipal el que incorporó en su articulado (Art.6) la definición de mancomunidad, coincidente en su significado a grandes rasgos con el existente en la actualidad, y que extendía su ámbito competencial no ya solo a fines, servicios y obras de competencia municipal, sino también a explotar concesiones de obras o servicios públicos “*estén o no comprendidos dentro de la competencia municipal.*” Primaba el mantenimiento del mapa municipal y la solución arbitrada pasaba por la fórmula del asociacionismo y no tanto por la supresión de municipios.

Dos siglos después, por exigencias de la Unión Europea para afrontar la coyuntura económica negativa, el Gobierno central tuvo que promulgar reformas legislativas encaminadas a conseguir la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. Concretamente en el ámbito local se aprobaron modificaciones en la legislación básica de régimen local mediante la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). La reforma de la LRSAL se centró, en cuatro objetivos: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio “*una Administración una competencia*”, racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas. En este sentido, destaca como objetivo esencial de la norma reducir la dimensión del sector público local, lo que implica la necesidad de controlar la actividad y racionalizar la organización de, entre otras, las mancomunidades.

En este sentido la Disposición transitoria undécima de la LRSAL determina que las mancomunidades adaptarán sus estatutos a lo previsto en el artículo 44 de la LRBRL, especificando el ámbito concreto en que pueden llevarse a cabo la ejecución mancomunada de obras y servicios, que se extiende “*exclusivamente*” a los ámbitos materiales enumerados en el artículo 25 y en los servicios mínimos obligatorios del artículo 26 LRBRL. De este modo, por mandato de esta norma deberían revisarse el “*objeto y competencia*” regulados en los estatutos de las mancomunidades (Art. 44.2 de la LRBRL). Dichas adaptaciones deberían haberse llevado a cabo en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la LRSAL. Así pues, es clara la reticencia del legislador estatal respecto al concreto ámbito material en el que desarrollan su actuación las mancomunidades, que puede en algún caso dar lugar a duplicidades administrativas incurriendo por tanto en ineficiencias.

La legislación de régimen local castellano-leonesa se muestra claramente favorable a las mancomunidades. La Ley de régimen local autonómica es consciente de la grave situación municipal en la Comunidad, que se manifiesta, fundamentalmente, a través del gran número de municipios existentes, su dispersión geográfica y, demográficamente, de escaso tamaño, así como en clara regresión económica y administrativa. Sin embargo, el legislador autonómico en la Ley 1/1998 reconocía que la reforma de las estructuras municipales a través de una política de fusiones e incorporaciones no parecía que fuera posible a corto plazo, entre otros motivos, por la distancia existente entre los núcleos, por la falta de conciencia de las propias comunidades municipales y por su voluntad remisa, cuando no opuesta, a desaparecer como administraciones públicas. Por ello, dado que la racionalización de las estructuras municipales no se consideraba solución suficiente para conseguir la eficaz prestación de los servicios que los ciudadanos de los pequeños municipios demandan con voluntad constante de aproximación a los niveles y calidades existentes en el medio urbano, la ley de régimen local autonómica contempla las comarcas dentro de su organización territorial, a la vez que fomenta las mancomunidades de municipios que, por su capacidad de acomodación a las distintas necesidades reales, constituyen la fórmula idónea para la prestación de determinados servicios que, sin necesitar un marco organizativo superior, exceden de la capacidad individual de los municipios.

Cabe recordar que la percepción que en esta Comunidad se tenía respecto a este problema y a la forma de afrontarlo, ya existía incluso con anterioridad a la aprobación de la Ley 1/1998 de régimen local de Castilla y León. Así, mediante el Decreto 110/1984, de 27 de septiembre, para el fomento de Mancomunidades Municipales, se adoptaban una serie de medidas encaminadas a fomentar la creación de mancomunidades, estableciendo y regulando la concesión a las mismas de ayudas técnicas y económicas, dirigidas a conseguir una máxima eficacia administrativa y una óptima prestación de servicios.

La LORSERGO mantiene la misma línea y vuelve nuevamente a hacerse eco del problema del minifundismo municipal en esta Comunidad que imposibilita la dotación y mantenimiento de los servicios mínimos indispensables en los pequeños municipios, e incluso, el propio mantenimiento de una estructura administrativa. A través de esta ley se

adoptan medidas orientadas al fomento de fórmulas de gobierno y gestión de los servicios locales sustentadas en economías de escala y en la optimización de los recursos municipales, reorganizando las actuales mancomunidades y evitando, en todo caso, la creación de nuevas estructuras administrativas. Para ello crea un nuevo instrumento asociativo para los municipios: las mancomunidades de interés general.

V.4.2. LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS: ESTRUCTURA, COMPETENCIAS Y FUNCIONES. ESPECIALIDADES DE LAS MANCOMUNIDADES DE INTERÉS GENERAL (MIG) COMO FÓRMULA ASOCIATIVA DE LOS MUNICIPIOS EN CASTILLA Y LEÓN

La mancomunidad de municipios es una figura asociativa con referendo constitucional. El artículo 141.3 de la Constitución de 1978 prevé la posibilidad de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.

La normativa básica estatal (Art.3 de la LRBRL) establece dos tipos de categorías de entidades locales: las entidades locales territoriales (municipio, provincia e isla en los archipiélagos balear y canario) y un segundo grupo, que engloba a las restantes entidades locales (comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, instituidas por las comunidades autónomas; áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios. Dentro de esta última tipología, se encuadraban las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, si bien, el precepto mencionado fue modificado por la LRSAL privando a las ELM de dicha naturaleza, pese a que pudieran de forma transitoria mantenerla, en los términos previstos en la disposición transitoria cuarta de la ley de racionalización y sostenibilidad de 2013.

La LRBRL reconoce asimismo el derecho de los municipios a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia, atribuyéndolas personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos. Estas entidades asociativas se rigen por sus Estatutos propios, pudiendo integrarse en la misma mancomunidad municipios pertenecientes a distintas comunidades autónomas, siempre que lo permitan las normativas de las comunidades autónomas afectadas (Art.44.2 y 5).

Por su parte la Ley de régimen local de la Comunidad que dedica un título completo a las mancomunidades y otras entidades asociativas (Título VI) define a las mancomunidades de municipios como las asociaciones que éstos formen voluntariamente para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia, sin que su ámbito de actuación pueda extenderse a la totalidad de las competencias asignadas a los propios municipios que las integran (Art.29).

La LRLCYL (Art.42) reconoce las comunidades de villa y tierra, comunidades de tierra, socios y otras entidades asociativas tradicionales que existan en la Comunidad de Castilla y León, atribuyéndoles también personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines.

En el ámbito de sus competencias, las mancomunidades ostentan las potestades y prerrogativas establecidas en el artículo 4.1 de la LRBRL (potestades reglamentaria y de autoorganización; potestades tributaria y financiera; etc.).

La Ley de régimen local de Castilla y León regula el procedimiento de creación de las mancomunidades, y también, su modificación y supresión (Arts.33 a 41). La iniciativa para la constitución de mancomunidades deberá ser aprobada por cada uno de los municipios que la asuman mediante acuerdo adoptado por los Plenos de los respectivos Ayuntamientos. La elaboración del proyecto de Estatutos corresponde a una Asamblea, a la que serán convocados por el Presidente de la Comisión Promotora todos los Concejales de los Ayuntamientos interesados. Los Estatutos deben prever, en todo caso, los siguientes órganos: Asamblea de Concejales; Consejo directivo y Presidente.

Un aspecto importante a considerar son las obligaciones de publicidad y de inscripción de las mancomunidades en los Registros correspondientes (Art. 36.2, de la LRLCYL). Estos registros son: el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local (Arts. 82 y 83, LRJSP); el Registro de Entidades Locales de la Administración del Estado (Real Decreto 382/1986, de 10 de Febrero, sobre el Registro de Entidades Locales); y el Registro de Entidades Locales de la de la Comunidad de Castilla y León (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). Los estatutos de la mancomunidad deben de igual forma publicarse en el Boletín Oficial de Castilla y León (Art. 36.2 de la LRLCYL).

Las referidas obligaciones de publicidad y registro afectan tanto a la creación de las mancomunidades y aprobación de sus Estatutos, como a su modificación y supresión.

Como nota singular a destacar, cabe señalar que la Ley de régimen local de la Comunidad, en la redacción inicial de su artículo 32, recogía una tipología especial de mancomunidad: las *mancomunidades de interés comunitario*. Se incluía dentro de dicha categoría a aquellas mancomunidades cuyo ámbito territorial concordara sustancialmente con espacios de ordenación territorial para la prestación de servicios estatales, autonómicos o provinciales. Se preveía para estas mancomunidades un desarrollo reglamentario, que no llegó a efectuarse, y también se anticipaba una línea específica y preferente de financiación.

El Título IV de la LORSERGO, regula de forma novedosa, las *mancomunidades de interés general (MIG)* y se remite a las previsiones que contempla la Ley 1/1998 de Régimen Local de Castilla y León para las mancomunidades, con las especialidades establecidas en el artículo 32 de la misma, y por las previsiones fijadas en la propia Ley de ordenación y servicios. El referido artículo 32 de la Ley de régimen local ha sido modificado por la LORSERGO (Disposición final primera), y en el mismo se sustituyen las mancomunidades de interés comunitario por las nuevas mancomunidades de interés general. Como nota destacada cabe reseñar que, mediante el Decreto 30/2015, de 30 de abril, se aprobó el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Mancomunidades de Interés General (ROFMIG).

Según dispone el artículo 32 de la LORSERGO (coincidente en su numeración con el artículo que regula esta misma materia en la Ley de régimen local), las MIG tienen la condición de entidad local de base asociativa y carácter voluntario, con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar plena e independiente de los municipios que la integran, para el cumplimiento de sus fines específicos. Es decir, sustancialmente, la definición de la MIG resulta coincidente con la que la normativa estatal y autonómica atribuye a las mancomunidades ordinarias, con las particularidades establecidas en la LORSERGO para las MIG rurales (Art. 37) y urbanas (Art. 42).

Las mancomunidades de interés general rurales se integran por municipios con población inferior o igual a 20.000 habitantes. Su ámbito territorial coincide sustancialmente con una o varias unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rurales contiguas, sin que superen las cinco unidades (Art.3.2 del ROFMIG).

Las mancomunidades de interés general urbanas se integran por los municipios con población superior a 20.000 habitantes y los de su entorno o alfoz. Su ámbito territorial no puede exceder de los municipios que integran un área funcional estable. También se pueden integrar por los municipios que cuenten con una población aproximada de 19.000 habitantes, disten más de 50 kilómetros de una unidad básica de ordenación y servicios del territorio urbana, y estén integrados en un área funcional estable, y los de su entorno o alfoz (Art.3.3 del ROFMIG).

La declaración de mancomunidad de interés general habrá de efectuarse mediante orden de la consejería competente por razón de la materia, previa acreditación del cumplimiento de los requisitos previstos en la LORSERGO (Art.33). Según el Reglamento aprobado en 2015, la MIG se podrá declarar cuando su ámbito territorial concuerde sustancialmente con una Unidad Básica de Ordenación y Servicios en el Territorio o varias contiguas (Art.2.1). La referida orden contendrá la denominación de la mancomunidad, los municipios que voluntariamente la integran y los estatutos, y será publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León e inscrita en el Registro de Entidades Locales, de acuerdo con lo dispuesto en la LRLCYL (Art.36.2).

En todo caso, la declaración de la mancomunidad sólo tendrá efectividad respecto a los municipios que adopten el acuerdo de asociación. El artículo 39 de la LORSERGO regula el procedimiento a seguir para la modificación, supresión o fusión de mancomunidades para constituir mancomunidades de interés general rurales, procedimiento que resulta aplicable a las MIG urbanas (Art.43.2).

El Reglamento de las MIG amplía y pormenoriza la regulación sobre el procedimiento a seguir para la constitución y declaración de las mancomunidades de interés general; modificación de las MIG y pérdida de su calificación, y los supuestos específicos de modificación, supresión u fusiones de mancomunidades existentes para su transformación en MIG rurales o urbanas.

Nada se dice ni en la normativa respecto a la situación en la que quedan las mancomunidades existentes con anterioridad a la constitución de las nuevas MIG, en aquellos supuestos en los que exista coincidencia en los municipios que las integran.

En cuanto a las competencias de estas nuevas entidades asociativas, la regulación de LORSERGO resulta confusa. Según esta normativa, los estatutos de las MIG rurales deberán contener necesariamente la cartera común y homogénea de materias, competencias y funciones “*propias de las mancomunidades de interés general rurales*” (Art.37.4) “*de entre las materias previstas en la normativa de régimen local*” (Art. 41.1). Respecto a las mancomunidades de interés general urbanas, según dispone el artículo 42.3, incluirán en sus estatutos las competencias y funciones que se acuerden, de entre las materias previstas en la normativa de régimen local, pudiendo recoger especialmente aquellas que se refieran al abastecimiento de agua, al saneamiento y depuración de aguas residuales, al transporte público intermunicipal de viajeros, y a la seguridad ciudadana, protección civil y extinción de incendios, *u otras que se concreten reglamentariamente*. Se establece además, en este último caso (MIG urbanas) una precisión sobre la efectividad del ejercicio de sus competencias y funciones. “*Definido el ámbito de la mancomunidad de interés general urbana en sus estatutos, y alcanzado el consenso entre el municipio con mayor población y todos o varios de los municipios interesados sobre la efectiva prestación en común de un servicio por la mancomunidad, y sobre los términos y fórmulas de gestión, dichos municipios acordarán la asignación de la correspondiente competencia o función.*” (Art. 45.1).

Tanto para las MIG rurales como para las urbanas la LORSERGO establece una previsión de desarrollo reglamentario respecto al modo en que habrá de concretarse la asunción por la MIG de las competencias asignadas por los municipios asociados (Arts.41.2 y 42.3). Dicho desarrollo reglamentario pese al tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley de ordenación y servicios no se ha producido. El Reglamento de 2015 de Organización y Funcionamiento de las Mancomunidades de Interés General, al regular las competencias y funciones de las MIG, vuelve a diferir a otro desarrollo reglamentario posterior la determinación de las materias concretas en las que desenvolverán sus actuaciones las nuevas MIG (Art.4 del ROFMIG).

V.4.3. EL MAPA DE LAS MANCOMUNIDADES DE CASTILLA Y LEÓN

En el cuadro siguiente se muestra el número de mancomunidades existentes en la Comunidad distribuido por provincias, con el desglose, a nivel agregado, del número de los municipios que las integran. Dicha información se ha elaborado a partir de la información que en fecha 27 de julio de 2022 figuraba en el Registro de Entidades Locales del Estado, organismo dependiente del Ministerio de Política Territorial (Real Decreto 683/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial), en el Registro de Entidades Locales de Castilla y León cuya gestión corresponde a la Consejería de la Presidencia (Decreto 6/2022, de 5 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia) y en la estadística de mancomunidades publicada por la administración autonómica

(<https://www.jcyl.es/web/es/administracionpublica/administracion-local/estadistica-mancomunidades.html>).

Cuadro 1: Mancomunidades de municipios de Castilla y León. Distribución por provincias.

Provincia	Municipios	Mancomunidades	Municipios mancomunados	Porc. Municipios mancomunados
Ávila	248	27	242	97,6
Burgos	371	34	343	92,5
León	211	40	191	90,5
Palencia	191	27	189	99,0
Salamanca	362	31	351	97,0
Segovia	209	26	166	79,4
Soria	183	13	87	47,5
Valladolid	225	24	224	99,6
Zamora	248	19	242	97,6
Total general	2.248	241	2.035	90,5

Según dichos datos, en Castilla y León en 2022, se encontraban constituidas 241 mancomunidades de municipios, de las cuales formaban parte 2.035 municipios, lo que quiere decir que un elevado porcentaje de los 2.248 municipios existentes en esta Comunidad (el 90,5 %), pertenece a alguna mancomunidad. No obstante, según los datos publicados por la Comunidad, el número total de miembros que integraban las mancomunidades constituidas se elevaba a 2.690 municipios, circunstancia que puede derivarse del hecho de la posible pertenencia de un mismo municipio a varias mancomunidades con fines prestacionales diferentes.¹

Según la información publicada por la Junta de Castilla y León (estadística de mancomunidades) 14 mancomunidades integraban a municipios pertenecientes a dos provincias (mancomunidades interprovinciales), figurando igualmente registrada una mancomunidad interautonómica con municipios pertenecientes a la provincia de Burgos y la Comunidad de la Rioja. Ambas posibilidades de despliegue territorial de las mancomunidades superando el ámbito provincial se encuentran reconocidas en la normativa básica estatal (Arts. 44. 3, LRBRL y 35.1, TRRL.)

La ley de régimen local autonómica y también la normativa básica estatal (Arts. 42 de la LRLCYL y 37 del TRRL) reconoce la existencia de las entidades asociativas tradicionales de origen histórico (comunidades de villa y tierra, comunidades de tierra, socios, comunidades de pastos, leñas, aguas, y otras análogas) y las atribuye personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines.

En cuanto a las competencias que desarrollan las mancomunidades de la Comunidad, tal y como se muestra en el cuadro siguiente, el servicio de residuos ocupa el primer lugar, al ser asumido por 163 mancomunidades de municipios, el 67,6 % del total, seguido del servicio de abastecimiento de agua (el 40,7 %). Se trata, en ambos casos, de dos servicios cuya prestación es de carácter obligatorio para todos los municipios al

¹ El párrafo siguiente ha sido suprimido como consecuencia de las alegaciones presentadas.

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

encontrarse comprendidos en el enunciado del artículo 26 de la Ley básica estatal (LRBRL).

Cuadro 2: Actividades y servicios de las mancomunidades de Castilla y León.

Actividades y servicios	Mancomunidades	Porcentaje
Residuos sólidos	163	67,6
Abastecimiento de agua	98	40,7
Cultura y deporte	72	29,9
Turismo	68	28,2
Incendios	62	25,7
Urbanismo	60	24,9
Conservación de caminos	59	24,5
Medio Ambiente	52	21,6
Limpieza viaria	48	19,9
Alcantarillado y depuración	46	19,1
Promoción económica	45	18,7
Mantenimiento de bienes y servicios	44	18,3
Servicios sociales	41	17,0
Alumbrado público	40	16,6
Servicios administrativos	34	14,1
Infraestructuras	32	13,3
Salud pública y sanidad	27	11,2
Protección civil	26	10,8
Parques y jardines	21	8,7
Matadero	16	6,6
Educación	14	5,8
Transporte público	10	4,1
Patrimonio Histórico Artístico	10	4,1
Maquinaria	9	3,7
Tratamiento de aguas residuales	8	3,3
Tecnología	7	2,9
Quitanieves	7	2,9
Cementerios y servicios funerarios	5	2,1
Recogida de animales muertos	3	1,2
Ferias y mercados	3	1,2
Defensa de consumidores	2	0,8
Vivienda	2	0,8
Actividades clasificadas	1	0,4

V.4.4. LAS MANCOMUNIDADES DE INTERÉS GENERAL (MIG) DE CASTILLA Y LEÓN

V.4.4.1. El mapa de las nuevas mancomunidades de interés general (MIG) creadas a partir de la entrada en vigor de la LORSERGO

En Castilla y León a fecha de elaboración de este Informe, no se encontraba constituida ninguna mancomunidad de interés general rural, imposibilidad derivada, entre otros motivos, por la falta de aprobación del mapa de las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rurales en cuanto condición necesaria para su declaración e implantación (Arts. 6.1, 38.1, a) de la LORSERGO y 3.2 del ROFMIG). Dado el tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley 7/2013, de ordenación y servicios, los resultados obtenidos ponen de manifiesto, en este ámbito, una falta de eficacia de la disposición normativa que las instituye (LORSERGO) y de la política pública de ordenación del territorio en la que se inspira.

En cuanto a las mancomunidades de interés general urbanas, a fecha de elaboración de este Informe, se encontraban declaradas cinco mancomunidades de esta naturaleza: “*Valladolid y Alfoz*”; “*Benavente y alfoz*”; “*Medina del Campo y alfoz*”; “*Zamora y Alfoz*” y “*León y alfoz*”. (La expresión “*alfoz*” con mayúscula o minúscula, no es coincidente en todos los casos. Se consigna en cada caso con la que aparece publicada en las disposiciones de creación publicadas en el BOCYL). La declaración de estas cinco Mancomunidades de Interés General Urbanas fue acordada a lo largo de 2020, mediante las correspondientes órdenes dictadas por la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior. Dichas disposiciones son, atendiendo al orden anteriormente indicado, las siguientes: (Orden TRA/6/2020, de 9 de enero; Orden TRA/798/2020, de 27 de agosto; Orden TRA/1206/2020, de 5 de noviembre; Orden TRA/1269/2020, de 18 de noviembre y Orden TRA/1297/2020, de 20 de noviembre). Los estatutos de la MIG urbana “*Valladolid y Alfoz*”, fueron modificados mediante la Orden PRE/952/2022, de 21 de julio.

De las cinco MIG urbanas, cuatro son de nueva creación, mientras que la MIG urbana “*León y alfoz*”, ha surgido como consecuencia de la transformación de una mancomunidad ordinaria preexistente, la “*Mancomunidad Municipal para el Tratamiento y Eliminación de Residuos Sólidos Urbanos de León y su Alfoz*”, en base a la posibilidad contemplada en la Disposición adicional tercera del Decreto 30/2015, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Mancomunidades de Interés General, que regula la modificación de una mancomunidad para su transformación en una mancomunidad de interés general urbana.

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

Cuadro 3: Áreas funcionales estables y Mancomunidades de Interés General Urbanas de Castilla y León.

Denominación Área Funcional Estable (AFE)	N.º municipios AFE	N.º Municipios MIG urbanas	Porcentaje
Ávila	25	0	0
Aranda de Duero	23	0	0
Benavente	21	5	23,8
Burgos	33	0	0
León	16	9	56,3
Medina del Campo	21	14	66,7
Miranda de Ebro	8	0	0
Palencia	20	0	0
Ponferrada	16	0	0
Salamanca	24	0	0
Segovia	27	0	0
Soria	15	0	0
Valladolid	25	25	100
Zamora	28	8	28,6
Total AFE/ municipios / %	302	61	20,2

Las áreas funcionales estables, tal y como se indicaba, fueron declaradas mediante la Ley 9/2014, de 27 de noviembre, modificada por la Ley 5/2018, de 2 de julio (esta última incorporó un municipio más a las áreas funcionales estables de Burgos (Quintanaortuño) y Aranda de Duero (La Vid y Barrios) y declaró, como nueva área funcional estable, la de “*Benavente y su alfoz*”, integrada por 25 municipios).

Tal y como se muestra en el cuadro anterior, las medidas adoptadas en este ámbito por la Comunidad Autónoma no han obtenido resultados satisfactorios, pues en las 14 áreas funcionales estables declaradas por la Comunidad únicamente se han constituido cinco mancomunidades de interés general urbanas, es decir, la tercera parte de las áreas funcionales estables, y de los 302 municipios que forman parte de dichas áreas, menos de la cuarta parte (el 20,2 %) han pasado a integrarse en alguna de las cinco MIG urbanas.

Todas las MIG urbanas, salvo la de “*Medina del Campo y alfoz*”, figuraban inscritas en el Registro de Entidades Locales del Estado, y únicamente dos (“*León y alfoz*” y “*Valladolid y Alfoz*”), en el Inventario de Entes del Sector Público local (Ministerio de Hacienda). En el Registro de Entidades Locales de Castilla y León aparecen registradas las cinco MIG. No obstante, en este último Registro, no figura anotada la inscripción del municipio de Villaralbo, perteneciente a la MIG urbana de “*Zamora y Alfoz*”.

En el cuadro siguiente se muestra el detalle de las cinco mancomunidades de interés general urbanas declaradas en Castilla y León y los 61 municipios asociados a las mismas. La MIG urbana más extensa, en cuanto a número de miembros, es la

Mancomunidad de Interés General Urbana de "Valladolid y Alfoz", integrada por 25 municipios; en el extremo opuesto, la MIG urbana "Benavente y alfoz", con cinco municipios, es la de menor tamaño.

La gran mayoría de los municipios que forman parte de las cinco MIG urbanas, salvo en tres casos (Chozas de Abajo, Cuadros y Zamora), seguían perteneciendo en 2022 a 26 mancomunidades ordinarias circunstancia que en sí misma no contraviene la normativa. Cabe sin embargo recordar que tanto la nueva Ley de ordenación y servicios de la Comunidad como la normativa básica estatal (LOEPSF y LRSAL) marcan las pautas orientadas a racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia y estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En base a dicha normativa cualquier actuación que afecte a la planta local debe encontrarse precedida de la correspondiente planificación inspirada en una política de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público, debiéndose evitar solapamientos competenciales entre diversas Administraciones.

En ninguno de los procedimientos examinados (cuatro expedientes para la constitución de nuevas MIG urbanas y uno para la transformación de una mancomunidad preexistente en una nueva MIG urbana) han quedado acreditados dichos extremos (posibles concurrencias competenciales entre las nuevas MIG y las mancomunidades ordinarias), y ello pese a que la normativa autonómica que regula este tipo de procedimientos no incluya ninguna previsión orientada a comprobar y acreditar la inexistencia de duplicidad de competencias o funciones, sea con carácter previo a la constitución de una nueva MIG o, una vez constituida la misma mediante las correspondientes prevenciones de supresión de las mancomunidades preexistentes desde el momento en el que las nuevas MIG comienzan a prestar de forma efectiva los servicios que sus municipios asociados les asignen.

La Ley 7/2013 de ordenación y servicios, refiriéndose al concreto ámbito de las nuevas mancomunidades de interés general, es determinante en cuanto a sus objetivos. Así se expresa en su exposición de motivos: *“Estos objetivos se enmarcan dentro de unos principios básicos bien definidos ...reorganizando las actuales mancomunidades y evitando, en todo caso, la creación de nuevas estructuras administrativas”*.

La pertenencia simultánea de municipios asociados a las nuevas MIG urbanas en concurrencia con otras mancomunidades ordinarias preexistentes, afecta sin excepción, a las cinco mancomunidades de interés general urbanas. Esta situación se produce en mayor medida en la Mancomunidad de Interés General Urbana "Valladolid y Alfoz", al ser la más extensa en cuanto a número de municipios. Sus 25 municipios asociados siguen perteneciendo a 11 mancomunidades ordinarias, lo cual da un total de 40 situaciones de esta naturaleza, pues en 11 casos los municipios de esta misma MIG se encuentran integrados en otra mancomunidad; 13 forman parte de otras dos mancomunidades ordinarias, y en un caso, un municipio de esta MIG se encuentra integrado a su vez en tres mancomunidades ordinarias.

Dos mancomunidades ordinarias preexistentes, "*Tierras de Medina*" y "*Vega del Duero*", comparten municipios asociados indistintamente a las Mancomunidades de Interés General Urbanas "*Medina del Campo y alfoz*" y "*Valladolid y Alfoz*"

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

Cuadro 4: Mapa de las Mancomunidades de Interés General Urbanas (MIG) de Castilla y León.

Denominación MIG	Fecha inscripción MIG	Código inscripción MIG (1)	Municipios asociados MIG	MC /código	N.º MC/munic.	Total N.º MC/munic.	N.º MC											
Mancomunidad de Interés General Urbana de "Benavente y alfoz" (5 municipios)	07/05/2021	5490200	Benavente				5490190								1			
			San Cristóbal de Entreviñas	5490070			5490190									2		
			Santa Colomba de las Monjas		5490080		5490190									2		
			Santa Cristina de la Polvorosa		5490080		5490190									2		
			Torre del Valle, La			5490110	5490190									2	9	4
Mancomunidad de Interés General Urbana de "León y alfoz" (9 municipios)	12/05/1995	5240310	Chozas de Abajo												0			
			Cuadros												0			
			León		5240130	5240180										2		
			Mansilla Mayor				5240210									1		
			Onzonilla	5240040		5240180		5240430								3		
			San Andrés del Rabanedo		5240130	5240180										2		
			Sariegos			5240180										1		
			Valverde de la Virgen			5240180		5240430								2		
Villaquilambre		5240130	5240180										2	13	5			
Mancomunidad de Interés General Urbana de Medina del Campo y alfoz" (14 municipios)	No consta	No consta	Campillo, El	5470120											1			
			Fuente el Sol	5470120												1		
			Matapozuelos		5470170	5470180										2		
			Medina del Campo	5470120		5470180										2		
			Moraleja de las Panaderas	5470120		5470180										2		
			Nava del Rey	5470120			5470230									2		
			Nueva Villa de las Torres	5470120												1		
			Pozal de Gallinas	5470120		5470180										2		
Pozaldez	5470120												1					

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

Denominación MIG	Fecha inscripción MIG	Código inscripción MIG (1)	Municipios asociados MIG	MC /código	N.º MC/munic.	Total N.º MC/munic.	N.º MC												
Mancomunidad de Interés General Urbana de Medina del Campo y alfoz" (14 municipios)	No consta	No consta	Rubí de Bracamonte	5470120											1				
			Velascálvaro	5470120												1			
			Ventosa de la Cuesta		5470170		5470230										2		
			Villaverde de Medina	5470120													1		
			Zarza, La		5470170	5470180											2	21	4
Mancomunidad de Interés General Urbana "Valladolid y Alfoz" (25 municipios)	10/03/2020	5470240	Aldeamayor de San Martín	5470020	5470030										2				
			Arroyo de la Encomienda				5470100	5470110								2			
			Boecillo				5470100										1		
			Cabezón de Pisuerga				5470100										1		
			Castronuevo de Esgueva								5470130						1		
			Cigales									5470160					1		
			Ciguñuela					5470110							5470230		2		
			Cistérniga			5470040	5470100										2		
			Fuensaldaña									5470160	5470190				2		
			Geria						5470110								1		
			Laguna de Duero					5470100									1		
			Mucientes									5470160	5470190				2		
			Pedraja de Portillo, La	5470020	5470030										5470210		3		
			Renedo de Esgueva					5470100				5470130					2		
			Robladillo						5470110							5470230	2		
			Santovenia de Pisuerga					5470100									1		
			Simancas					5470100	5470110								2		
			Tudela de Duero				5470040					5470130					2		
Valdestillas								5470120					5470230	2					
Valladolid						5470100								1					

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

Denominación MIG	Fecha inscripción MIG	Código inscripción MIG (1)	Municipios asociados MIG	MC /código	N.º MC/munic.	Total N.º MC/munic.	N.º MC												
Mancomunidad de Interés General Urbana "Valladolid y Alfoz" (25 municipios)	10/03/2020	5470240	Viana de Cega				5470100							5470230	2				
			Villanubla					5470110								1			
			Villanueva de Duero							5470120						5470230	2		
			Wamba							5470110							1		
			Zaratán							5470110							1	40	11
Mancomunidad de Interés General Urbana de "Zamora y Alfoz" (8 municipios)	02/07/2021	5490210	Andavías				5490120								1				
			Arcenillas			5490090										1			
			Corese		5490050												1		
			Moraleja del Vino			5490090											1		
			Valcabado	5490040													1		
			Villalazán			5490090											1		
			Villaralbo			5490090											1		
Zamora														0	7	4			
Totales (2)															90	26			

(1) Tabla de equivalencias del código de inscripción del Registro de Entidades Locales del Ministerio de Política Territorial: 5470120: MC "Tierras de Medina"; 5470170: MC de Municipios "Las Murallas"; 5470180: MC "Tierras del Adaja"; 5470230: MC de Municipios "Vega del Duero"; 5240040: MC "Esla-Bernesga"; 5240130: MC Municipal para la prestación de Servicios Funerarios y de Cementerio en los Municipios de León, San Andrés del Rabanedo y Villaquilambre "SERFUNLE"; 5240180: MC Municipal para el Saneamiento Integral de León y su Alfoz; 5240210: MC "Ribera del Esla"; 5240430: MC de Municipios de León Sur-Oeste; 5470020: Comunidad de Villa y Tierra de Portillo; 5470030: MC "Tierra de Pinares"; 5470040: MC "Pinoduero"; 5470100: MC "Tierras de Valladolid"; 5470110: MC "Torozos"; 5470130: MC "Valle del Esgueva"; 5470160: MC "Bajo Pisuerga"; 5470190: MC "El Portillejo"; 5470210: MC de Municipios "Río Eresma"; 5490040: MC "Norte-Duero"; 5490050: MC "Tierra de Campos-Pan-Lampreana"; 5490090: MC "Tierra del Vino"; 5490120: MC "Tierra del Pan"; 5490070: MC de Servicios "Valle del Esla"; 5490080: MC "Valverde"; 5490110: MC de Servicios "Órbigo-Eria"; 5490190: MC "ETAP Benavente y Los Valles".

(2) Dos mancomunidades ordinarias preexistentes (5470120 "Tierras de Medina" y 5470230 "Vega del Duero"), comparten municipios asociados a las Mancomunidades de Interés General Urbanas "Medina del Campo y alfoz" y "Valladolid y Alfoz". El total de la última columna ha sido ajustado (28-2=26) a dicha circunstancia.

Los casos más extremos de pertenencia múltiple de municipios a varias mancomunidades de la Comunidad, de entre los que ahora figuran asociados a alguna MIG, afectan a dos municipios, Onzonilla (MIG urbana "*León y alfoz*") y La Pedraja de Portillo (MIG urbana "*Valladolid y Alfoz*"), que pertenecen cada uno de ellos -además de a la MIG- a tres mancomunidades ordinarias. El municipio de Onzonilla, forma parte de la Mancomunidad de Municipios de "*León Sur-Oeste*"; de la Mancomunidad "*Esla-Bernesga*" y de la Mancomunidad Municipal para el "*Saneamiento Integral de León y su Alfoz*", las cuales tienen atribuidas, respectivamente, competencias sobre obras y servicios sobre saneamiento integral y depuración de aguas residuales; gestión de residuos sólidos urbanos, promoción de la cultura; protección del medio ambiente urbano; urbanismo, y prestación del servicio de saneamiento integral y depuración de aguas residuales. En el caso del municipio de La Pedraja de Portillo, según el Registro Nacional de Entidades Locales, se encuentra integrado en la Mancomunidad de Municipios "*Río Eresma*", en la Comunidad de "*Villa y Tierra de Portillo*" y en la Mancomunidad "*Arroyo del Pontón*", con competencias sobre mantenimiento de las redes de abastecimiento y gestión del suministro hasta los depósitos reguladores de las respectivas redes municipales y la obtención y explotación de la concesión para aprovechar privativamente las aguas del río Eresma con destino al abastecimiento de agua de cada uno de los municipios mancomunados; la administración y explotación de los productos de su patrimonio, y en el último caso, de sobre suministro de aguas a los municipios mancomunados.

V.4.4.2. Las competencias y funciones de las nuevas mancomunidades de interés general urbanas (MIG)

En cuanto a las competencias de las MIG, la Ley de régimen local de Castilla y León y la LORSERGO, marcan un límite: su ámbito de actuación no puede extenderse a la totalidad de las competencias asignadas a los propios municipios que las integran (Art.29.1 de la LRLCYL y 32.4 de la LORSERGO).

Tal y como se indicaba anteriormente las MIG urbanas deben incluir en sus estatutos las competencias y funciones que se acuerden, de entre las materias previstas en la normativa de régimen local, pudiendo incluir especialmente aquellas que se refieran al abastecimiento de agua, al saneamiento y depuración de aguas residuales, al transporte público intermunicipal de viajeros, y a la seguridad ciudadana, protección civil y extinción de incendios, *u otras que se concreten reglamentariamente*. (Art.42, de la LORSERGO).

Los estatutos de las cinco MIG son generalmente coincidentes en cuanto al tratamiento de sus competencias y funciones, incluso en el numeral del propio artículo que las regula (Artículo 4). En todos los casos se contiene una declaración general ("*1. Esta MIG urbana tiene por objeto la realización en común de determinadas obras y prestación de servicios públicos de competencia municipal.*"), y otra más específica en la que se contiene un listado de servicios precedido del siguiente párrafo: "*Ejercerá las*

competencias y funciones siguientes, sin perjuicio de su efectividad de acuerdo con lo previsto en el apartado 3 de este artículo.”.

El contenido del referido apartado 3 del propio artículo (coincidente en los estatutos de las cinco MIG, es el siguiente: *“La efectividad de estas competencias y funciones, solo se producirá cuando posteriormente exista asignación a la mancomunidad mediante acuerdo formal entre el municipio de mayor población y todos o varios de los municipios interesados sobre su prestación en común y sobre los términos y fórmulas de gestión del mismo, incluida la ponderación de votos.”*

El listado de competencias y funciones que se contiene en el reseñado artículo 4.2 de todas las MIG se presenta en forma de árbol con varios niveles, ajustando su terminología, aunque no se declare de forma expresa, a la clasificación por programas de gastos que se contiene en la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, modificada mediante Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo. De forma puntual, no obstante, alguna MIG (de manera especial MIG *“Medina y alfoz”*) incluye en sus estatutos alguna competencia asociada a grupos de programas inexistentes en la referida Orden.

Dicho listado, en cuanto a sus dos primeros niveles (área de gasto y política de gasto, según la Orden que regula la estructura presupuestaria de las entidades locales) se incluye en el cuadro siguiente con detalle de las áreas y programas de gasto -según la Orden que regula la estructura presupuestaria- a los que se extiende el ámbito competencial de todas y cada una de las cinco MIG urbanas de la Comunidad. En el Anexo X de este Informe se incluyen al máximo nivel de detalle todos los niveles prestacionales (cuatro) aprobados estatutariamente por las MIG.

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

Cuadro 5: Competencias y funciones de las Mancomunidades de Interés General Urbanas (MIG) de Castilla y León. Clasificación por áreas de gasto.

Denominación competencias y funciones (primer y segundo nivel)	MIG "Benavente y alfoz"	MIG "León y alfoz"	MIG "Medina del Campo y alfoz"	MIG "Valladolid y Alfoz"	MIG "Zamora y Alfoz"
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS.	X	X	X	X	X
Seguridad y movilidad ciudadana.	X	X	X	X	X
Vivienda y urbanismo.	X	X	X	X	X
Bienestar comunitario.	X		X	X	X
Medio ambiente.	X	X	X	X	X
ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL.	X	X		X	X
Pensiones.					
Otras prestaciones económicas a favor de empleados.					
Servicios Sociales y promoción social.	X	X		X	X
Fomento del Empleo.					
PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE.	X	X	X	X	X
Sanidad.					
Educación.	X	X	X	X	X
Cultura.	X	X	X	X	X
Deporte.	X	X	X	X	X
ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO.	X	X	X	X	X
Agricultura, Ganadería y Pesca.					
Industria y energía.					
Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas.	X	X	X	X	X
Transporte público.	X	X	X	X	X
Infraestructuras.					
Investigación, desarrollo e innovación.					
Otras actuaciones de carácter económico.					
ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL.					
Órganos de gobierno.					
Servicios de carácter general.					
Administración financiera y tributaria.					
Transferencias a otras Administraciones Públicas.					
DEUDA PÚBLICA.					
Deuda Pública.					

Según dichos datos, de las seis áreas de gasto correspondientes a la clasificación por programas de gasto reguladas en la Orden EHA/3565/2008 sobre la estructura presupuestaria de las entidades locales, el ámbito competencial de las MIG urbanas de la Comunidad se extiende a la gran mayoría de ellas, quedando únicamente excluidos las competencias inherentes las áreas de actuaciones de carácter general y a la de deuda pública. La exclusión de las competencias y funciones asociadas a estas dos últimas áreas, sobre todo a la primera (actuaciones de carácter general) no conlleva necesariamente, la imposibilidad de desarrollar las funciones que resultan necesarias para el funcionamiento ordinario de la MIG, como pueden ser, las correspondientes a las políticas de gasto relacionadas con los órganos de gobierno, servicios de carácter general, y las de administración financiera y tributaria, y los gastos en los que por tales actuaciones se incurra, gastos estos últimos de singular importancia para el funcionamiento de cualquier entidad, y a los cuales -como no podía ser de otra manera- se refiere el Reglamento de organización y funcionamiento de las MIG (Art.32.2: “a) Se diferenciará entre gastos generales de funcionamiento de la mancomunidad y gastos sectoriales correspondientes a cada una de las competencias y funciones prestados. b) Los gastos generales de funcionamiento de la mancomunidad no imputables a ninguna de las competencias y funciones concretos que preste, se sufragarán por los municipios asociados en la proporción que establezcan los estatutos...”). En esta misma línea, todos los estatutos de las MIG regulan la distribución de las aportaciones municipales, diferenciando las cuotas para atender los gastos generales, de aquellas otras orientadas a financiar los gastos sectoriales.

En el cuadro siguiente se desglosan, hasta el primer nivel de detalle (Programa), las competencias y funciones asignadas a las cinco MIG urbanas según sus estatutos:

Cuadro 6: Competencias y funciones de las Mancomunidades de Interés General Urbanas (MIG) de Castilla y León. Clasificación por programas de gasto.

Grupo de programa	Programa	MIG Benavente y alfoz	MIG León y alfoz	MIG Medina del Campo y alfoz	MIG Valladolid y Alfoz	MIG de Zamora y Alfoz	TOTALES
Ordenación del tráfico y del estacionamiento	1. Policía Municipal.					X	1
	2. Grúa municipal.	X	X		X	X	4
	3. Depósito de retirada de vehículos.	X	X		X	X	4
	4. Préstamo de elementos de movilidad.	X	X		X	X	4
	Subtotal	3	3	0	3	4	13
Protección civil	1. Planes locales.	X	X	X	X	X	5
	2. Apoyo a asociaciones y a federaciones.	X		X	X	X	4
	Subtotal	2	1	2	2	2	9

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

Grupo de programa	Programa	MIG Benavente y alfoz	MIG León y alfoz	MIG Medina del Campo y alfoz	MIG Valladolid y Alfoz	MIG de Zamora y Alfoz	TOTALES
Servicio de prevención y extinción de incendios	1. Bomberos.	X	X		X	X	4
	2. Establecimiento de sistemas de prevención y extinción de incendios (captaciones, bocas de agua, etc...).	X	X		X	X	4
	Subtotal	2	2	0	2	2	8
Vías públicas	1. Infraestructuras ciclables (Carril bici).	X	X	X	X	X	5
	2. Caminos rurales.	X					1
	3. Vías públicas.		X				1
	4. Arquitecto mancomunado.			X			1
	Subtotal	2	2	2	1	1	8
Alcantarillado	1. Colector-emisario.	X			X	X	3
	2. EDAR depuradora urbana.	X		X	X	X	4
	3. Solicitudes de vertidos.	X		X	X	X	4
	Subtotal	3	0	2	3	3	11
Abastecimiento de agua potable	1. Red de distribución.	X			X	X	3
	Subtotal	1	0	0	1	1	3
Cementerio y servicios funerarios	1. Nuevos tanatorios y velatorios.	X			X	X	3
	Subtotal	1	0	0	1	1	3
Limpieza	1. Limpieza viaria.	X	X		X		3
	2. Tratamiento de residuos.	X			X		2
	3. Recogida de residuos.	X			X		2
	Subtotal	3	1	0	3	0	7
Parques y jardines	1. Parques periurbanos y masas forestales.	X	X	X	X	X	5
	2. Corredores verdes.	X	X	X	X	X	5
	3. Ejes fluviales.	X	X	X	X	X	5
	4. Aguas subterráneas			X			1
	Subtotal	3	3	4	3	3	16

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

Grupo de programa	Programa	MIG Benavente y alfoz	MIG León y alfoz	MIG Medina del Campo y alfoz	MIG Valladolid y Alfoz	MIG de Zamora y Alfoz	TOTALES
Asistencia social primaria	1. Nuevas ludotecas y centros infantiles de ocio.	X	X		X	X	4
	2. Huertos sociales.	X	X		X	X	4
	Subtotal	2	2	0	2	2	8
Actuaciones en materia de violencia de género		X					1
	Subtotal	1	0	0	0	0	1
Educación de adultos		X	X	X	X	X	5
	Subtotal	1	1	1	1	1	5
UNED				X			1
	Subtotal	0	0	1	0	0	1
Escuela de Idiomas				X			1
	Subtotal	0	0	1	0	0	1
Aula Mentor				X			1
	Subtotal	0	0	1	0	0	1
Universidad de la Experiencia				X			1
	Subtotal	0	0	1	0	0	1
Cursos de formación para adultos				X			1
	Subtotal	0	0	1	0	0	1
Promoción cultural	1. Promoción cultural mancomunada.	X	X	X	X	X	5
	2. Fiesta de hermandad de la mancomunidad.	X	X	X	X	X	5
	3. Auditorio Municipal			X			1
	4. Escuelas Municipales (danza, teatro, música)			X			1
	Subtotal	2	2	4	2	2	12
Organización de eventos deportivos		X	X	X	X	X	5
	Subtotal	1	1	1	1	1	5
Promoción deportiva mancomunada		X	X	X	X	X	5
	Subtotal	1	1	1	1	1	5

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

Grupo de programa	Programa	MIG Benavente y alfoz	MIG León y alfoz	MIG Medina del Campo y alfoz	MIG Valladolid y Alfoz	MIG de Zamora y Alfoz	TOTALES
Instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre		X	X		X		3
	Subtotal	1	1	0	1	0	3
Escuelas deportivas				X			1
	Subtotal	0	0	1	0	0	1
Ligas mancomunadas y equipos de la MIG				X			1
	Subtotal	0	0	1	0	0	1
Comercio	1. Ferias comerciales mancomunadas.	X	X	X	X	X	5
	2. Espacios en todas las ferias en aras a la promoción de los municipios de la MIG			X			1
	3. Plan comercial mancomunado			X			1
	4. Campañas de promoción de comercio			X			1
	Subtotal	1	1	4	1	1	8
Turismo	1. Oficinas de turismo mancomunadas.	X	X		X	X	4
	2. Promoción turística mancomunada.	X	X	X	X	X	5
	Subtotal	2	2	1	2	2	9
Polígonos industriales		X		X	X		3
	Subtotal	1	0	1	1	0	3
Áreas de desarrollo económico		X		X	X		3
	Subtotal	1	0	1	1	0	3
Planes de empleo		X		X	X		3
	Subtotal	1	0	1	1	0	3
Programas sobre suelo rústico		X		X	X		3
	Subtotal	1	0	1	1	0	3
Agente desarrollo Comarcal				X			1
	Subtotal	0	0	1	0	0	1

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

Grupo de programa	Programa	MIG Benavente y alfoz	MIG León y alfoz	MIG Medina del Campo y alfoz	MIG Valladolid y Alfoz	MIG de Zamora y Alfoz	TOTALES
Mercado de ganados				X			1
	Subtotal	0	0	1	0	0	1
Transporte público de viajeros	1. Rutas de transporte intermunicipal regular.	X			X	X	3
	2. Servicios complementarios de transporte intermunicipal regular.	X			X	X	3
	3. Taxis en zona de prestación conjunta.	X	X	X	X	X	5
	Subtotal	3	1	1	3	3	11
Acuerdos marco de homologación de servicios		X			X		2
	Subtotal	1	0	0	1	0	2
Fomento e implantación de energías renovables				X			1
	Subtotal	0	0	1	0	0	1
TOTALES		40	24	37	38	30	169

En algún caso los niveles de asignación se realizan a nivel de grupo de programa (segundo nivel) directamente, los cuales, no siempre coinciden con los definidos en la Orden EHA/3565/2008 que regula la estructura presupuestaria de las entidades locales.

Según dichos datos las cinco MIG urbanas tienen asignadas un total de 169 competencias y funciones, correspondiendo a las MIG de “Benavente y alfoz”, “Valladolid y alfoz” y “Medina del Campo y alfoz”, el mayor número de funciones (40, 38 y 37 funciones, respectivamente).

Las funciones relacionadas con parques y jardines es la que mayor número de asignación competencial a las MIG urbanas acumula (16), seguidas de las competencias sobre ordenación del tráfico y del estacionamiento (13), promoción cultural (12), alcantarillado (11) y transporte público de viajeros (11).

Las funciones de primer nivel (programa) que recogen los estatutos de las MIG respecto a los ámbitos competenciales anteriormente señalados (grupo de programa) no siempre forman parte del listado de servicios obligatorios a prestar por los municipios

(Art. 26.1 de la LRBRL) ni de forma clara de las materias enunciadas en el artículo 25.2 de la ley básica estatal, circunstancia que tanto para este tipo de funciones como en general para las restantes que aparecen asignadas a las MIG resultará preciso valorar en cada caso a la luz de lo establecido en la propia Ley 7/1985, que concretamente en su artículo 25.3, determina lo siguiente: “ *Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.*” Dicha previsión es reiterada por la propia LORSERGO en sus artículos 18 y 19.

El régimen legal de atribución de competencias a los municipios ya ha sido abordado en epígrafes anteriores de este Informe. Se hace remisión en todos sus extremos a lo allí expuesto en cuanto resulte contextualmente extrapolable a las competencias que en origen pueden ejercer o no los municipios, en cuanto condición necesaria de carácter legal para que dichas competencias puedan ser asignadas por los mismos a las mancomunidades de las que pasen a formar parte, sean o no, de interés general. Se reitera en tal sentido, la línea matriz que de forma indubitada ha venido a reforzar la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, la cual establece que las competencias de las mancomunidades de municipios estarán orientadas exclusivamente a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios enumerados en los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, ajustando sus estatutos a dicha previsión, pues de no ser así, incurrirían en causa de disolución (Disposición transitoria undécima, LRSAL).

Se ha realizado un análisis de las competencias que según sus estatutos y la información que consta en los Registros de entidades locales (estatal y autonómico), se encuentran atribuidas a las mancomunidades ordinarias en las que se encuentran enclavados alguno de los municipios integrados asimismo en alguna de las MIG urbanas de la Comunidad.

En el cuadro siguiente se insertan los servicios que según la información del Registro de Entidades Locales Nacional (Mº Política Territorial) se encuentran atribuidos a las mancomunidades ordinarias (27 de julio de 2022).

Según dicha información, la naturaleza de las prestaciones que desarrollan las mancomunidades ordinarias no difiere, a grandes rasgos, del listado competencial de las MIG urbanas. Se trata de típicas actividades o servicios de la competencia municipal que por sus características se prestan a estas fórmulas de gestión asociativa (alcantarillado, abastecimiento de agua potable, limpieza [limpieza viaria, tratamiento de residuos y recogida de residuos]...). Cuestión distinta, es la posible pertenencia de un mismo municipio a dos mancomunidades -MIG y ordinaria- en las que pudiera plantearse alguna duplicidad competencial.

La coexistencia de mancomunidades de ambas tipologías (MIG y ordinarias), que desarrollen las mismas competencias en una misma área territorial puede dar lugar a ineficiencias. La LORSERGO formuló una nueva ordenación de las mancomunidades que al encontrarse inconclusa no despliega sus efectos en la forma que el legislador autonómico pretendía. La falta de aprobación del mapa de las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rurales impide la constitución de MIG rurales, circunstancia que puede representar un condicionamiento para la reorganización de las actuales mancomunidades ordinarias, dado que en las mismas, se integran tanto municipios enclavados en las MIG urbanas como aquellos otros, que o bien no les ha resultado posible asociarse a las MIG urbanas al no pertenecer al correspondiente área funcional estable o, en otros casos, por voluntad propia de no hacerlo. La incorporación a una mancomunidad constituye, por definición, una iniciativa municipal de carácter voluntario (Art.44 de la LRBRL y art.32.2 de la LORSERGO).

Cabe subrayar los planteamientos y criterios que el propio legislador autonómico asume en el desarrollo reglamentario de la LORSERGO respecto a las características nítidas que deben presentar las MIG:

a) fomentan fórmulas de gobierno y gestión de los servicios locales basadas en economías de escala y en la optimización de los recursos municipales, apoyando así la consecución de los principios de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera local,

b) tratan de reorganizar las actuales mancomunidades, estableciendo la posibilidad de llegar a constituir mancomunidades de interés general sirviendo de base las actuales a través de unos procesos transitorios o graduales,

c) evitan, en todo caso, la creación de una nueva estructura administrativa, racionalizando la estructura organizativa de la Administración Local, ya que los órganos de gobierno son los mismos que los de las preexistentes mancomunidades.

Tratándose de un reglamento ejecutivo, el propio Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Mancomunidades de Interés General dictado por la administración autonómica, debería haber completado, desarrollado y pormenorizado, en cuanto a la regulación de las competencias de las MIG, lo establecido en la ley de la que trae causa (LORSERGO). Tal y como se indicaba en párrafos anteriores de este Informe, el propio Reglamento aplaza a su vez, a otro posterior desarrollo reglamentario (que no se ha aprobado), la regulación de esta materia.

Cuadro 7: Servicios asignados a las mancomunidades ordinarias de las que forman parte, de forma simultánea, municipios asociados en mancomunidades de interés general urbanas (MIG).

MIG urbanas	Denominación	Servicio 1	Servicio 2	Servicio 3	Servicio 4	Servicio 5	Servicio 6	Servicio 7	Servicio 8	Servicio 9	Servicio 10	Servicio 11	Servicio 12	Servicio 13	Servicio 14	Servicio 15
Mancomunidad de Interés General Urbana de "Benavente y alfoz"	Mancomunidad de Servicios "Valle del Esla"	Acceso a los núcleos de población.	Recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos.	Reparación, conservación y mejora de caminos rurales.												
	Mancomunidad "Valverde"	Establecimiento, desarrollo y gestión del servicio de recogida domiciliar de residuos sólidos urbanos.	Limpieza de parcelas agrícolas y forestales	Mantenimiento de la red de saneamiento	Servicios de maquinaria											
	Mancomunidad de Servicios "Órbigo-Eria"	Establecimiento, puesta en funcionamiento, desarrollo y gestión del servicio de recogida domiciliar de residuos sólidos urbanos conjunto a los municipios mancomunados, tanto en lo referente al transporte de los mismos al vertedero que se establezca, como a la instalación de contenedores y al resto de instalaciones complementarias vinculadas directamente con dicho servicio.														
	Mancomunidad "ETAP Benavente y Los Valles"	Abastecimiento de agua.														

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

MIG urbanas	Denominación	Servicio 1	Servicio 2	Servicio 3	Servicio 4	Servicio 5	Servicio 6	Servicio 7	Servicio 8	Servicio 9	Servicio 10	Servicio 11	Servicio 12	Servicio 13	Servicio 14	Servicio 15	
Mancomunidad de Interés General Urbana de "León y alfoz"	Mancomunidad "Esla-Bernesga"	Gestión de residuos sólidos urbanos.	Promoción de la cultura.	Protección del medio ambiente urbano.	Urbanismo.												
	Mancomunidad Municipal para la prestación de Servicios Funerarios y de Cementerio en los Municipios de León, San Andrés del Rabanedo y Villaquilambre "SERFUNLE"	Prestación y gestión de servicios funerarios y de cementerio.															
	Mancomunidad Municipal para el Saneamiento Integral de León y su Alfoz	Prestación del servicio de saneamiento integral y depuración de aguas residuales.															
	Mancomunidad "Ribera del Esla"	Recogida y tratamiento de residuos sólidos.															
	Mancomunidad de Municipios de León Sur-Oeste	Saneamiento integral y depuración de aguas residuales.															
Mancomunidad de Interés General Urbana de "Medina del Campo y alfoz"	Mancomunidad "Tierras de Medina"	Asistencia social.	Promoción de recursos y turismo.	Protección y promoción del patrimonio cultural.	Recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos.	Saneamiento integral y medio ambiente.	Servicios técnicos de mantenimiento.										
	Mancomunidad de Municipios "Las Murallas"	Limpieza viaria de calles y plazas públicas.	Mantenimiento y conservación de caminos rurales.	Recogida de basuras y mantenimiento de vertedero.													
	Mancomunidad "Tierras del Adaja"	Explotación de la concesión de aguas del río Adaja para su destino al servicio de abastecimiento de agua de los municipios mancomunados	Mantenimiento de todas las redes de abastecimiento y gestión del suministro hasta los depósitos reguladores de las respectivas redes municipales.														

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

MIG urbanas	Denominación	Servicio 1	Servicio 2	Servicio 3	Servicio 4	Servicio 5	Servicio 6	Servicio 7	Servicio 8	Servicio 9	Servicio 10	Servicio 11	Servicio 12	Servicio 13	Servicio 14	Servicio 15	
Mancomunidad de Interés General Urbana de "Medina del Campo y alfoz"	Mancomunidad de Municipios "Vega del Duero"	Abastecimiento de agua.															
Mancomunidad de Interés General Urbana "Valladolid y Alfoz"	Comunidad de Villa y Tierra de Portillo	Administración y explotación de los productos de su patrimonio.															
	Mancomunidad "Tierra de Pinares"	Recogida de residuos sólidos y su posterior tratamiento.	Servicios sociales y de promoción y reinserción social.														
	Mancomunidad "Pinoduro"	Gestión de residuos sólidos urbanos.	Limpieza viaria.														
	Mancomunidad "Tiemras de Valladolid"	Recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos.	Servicio de transporte urbano de viajeros.														
	Mancomunidad "Torozos"	Actividades e instalaciones culturales y deportivas.	Conservación de caminos y vías rurales.	Limpieza de redes de alcantarillado.	Limpieza viaria.	Mantenimiento de alumbrado público e instalaciones eléctricas municipales.	Ocupación del tiempo libre y turismo.	Parques y jardines.	Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la admón educativa en la creación, construcción y sostenimiento de centros docentes públicos.	Patrimonio histórico-artístico.	Protección civil y prevención y extinción de incendios.	Protección del medio ambiente.	Recogida, transporte y tratamiento de residuos sólidos urbanos.	Servicio de desarrollo local (servicios de acción social y programas de empleo, formación ocup. y prof.).	T. Edad.	Transporte público de viajeros.	
	Mancomunidad "Tiemras de Medina"	Asistencia social.	Promoción de recursos y turismo.	Protección y promoción del patrimonio cultural.	Recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos.	Saneamiento integral y medio ambiente.	Servicios técnicos de mantenimiento.										
	Mancomunidad "Valle del Esgueva"	Abastecimiento de agua.	Limpieza y conservación de vías públicas.	Mantenimiento de alumbrado público.	Promoción del turismo y del patrimonio cultural.	Recogida y tratamiento de residuos sólidos.											
	Mancomunidad "Bajo Pisuerga"	Gestión y mantenimiento de alumbrado público.	Limpieza viaria.	Recogida de residuos sólidos urbanos.	Servicios de información y promoción turística.												
Mancomunidad "El Portillejo"	Implantación y gestión del servicio de abastecimiento de agua.																

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

MIG urbanas	Denominación	Servicio 1	Servicio 2	Servicio 3	Servicio 4	Servicio 5	Servicio 6	Servicio 7	Servicio 8	Servicio 9	Servicio 10	Servicio 11	Servicio 12	Servicio 13	Servicio 14	Servicio 15
Mancomunidad de Interés General Urbana "Valladolid y Alfoz"	Mancomunidad de Municipios "Río Eresma"	Mantenimiento de las redes de abastecimiento y gestión del suministro hasta los depósitos reguladores de las respectivas redes municipales.	Obtención y explotación de la concesión para aprovechar privativamente las aguas del río Eresma con destino al abastecimiento de agua de cada uno de los municipios mancomunados.													
	Mancomunidad de Municipios "Vega del Duero"	Abastecimiento de agua.														
Mancomunidad de Interés General Urbana de "Zamora y Alfoz"	Mancomunidad "Norte-Duero"	Recogida y tratamiento de residuos sólidos.	Reparación y mantenimiento de caminos e infraestructuras rurales.													
	Mancomunidad "Tierra de Campos-Pan-Lampreana"	Recogida domiciliaria y tratamiento de residuos sólidos.														
	Mancomunidad "Tierra del Vino"	Conservación de caminos y vías rurales.	Informes técnicos y jurídicos de licencias urbanísticas.	Limpieza de vías públicas urbanas.	Recogida, transporte, vertido y tratamiento de residuos sólidos urbanos.	Servicios de información y promoción turística y cultural.										
	Mancomunidad "Tierra del Pan"	Arreglo de caminos de titularidad municipal, mediante el empleo de medios mecánicos realizados con las máquinas retroexcavadoras de la Mancomunidad.	Limpieza mecánica con la barredora de la Mancomunidad de las vías públicas municipales.	Recogida de residuos sólidos urbanos y su transporte a plantas de transferencia y/o tratamiento.												

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

Cuadro 8: Duplicidad de competencias y funciones entre las mancomunidades ordinarias y las mancomunidades de interés general urbanas (MIG).

Grupo de programa	Programa	MIG				MIG					MIG ⁽¹⁾				TOTALES
		"Benavente y alfoz"				"León y alfoz"					"Medina del Campo y alfoz"				
		"Valle del Esla"	"Valverde"	"Órbigo-Eria"	"ETAP Benavente y Los Valles"	"Esla-Bernesga"	"SERFUNLE"	"Saneamiento Integral de León y su Alfoz"	"Ribera del Esla"	León Sur-Oeste	"Tierras de Medina"	"Las Murallas"	"Tierras del Adaja"	"Vega del Duero"	
Vías públicas	2. Caminos rurales.	Duplic.										Duplic.			2
	3. Vías públicas.	Parc.dup.													1
Alcantarillado	1. Colector-emisario.							Duplic.		Duplic.					2
	2. EDAR depuradora urbana.		Parc.dup.					Duplic.		Duplic.					3
	3. Solicitudes de vertidos.							Duplic.		Duplic.					2
Abastecimiento de agua potable	1. Red de distribución.				Duplic.								Duplic.	Duplic.	3
Limpieza	1. Limpieza viaria.											Duplic.			1
	2. Tratamiento de residuos.	Duplic.	Duplic.	Duplic.		Duplic.			Duplic.		Duplic.	Duplic.			7
	3. Recogida de residuos.	Duplic.	Duplic.	Duplic.		Duplic.			Duplic.		Duplic.	Duplic.			7
Parques y jardines	1. Parques periurbanos y masas forestales.														0
Promoción cultural	1. Promoción cultural mancomunada.					Duplic.						Parc.dup.			2
Turismo	1. Oficinas de turismo mancomunadas.														0
	2. Promoción turística mancomunada.										Duplic.				1
Totales		4	3	2	1	3	0	3	2	3	4	4	1	1	31

Duplic.= Duplicado

Parc.dup.= Parcialmente duplicado.

Cuadro 9: Duplicidad de competencias y funciones entre las mancomunidades ordinarias y las mancomunidades de interés general urbanas (MIG).

Grupo de programa	Programa	MIG ⁽¹⁾ "Valladolid y Alfoz"											TOTALES
		Com. de Villa y Tierra de Portillo	"Tierra de Pinares"	"Pinoduro"	"Tierras de Valladolid"	"Torozos"	"Tierras de Medina"	"Valle del Esgueva"	"Bajo Pisuerga"	"El Portillejo"	"Río Eresma"	"Vega del Duero"	
Servicio de prevención y extinción de incendios	1. Bomberos.					Duplic.							1
	2. Establecimiento de sistemas de prevención y extinción de incendios (captaciones, bocas de agua, etc...).					Duplic.							1
Vías públicas	3. Vías públicas.							Similar					1
Abastecimiento de agua potable	1. Red de distribución.							Duplic.		Duplic.	Duplic.	Duplic.	4
Limpieza	1. Limpieza viaria.			Duplic.		Duplic.		Duplic.	Duplic.				4
	2. Tratamiento de residuos.		Duplic.	Duplic.	Duplic.	Duplic.	Duplic.	Duplic.					6
	3. Recogida de residuos.		Duplic.	Duplic.	Duplic.	Duplic.	Duplic.	Duplic.	Duplic.				7
Parques y jardines	1. Parques periurbanos y masas forestales.					Parc.dup.							1
Cursos de formación para adultos						Similar							1
Promoción cultural	1. Promoción cultural mancomunada.					Parc.dup.	Parc.dup.	Parc.dup.					3
Promoción deportiva mancomunada						Parc.dup.							1
Instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre						Duplic.							1
Turismo	1. Oficinas de turismo mancomunadas.								Duplic.				1
	2. Promoción turística mancomunada.					Similar	Duplic.	Duplic.	Duplic.				4
Áreas de desarrollo económico						Parc.dup.							1
Transporte público de viajeros	1. Rutas de transporte intermunicipal regular.				Parc.dup.	Parc.dup.							2
Acuerdos marco de homologación de servicios						Parc.dup.		Parc.dup.	Parc.dup.				3
Totales		0	2	3	3	14	4	8	5	1	1	1	42

Duplic.= Duplicado

Parc.dup.= Parcialmente duplicado.

Cuadro 10: Duplicidad de competencias y funciones entre las mancomunidades ordinarias (MC) y las mancomunidades de interés general urbanas (MIG).

Grupo de programa	Programa	MIG "Zamora y Alfoz"				TOTALES
		"Tierra del Pan"	"Tierra del Vino"	"Tierra de Campos-Pan-Lampreana"	"Norte-Duero"	
Vías públicas	2. Caminos rurales.	Duplic.	Duplic.		Duplic.	3
Limpieza	1. Limpieza viaria.	Duplic.	Duplic.			2
	2. Tratamiento de residuos.	Duplic.	Duplic.	Duplic.	Duplic.	4
	3. Recogida de residuos.	Duplic.	Duplic.	Duplic.	Duplic.	4
Promoción cultural	1. Promoción cultural mancomunada.		Duplic.			1
Turismo	1. Oficinas de turismo mancomunadas.		Duplic.			1
	2. Promoción turística mancomunada.		Duplic.			1
Totales		4	7	2	3	16

Duplic.= Duplicado/
 Parc.dup.= Parcialmente duplicado.

En los tres cuadros anteriores se muestran los resultados numéricos obtenidos una vez sometidas a análisis de contraste las competencias, funciones, fines y servicios que tienen asignadas las MIG y las mancomunidades ordinarias, distribuidas en este último caso, según municipios asociados a cada MIG. La concurrencia competencial, en diferentes grados (duplicada, parcialmente duplicada y similar), se aprecia en 89 actividades y servicios, todo ello, en base al contenido de los estatutos de las cinco MIG urbanas (competencias y funciones) y de las 26 mancomunidades ordinarias (fines).

Casi la mitad de la concurrencia competencial (42 competencias) se concentra en las 11 mancomunidades subyacentes de la MIG urbana de "Valladolid y Alfoz", seguida de las funciones que desarrollan las cuatro mancomunidades con incidencia en las MIG urbana "Zamora y Alfoz" (16), distribuyéndose las 31 funciones restantes, casi a partes iguales entre las MIG urbanas de "Benavente y alfoz", "León y alfoz" y "Medina del Campo y alfoz".

Los servicios de tratamiento y recogida de residuos son los que mayor grado de duplicidad presentan, 17 y 18 casos, respectivamente. El servicio de abastecimiento de agua potable con que lo tienen asumido siete mancomunidades ordinarias constituye la

tercera competencia que prestan las mancomunidades ordinarias (7) y que a su vez es asumido por tres de las MIG urbanas, aunque también la promoción turística mancomunada (actividad no comprendida entre las que figuran enunciadas en los artículos 25 y 26 de la LRBRL) constituye otra de las actividades más significativas asignadas a las MIG que ya figuraban entre los fines de seis mancomunidades ordinarias, al igual que los caminos rurales, en este caso asumido por cinco mancomunidades ordinarias.

Dichos análisis se han visto condicionados por la diferente terminología utilizada en la definición o descripción de las competencias, servicios, fines o funciones objeto de examen, lo cual, a veces ha exigido un esfuerzo interpretativo para salvar dicho inconveniente y presentar unos resultados lo más próximos a la realidad que a la vez puedan contribuir a depurar este tipo de situaciones, antes de acometerse, la efectiva asignación de competencias por parte de los municipios asociados a cada una de las MIG urbanas conforme a lo previsto en sus estatutos, con el significado y alcance que establecen la LORSERGO y el ROFMIG.

En este sentido cabe destacar que la LORSERGO dibuja en su artículo 45.1 un sistema diferido en cuanto al ejercicio *efectivo* de las competencias y funciones atribuidas a las MIG urbanas: *“Definido el ámbito de la mancomunidad de interés general urbana en sus estatutos, y alcanzado el consenso entre el municipio con mayor población y todos o varios de los municipios interesados sobre la efectiva prestación en común de un servicio por la mancomunidad, y sobre los términos y fórmulas de gestión, dichos municipios acordarán la asignación de la correspondiente competencia o función.”*

El artículo 16 del ROFMIG, que concreta el contenido mínimo que deben recoger los estatutos de las MIG, debiendo incorporar las materias, competencias y funciones, que asuman las nuevas entidades asociativas por atribución de los municipios mancomunados. Los cinco estatutos de las MIG urbanas tras disponer que ejercerán las competencias y funciones que se enuncian para cada MIG ya descritas y analizadas en párrafos anteriores de este Informe, introduce un importante matiz en su artículo 4.2: *“...sin perjuicio de su efectividad de acuerdo con lo previsto en el apartado 3 de este artículo”*). Y en el citado artículo 4.3, cuyo tenor resulta literalmente coincidente en todos los estatutos de las MIG, se establece la siguiente precisión: *“La efectividad de estas competencias y funciones, solo se producirá cuando posteriormente exista asignación a la mancomunidad mediante acuerdo formal entre el municipio de mayor población y todos o varios de los municipios interesados sobre su prestación en común y sobre los términos y fórmulas de gestión del mismo, incluida la ponderación de votos.”*

El Consejo de Cuentas en la solicitud de información dirigida en fecha 16 de marzo de 2022 a las cinco MIG urbanas, entre otra documentación se las requirió para que aportasen la siguiente: *“Copia de los acuerdos adoptados sobre la efectividad de las competencias y funciones atribuidas a la mancomunidad de interés general de acuerdo con las previsiones contenidas en el artículo 4.3 de sus estatutos.”*

En respuesta a dicha petición las MIG urbanas de “Benavente y su alfoz”, “León y su alfoz”, “Valladolid y su Alfoz” y la de “Zamora y su Alfoz”, informaron que dichas mancomunidades no habían adoptado los referidos acuerdos previstos en el artículo 4.3 de sus estatutos. La MIG de “Medina del Campo y su alfoz”, no dio respuesta al citado requerimiento, pese a que tal y como se indicaba anteriormente, le fue reiterado en fecha posterior.

La incidencia que en cada uno de los casos examinados presenta el ámbito competencial de las mancomunidades ordinarias preexistentes respecto al que se asigna a las nuevas MIG urbanas debe incorporar las correspondientes variables demográficas y económicas que seguidamente se señalan.

En el cuadro siguiente se insertan, para cada una de las cinco MIG urbanas, las mancomunidades ordinarias (MC) que integran algunos municipios pertenecientes a las primeras. Se desglosan en estas últimas, de entre el total de sus municipios de la mancomunidad ordinaria (N.º mun.MC), el número de los que aparecen integrados en la MIG (N.º mun.MIG) y su población (Pob. Mun/MIG), lo cual permitirá calcular el porcentaje que respecto a la población total de cada mancomunidad ordinaria (Pob.MC), representa el número de habitantes de los municipios que a su vez pertenecen a la MIG (% Pob.Mun (MIG)/ MC).

Cuadro 11: Datos poblacionales de las mancomunidades ordinarias (MC) con municipios integrados en las mancomunidades de interés general urbanas (MIG).

MIG urbana denominación (municipios asociados)	MC denominación (1)	N.º mun.MC	N.º mun.MIG	Pob. mun/MIG	Pob.MC	Porc. Pob.mun MIG/ MC
"Benavente y Alfoz " (Benavente, San Cristóbal de Entreviñas, Santa Colomba de las Monjas, Santa Cristina de la Polvorosa, Torre del Valle, La)	"Valle del Esla"	6	1	1.369	3.312	41,3
	"Valverde"	14	2	1.624	3.748	43,3
	"Órbigo-Ería"	13	1	148	3.015	4,9
	"ETAP Benavente y Los Valles"	30	5	20.632	29.888	69,0
"León y Alfoz" (Chozas de Abajo, Cuadros, León, Mansilla Mayor, Onzonilla, San Andrés del Rabanedo, Sariegos, Valverde de la Virgen, Villaquilambre)	"Esla-Bernesga"	7	1	1.832	9.846	18,6
	"SERFUNLE"	3	3	173.261	225.758	76,7
	"Saneamiento Integral de León y su Alfoz"	6	6	187.554	258.544	72,5
	"Ribera del Esla"	5	1	337	6.024	5,6
	"León Sur-Oeste"	4	2	9.209	24.254	38,0

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

MIG urbana denominación (municipios asociados)	MC denominación (1)	N.º mun.MC	N.º mun.MIG	Pob. mun/MIG	Pob.MC	Porc. Pob.mun MIG/ MC
<i>"Medina del Campo y Alfoz"</i> (Campillo, El, Fuente el Sol, Matapozuelos, Medina del Campo, Moraleja de las Panaderas, Nava del Rey, Nueva Villa de las Torres, Pozal de Gallinas, Pozaldez, Rubí de Bracamonte, Velascálvaro, Ventosa de la Cuesta, Villaverde de Medina, Zarza, La)	"Tierras de Medina"	31	11	25.000	35.625	70,2
	"Las Murallas"	11	3	1.239	5.318	23,3
	"Tierras del Adaja"	10	5	22.149	27.203	81,4
	"Vega del Duero"	17	2	2.071	5.170	40,1
<i>"Valladolid y Alfoz"</i> (Aldeamayor de San Martín, Arroyo de la Encomienda, Boecillo, Cabezón de Pisuerga, Castronuevo de Esgueva, Cigales, Ciguñuela, Cistérniga, Fuensaldaña, Geria, Laguna de Duero, Mucientes, Pedraja de Portillo, La, Renedo de Esgueva, Robladillo, Santovenia de Pisuerga, Simancas, Tudela de Duero, Valdestillas, Valladolid, Viana de Cega, Villanubla, Villanueva de Duero, Wamba, Zarátán)	"Comunidad de Villa y Tierra de Portillo"	6	2	6.760	9.974	67,8
	"Tierra de Pinares"	8	2	6.760	13.884	48,7
	"Pinoduro"	11	2	17.636	22.802	77,3
	"Tierras de Valladolid"	10	10	374.368	375.241	99,8
	"Torozos"	17	8	36.086	37.801	95,5
	"Tierras de Medina"	31	2	2.821	35.625	7,9
	"Valle del Esgueva"	21	3	12.804	20.981	61,0
	"Bajo Pisuerga"	9	3	7.935	9.583	82,8
	"El Portillejo"	2	2	2.607	2.607	100,0
	"Río Eresma"	31	1	1.126	26.051	4,3
	"Vega del Duero"	17	5	5.345	20.677	25,8
<i>"Zamora y Alfoz"</i> (Andavías, Arcenillas, Coreses, Moraleja del Vino, Valcabado, Villalazán, Villaralbo, Zamora)	"Norte-Duero"	22	1	404	5.811	7,0
	"Tierra de Campos-Pan-Lampreana"	24	1	1.044	7.102	14,7
	"Tierra del Vino"	26	4	4.230	13.346	31,7
	"Tierra del Pan"	11	1	452	3.661	12,3
Totales		403	90	926.803	1.242.851	74,6

(1) Las mancomunidades ordinarias (MC) "Tierras de Medina" y "Vega del Duero", comparten municipios asociados en las Mancomunidades de Interés General Urbanas "Medina del Campo y alfoz" y "Valladolid y Alfoz".

Según dichos datos, un elevado porcentaje de la población de los municipios pertenecientes a las mancomunidades de municipios (MC) "*El Portillejo*" (100 %), "*Tierras de Valladolid*" (99,8 %) y "*Torozos*" (95,5 %), que se encuentran a su vez asociados en la MIG Urbana de "*Valladolid y su Alfoz*", se encontraría afectada por el ámbito funcional de esta última. En otros casos, en el extremo opuesto, se sitúan, aquellos municipios que ejercen, demográficamente, escaso peso en la MC en la que se encuentran integrados ("*Río Eresma*"/4,3 %; "*Órbigo-Eria*"/4,9 %).

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

Sin embargo, el carácter urbano o periurbano de los municipios que perteneciendo a una mancomunidad ordinaria han pasado a integrarse en una MIG urbana, cobra especial importancia en cuanto al peso que la variable poblacional ejerce en estas relaciones, pues pese a que únicamente la cuarta parte (90) del total de municipios (403) de alguna de las 26 mancomunidades ordinarias haya pasado a formar parte de alguna de las cinco MIG urbanas, su peso poblacional se multiplica por tres (74,6 %), dado que sus 926.803 habitantes representan el 74,6 %, de la población total de los municipios pertenecientes a las mancomunidades ordinarias objeto de análisis (1.242.851 hab.), lo que da buena cuenta de los especiales parámetros geográficos, socioeconómicos y –como más adelante se verá- presupuestarios de estos factores a la hora de planificar de forma adecuada este tipo de ordenación y de servicios, sea para las MIG urbanas, como para las -previsibles- de carácter rural, con las que se encuentran necesariamente interrelacionadas.

En el cuadro siguiente se incorporan los datos económicos de las mancomunidades incluidas en el listado anterior deducidos del estado de liquidación del presupuesto de sus cuentas generales rendidas a través de la Plataforma de rendición de cuentas. Dicha información corresponde al último ejercicio de entre las cuentas rendidas en los cuatro últimos ejercicios (2018-2021) dado el desigual grado de rendición de las mismas, pese a que la mayor parte de las cuentas generales corresponden al ejercicio 2020, salvo la información económica de las mancomunidades "Tierra de Campos-Pan-Lampreana" y "Valle del Esla" que ha sido deducida de la cuenta general de 2021, última de entre las rendidas por ambas entidades. Las mancomunidades de municipios, "ETAP Benavente y Los Valles", "León Sur-Oeste" y "Órbigo-Eria", no rindieron ninguna de las cuentas de los cuatro últimos ejercicios lo cual ha impedido el análisis de su contenido al objeto indicado.

Cuadro 12: Datos económicos deducidos de la última liquidación del presupuesto de las mancomunidades ordinarias (MC) con municipios integrados en las mancomunidades de interés general urbanas (MIG).

MIG urbana denominación	MC Denominación (1)	Dº Rec.Net MC	Oblig. Rec. Net. MC	RP MC	Porc. Pob.mun MIG/ MC	Dº Rec.Net Mun./ MIG	Oblig. Rec. Net. Mun./ MIG
"Benavente y Alfoz" (Benavente, San Cristóbal de Entreviñas, Santa Colomba de las Monjas, Santa Cristina de la Polvorosa, Torre del Valle, La)	"Valle del Esla"	132.895,8	136.010,7	-3.115,0	41,3	54.931,8	56.219,4
	"Valverde"	252.755,4	238.738,7	14.036,7	43,3	109.518,4	103.444,9
	"Órbigo-Eria"				4,9		0,0
	"ETAP Benavente y Los Valles"				69,0		0,0
"León y Alfoz" (Chozas de Abajo, Cuadros, León, Mansilla Mayor, Onzonilla, San Andrés del Rabanedo, Sariegos, Valverde de la Virgen, Villaquilambre)	"Esla-Bernesga"	506.725,8	562.550,3	-55.824,5	18,6	94.284,1	104.671,2
	"SERFUNLE"	453.916,6	346.104,2	107.812,5	76,7	348.364,4	265.622,3

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

MIG urbana denominación	MC Denominación (1)	Dº Rec.Net MC	Oblig. Rec. Net. MC	RP MC	Porc. Pob.mun MIG/MC	Dº Rec.Net Mun./MIG	Oblig. Rec. Net. Mun./MIG
León y Alfoz (Chozas de Abajo, Cuadros, León, Mansilla Mayor, Onzonilla, San Andrés del Rabanedo, Sariegos, Valverde de la Virgen, Villaquilambre)	"Saneamiento Integral de León y su Alfoz"	6.065.620,0	6.342.731,6	-277.111,7	72,5	4.400.145,8	4.601.169,2
	"Ribera del Esla"	302.518,5	208.361,1	94.157,4	5,6	16.923,8	11.656,3
	"León Sur-Oeste"				38,0	0,0	0,0
"Medina del Campo y Alfoz" (Campillo, El, Fuente el Sol, Matapozuelos, Medina del Campo, Moraleja de las Panaderas, Nava del Rey, Nueva Villa de las Torres, Pozal de Gallinas, Pozaldez, Rubí de Bracamonte, Velascálvaro, Ventosa de la Cuesta, Villaverde de Medina, Zarza, La)	"Tierras de Medina"	1.250.175,4	1.259.265,8	9.090,3	70,2	877.316,1	883.695,3
	"Las Murallas"	287.895,9	251.114,2	36.781,7	23,3	67.074,7	58.505,2
	"Tierras del Adaja"	95.509,3	61.056,5	34.452,8	81,4	77.764,8	49.712,9
	"Vega del Duero"	939.854,3	939.229,8	625,1	40,1	376.487,1	376.236,9
"Valladolid y Alfoz" (Aldeamayor de San Martín, Arroyo de la Encomienda, Boecillo, Cabezón de Pisuerga, Castronuevo de Esgueva, Cigales, Ciguñuela, Cistérniga, Fuensaldaña, Geria, Laguna de Duero, Mucientes, Pedraja de Portillo, La, Renedo de Esgueva, Robladillo, Santovenia de Pisuerga, Simancas, Tudela de Duero, Valdestillas, Valladolid, Viana de Cega, Villanubla, Villanueva de Duero, Wamba, Zaratán)	"Comunidad de Villa y Tierra de Portillo"	79.461,8	73.690,9	5.771,0	67,8	53.856,2	49.944,9
	"Tierra de Pinares"	695.129,7	500.889,0	194.240,7	48,7	338.452,7	243.878,5
	"Pinoduro"	701.219,6	709.616,2	-8.396,6	77,3	542.351,9	548.846,2
	"Tierras de Valladolid"	669.022,9	719.739,5	-50.716,6	99,8	667.466,4	718.065,0
	"Torozos"	1.001.194,1	806.520,8	194.673,3	95,5	955.770,8	769.929,6
	"Tierras de Medina"	1.250.175,4	1.259.265,8	-9.090,3	7,9	98.996,3	99.716,2
	"Valle del Esgueva"	927.084,9	817.089,6	109.995,3	61,0	565.768,8	498.642,3
	"Bajo Pisuerga"	264.416,0	300.239,0	-31.823,0	82,8	218.944,1	248.606,6
	"El Portillejo"	20.087,0	11.145,5	8.941,5	100,0	20.087,0	11.145,5
"Río Eresma"	801.853,3	776.806,4	25.046,9	4,3	34.658,4	33.575,8	
"Vega del Duero"	939.854,9	939.229,8	625,1	25,8	242.952,3	242.790,7	
" Zamora y Alfoz " (Andavías, Arcenillas, Coreses, Moraleja del Vino, Valcabado, Villalazán, Villaralbo, Zamora)	"Norte-Duero"	282.048,1	223.705,9	58.342,2	7,0	19.608,9	15.552,8
	"Tierra de Campos-Pan-Lampreana"	415.159,3	363.284,6	51.874,7	14,7	61.028,8	53.403,1
	"Tierra del Vino"	527.442,3	601.843,1	-74.400,9	31,7	167.172,2	190.753,5

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

MIG urbana denominación	MC Denominación (1)	Dº Rec.Net MC	Oblig. Rec. Net. MC	RP MC	Porc. Pob.mun MIG/MC	Dº Rec.Net Mun./MIG	Oblig. Rec. Net. Mun./MIG
" Zamora y Alfoz " (Andavías, Arcenillas, Coreses, Moraleja del Vino, Valcabado, Villalazán, Villaralbo, Zamora)	"Tierra del Pan"	204.026,8	192.329,0	11.697,8	12,3	25.189,9	23.745,6
● Totales (2)		11.351.611,1	10.806.061,2	567.731,2		10.435.115,6	10.259.529,9

(1) Las mancomunidades ordinarias (MC) "Tierras de Medina" y "Vega del Duero", comparten municipios asociados en las Mancomunidades de Interés General Urbanas "Medina del Campo y alfoz" y "Valladolid y Alfoz".

(2) En el importe total no han sido ajustados a la baja los importes de los derechos reconocidos y las obligaciones liquidadas por las dos mancomunidades (MC) con municipios asociados en dos MIG.

Según lo indicado y a falta de otra información de detalle (únicamente presenta información sobre costes en su cuenta general, la mancomunidad de "Torozos") las mancomunidades ordinarias registraron en el último ejercicio considerado, un total de 10.435.115,6 y 10.259.529,9 euros, por derechos liquidados y obligaciones reconocidas netas, respectivamente, una vez ponderados dichos importes por la cifra población de los municipios afectados. Dichos datos ponen de manifiesto la importante incidencia económica que las preexistentes mancomunidades ordinarias ejercen en las proyecciones presupuestarias de las nuevas MIG, en la medida en que los municipios pertenecientes a aquellas despliegan en las nuevas entidades asociativas, muy por encima, incluso, del peso demográfico que representan para estas últimas, el 74,6 %, ampliamente superado por la incidencia económica de sus ingresos y gastos, el 91,93 % y 94,94 %, respectivamente.

Cabe por otra parte destacar que según la información que se refleja en el cuadro anterior, la liquidación presupuestaria de la tercera parte de mancomunidades ordinarias devengaron derechos por un importe inferior a las obligaciones liquidadas, dando lugar a un resultado presupuestario del ejercicio (RP/MC) con signo negativo, situación deficitaria que mantenerse en el tiempo podría ser exponente de una infrafinanciación de los servicios mancomunados, cuestión que no se aborda en este Informe, al encontrarse esta materia extramuros del ámbito material de esta Fiscalización.

Dichos datos económicos deberían haber sido ser tomados en consideración por las nuevas MIG urbanas en la parte que a cada una de ellas afecta en la medida en que las actividades o servicios prestados por las mancomunidades preexistentes pasen a formar parte de la nueva cartera competencial de las MIG, tanto las de nueva creación, como las que en un futuro puedan llegar a alcanzar dicha condición, sean de naturaleza urbana o rural. Ni en el expediente remitido por la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior, ni en ninguno de los aportados por las MIG urbanas se realizan análisis o proyecciones de esta naturaleza. Los acuerdos adoptados en sus diferentes fases por las Comisiones Promotoras de cada una de las cinco MIG y en los acuerdos municipales que los refrendan, las motivaciones que les sirven de base obedecen

mayormente a las ayudas recibidas por los municipios en 2018 y 2019 condicionadas a su incorporación a una MIG, o en las expectativas de estas últimas, una vez constituidas, para acceder a las subvenciones convocadas por la Junta de Castilla y León.

La anterior información no ha podido ser completada con la relativa a los costes efectivos que por imperativo legal deben calcular y comunicar anualmente al Ministerio de Hacienda todas las entidades locales, y en este caso las mancomunidades, tanto las MIG como las de carácter ordinario que agrupan a municipios integrados en aquellas. Mediante la reforma del régimen local instrumentada por la LRSAL se introdujo un nuevo precepto, el artículo 116 ter, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en el que se contienen determinados criterios básicos relativos al coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales. Esta materia se encuentra regulada con más detalle por la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales.

Según la información que consta en el portal web de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales (Ministerio de Hacienda), en 2019 y en 2020, de las 275 mancomunidades de municipios existentes Castilla y León (274 en 2019) únicamente habían remitido la información sobre costes efectivos 72 y 82 mancomunidades, respectivamente, de las cuales, ocho y seis mancomunidades, todas ellas ordinarias, integraban municipios pertenecientes a cuatro de las cinco MIG urbanas declaradas con tal carácter en la Comunidad ("*Benavente y Alfoz*"; "*Medina del Campo y Alfoz*"; "*Valladolid y Alfoz*" y "*Zamora y Alfoz*"). Los servicios municipales mancomunados respecto a los que consta la información son todos ellos de carácter obligatorio (Art.26.1 de la LRBRL): Abastecimiento domiciliario de agua potable; limpieza viaria; recogida de residuos y tratamiento de residuos. La reducida información que consta en dicha base de datos, dado el reducido número de entidades remitentes, impide realizar un análisis de contexto y global dicha información. En 2019 el total de los costes efectivos declarados por las ocho mancomunidades ordinarias se elevó a 3.631.433,7 euros, los cuales afectan mayoritariamente (2.261.191,4 €) a cuatro mancomunidades ordinarias que comparten municipios con la MIG urbana "*Valladolid y Alfoz*". En 2020 se redujo el volumen de información remitida (seis MC) viéndose reducido su importe (2.852.798,7 €), si bien, más de la mitad de los costes efectivos que en este último ejercicio declaran las mancomunidades ordinarias siguen afectando a entidades con municipios asociados a la MIG urbana "*Valladolid y Alfoz*".

V.4.5. EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DE LAS MANCOMUNIDADES DE INTERÉS GENERAL

V.4.5.1. Los presupuestos aprobados y liquidados por las mancomunidades de interés general. Estructura de sus ingresos y gastos. Cumplimiento de las reglas de gasto establecidas en el Reglamento de organización y funcionamiento de las mancomunidades de interés general

El ejercicio de la potestad tributaria y la aprobación del presupuesto de las mancomunidades de interés general, su ejecución y su liquidación, se rigen por las disposiciones contenidas en la normativa básica estatal y por los principios de estabilidad presupuestaria y suficiencia financiera (Art.56 de la LORSEGO).

En base a ello, al igual que las restantes entidades locales, las MIG vienen obligadas a aprobar anualmente un presupuesto en el que se expresen las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer, y los derechos con vencimiento o que se prevean realizar durante el correspondiente ejercicio económico, debiéndose realizar la aprobación definitiva del presupuesto por el Pleno de la Corporación antes del 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse (Arts. 112, LRBRL y 162 y ss., TRLRHL). De igual forma según determina el artículo 191 del TRLRHL, todas las entidades locales se encuentran obligadas a confeccionar la liquidación de su presupuesto antes del día primero de marzo del ejercicio siguiente al que corresponda.

Por otra parte, según mandato de la normativa básica estatal (Arts. 114, LRBRL y 200 y ss., TRLRHL) las MIG, en cuanto entidades locales, se encuentran sometidas al régimen de contabilidad pública, lo cual lleva consigo la obligación de rendir cuentas de las respectivas operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, al órgano de control externo, es decir, en Castilla y León, al Consejo de Cuentas (Arts.212.4, TRLRHL y 8.1 de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León).

El Consejo de Cuentas en la solicitud de información dirigida en fecha de 16 marzo de 2022 a las cinco MIG urbanas, las requirió para que aportasen, entre otra documentación, copia de los expedientes de aprobación de los presupuestos correspondientes a los ejercicios 2020, 2021 y 2022, y copia de los expedientes de liquidación de los presupuestos de 2020 y 2021.

Tres de las MIG urbanas no remitieron la información solicitada de ninguno de los referidos ejercicios ("*Benavente y alfoz*"; "*Medina y alfoz*" y "*Zamora y Alfoz*").

La MIG urbana de "*León y Alfoz*" aportó copia de los expedientes de aprobación de los presupuestos de 2020, 2021 y 2022 y de las liquidaciones de 2020 y 2021.

La MIG urbana "*Valladolid y Alfoz*" remitió copia del expediente de aprobación del presupuesto de 2022, acompañando certificación de la falta de aprobación de los presupuestos de 2020 y 2021 e informando de la inexistencia de sus liquidaciones.

Las MIG urbanas de "*Benavente y alfoz*" y "*Zamora y Alfoz*" informaron de la falta de aprobación de los presupuestos de los ejercicios solicitados y de sus liquidaciones.

La MIG urbana de "*Medina y alfoz*" no dio respuesta en ningún sentido a la citada solicitud motivo por el cual fue requerida nuevamente con resultado igualmente infructuoso.

La LORSERGO (Art.56) y el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Mancomunidades de Interés General establecen unas reglas específicas respecto al contenido de los Presupuestos de las MIG (Arts. 32 y 33).

En el estado de ingresos de su presupuesto deberán consignarse las aportaciones que anualmente prevea recaudar de los municipios que las integran, con el grado de desglose necesario que permita diferenciar las cantidades aportadas por cada uno de ellos según la naturaleza económica del ingreso. Las aportaciones que efectúe cada municipio a la MIG habrá de efectuarse en la forma y plazos establecidos en los estatutos de la mancomunidad, y de acuerdo con los criterios de reparto y cuantificación previstos en los presupuestos anuales.

En cuanto al estado de gastos deberán reflejarse en presupuesto las cantidades precisas para ejercer sus competencias y funciones, con el grado de desglose necesario que permita diferenciar el gasto máximo para cada concreta competencia o función. Como reglas específicas de gasto el ROFMIG establece que habrá de diferenciarse entre gastos generales de funcionamiento de la mancomunidad y gastos sectoriales correspondientes a cada una de las competencias y funciones.

A tal fin las MIG deberán desarrollar la estructura económica de su presupuesto de ingresos, definida en las correspondientes normas dictadas por la Administración General del Estado hasta el nivel de concepto o subconcepto, en su caso, de modo que permita consignar con exactitud las transferencias que prevé recibir de cada municipio asociado y el desglose de cada una de ellas según las competencias o funciones a que se destinan. En cuanto al estado de gastos, deberán desarrollar su estructura por programas, hasta el nivel de programas o subprogramas, en su caso, de modo que permita consignar con exactitud el gasto destinado a cada uno de las competencias o funciones mancomunadas. La normativa estatal de referencia debe entenderse que es la que se contiene en la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

La "*Mancomunidad para el tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos de León y su Alfoz*", que posteriormente se transformaría en la MIG urbana de "*León y su alfoz*" aprobó el presupuesto para el ejercicio de 2020, el día 21 de octubre de 2020, fuera del plazo legal (Arts. 168 y 169, TRLRHL). En la Memoria que consta en el expediente de aprobación, se califica a dicho presupuesto de "*transición*" dado que la referida transformación se había iniciado en 2019 y se preveía culminarla a finales de 2020. Las previsiones de ingresos y los créditos del estado de gastos se cifraron en ambos

estados en 72.828,36 euros. El total de ingresos previstos por transferencias corrientes, que coincide con el total de ingresos (en la Memoria por error se consigna el importe de 70.867,24) según se indica en el expediente, correspondería a las aportaciones o transferencias corrientes de los Ayuntamientos que en aquellos momentos conformaban la mancomunidad que, de acuerdo con sus compromisos estatutarios, se distribuían en atención a la cifra de población de cada municipio. Dicho desglose aparece reflejado tanto en el informe económico-financiero como en el estado de ingresos, asignando en este último caso, un subconcepto para los ingresos para las aportaciones de cada uno de los ocho municipios que entonces formaban parte de la mancomunidad ordinaria (no coincidentes con los que posteriormente se integrarían en la MIG). El estado de gastos únicamente incluye los créditos para cubrir los gastos del personal adscrito por el Ayuntamiento de León, así como el abono de las indemnizaciones por las asistencias a sesiones de los órganos colegiados Asamblea y del Consejo, y una pequeña previsión para gastos de publicaciones y anuncios.

Tal y como se deduce la documentación que forma parte del expediente de liquidación de 2020 no consta que dicho presupuesto fuera objeto de modificación una vez constituida la nueva MIG urbana adaptando su contenido a los criterios contemplados en el artículo 20 de sus estatutos.

Según el expediente de liquidación del presupuesto aprobado por Resolución de la Presidencia (sin fecha) de la nueva *MIG urbana de "León y su alfoz"*, esta entidad liquidó el presupuesto de 2020 con un resultado positivo de 23.167,17 euros, resultante de la diferencia entre los derechos reconocidos netos (72.831,80 €) y las obligaciones reconocidas netas (49.664,63 €). Según desglose del estado de gastos, las obligaciones reconocidas corresponden, en términos estatutarios, a gastos generales (gastos de personal (29.828,36 €), órganos de gobierno (19.775,00 €), y otros gastos diversos (61,27 €), es decir, que en 2020 la MIG urbana de *"León y su alfoz"* no realizó ningún gasto de carácter sectorial relacionado con el desarrollo efectivo de las competencias y funciones atribuidas a la MIG lo cual hace suponer que las mismas no fueron ejercidas.

Según consta en uno de los informes emitido por la Intervención de la MIG sobre el cumplimiento de la regla de gasto el 29 de marzo de 2021 que forma parte del expediente de liquidación analizado la *"Mancomunidad para el tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos de León y su Alfoz"*, precursora de la nueva MIG, no tenía actividad (*"...las obligaciones reconocidas en el ejercicio de 2019 (n-1) han ascendido al importe de 0 €, ya que la Mancomunidad de Residuos no tenía funcionamiento."*). Dicha aseveración en principio podría incurrir en contradicción con el contenido del estado de Remanente de Tesorería, en el cual, aparecen reflejados varios importes del ejercicio anterior (2019), en los que al menos, en alguno de los ejercicios anteriores tuvo que haberse producido algún tipo de actuación con trascendencia económica, dado que el Remanente de Tesorería del ejercicio previo (2019) al que ahora se liquida (2020), pone de manifiesto la existencia de fondos líquidos (10.226,06 €); derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados (161.003,23 €) y obligaciones

pendientes de pago de operaciones no presupuestarias (1.328,65 €). En el expediente tramitado para la declaración de la MIG, tal y como se refleja en el informe emitido por la Intervención General del Ayuntamiento de León el día 20 de octubre de 2020, la *“Mancomunidad para el tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos de León y su Alfoz”*, se encontraba sin actividad desde 2014, siendo el ejercicio 2013 el último en que se formó la cuenta general. Según dicho informe, en el momento de su emisión, se estaban realizando los procesos de cierre formal y liquidación de los ejercicios 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019, y simultánea formulación y rendición de las correspondientes cuentas generales, operaciones que se prevé finalizar en 2020. En dicho informe se indica que según el último Acta de Arqueo firmada el 31/12/2013, los fondos líquidos de la mancomunidad ascendían a la cantidad de 12.536,99 euros, y que en la fecha de emisión del referido informe, los fondos líquidos en bancos ascienden a la cantidad de 10.214,45 €; los derechos reconocidos pendientes de cobro a 31/12/2013 (último ejercicio cerrado y liquidado), ascienden a un total de 164.665,45 euros, correspondiendo 143.075,46 euros a la aplicación presupuestaria 46200 "Transferencias corrientes de Ayuntamientos", importe destinado fundamentalmente a atender los gastos inherentes a las indemnizaciones por asistencia a Asambleas de Concejales y retribuciones a funcionarios, sin embargo, dado que a partir de 2014 la mancomunidad no ha tenido actividad, no se ha devengado gasto alguno de esta naturaleza, ni tampoco se ha exigido su ingreso. Los restantes 21.589,99 euros, corresponden a la aplicación presupuestaria 76200 "Transferencias de capital de Ayuntamientos". Este saldo es la deuda que mantenían a 31/12/2013 los ayuntamientos con la mancomunidad, por transferencias para gasto de inversión, fundamentalmente para la adquisición de contenedores de RSU. Como en el caso de las transferencias corrientes, dado que a partir de 2014 la mancomunidad no ha tenido actividad alguna de adquisición de contenedores, no se ha devengado gasto alguno de esta naturaleza, ni tampoco se ha exigido su ingreso.

La constitución del Consorcio Provincial para la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos de la Provincia de León (GERSUL), del que forman parte los municipios mancomunados, dio lugar a que desde 2004 las competencias de la anterior mancomunidad fueran asumidas y ejercidas por GERSUL. Entre los ejercicios 2004 y 2013 la mancomunidad ejerció como única competencia y función la adquisición y reparto de contenedores de residuos sólidos urbanos, adquisición que se financiaba con las aportaciones de los Ayuntamientos y las subvenciones que otorgaba la Junta de Castilla y León. Desde el ejercicio 2014 hasta el 2019 la mancomunidad ha estado sin actividad, habiéndose reactivado el 14 de marzo de 2019 para su transformación en Mancomunidad de Interés General del Área Funcional Estable LE 05.

El proceso anteriormente descrito debió haber concluido con la disolución de la *“Mancomunidad para el tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos de León y su Alfoz”*, desde el momento en el que dejó de encontrarse activa por falta de competencias conforme a la previsión contemplada en sus estatutos (Art. 32) sin embargo, no fue así, y no sin cierto esfuerzo interpretativo, mantuvo su personalidad jurídica, y operó como ente instrumental para su transformación en una mancomunidad de interés

general urbana. Los Ayuntamientos de León y San Andrés del Rabanedo, tenían con planes de ajuste vigentes y juntamente con otros pertenecientes a la mancomunidad y al Área Funcional Estable de León participaron en la iniciativa y posteriormente quedaron integrados en la nueva MIG urbana. Los dos Ayuntamientos citados, por el referido motivo (vigencia de sus planes de ajuste), sin excluir a otros afectados por la misma situación, se encontraban incurso en la prohibición contenida en la Disposición Adicional novena de la LRBRL, para constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente de una nueva entidad. Sin embargo, salvaron dicho obstáculo, haciendo uso de la opción prevista en el artículo 39 de la LORSEGO y en la Disposición adicional tercera del ROFMIG.

En sesión de fecha 29 de marzo de 2021, la Asamblea de Concejales de la MIG urbana aprobó inicialmente el Presupuesto General para el ejercicio 2021 que fue elevado a definitivo el día 27 de abril de 2021. Dicha aprobación, al igual que en el ejercicio anterior, se produce nuevamente fuera del plazo legal.

El presupuesto de 2021, en su estado de ingresos, contiene unas previsiones de 372.828,36 euros, importe coincidente con el total de los créditos consignados en el estado de gastos. De acuerdo con los documentos que obran en el expediente (Memoria, e Informe económico-financiero) los ingresos previstos serán únicamente las aportaciones o transferencias corrientes de los Ayuntamientos que actualmente conforman la mancomunidad, y el destino de estos fondos será exclusivamente cubrir los gastos del personal adscrito por el Ayuntamiento de León, así como el abono de las indemnizaciones por las asistencias a sesiones de los órganos colegiados Asamblea y del Consejo, y una pequeña previsión para gastos de publicaciones y anuncios. Se añade una previsión de ingresos por transferencias de capital por importe de 300.000 euros para financiar el gasto de un contrato de consultoría para la elaboración de un Plan Regional de Ámbito Territorial (PRAT).

Las aportaciones municipales para gastos generales (órganos de gobierno y gastos de personal) se distribuyen entre los municipios asociados en atención a su población según un listado que se incorpora al expediente, y que suma un total de 72.828,36 euros destinados, como en el ejercicio anterior, a atender los gastos generales. No figura sin embargo dicha distribución reflejada en el estado de ingresos con el suficiente nivel de desarrollo que permita verificar con exactitud las transferencias que prevé recibir de cada municipio asociado y el desglose de cada una de ellas según las competencias o funciones a que se destinan (se imputan todas las aportaciones al subconcepto 46201), lo cual contraviene lo dispuesto en el artículo 33.1. del ROFMIG.

El porcentaje que se asigna al Ayuntamiento de León en el presupuesto de 2021 es del 64,43 %, superándose, por tanto, el límite máximo previsto en los estatutos (60 %) (Art.20.2.a). Tampoco consta en el expediente de aprobación del presupuesto de 2021 la distribución entre los municipios mancomunados de las aportaciones para financiar los gastos que se cifran en 300.000 euros destinados al Plan Regional de Ámbito Territorial,

teniendo en cuenta que en el mismo documento se indica que las aportaciones para financiar los "*Estudios y Trabajos técnicos necesarios para la creación de suelo industrial en el Alfoz de León*", se realizarían utilizando el mismo criterio de reparto entre los municipios afectados, y descontando en su caso la subvención que se obtuviere. Dicha falta de transparencia constituye una omisión que contraviene tanto lo previsto en los estatutos de la MIG (Art.20.2. b) como lo establecido en los artículos 32.2.c) y 33.1 del ROFMIG. Por otra parte, el mencionado gasto sería consecuencia del ejercicio de una competencia o función, que para el caso concreto analizado "*creación de suelo industrial*", no figura entre las comprendidas en el artículo 4.1 de los estatutos de la MIG ni existe constancia de su efectividad mediante el acuerdo formal de su previa asignación por los municipios interesados tal y como así lo exigen los referidos estatutos (Art.4.3).

La liquidación del presupuesto de la MIG urbana de "León y su alfoz" de 2021, se aprobó mediante Resolución de la Presidencia de fecha 23 de marzo de 2022, con un resultado positivo de 305.251,68 euros, resultante de la diferencia entre los derechos reconocidos netos (344.664,20 €) y las obligaciones reconocidas netas (39.412,52 €). Los derechos devengados, corresponden a transferencias corrientes de los ayuntamientos (72.828,38 €); transferencias de capital de la Comunidad Autónoma (203.853,53 €) y transferencias de capital de los ayuntamientos asociados (67.982,29 €), imputándose en este último caso las aportaciones de los municipios a un mismo subconcepto (76201), lo que impide, al igual que en las transferencias corrientes, conocer el desglose de cada una de las aportaciones de los municipios asociados.

Según desglose del estado de gastos, las obligaciones reconocidas corresponden, a gastos de personal (11.453,82 €), órganos de gobierno (27.750,00 €), y otros gastos diversos (208,70 €), es decir, en términos estatutarios, a gastos generales.

Tal y como se indica en el preceptivo informe emitido por la Intervención en fecha de 23 de marzo de 2022 y que se incorpora al expediente de liquidación del presupuesto de 2021, una correcta gestión presupuestaria, mediante el correspondiente proyecto de gasto, que ha de incluir tanto la subvención concedida por la Junta de Castilla y León por importe de 203.946,88 euros como la aportación de los ayuntamientos para esta inversión por importe de 67.982,29 euros, arrojaría un exceso de financiación afectada de 271.929,17 euros. Dicha desviación positiva de financiación, que afecta tanto a los preceptivos ajustes a realizar en el Resultado presupuestario, que no se efectúan, como al necesario reflejo de dicho exceso de financiación en el estado de Remanente de tesorería, que no se realiza, contraviene lo dispuesto en los artículos 97 y 102 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril y normativa concordante. Según consta en el referido informe, dichas omisiones vienen motivadas por dificultades con la aplicación informática SICAL, encontrándose en fase de corrección. Pese a los esfuerzos desplegados por el órgano interventor para dar solución a dicho problema, dichos contratiempos informáticos no convalidan la infracción de la normativa citada.

Según la liquidación del presupuesto del ejercicio de 2021, la MIG urbana de “León y su alfoz”, al igual que en el ejercicio precedente, no realizó ningún gasto de carácter sectorial relacionado con el desarrollo efectivo de las competencias y funciones atribuidas a la MIG.

El presupuesto para el ejercicio 2022, fue aprobado inicialmente por la Asamblea de Concejales de la MIG urbana de “León y su alfoz” en sesión celebrada el día 21 de diciembre de 2021, elevándose a definitivo en fecha de 31 de enero de 2022, excediéndose, al igual que en ejercicios precedentes, del plazo legal de aprobación.

El presupuesto aprobado recoge unas previsiones iniciales de ingresos de 375.506,37 coincidentes en cuanto a su importe con los créditos iniciales del presupuesto de gastos. Se deja constancia en el acuerdo de aprobación los ingresos que se prevén serán únicamente las aportaciones o transferencias corrientes de los Ayuntamientos que actualmente conforman la mancomunidad, y el destino de estos fondos será exclusivamente cubrir los gastos del personal adscrito por el Ayuntamiento de León, así como el abono de las indemnizaciones por las asistencias a sesiones de los órganos colegiados Asamblea y del Consejo, y una pequeña previsión para gastos de publicaciones y anuncios. Se añade una previsión de ingresos por transferencias por importe de 271.929,17 € para financiar la inversión en suministros subvencionada por la Junta de Castilla y León.

Las aportaciones de los municipios asociados que, en concepto de transferencias corrientes, se prevén en las previsiones sufren un pequeño incremento, respecto a las consignadas en el ejercicio anterior, cifrándose en 103.577,20 euros, ante la previsión de las nuevas incorporaciones a la MIG, en base a las solicitudes presentadas por los municipios de Vega de Infanzones y Villadangos del Páramo. Consta, no obstante, la previsión de una aportación por parte del municipio de Santovenia de Valduncina, que no forma parte de la MIG, aunque sí pertenecía en origen a la mancomunidad ordinaria preexistente.

La MIG prevé liquidar transferencias de capital en el presupuesto de ingresos de 2022 consistentes en las aportaciones para financiar una inversión en suministros para el Camino de Santiago y contenedores de RSU (residuos sólidos urbanos). Del importe total consignado (271.929,17 €), tal y como consta en el acuerdo plenario, en la Memoria y en el informe económico financiero, 203.946,88 euros corresponden a subvención de la Junta de Castilla y León y 67.982,29 euros a la aportación de los municipios beneficiarios. En unos estados de gastos que incluyen el detalle a nivel de subconcepto presupuestario (suscritos por el Interventor, 12/12/2021), se altera el sentido de dichas aportaciones, correspondiendo la primera (203.946,88 €), según el texto descriptivo, a los ayuntamientos afectados por las inversiones (subconcepto 75060), y la restante (67.982,29 €) a la Junta de Castilla y León (subconcepto 76202). Cabe entender que se trata de un mero error de transcripción, dado que los referidos subconceptos, según la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los

presupuestos de las entidades locales, vendrían asignados el primero (a nivel del concepto 750) a las transferencias de capital de los ayuntamientos, y el segundo (subconcepto 76202) a las transferencias de la misma naturaleza, a percibir de las comunidades autónomas.

Con independencia de dicho error, en cuanto a las aportaciones, que, en concepto de transferencias de capital, se prevén percibir de los ayuntamientos, no consta su distribución entre los municipios partícipes con el desglose que exige los artículos 20.2. b) de los estatutos de la MIG 32.2.c) y 33.1 del ROFMIG. Por otra parte, el mencionado gasto sería consecuencia del ejercicio de una competencia o función, que para el caso concreto analizado “suministros para el Camino de Santiago” no existe constancia de su efectividad mediante el acuerdo formal de su previa asignación por los municipios interesados tal y como así lo exigen los referidos estatutos (Art.4.3). Las aportaciones, que, en concepto de transferencias corrientes, se prevén liquidar al Ayuntamiento de León, y que porcentualmente representan el 63,1 % del total de las aportaciones municipales para gastos generales, superan el límite máximo previsto en el artículo 20.2.a) los estatutos (60 %).

La Mancomunidad de Interés General urbana de “*Valladolid y Alfoz*”, fue la otra entidad que remitió información en este apartado, consistente en una certificación expedida por el Secretario General de la Mancomunidad adverando la falta de aprobación de presupuesto alguno correspondiente a los ejercicios económicos de los años 2020 y 2021, adjuntándose copia del expediente de aprobación del presupuesto de 2022.

El presupuesto para el ejercicio 2022, fue aprobado inicialmente por la Asamblea de Concejales de la MIG urbana de “*Valladolid y Alfoz*”, en sesión celebrada el día 8 de octubre de 2021, elevándose a definitivo en fecha de 25 de noviembre de 2021.

El presupuesto de 2022 recoge unas previsiones iniciales de ingresos de 135.000,00 euros coincidentes, en cuanto a su importe, con los créditos iniciales del presupuesto de gastos.

Según se indica en la Memoria de la Presidencia que forma parte del expediente del presupuesto se recogen inversiones por un importe de 111.000,00 euros financiados con aportaciones de los municipios miembros, así como 6.000,00 euros (capítulo 1) y 18.000,00 euros (capítulo 2) para hacer frente a las obligaciones a reconocer a lo largo del ejercicio de dicha naturaleza.

Con referencia a los créditos para gastos de inversiones que constan en el estado de gastos (aplicación presupuestaria 153. 625 Mobiliario. Vías públicas.) no existe constancia de la asunción por parte de la MIG de la competencia efectiva para desarrollar la actuación inherente a dicho gasto lo cual exigiría la previa existencia de un acuerdo formal de su previa asignación por los municipios interesados conforme se establece en el artículo 4.3 de sus estatutos.

Tanto en el Informe económico-financiero como en el Anexo de Inversiones se indica que el referido gasto de capital se financiaría con las aportaciones de los municipios asociados, sin embargo, en el estado de ingresos, no se detallan de forma individualizada la distribución de dichas aportaciones entre dichos municipios, tal y como exigen tanto los propios estatutos de la MIG (Art.20.2. b) como el ROFMIG (Arts. 32.2.c) y 33.1). Además, el concepto presupuestario al que se imputa (750. Subvención Capital Junta de Castilla y León), no coincide con la procedencia de dichas aportaciones en la forma en que se señalan en el mencionado Informe y Anexo. Dicho incumplimiento afectaría de igual forma a las previsiones de ingresos derivadas de las aportaciones municipales destinadas a gastos por operaciones corrientes imputadas a un único concepto presupuestario (462. Aportación Ayuntamientos miembros) (Art.20.2. a) de los estatutos).

V.4.5.2. El coste efectivo de las competencias y funciones desarrolladas por las mancomunidades de interés general

A los efectos de coordinación y de comprobación del cumplimiento de los principios de eficiencia y sostenibilidad financiera, y sin perjuicio de aquellos datos que deban elaborarse para la Administración General del Estado, las mancomunidades de interés general, de acuerdo con lo que a tal efecto establece el artículo 35 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Mancomunidades de Interés General, deben calcular, evaluar y, en su caso, poder acreditar, el coste efectivo de cada una de las competencias y funciones que presten, teniendo en cuenta sus costes reales directos e indirectos, en los plazos y conforme a los datos y criterios que se establezcan por orden de la Consejería competente en materia de administración local, la cual debe establecer los datos que sean relevantes al objeto de darles publicidad.

En la fecha de elaboración del presente Informe, no se tiene constancia, de la aprobación por parte de la Consejería de la mencionada disposición, lo cual, dado el tiempo transcurrido desde la constitución de las MIG dificultará, por falta de seguridad jurídica, el cálculo y evaluación de los costes efectivos de cada una de las competencias y funciones desarrolladas por las nuevas MIG constituidas.

Tal y como se indicaba en apartados anteriores de este Informe, los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales han sido establecidos por la normativa estatal, en desarrollo del artículo 116 ter, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en el que se contienen determinados criterios básicos relativos al coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales. Dichos criterios son los fijados por la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, completada mediante Resolución de 23 de junio de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

A fecha actual, no existe constancia de la remisión al Ministerio de Hacienda del cálculo de los costes efectivos por parte de ninguna de las cinco MIG urbanas existentes en la Comunidad.

V.4.5.3. Las cuentas anuales de las mancomunidades de interés general: análisis de sus principales estados contables

De conformidad con lo previsto en el artículo 212 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (modificado por la Disposición final décimo novena de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021) y en el artículo 8.1 de La Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León, las entidades locales de esta Comunidad Autónoma vienen obligadas a rendir directamente sus cuentas al Consejo de Cuentas, dentro del plazo legal, que para el ejercicio 2020, finalizó el 2 de noviembre de 2021.

El Consejo de Cuentas en la solicitud de información dirigida en fecha 16 de marzo de 2022 a las cinco MIG urbanas, requirió a cuatro de ellas para que procedieran a la rendición de la cuenta general, ejercicio 2020, a través de la Plataforma de rendición de cuentas. Dicha solicitud no se remitió a la MIG urbana de “León y su alfoz”, dado que esta entidad ya había rendido la cuenta general con anterioridad a dicha fecha.

A fecha de terminación de los trabajos de campo de este Informe, ninguna de las cuatro MIG urbanas habían rendido la cuenta general correspondiente al ejercicio 2020, incurriendo por consiguiente en el incumplimiento de la normativa anteriormente citada.

La MIG urbana “León y su alfoz” rindió la cuenta general de 2020 el día 17 de enero de 2022 (fuera del plazo legal), si bien, su precursora (“Mancomunidad para el tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos de León y su Alfoz”), desde 2006, fecha de entrada en funcionamiento de la Plataforma de rendición de cuentas de las entidades locales, no ha presentado nunca sus cuentas, incurriendo por tanto en un reiterado incumplimiento de la normativa.

Tratándose la presente Fiscalización de una auditoría operativa, el examen de la cuenta general se ha dirigido a comprobar aquellos aspectos señalados en sus objetivos, es decir, a verificar el grado de eficacia y eficiencia de las actuaciones y programas derivados de la LORSERGO, quedando por tanto fuera de su ámbito los análisis de los estados financieros inherentes a una auditoría financiera.

Esta entidad aplica el modelo normal de contabilidad local, aprobado mediante Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, viniendo por ello obligada a presentar todos los estados de la cuenta general con el contenido establecido en dicha disposición. Como notas destacadas del contenido de la cuenta analizada, bajo el prisma de los objetivos de la presente Fiscalización, entre otros extremos, se ha verificado que en la cuenta general rendida los apartados de la Memoria, 26. Información sobre el coste de las actividades y 27. Indicadores de gestión, no se han presentado siguiendo el esquema establecido en la Instrucción contable. Respecto al primero de los apartados (apartado 26), se inserta una Memoria Justificativa del coste y rendimiento de los Servicios Públicos, prevista no tanto para este apartado de la Memoria, sino como documentación complementaria que debe

acompañarse a la cuenta general (Art. 211 del TRLRHL y regla 48.3 de la ICAL) en el que se señalan como limitaciones en la metodología del proceso de cálculo de coste de los servicios, que no se ha realizado imputación alguna de costes de amortización (costes calculados), ya que al carecer de Inventario de Bienes (actualizado), el balance no dispone de información sobre el inmovilizado para proceder a efectuar el cálculo y la dotación de las cuotas de amortización anuales. De igual forma se informa, que la efectividad de estas competencias y funciones, solo se producirá cuando posteriormente exista asignación a la mancomunidad mediante acuerdo formal entre el municipio de mayor población y todos o varios de los municipios interesados sobre su prestación en común y sobre los términos y fórmulas de gestión del mismo, incluida la ponderación de votos, y que dado que la Mancomunidad ha quedado constituida formalmente el 20 noviembre 2020, a lo largo del ejercicio 2020 no ha prestado servicio alguno.

En el apartado de la Memoria 28. Hechos posteriores al cierre, se indica que para analizar y entender los datos que se desprenden de los estados financieros de la MIG Urbana de “León y su alfoz”, hay que tener en todo momento presente que esta mancomunidad procede de la transformación de la “Mancomunidad para el tratamiento de residuos de León y alfoz”, la cual llevaba sin funcionamiento ni actividad -ni siquiera administrativa- desde el año 2013.

V.4.5.4. La financiación de las mancomunidades de interés general. El apoyo económico a las mancomunidades de interés general por otras administraciones

La LORSERGO dedica el capítulo V de su Título IV al personal y al régimen económico financiero de las mancomunidades de interés general, y dentro de este segundo apartado, junto a las disposiciones específicas relacionadas con las aportaciones económicas de los municipios asociados a las MIG, contempla varias medidas dirigidas a apoyar económicamente a este tipo de entidades asociativas, tanto por la propia Comunidad como por las diputaciones provinciales.

Según dispone la LORSERGO en el apartado 1 de su artículo 58, la Administración de la Comunidad de Castilla y León y las diputaciones provinciales podrán determinar en sus ayudas el carácter preferente de las mancomunidades de interés general rurales para sus materias, competencias y funciones, llegando incluso a una financiación del cien por cien.

Además, según determina el apartado 2 del mencionado artículo, la Administración de la Comunidad de Castilla y León, a través de la consejería competente en materia de administración local, y de acuerdo con lo que prevean los presupuestos generales de la Comunidad de Castilla y León para cada año, establecerá una línea de cooperación económica local general destinada a las mancomunidades de interés general.

En fecha 3 de febrero de 2022 se solicitó de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León, copia de los expedientes de las ayudas concedidas en los

ejercicios 2020 y 2021 a las mancomunidades de interés general existentes en la Comunidad Autónoma. Dicha petición se cursó en la misma fecha a las Diputaciones de León, Valladolid y Zamora, únicas provincias de la Comunidad donde se encuentran ubicadas las cinco MIG urbanas existentes.

Las tres Diputaciones consultadas contestaron en sentido negativo. Es decir, ninguna de las tres Diputaciones mencionadas había concedido ayudas a las MIG existentes en los ejercicios citados.

La Consejería de la Presidencia remitió la información solicitada en fecha de 21 de marzo de 2022.

Según la respuesta de la administración autonómica, la convocatoria para la concesión de subvenciones a mancomunidades y otras entidades locales asociativas correspondientes al ejercicio económico 2020 se efectuó mediante Orden de la Consejería de Presidencia de 14 de julio de 2020, publicada en extracto en el BOCYL núm. 143, de 17 de julio de 2020 (modificada mediante Ordenes de 10 y 14 de septiembre de 2020 por las que se amplía el plazo para resolver la convocatoria y Orden de 2 de octubre de 2020 por la que el crédito no dispuesto destinado a las Mancomunidades de Interés General y a la Comarca del Bierzo se añade a la cuantía destinada a las Mancomunidades, Comunidades de Villa y Tierra, Comunidades de Tierra, Asocios y otras Entidades Asociativas Tradicionales existentes. Además, se modifica nuevamente el plazo para resolver la convocatoria). Mediante Orden PRE/1061/2020, de 7 de octubre (BOCYL núm. 212, de 13 de octubre de 2020) se resuelve la concesión de subvenciones a Mancomunidades y otras entidades locales asociativas, con cargo a la Cooperación Económica Local General del año 2020. Ninguna mancomunidad de interés general ni la Comarca del Bierzo presentó solicitud de subvención para el citado ejercicio de 2020.

En cuanto al ejercicio económico 2021, la convocatoria para la concesión de subvenciones a mancomunidades y otras entidades locales asociativas se efectuó mediante Orden de la Consejería de Presidencia de 19 de marzo de 2021, publicada en extracto en el BOCYL núm. 57, de 21 de marzo de 2021 (modificada mediante Orden de 20 de abril de 2021 por la que se amplía el plazo para la presentación de solicitudes y Orden de 28 de mayo de 2021 por la que se modifica el plazo para resolver la convocatoria). Únicamente dos mancomunidades de interés general presentaron solicitudes de ayuda: MIG Urbana de “León y alfoz” y la MIG Urbana de “Medina del Campo y alfoz”. Mediante Orden PRE/862/2021, de 8 de julio (BOCYL núm. 135, de 14 de julio de 2021) se resuelve la concesión de subvenciones a mancomunidades y otras entidades locales asociativas, con cargo a la Cooperación Económica Local General del año 2021. Tal y como consta en el Anexo I de la misma, la ayuda concedida por la Junta de Castilla y León a las mancomunidades de interés general ascendió a un total de 281.315,10 euros, de los que 203.946,88 correspondieron a la MIG Urbana León (presumiblemente por error en su denominación se omite la expresión “alfoz” y se añade

entre paréntesis “*León-San Andrés del Rabanedo*” y 77.368,22 a la MIG Urbana Medina del Campo (se omite igualmente la expresión “alfoz”).

Varios son los aspectos a destacar respecto al objeto, criterios y otras cuestiones contenidas en las dos convocatorias de subvenciones, referidas a los dos ejercicios citados, por resultar de interés para el cumplimiento de los objetivos de la presente Fiscalización en su enfoque fundamentalmente operativo.

Centrando la atención en la convocatoria de 2021, dado que a la de 2020 no concurrió ninguna MIG, si bien, su contenido de las órdenes reguladoras es análogo en ambas convocatorias, en la exposición de motivos de la Orden de la Consejería de Presidencia de 19 de marzo de 2021, por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de subvenciones a mancomunidades y otras entidades locales asociativas, con cargo a la cooperación económica local general del año 2021, en la actualidad, en el modelo de ordenación territorial de Castilla y León, sólo están definidas las áreas funcionales estables en el ámbito urbano en virtud de la declaración efectuada por la Ley 9/2014, de 27 de noviembre, modificada por la Ley 5/2018, de 2 de julio. La ordenación del ámbito rural se encuentra en este momento en proceso de revisión que incluye una futura modificación de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, por lo que esta convocatoria se dirige únicamente a las Mancomunidades de Interés General Urbanas y a las mancomunidades ordinarias. En relación con las subvenciones a las Mancomunidades de Interés General Urbanas, conviene resaltar que dicha convocatoria se dirige exclusivamente a aquellas que, a la fecha de finalización de la presentación de las solicitudes, estén efectivamente constituidas y declaradas por la Comunidad Autónoma.

El apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León, establece que las ayudas con cargo a los créditos presupuestarios correspondientes a la Cooperación Económica Local General serán concedidas por el titular de la Consejería competente en materia de administración local conforme a las previsiones de sus bases reguladoras. Así mismo según dispone en su párrafo primero el apartado 5 de la citada disposición adicional cuarta, podrán existir subvenciones con cargo a estos créditos para inversiones destinadas a entidades locales asociativas.

El artículo 1 del Decreto 19/2019, de 1 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, dispone que compete a la Consejería de la Presidencia: g) La promoción y ejecución de las políticas en materia de Administración Local. h) La dirección de la política en materia de cooperación económica local, así como la gestión de la financiación de las entidades locales vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León y las ayudas de la cooperación local de carácter general.

Según el artículo primero de la Orden de convocaría de subvenciones de 19 de marzo de 2021, el destino de las subvenciones se dirige a inversiones de las Mancomunidades de Interés General Urbanas que estén efectivamente constituidas y declaradas a la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes. La convocatoria se extiende para los mismos fines, a la Comarca de El Bierzo por tener reconocido un tratamiento similar al previsto para las Mancomunidades de Interés General, y a las Mancomunidades y de Comunidades de Villa y Tierra, Comunidades de Tierra, Asocios u otras Entidades Asociativas Tradicionales ya existentes.

Las inversiones deberán ir destinadas a satisfacer cualquiera de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) marcados en la agenda 2030 aprobada por la Asamblea General de la ONU, en los términos previstos en el propio articulado de la mencionada Orden.

El importe máximo de la dotación presupuestaria que se consigna para las subvenciones de las MIG y la Comarca de El Bierzo en 2021 se fija en 1.708.510 euros (1.575.000 € para las MIG), mientras que el importe total que se destina a las subvenciones a Mancomunidades y Comunidades de Villa y Tierra, Comunidades de Tierra, Asocios u otras Entidades Asociativas Tradicionales ya existentes se eleva a 3.868.220 euros.

En la Orden de convocatoria de subvenciones de esta misma naturaleza para 2020, dichos importes se elevaban, respectivamente, a 1.708.510 (1.575.000 € para las MIG) y 2.594.883 euros, resultando por tanto coincidentes las dotaciones presupuestarias en ambos ejercicios asignadas a las subvenciones dirigidas a las MIG.

Los requisitos que se fijan en el artículo tercero de la Orden de 2021, para acceder a la condición de beneficiarias, referido específicamente a las MIG, son los siguientes: a) Tener aprobados los presupuestos del ejercicio 2020 y, en su caso, la liquidación del ejercicio 2019. b) Haber remitido a la Administración Autonómica la copia de dicho presupuesto y liquidación. c) Haber rendido a los órganos de control externo competentes la cuenta general prevista en la legislación vigente. d) Cumplir con las competencias y funciones recogidas en sus estatutos que se hayan previsto para su prestación de forma efectiva mediante la realización, en la forma y términos establecidos, de las obras o prestación de los servicios correspondiente a las competencias municipales mancomunadas. e) No desarrollar fines no previstos en sus estatutos. f) Haber remitido inventario actualizado de bienes de la Mancomunidad.

Son varios los criterios de distribución que se establecen para la cuantía de la subvención de las MIG. El 90 % del crédito presupuestario se distribuye entre todas las Áreas Funcionales Estables declaradas atendiendo a diversos factores (Un término fijo del 20 % del crédito presupuestario y la parte restante, según datos de población, superficie, número de núcleos de población, número de ELM. A ello se añadirá el importe que resulte de distribuir el 10 % restante entre aquellas Mancomunidades de interés

General Urbanas constituidas y en funcionamiento, en atención a la carga de competencias que presta de forma efectiva.

En 2020 no concurrió a dicha convocatoria ninguna de las cinco MIG existentes en la Comunidad, tal y como se declara en la Orden PRE/1061/2020, de 7 de octubre, y en 2021 presentaron solicitudes la MIG Urbana de “León y alfoz” y la MIG Urbana de “Medina del Campo y alfoz”.

La MIG Urbana de “León y alfoz”, en la solicitud inicial, acompaña un documento de fecha 21 de abril de 2021 en el que declara que dicha entidad ha rendido a los órganos de control externo competentes la cuenta general prevista en la legislación vigente y que la Cuenta General del año 2020 no se ha remitido al estar todavía en plazo para rendirla. Y siendo cierta la segunda manifestación (el plazo legal de rendición para dicho ejercicio concluía el 2 de noviembre de 2021), la primera aseveración podría cuestionarse teniendo en cuenta que la mancomunidad ordinaria de la que la nueva MIG surge por transformación (“Mancomunidad para el tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos de León y su Alfoz”), no ha rendido ninguna de sus cuentas desde 2006, fecha de entrada en funcionamiento de la Plataforma de rendición de cuentas de las entidades locales. En documento independiente, fechado el 22 de abril, la entidad pone de manifiesto, que la cuenta general prevista en la legislación vigente, no se ha rendido al haberse constituido en diciembre de 2020.

El contenido de ambas Ordenes de convocatoria de subvenciones en este apartado genera incertidumbres. Posiblemente si el cumplimiento de la obligación de rendición de cuentas quedara reflejado de forma análoga a otros requisitos que también se exigen (cumplimiento de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social), las dudas interpretativas quedarían disipadas. Es decir, dicho cumplimiento debería extenderse a todos los ejercicios contables, y no ya sólo al último.

Otras vicisitudes que acompañaron a la instrucción del procedimiento, respecto a la subvención y acreditación de determinados requisitos por la MIG Urbana de “León y alfoz”, vinieron motivados por carencias administrativas derivadas de falta de personal cualificado para el desarrollo de las funciones que como es natural conlleva el funcionamiento no ya solo de las MIG, sino de cualquier entidad local. Así lo puso de relieve el presidente de la MIG en uno de los escritos de solicitud de prórroga, de las tres que se formularon, dirigido a la Consejería de Presidencia, en fecha de 27 de agosto de 2021. Esta materia, en cuanto afecta al ejercicio de determinadas funciones públicas y necesarias en las entidades locales, ya ha sido abordada en varias Fiscalizaciones desarrolladas por el Consejo de Cuentas, y en el caso presente no se excluye que la falta de concurrencia de las MIG a estas convocatorias de subvenciones puedan obedecer, entre otros motivos, a causas de tipo organizativo asociadas fundamentalmente a deficiencias en la provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional para el ejercicio de las funciones públicas necesarias (Secretaría, Intervención y Tesorería).

Respecto a la otra de las dos solicitudes formuladas por las MIG, la presentada por la MIG Urbana de “*Medina del Campo y su alfoz*”, entre la documentación remitida por la Consejería de la Presidencia, figura una Resolución de la Viceconsejería de relaciones institucionales y administración local dictada el 12 de enero de 2022 iniciando un procedimiento para declarar la pérdida del derecho al cobro de la subvención concedida a esta MIG mediante Orden PRE/862/2021, de 8 de julio, por la que se resuelve la concesión de subvenciones a mancomunidades y otras entidades locales asociativas, con cargo a la cooperación económica local general del año 2021, en la que se concede el trámite de audiencia a la interesada. Dicha resolución aparece motivada por la falta de presentación por la MIG de Medina del Campo de la documentación recogida en el resuelvo sexto de la mencionada Orden PRE/862/2021, relativo al pago de la subvención concedida, según el cual para el pago de la subvención concedida, las entidades locales beneficiarias de la misma, venían obligadas a presentar hasta el día 15 de octubre de 2021, certificado expedido por la secretaría de dicha entidad que acredite la contratación o resolución por la que se acuerde su ejecución directa por la propia Administración de los proyectos de inversión subvencionados, según el modelo oficial, requisito que ha sido incumplido por dicha entidad, pese a haber sido previamente requerida.

Resulta de interés destacar que según mandato de la normativa autonómica la concesión de ayudas a las mancomunidades de interés general por la Administración de la Comunidad de Castilla y León, o a través del plan de obras de las diputaciones provinciales, quedará condicionada al cumplimiento y acreditación de que la gestión, en cada una de sus competencias y funciones, cumplen con los principios de eficiencia, suficiencia financiera y no duplicidad administrativa y el cumplimiento de dichos principios, lo que habrá de acreditarse y evaluarse en la forma que se determine mediante orden de la consejería competente, pudiendo tomar en consideración también los criterios y estándares que, de existir, pudiera fijar la legislación básica del Estado para sus evaluaciones (Art. 59.1 y 2. de la LORSEGO). No se tiene conocimiento de la aprobación de dicha disposición por parte de la administración autonómica, competencia atribuida, en virtud de lo que determinan los apartados g) y h) del artículo 1 del del referido Decreto 19/2019, de 1 de agosto, a la Consejería de la Presidencia.

En base a lo anteriormente expresado, y a falta de indicadores concretos, el grado de eficacia de las acciones desplegadas en cuanto a la política de fomento instaurada en este ámbito (MIG) por la Junta de Castilla y León, no alcanzó en 2020 los niveles mínimos, situándose en el ejercicio siguiente, 2021 en unos deficientes resultados, muy similares, a los registrados en el ejercicio anterior, dado que en 2020, no concurrió a la convocatoria de subvenciones a Mancomunidades y otras entidades locales asociativas, con cargo a la Cooperación Económica Local General ninguna de las cinco MIG existentes en la Comunidad, y en 2021, pese a que fueron dos las MIG que participaron en dicho proceso, una de ellas, quedará presumiblemente excluida del procedimiento.

V.5. LA FUSIÓN DE MUNICIPIOS

V.5.1. LA PLANTA MUNICIPAL: ANTECEDENTES

Según datos del “*Informe Anual sobre las Cuentas del Sector Público Local de Castilla y León, ejercicio 2020*”, el Sector Público Local de Castilla y León en el ejercicio 2020, estaba integrado por 4.749 entidades locales y 182 entidades dependientes y adscritas a las mismas: 2.248 ayuntamientos; 9 diputaciones; 1 Comarca; 275 mancomunidades y 2.216 entidades locales menores.

Como es bien sabido la planta local en España proviene del mapa surgido de la Constitución de Cádiz de 1812, decía lo siguiente: “*Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no le tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente*”.

Según la información que se desprende del Censo de 1789, y que puede servir de referencia, a nivel global, de la traza municipal preexistente a 1812, existían en España del orden de 19.500 entidades de población con diversas denominaciones (Ciudad, Villa, Lugar, Aldea, Pueblo, Barrio...). Posteriormente, en 1842, el número de Ayuntamientos estaría en torno a 11.500, según estimación del MAP (“*Variaciones de los municipios de España desde 1842*”, publicado en 2008), viéndose reducida dicha cifra, según el Censo de 1857, a 9.355 Ayuntamientos. Es decir, ambos periodos intercensales arrojan unas diferencias cuantitativas que, indudablemente, provienen de la intensa y sucesiva actividad legislativa desplegada para la implantación de la nueva estructura municipal, derivada del nuevo modelo constitucional.

Pese a que la idea de los constituyentes de Cádiz fue diseñar una estructura municipal que, inspirada en los planteamientos racionalistas de la ilustración francesa, tuviera una viabilidad económica y administrativa (algo que en aquellos momentos posiblemente podría haberse alcanzado con la cifra poblacional señalada: “*1.000 almas*”), el desarrollo de los acontecimientos contrasta con aquellos postulados iniciales, de forma que la actual estructura municipal, caracterizada por el minifundismo municipal, trae causa precisamente de los comienzos de la nueva estructura municipal conforme a lo acaecido en el primer cuarto del siglo XIX, y ello a pesar de que posteriormente la legislación local en la segunda parte del siglo XIX, intentase corregir la excesiva proliferación de municipios.

No fueron pocas las dificultades que iban surgiendo en la conformación del nuevo mapa municipal, sin que el límite de habitantes constituyera una restricción determinante para la formación de Ayuntamientos. En este sentido se manifestaba el Decreto CLXIII de 23 de mayo de 1812, a los pocos meses de promulgarse la Constitución, y se insistía en una Circular del Ministerio de la Gobernación de 13 de febrero de 1821, en la que se establecía que debían mantenerse los ayuntamientos en los pueblos en que antes los había,

cualquiera que fuera su vecindario, y establecerse en los que sin llegar a mil almas “*convenga que los haya por sus particulares circunstancias ...*”, y señalaba una cota poblacional de referencia de 200 vecinos para la formación de los nuevos Ayuntamientos, que se irá repitiendo en la normativa posterior. Cada “*vecino*”, en aquellos momentos, se correspondía, con 4 o 5 habitantes, dado que legalmente, dentro de dicha categoría, sólo se integraban (hasta 1870) los “*cabezas de familia*”, y según el criterio de la época, se calculaban en cuatro miembros los integrantes de cada unidad familiar.

Las sucesivas Leyes municipales de la segunda parte del siglo XIX (1856, 1866, 1868, 1870, 1877), se irían ocupando paulatinamente de corregir el excesivo número de municipios, restringiendo aquellos límites poblacionales, tanto para mantener los existentes, como para la constitución de los nuevos. La de 1856, elevó a 50 el número de vecinos como mínimo, que implicaba, en caso de no llegar a él, una de las causas de disolución del Ayuntamiento. Las Leyes de 1866 y 1868, elevaron a 200 el número de vecinos, para conservar los Ayuntamientos existentes. Las posteriores Leyes municipales de 1870 y 1877 señalaban como requisito en todo término municipal, que no bajara de 2.000 el número de sus habitantes residentes.

Por tanto, puede encontrar explicación, en base a esta evolución legislativa, la disminución de Ayuntamientos producida entre los censos de 1842 y 1857, la más elevada en toda la historia de la Administración local española, que supuso una reducción de 2.275 municipios, según se desprende de la información publicada en 2008 por el Ministerio de Administraciones Públicas (base de datos FICHISTO), de los cuales, la gran mayoría, se encontraban en la mitad norte de la península. Esta disminución de municipios, afectó de forma significativa a provincias enclavadas en el actual territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, pues de los 2.275 municipios, más del 40 % (924) se encontraban situados en esta Comunidad, con la siguiente distribución: Ávila 26; Burgos 219; León 2; Palencia 192; Salamanca 51; Segovia 53; Soria 159; Valladolid 24 y Zamora 198.

Dicho contexto histórico y normativo, juntamente con otros que se produjeron con posterioridad, constituyen el referente, respecto al origen del actual número de, otro tipo Entidades Locales Menores existentes en España, especialmente presentes en Castilla y León, las cuales podrían tener su origen, tanto en aquellas entidades a las que inicialmente les fue vedada la posibilidad de disponer de Ayuntamiento propio, como aquellas otras que, a lo largo del siglo XIX y posteriores, tuvieron que disolver el Ayuntamiento previamente constituido, y fusionarse con otras entidades, para constituir uno nuevo o incorporarse a alguno próximo ya existente.

No obstante, no puede afirmarse taxativamente que todas las entidades en las que no concurrieran los requisitos para conservar o disponer de Ayuntamiento propio, dispusieran de una administración descentralizada específica, configurándose como Entidad Local Menor, ya que también podía darse el caso, de que dichas poblaciones quedaran simplemente agregadas a un Ayuntamiento, sin organización administrativa

diferenciada de la del municipio de su pertenencia, es decir barrios o núcleos de población sin administración propia integrados en su totalidad en un municipio.

La Ley Municipal de 20 de agosto de 1870, dedicaba uno de sus capítulos a regular la “administración de pueblos agregados a un término municipal”. Su artículo 85 expresaba lo siguiente: “*Los pueblos que, formando con otros, término municipal, tengan territorio propio, aguas, pastos, montes o cualesquiera derechos que les sean peculiares, conservarán sobre ellos su administración particular*”. Esta misma Ley configuraba la organización de estos entes, de forma muy similar a la existente en nuestros días (“Para dicha administración nombrarán una Junta, que se compondrá de un Presidente y de dos o cuatro Vocales...”). La Ley Municipal de 1877 mantendría dicha regulación, en los mismos términos (artículos 90 a 96). Nótese, el marcado componente patrimonial que subyacía en la existencia de estas entidades como titulares de unos bienes propios cuya administración se les encomendaba.

Ya entrado el siglo XX, el Estatuto Municipal de 1924, norma que es considerada como la primera ley del moderno Régimen Local, define en su artículo 1º al municipio: “*Es Municipio la asociación natural, reconocida por la ley, de personas y bienes, determinada por necesarias relaciones de vecindad, dentro del término a que alcanza la jurisdicción de un Ayuntamiento*”. Esta caracterización (“*naturalista*”), se contraponen al concepto legalista del municipio de las dos Leyes municipales que le precedieron, según las cuales, es Municipio, “*...la asociación legal de todas las personas que residen en el término municipal*” (artículo 1º, tanto de la Ley de 1870 como de la de 1877).

El planteamiento del Estatuto Municipal será recepcionado posteriormente, tanto por la Ley de Régimen Local de 31 de octubre 1935 dictada durante la segunda república, como por la legislación promulgada en la época franquista (Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y el Texto refundido de Régimen Local de 24 de junio de 1955).

Dicha concepción “*naturalista*”, con ciertos matices, subsiste incluso en parte, en la legislación de desarrollo de la actual Constitución de 1978, toda vez que la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, considera a los Municipios como “*entidades básicas de la organización territorial del Estado*”.

Ni en el Estatuto Municipal de 1924, ni en la posterior legislación de Régimen Local reseñada (1935, 1945 y 1955) se establece límite mínimo de población, para constituir o suprimir municipios, indeterminación que igualmente subsistió en la redacción inicial de la vigente Ley 7/1985 y su normativa de desarrollo.

Fue la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local la que por primera vez, a nivel estatal, modificando el artículo 13.2 de la LRRL, establece un límite poblacional para la creación de nuevos municipios, fijándolo en 5.000 habitantes y “*...siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles...*”.

Pero estas condiciones legales (que no han sido incorporadas a la normativa de régimen local de Castilla y León, cuya Ley de Régimen Local de 1998 (Art.10) sigue estableciendo un límite poblacional para la creación de nuevos municipios de 1.000 habitantes) operan exclusivamente para la creación de municipios.

Respecto a la fusión de municipios la LRBRL en su artículo 13.1 determina que la creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local. No obstante, en el apartado 3 del mencionado artículo, se establece, que sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales.

V.5.2. MEDIDAS DE FOMENTO A LAS FUSIONES E INCORPORACIONES EN CASTILLA Y LEÓN

El legislador autonómico es consciente de la problemática de las estructuras municipales y de ello deja constancia en la exposición de motivos de Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, que se manifiesta, fundamentalmente, a través del gran número de municipios existentes, su dispersión geográfica y, demográficamente, de escaso tamaño, así como en clara regresión económica y administrativa, reconociendo que la amplitud de competencias frente a la escasez de recursos hace estéril el principio constitucional de autonomía municipal al no contar muchas entidades locales con otros medios financieros que las ayudas de otras administraciones públicas. Esta realidad conduce a la necesidad de un marco normativo que facilite, promueva y fomente la integración de los municipios inviables en otros de población, territorio y riqueza suficiente para el cumplimiento de sus fines, y que, por otra parte, regule las actuaciones planificadas para la consecución de una estructura municipal racional, cuando la iniciativa local falle o el localismo injustificado frustrate soluciones racionales de integración. Sin embargo, en dicha declaración de principios, se deja constancia de que “...la reforma de las estructuras municipales a través de una política de fusiones e incorporaciones no parece que sea posible a corto plazo, entre otros motivos, por la distancia existente entre los núcleos, por la falta de conciencia de las propias comunidades municipales y por su voluntad remisa, cuando no opuesta, a desaparecer como Administraciones Públicas.”

La LORSERGO dedica su Título V a la regulación de la fusión de municipios, y la LRLCYL, hace lo propio, incorporando esta materia en el Título II, referido a la creación y supresión de municipios y alteraciones de sus términos.

Según determina el artículo 63 de la Ley de ordenación y servicios, referido específicamente al fomento de las fusiones de municipios, la Administración de la Comunidad de Castilla y León fomentará, mediante las ayudas técnicas y económicas

previstas en el artículo 18 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, la fusión de municipios limítrofes. Y además de dichas ayudas técnicas y económicas, los municipios interesados podrán ser beneficiarios de una ayuda económica previa a la fusión, a conceder por la consejería competente en materia de administración local.

Por su parte el artículo 18 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, regula con más detalle determinadas medidas orientadas al fomento de las fusiones e incorporaciones de municipios con población inferior a 20.000 habitantes:

1. Se creará un fondo o dotación destinado a acciones directas de fomento y a la concesión de ayudas para una mejor prestación de servicios de los municipios resultantes.

2. Con los mismos fines, se fijarán preferencias en su favor en los regímenes generales de ayudas a municipios que apruebe la Junta de Castilla y León. Tendrán prioridad las comunicaciones entre los núcleos pertenecientes a los municipios fusionados o incorporados y la capitalidad municipio resultante, y aquellas necesidades o servicios derivados directamente de la alteración.

La cooperación económica local que la Administración de la Comunidad de Castilla y León destine al plan de obras de las Diputaciones Provinciales, quedará condicionada a que una parte vaya destinada al nuevo municipio surgido de una fusión, en los términos y cuantías que se establezca por orden de la consejería competente en materia de administración local.

3. Para facilitar la integración y la eficaz prestación de los servicios municipales, las Diputaciones Provinciales prestarán a los municipios resultantes, asistencia y asesoramiento adecuados y establecerán en su favor, prioridades y preferencias en los planes provinciales de cooperación.

4. Se promoverán los convenios y acuerdos oportunos para una eficaz coordinación de las anteriores medidas de fomento con las que pueda establecer el Estado, conforme al artículo 13.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

Asimismo, se promoverán convenios y acuerdos de cooperación con los municipios para la gestión de su patrimonio.

El Consejo de Cuentas, en escrito dirigido a la entonces Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior de la Junta de Castilla León, en fecha de 3 de febrero de 2022, solicitó información sobre las iniciativas adoptadas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León dirigidas a fomentar, mediante las ayudas técnicas y económicas previstas en el artículo 18 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, la fusión de municipios limítrofes.

Dicha Consejería, en su respuesta de 17 de marzo de 2022 informaba que en lo relativo a las iniciativas adoptadas dirigidas a fomentar, mediante ayudas técnicas y

económicas las fusiones de municipios desde la entrada en vigor de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León no se ha establecido por parte de la Junta de Castilla y León ninguna línea de ayuda específica para la fusión de municipios.

En base a ello, puede en este apartado concluirse, que el grado de eficacia alcanzado en las políticas desarrolladas por la Junta de Castilla y León dirigidas a fomentar, mediante ayudas técnicas y económicas las fusiones de municipios desde la entrada en vigor de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, no han alcanzado ningún resultado, al no haberse adoptado por la administración autonómica ninguna actuación sobre el particular.

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1:	Mancomunidades de municipios de Castilla y León. Distribución por provincias.	53
Cuadro 2:	Actividades y servicios de las mancomunidades de Castilla y León...	54
Cuadro 3:	Áreas funcionales estables y Mancomunidades de Interés General Urbanas de Castilla y León.	56
Cuadro 4:	Mapa de las Mancomunidades de Interés General Urbanas (MIG) de Castilla y León	59
Cuadro 5:	Competencias y funciones de las Mancomunidades de Interés General Urbanas (MIG) de Castilla y León. Clasificación por áreas de gasto.....	64
Cuadro 6:	Competencias y funciones de las Mancomunidades de Interés General Urbanas (MIG) de Castilla y León. Clasificación por programas de gasto.	65
Cuadro 7:	Servicios asignados a las mancomunidades ordinarias de las que forman parte, de forma simultánea, municipios asociados en mancomunidades de interés general urbanas (MIG).....	72
Cuadro 8:	Duplicidad de competencias y funciones entre las mancomunidades ordinarias y las mancomunidades de interés general urbanas (MIG)	76
Cuadro 9:	Duplicidad de competencias y funciones entre las mancomunidades ordinarias y las mancomunidades de interés general urbanas (MIG)	77
Cuadro 10:	Duplicidad de competencias y funciones entre las mancomunidades ordinarias (MC) y las mancomunidades de interés general urbanas (MIG).....	78
Cuadro 11:	Datos poblacionales de las mancomunidades ordinarias (MC) con municipios integrados en las mancomunidades de interés general urbanas (MIG).....	80
Cuadro 12:	Datos económicos deducidos de la última liquidación del presupuesto de las mancomunidades ordinarias (MC) con municipios integrados en las mancomunidades de interés general urbanas (MIG).....	82

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

ANEXOS

Anexo I. RELACIÓN DE LAS ÁREAS FUNCIONALES ESTABLES CON MANCOMUNIDADES DE INTERÉS GENERAL DECLARADAS.

CODIGO AFE	DENOMINACIÓN			
LE05	AREA FUNCIONAL ESTABLE DE LEÓN			
CÓDIGO PROVINCIA	CODIGO MUNICIPIO	MUNICIPIO	PERTENECE A MIG	NO PERTENECE A MIG
24	089	León	X	
24	142	San Andrés del Rabanedo	X	
24	061	Cuadros	X	
24	065	Chozas de Abajo	X	
24	076	Garrafe de Torío		X
24	095	Mansilla Mayor	X	
24	105	Onzonilla	X	
24	162	Santovenia de la Valduncina		X
24	163	Sarriegos	X	
24	175	Valdefresno		X
24	189	Valverde de la Virgen	X	
24	197	Vega de Infanzones		X
24	205	Villadangos del Páramo		X
24	222	Villaquilambre	X	
24	225	Villasabariego		X
24	227	Villaturiel		X
	TOTALES	16	9	7
CODIGO AFE	DENOMINACIÓN			
VA11	AREA FUNCIONAL ESTABLE DE VALLADOLID			
CÓDIGO PROVINCIA	CODIGO MUNICIPIO	MUNICIPIO	PERTENECE A MIG	NO PERTENECE A MIG
47	186	Valladolid	X	
47	076	Laguna de Duero	X	
47	007	Aldeamayor de San Martín	X	
47	010	Arroyo de la Encomienda	X	
47	023	Boecillo	X	
47	027	Cabezón de Pisuerga	X	
47	044	Castro nuevo de Esgueva	X	
47	050	Cigales	X	

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

CODIGO AFE	DENOMINACIÓN			
VA11	AREA FUNCIONAL ESTABLE DE VALLADOLID			
CÓDIGO PROVINCIA	CODIGO MUNICIPIO	MUNICIPIO	PERTENECE A MIG	NO PERTENECE A MIG
47	051	Ciguñuela	X	
47	052	Cistérniga	X	
47	066	Fuensaldaña	X	
47	071	Geria	X	
47	098	Mucientes	X	
47	111	La Pedraja de Portillo	X	
47	133	Renedo de Esgueva	X	
47	135	Robladillo	X	
47	155	Santovenia de Pisuerga	X	
47	161	Simancas	X	
47	175	Tudela de Duero	X	
47	182	Valdestillas	X	
47	193	Viana de Cega	X	
47	217	Villanubla	X	
47	218	Villanueva de Duero	X	
47	230	Wamba	X	
47	231	Zaratán	X	
	TOTALES	25	25	0
CODIGO AFE	DENOMINACIÓN			
MC12	AREA FUNCIONAL ESTABLE DE MEDINA DEL CAMPO			
CÓDIGO PROVINCIA	CODIGO MUNICIPIO	MUNICIPIO	PERTENECE A MIG	NO PERTENECE A MIG
47	085	Medina del Campo	X	
47	020	Bobadilla del Campo		X
47	025	Braojos de Medina		X
47	031	Campillo, El	X	
47	049	Cervillejo de la Cruz		X
47	067	Fuente el Sol	X	
47	082	Matapozuelos	X	
47	095	Moraleja de las Panaderas	X	
47	101	Nava del Rey	X	
47	102	Nueva Villa de las Torres	X	
47	123	Pozal de Gallinas	X	

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

CODIGO AFE	DENOMINACIÓN			
MC12	AREA FUNCIONAL ESTABLE DE MEDINA DEL CAMPO			
CÓDIGO PROVINCIA	CODIGO MUNICIPIO	MUNICIPIO	PERTENECE A MIG	NO PERTENECE A MIG
47	124	Pozaldez	X	
47	132	Ramiro		X
47	138	Rubí de Bracamonte	X	
47	139	Rueda		X
47	156	San Vicente del Palacio		X
47	158	Seca, La		X
47	189	Velascávaro	X	
47	192	Ventosa de la Cuesta	X	
47	228	Villaverde de Medina	X	
47	232	Zarza, La	X	
	TOTALES		21	14
				7
CODIGO AFE	DENOMINACIÓN			
ZA13	AREA FUNCIONAL ESTABLE DE ZAMORA			
CÓDIGO PROVINCIA	CODIGO MUNICIPIO	MUNICIPIO	PERTENECE A MIG	NO PERTENECE A MIG
49	275	Zamora	X	
49	006	Algodre		X
49	007	Almaraz de Duero		X
49	009	Andavías	X	
49	010	Arcenillas	X	
49	038	Casaseca de Campeán		X
49	039	Casaseca de las Chanas		X
49	044	Cazurra		X
49	053	Coreses	X	
49	056	Cubillos		X
49	061	Entrala		X
49	076	Fresno de la Ribera		X
49	095	Hiniesta, La		X
49	103	Madridanos		X
49	119	Molacillos		X
49	122	Monfarracinos		X
49	125	Moraleja del Vino	X	
49	127	Morales del Vino		X

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

CODIGO AFE	DENOMINACIÓN			
ZA13	AREA FUNCIONAL ESTABLE DE ZAMORA			
CÓDIGO PROVINCIA	CODIGO MUNICIPIO	MUNICIPIO	PERTENECE A MIG	NO PERTENECE A MIG
49	135	Muelas del Pan		X
49	142	Palacios del Pan		X
49	148	Peleas de Abajo		X
49	151	Perdigón, El		X
49	152	Pereruela		X
49	178	Roales		X
49	194	San Pedro de la Nave-Almendra		X
49	227	Valcabado	X	
49	245	Villalazán	X	
49	261	Villalarbo	X	
	TOTALES		28	8
				20
CODIGO AFE	DENOMINACIÓN			
BE14	AREA FUNCIONAL ESTABLE DE BENAVENTE*			
CÓDIGO PROVINCIA	CODIGO MUNICIPIO	MUNICIPIO	PERTENECE A MIG	NO PERTENECE A MIG
49	021	Benavente	X	
49	011	Arcos de la Polvorosa		X
49	041	Castrogonzalo		X
49	082	Fuentes de Ropel		X
49	109	Manganeses de la Polvorosa		X
49	187	San Cristóbal de Entreviñas	X	
49	199	Santa Colomba de las Monjas	X	
49	200	Santa Cristina de la Polvorosa	X	
49	238	Villabrázaro		X
49	257	Villanueva de Azoague		X
49	019	Barcial del Barco		X
49	113	Matilla de Arzón		X
49	118	Milles de la Polvorosa		X
49	128	Morales de Rey		X
49	171	Quiruelas de Vidriales		X
49	188	San Esteban del Molar		X
49	220	La Torre del Valle	X	

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

CODIGO AFE	DENOMINACIÓN			
BE14	AREA FUNCIONAL ESTABLE DE BENAVENTE*			
CÓDIGO PROVINCIA	CODIGO MUNICIPIO	MUNICIPIO	PERTENECE A MIG	NO PERTENECE A MIG
49	229	Valdescorriel		X
49	236	Vidayanes		X
49	256	Villanázar		X
49	271	Villaveza del Agua		X
	TOTALES	21	5	16

* Incorporada por la Ley 5/2018, que modifica la Ley 9/2014, declaración áreas funcionales estables.

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

Anexo II. RELACIÓN DE LAS ÁREAS FUNCIONALES ESTABLES SIN MANCOMUNIDADES DE INTERÉS GENERAL DECLARADAS.

CODIGO AFE		DENOMINACIÓN
AV01		AREA FUNCIONAL ESTABLE DE ÁVILA
CÓDIGO PROVINCIA	CODIGO MUNICIPIO	MUNICIPIO
05	019	Ávila
05	030	Berrocalejo de Aragona
05	040	Bularros
05	049	Cardeñosa
05	053	Casasola
05	061	Colilla, La
05	076	Fresno, El
05	083	Gemuño
05	093	Herradón de Pinares
05	120	Marlín
05	121	Martiherrero
05	123	Mediana de Voltoya
05	128	Mingorría
05	130	Mironcillo
05	133	Monsalupe
05	161	Navalperal de Pinares
05	173	Ojos-Albos
05	185	Peñalba de Ávila
05	195	Riofrío
05	197	Salobral
05	206	San Esteban de los Patos
05	232	Serrada, La
05	243	Tolbaños
05	245	Tornadizos de Ávila
05	902	Santa María del Cubillo

CODIGO AFE		DENOMINACIÓN
BU02		AREA FUNCIONAL ESTABLE DE BURGOS
CÓDIGO PROVINCIA	CODIGO MUNICIPIO	MUNICIPIO
09	059	Burgos
09	009	Albillos

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

CODIGO AFE	DENOMINACIÓN	
BU02	AREA FUNCIONAL ESTABLE DE BURGOS	
CÓDIGO PROVINCIA	CODIGO MUNICIPIO	MUNICIPIO
09	023	Arcos
09	029	Atapuerca
09	058	Buniel
09	072	Carcedo de Burgos
09	073	Cardeñadijo
09	074	Cardeñajimeno
09	075	Cardeñuela Riopico
09	086	Castrillo del Val
09	176	Hurones
09	177	Ibeas de Juarros
09	221	Modúbar de la Emparedada
09	241	Orbaneja Riopico
09	259	Pedrosa de Río Úrbel
09	287	Quintanaortuño*
09	288	Quintanapalla
09	297	Quintanillas, Las
09	301	Quintanilla Vivar
09	304	Rabé de las Calzadas
09	326	Rubena
09	332	Saldaña de Burgos
09	338	San Mamés de Burgos
09	362	Sarracín
09	372	Sotragero
09	377	Tardajos
09	434	Villagonzalo Pedernales
09	439	Villalbilla de Burgos
09	458	Villariego
09	471	Villayerno Morquillas
09	904	Valle de las Navas
09	906	Merindad de Río Ubierna
09	907	Alfoz de Quintanadueñas

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

CODIGO AFE		DENOMINACIÓN
AD03		AREA FUNCIONAL ESTABLE DE ARANDA DE DUERO
CÓDIGO PROVINCIA	CODIGO MUNICIPIO	MUNICIPIO
09	018	Aranda de Duero
09	035	Baños de Valdearados
09	051	Berlangas de Roa
09	065	Campillo de Aranda
09	085	Castrillo de la Vega
09	131	Fresnillo de las Dueñas
09	137	Fuentelcéspedes
09	141	Fuentespina
09	151	Gumiel de Izán
09	152	Gumiel de Mercado
09	155	Haza
09	160	Hontangas
09	170	Hoyales de Roa
09	218	Milagros
09	279	Quemada
09	281	Quintana del Pidio
09	337	San Juan del Monte
09	345	Santa Cruz de la Salceda
09	387	Torregalindo
09	400	Vadocondes
09	421	La Vid y Barrios*
09	438	Villalba de Duero
09	451	Villanueva de Gumiel
09	483	Zazuar

CODIGO AFE		DENOMINACIÓN
ME04		AREA FUNCIONAL ESTABLE DE MIRANDA DE EBRO
CÓDIGO PROVINCIA	CODIGO MUNICIPIO	MUNICIPIO
09	219	Miranda de Ebro
09	016	Ameyugo
09	054	Bozoó
09	057	Bugedo
09	109	Condado de Treviño

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

CODIGO AFE	DENOMINACIÓN	
ME04	AREA FUNCIONAL ESTABLE DE MIRANDA DE EBRO	
CÓDIGO PROVINCIA	CODIGO MUNICIPIO	MUNICIPIO
09	120	Encío
09	276	La Puebla de Arganzón
09	347	Santa Gadea del Cid

CODIGO AFE	DENOMINACIÓN	
PO06	AREA FUNCIONAL ESTABLE DE PONFERRADA	
CÓDIGO PROVINCIA	CODIGO MUNICIPIO	MUNICIPIO
24	115	Ponferrada
24	007	Arganza
24	016	Benuza
24	022	Borrenes
24	027	Cabañas Raras
24	030	Cacabelos
24	034	Camponaraya
24	038	Carracedelo
24	041	Carucedo
24	049	Castropodame
24	057	Congosto
24	064	Cubillos del Sil
24	100	Molinaseca
24	119	Priaranza del Bierzo
24	143	Sancedo
24	206	Toral de los Vados

CODIGO AFE	DENOMINACIÓN	
PA07	AREA FUNCIONAL ESTABLE DE PALENCIA	
CÓDIGO PROVINCIA	CODIGO MUNICIPIO	MUNICIPIO
34	120	Palencia
34	018	Autilla del Pino
34	023	Venta de Baños
34	029	Becerril de Campos

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

CODIGO AFE	DENOMINACIÓN	
PA07	AREA FUNCIONAL ESTABLE DE PALENCIA	
CÓDIGO PROVINCIA	CODIGO MUNICIPIO	MUNICIPIO
34	069	Dueñas
34	077	Fuentes de Valdepero
34	079	Grijota
34	088	Husillos
34	098	Magaz de Pisuerga
34	108	Monzón de Campos
34	146	Reinoso de Cerrato
34	167	Santa Cecilia del Alcor
34	177	Soto de Cerrato
34	181	Tariego de Cerrato
34	189	Valdeolmillos
34	217	Villalobón
34	220	Villamartín de Campos
34	221	Villamediana
34	225	Villamuriel de Cerrato
34	237	Villaumbrales

CODIGO AFE	DENOMINACIÓN	
SA08	AREA FUNCIONAL ESTABLE DE SALAMANCA	
CÓDIGO PROVINCIA	CODIGO MUNICIPIO	MUNICIPIO
37	274	Salamanca
37	016	Aldealengua
37	023	Aldeatejada
37	032	Arapiles
37	067	Cabrerizos
37	069	Calvarrasa de Abajo
37	070	Calvarrasa de Arriba
37	085	Carbajosa de la Sagrada
37	087	Carrascal de Barregas
37	092	Castellanos de Moriscos
37	117	Doñinos de Salamanca
37	129	Florida de Liébana
37	185	Castellanos de Villiquera

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

CODIGO AFE	DENOMINACIÓN	
SA08	AREA FUNCIONAL ESTABLE DE SALAMANCA	
37	192	Miranda de Azán
37	202	Monterrubio de Armuña
37	207	Moriscos
37	209	Mozárbez
37	230	Parada de Arriba
37	240	Pelabravo
37	278	San Cristóbal de la Cuesta
37	294	Santa Marta de Tormes
37	342	Valverdón
37	354	Villamayor
37	362	Villares de la Reina

CODIGO AFE	DENOMINACIÓN	
SG09	AREA FUNCIONAL ESTABLE DE SEGOVIA	
CÓDIGO PROVINCIA	CODIGO MUNICIPIO	MUNICIPIO
40	194	Segovia
40	001	Abades
40	031	Bernuy de Porreros
40	035	Cabañas de Polendos
40	072	Encinillas
40	077	Espirido
40	094	Garcillán
40	101	Hontanares de Eresma
40	103	Huertos, Los
40	105	Juarros de Riomoros
40	111	Lastras del Pozo
40	112	Lastrilla, La
40	113	Losa, La
40	119	Martín Miguel
40	131	Monterrubio
40	152	Otero de Herreros
40	155	Palazuelos de Eresma
40	173	Roda de Eresma
40	181	Real Sitio de San Ildefonso
40	207	Trescasas

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales

CODIGO AFE		DENOMINACIÓN
SG09		AREA FUNCIONAL ESTABLE DE SEGOVIA
CÓDIGO PROVINCIA	CODIGO MUNICIPIO	MUNICIPIO
40	211	Valdeprados
40	214	Valseca
40	216	Valverde del Majano
40	233	Zarzuela del Monte
40	901	Ortigosa del Monte
40	904	Navas de Riofrío
40	906	San Cristóbal de Segovia

CODIGO AFE		DENOMINACIÓN
SO10		AREA FUNCIONAL ESTABLE DE SORIA
CÓDIGO PROVINCIA	CODIGO MUNICIPIO	MUNICIPIO
42	173	Soria
42	006	Alconaba
42	009	Aldealafuente
42	042	Buitrago
42	049	Candilichera
42	061	Cidones
42	087	Fuentecantos
42	089	Fuentelsaz de Soria
42	094	Garray
42	095	Golmayo
42	149	Rábanos, Los
42	154	Renieblas
42	160	Royo, El
42	201	Velilla de la Sierra
42	205	Villaciervos

* Incorporados por la Ley 5/2018, modifica la Ley 9/2014 declaración áreas funcionales estables.