



INFORME Nº 257 DEL CONSEJO DE CUENTAS

Efectos 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

- **En la actualidad, el mapa de las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio no ha sido aprobado y solo se encuentran definidas las áreas funcionales estables en el ámbito urbano**
- **Únicamente se encuentran declaradas cinco mancomunidades de interés general urbanas: “Valladolid y Alfoz”; “Benavente y alfoz”; “Medina del Campo y alfoz”; “Zamora y Alfoz”; y “León y alfoz”**
- **El Consejo de Cuentas considera necesario concluir la ordenación del territorio en el ámbito rural para avanzar en la implantación de las medidas previstas en la LORSERGO**
- **Asimismo, recomienda a la Junta de Castilla y León reorganizar las actuales mancomunidades ordinarias, mediante su disolución o transformación en mancomunidades de interés general**

El Consejo de Cuentas de Castilla y León ha entregado en el Parlamento autonómico el informe de fiscalización “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”, tras ser aprobado por el pleno del órgano de control externo.

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.

Para ello, se comprueba la eficacia de las actuaciones para potenciar fórmulas de gobierno y administración local más eficientes, especialmente las de carácter asociativo voluntario. Además, se verifican 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. Las actuaciones fiscalizadoras afectan fundamentalmente al ejercicio 2021.

Nueva ordenación del territorio. La LORSERGO define los dos ámbitos geográficos de nuevo cuño: 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. 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 (Ávila, Burgos, Aranda de Duero, Miranda de Ebro, León, Ponferrada, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid, Medina del Campo, Zamora y Benavente), 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 LORSERGO.

Servicios en el territorio. 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 procedimientos administrativos, toda vez que las mismas están vinculadas en su ámbito de actuación a las UBOST cuyo mapa se encuentra pendiente de aprobación.

Gobernanza local. Desde la entrada en vigor de la LORSERGO en la Comunidad se han aprobado dos leyes de atribución expresa de competencias a las entidades locales: en 2018 la Ley de transporte público de viajeros por carretera y en 2019 la Ley de la Actividad Físico-Deportiva.

La primera no ha implicado cambios sustanciales en la atribución de competencias a los municipios, respecto a las que ya se encontraban recogidas en la precedente normativa sectorial. No obstante, se aprecia un escaso grado de eficacia en la implantación en el ámbito rural de los servicios integrados zonales regulados en este texto normativo, debido a la falta de aprobación del mapa de las UBOST. Tampoco se ha adaptado el diseño del mapa concesional del transporte interurbano de viajeros por carretera de Castilla y León a las previsiones de la LORSERGO.

En cuanto a la Ley de la Actividad Físico-Deportiva, no incrementa el ámbito competencial de municipios y provincias. La extensión de este tipo de competencias al resto de entidades locales, en particular a las entidades locales menores, 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.

En la tramitación de ambas leyes no consta que se hayan emitido por las consejerías competentes los informes previstos en la LORSERGO sobre evaluación de la necesidad y oportunidad de la implantación del servicio o actividad y análisis del impacto económico y presupuestario.

Mancomunidades de interés general (MIG). No se encuentra constituida ninguna mancomunidad de interés general rural, al no estar aprobado el mapa de las UBOST rurales, condición necesaria para su declaración e implantación. En cuanto a las mancomunidades de interés general urbanas, se encuentran declaradas desde 2020 cinco mancomunidades de esta naturaleza: “Valladolid y Alfoz”; “Benavente y alfoz”; “Medina del Campo y alfoz”; “Zamora y Alfoz” y “León y alfoz”.

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”.



Las medidas adoptadas en este ámbito por la Comunidad 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 han pasado a integrarse en alguna de las cinco MIG urbanas.

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. Aunque esta circunstancia 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.

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.

La falta de aprobación del mapa de las UBOST rurales impide la constitución de MIG rurales, circunstancia que puede representar un condicionamiento para la reorganización de las actuales mancomunidades ordinarias. La incorporación a una mancomunidad es una iniciativa municipal de carácter voluntario.

Ninguna de las cinco MIG urbanas constituidas puede ejercer de forma efectiva las competencias y funciones recogidas en sus estatutos al no haberse adoptado los acuerdos necesarios especificados en la normativa.

El Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Mancomunidades de Interés General aprobado por la administración autonómica en 2015 debería haber completado, desarrollado y pormenorizado, en cuanto a la regulación de las competencias de las MIG, lo establecido en la LORSERGO. Sin embargo, el propio Reglamento difiere, a su vez, la regulación de esta materia, a otro posterior desarrollo reglamentario, que no se ha aprobado.

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.



El Consejo de Cuentas requirió a las cinco MIG urbanas para que aportasen copia de los expedientes de aprobación de los presupuestos de los ejercicios 2020, 2021 y 2022, y copia de los expedientes de liquidación de los presupuestos de 2020 y 2021. La MIG urbana de "León y Alfoz" remitió toda la información; "Valladolid y Alfoz" únicamente la referida al presupuesto de 2022. "Benavente y alfoz" y "Zamora y Alfoz" informaron de la falta de aprobación de los presupuestos de los ejercicios solicitados y de sus liquidaciones. "Medina y alfoz" no respondió. De las cinco MIG urbanas, solo "León y su alfoz" ha rendido la cuenta general del ejercicio 2020.

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.

Las Diputaciones de Burgos, León y Valladolid no han concedido las ayudas previstas en la LORSERGO para las MIG existentes en su territorio.

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 económicos 2020 y 2021 previstas en la LORSERGO. Ninguna mancomunidad de interés general presentó solicitud de subvención para el ejercicio 2020, mientras que para 2021 solo presentaron solicitudes "León y alfoz" y "Medina del Campo y alfoz", si bien respecto a esta última consta el inicio del procedimiento para declarar la pérdida del derecho al cobro de la subvención.

Sobre la fusión de municipios. La Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior no estableció ninguna línea de ayuda específica para la fusión de municipios desde la entrada en vigor de la LORSERGO.

Recomendaciones. El Consejo de Cuentas realiza cinco recomendaciones. Las Cortes de Castilla y León deberían 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, condición necesaria para avanzar en la implantación de las medidas previstas en la LORSERGO.

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. Asimismo, debería adoptar las medidas de coordinación interadministrativa y eficiencia de los servicios, en el desarrollo de competencias propias previstas en la LORSERGO.

Las cinco mancomunidades de interés general existentes en la Comunidad y sus municipios asociados deberán adoptar los acuerdos previstos en sus estatutos dirigidos a dar efectividad sus competencias y funciones.

Finalmente, la Junta de Castilla y León debería completar el desarrollo reglamentario de la LORSERGO.