

# EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS COMUNIDADES DE VILLA Y TIERRA: ASPECTOS HISTÓRICOS Y RÉGIMEN VIGENTE<sup>1</sup>

Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ  
(Universidad de Salamanca, Salamanca)

## 1. INTRODUCCIÓN

Las Comunidades de Villa y Tierra son unas entidades locales asociativas, que cuentan con un arraigo histórico considerable al ser expresión de un peculiar régimen municipal que se enmarca esencialmente en la Extremadura Castellana de la Edad Media. Posteriormente, con el paso de los siglos, sufrirán muchas vicisitudes en particular en el siglo XIX, a lo largo del que se suprimirán y volverán a reconocerse en la rica Legislación municipal de la época, hasta llegar a su reconocimiento institucional, y protección, en el actual régimen constitucional, tanto en la Legislación básica nacional en materia de régimen local como, particularmente, en la normativa de la Comunidad de Castilla y León.

De acuerdo con lo anterior, la primera parte de este trabajo se dedica a su origen y a la evolución de la Legislación local aplicable a las mismas, principalmente a partir del siglo XIX. Este análisis nos permitirá conocer su naturaleza y la efectividad de sus actuaciones a lo largo del tiempo, y en circunstancias político-administrativas, legislativas y sociales muy diversas.

La segunda parte nos permitirá conocer con detalle el régimen de las mismas en base a la Constitución Española de 1978, y que gira, de acuerdo con la distribución constitucional de competencias y la propia Legislación básica nacional, alrededor del ordenamiento jurídico de la Comunidad de Castilla y León, constituido por el nuevo Estatuto de Autonomía de 2007 y, principalmente, la Ley de Régimen Local de 1998, que las reconoce expresamente, aplicándoles parte del régimen jurídico de las Mancomunidades Municipales.

La última parte versa sobre las perspectivas de las Comunidades de Villa y Tierra en el contexto del intento de elaboración, en la Legislatura pasada, de una nueva Legislación básica sobre régimen local y del Pacto Local de la Comunidad de 2005, y su desarrollo.

---

<sup>1</sup> (Nota del editor) El presente texto ha sido objeto de publicación recientemente en *Revista jurídica de Castilla y León*, 21, 2010, pp. 245-310. No obstante, la coherencia en la estructura de este libro aconsejaba que fuera incluido dentro del mismo, consintiendo en ello el autor.

### 2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS COMUNIDADES DE VILLA Y TIERRA: SU PLASMACIÓN EN LA LEGISLACIÓN LOCAL

#### 2.1. Breve referencia al origen de las Comunidades de Villa y Tierra

La doctrina especializada<sup>2</sup> mantiene que el origen de las Comunidades de Villa y Tierra (que es la denominación más común, aunque también de habla de socios, universidades, hermandades, etc.) está en la Alta Edad Media (siglos XI y XII), concretamente en las acciones repobladoras de los Reyes castellanos y leoneses al sur del valle del río Duero, principalmente a partir de Alfonso VI, una vez desaparecido el caudillo musulmán Almanzor, con la finalidad de asegurar estas zonas fronterizas de la Extremadura castellana; y siguiendo un modelo distinto al de merindades, utilizado al norte del Duero.

En términos generales, las Comunidades de Villa y Tierra integraban, en un régimen común, a una Ciudad o Villa, que era su cabeza y tenía rango superior, y varios pueblos y aldeas que dependían de la anterior y sobre los que aquella ejercía su jurisdicción y poder, y cuyo régimen se plasmaba en un fuero único (el primero fue otorgado por Alfonso VI a la villa de Sepúlveda en 1076) y en la gestión en común de un patrimonio determinado (pastos, tierras u otros bienes, generalmente de gran importancia económica).

---

<sup>2</sup> Sobre su origen son imprescindibles las obras, que seguimos totalmente, de CORRAL GARCÍA, E., *Las Comunidades castellanas y la Villa y Tierra antigua de Cuéllar*, Salamanca, 1978; IDEM, «Origen, evolución y situación actual de las Comunidades de Villa y Tierra», *El Consultor*, 19, 15 a 29 de Octubre de 2004, pp. 3234 y ss.; IDEM, «Las Comunidades de Villa y Tierra», *Actualidad Administrativa*, 13, primera quincena, Julio de 2004, pp. 1540-1550; MARTÍNEZ DíEZ, G., *Las Comunidades de Villa y Tierra de la Extremadura Castellana (Estudio Histórico-Geográfico)*, Madrid 1983; MARTÍNEZ LLORENTE, F., «Las Comunidades de Villa y Tierra castellanas, pasado y presente», *Cuadernos Abulenses*, 10, Julio-Diciembre, 1988, pp. 135-165; IDEM, *Régimen jurídico de la Extremadura Castellana medieval: las Comunidades de Villa y Tierra (s. X-XIV)*, Valladolid, 1990; VALDEÓN BARUQUE, J., y GARCÍA SANZ, A., «Las Comunidades de Villa y Tierra. Una Institución medieval», en VV. AA., *I Seminario Iberoamericano sobre Mancomunidades Municipales [Segovia, 24 a 26 de Abril de 1996]*, Segovia, 1997, pp. 13-22; MONTOYA TAMAYO, M<sup>a</sup>. Á., «Origen, evolución y pervivencia de las comunidades de villa y tierra: la comunidad abulense como ejemplo», *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, Historia Contemporánea*, 3, 1990, pp. 177-190; GARCÍA CESTEROS, P., «Comunidades asociativas históricas castellanas: Las Comunidades de Villa y Tierra», en BERCOVITZ-RODRÍGUEZ CANO, R., y MARTÍNEZ-SIMANCAS SÁNCHEZ, J. (Coord.), y otros, *Derechos Civiles de España*, Volumen IX, Madrid, 2000, pp. 5245-5260. Además, es importante la documentación original de las ponicencias de las I Jornadas de Investigación Histórica sobre «Pasado, Presente y Futura de las Comunidades de Villa y Tierra», celebradas en Cuéllar (Segovia) los días 23 a 25 de Julio de 2008.

Más en general sobre la época en que tienen su origen las Comunidades, es interesante la obra de GAUTIER-DALCHÉ, J., *Historia urbana de León y Castilla en la Edad Media (siglos IX-XIII)*, Madrid, 1979. En concreto, sobre la época del origen de las Comunidades y en relación, precisamente, con la de Cuéllar (Segovia), ver MONDÉJAR MANZANARES, M<sup>a</sup>. R., *Apuntes para la interpretación de un Castillo: el Castillo de Cuéllar*, Segovia, 2007.

La estructura de estas Comunidades<sup>3</sup>, muy simple, se integraba por la Villa (amurallada con sus puertas de acceso, la ciudadela, el castillo y los arrabales; y que se divide en colaciones o parroquias), la Tierra (el alfoz o área de influencia de la Villa y sobre la que ejerce su jurisdicción) y el sexmo (que es una circunscripción o distrito territorial, en que se integran varias aldeas habitualmente, y sobre la que giran los derechos y obligaciones en relación con los aprovechamientos o beneficios de los bienes correspondientes y con la participación en el gobierno de la Villa y Tierra). En relación con el gobierno de la Villa y Tierra, debe mencionarse el regimiento (compuesto por los regidores y representantes de la tierra, y que es el más importante al ejercer el gobierno de la misma), los concejos aldeanos (formados por regidores de la Villa), el concejo de colaciones (que representa a éstas, a los barrios y parroquias) y el común de la tierra (formado por representantes de los aldeanos, y de ellos se deducen los sexmeros).

La pérdida de su importancia militar (al continuar los avances de la Reconquista hasta el río Guadalquivir) y el fenómeno de las «mercedes» señoriales que conceden los Reyes (generalmente concedían la jurisdicción a tales señores sobre muchas villas y aldeas), desde fines del siglo XIII<sup>4</sup>, provocarán la decadencia de las Comunidades, y la desaparición de muchas de ellas, aunque algunas potenciarán sus funciones económicas (frente a las anteriores de carácter militar).

## **2.2. La evolución histórica de las Comunidades de Villa y Tierra en la Legislación Local**

Las Comunidades de Villa y Tierra se mantendrán de forma muy mermada posteriormente, y salvando vicisitudes variadas, pasando a realizar funciones más de carácter económico que militar, en base a su rico patrimonio común, una vez que finalizó la Reconquista con la toma de Granada y se afianzó la formación de España con los Reyes Católicos, hasta llegar a la época de la Constitución de Cádiz de 1812, que, con el nacimiento del Municipio constitucional<sup>5</sup>, creará una nueva estructura administrativa sobre el territorio nacional, que las respetará (con muchas oscilaciones), aunque no se apoyará en ellas.

---

<sup>3</sup> CORRAL GARCÍA, E., *Las Comunidades castellanas...*; IDEM, «Origen, evolución y situación actual...»; IDEM, «Las Comunidades de Villa y Tierra». Un análisis concreto de la organización y actividad de una Comunidad lo realiza CABALLERO GONZÁLEZ, S., *La Comunidad de Villa y Tierra de Granadilla en los tiempos modernos*, Salamanca, 2008.

<sup>4</sup> En general, sobre esta época, MERCHÁN FERNÁNDEZ, A. C., *Gobierno Municipal y Administración Local en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, 1988.

<sup>5</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El origen del Municipio constitucional*, Madrid, 1983; VV. AA., *El Municipio Constitucional [II Seminario de Historia de la Administración, 2002]*, Madrid, 2003.

### 2.2.1. La etapa del constitucionalismo de Cádiz, y su evolución

Siguiendo con ciertos matices el modelo derivado de la Revolución Francesa<sup>6</sup>, y teniendo en cuenta lo establecido ya en el Discurso Preliminar al Proyecto de Constitución, de 24 de Diciembre de 1811<sup>7</sup>, el art. 310 de la Constitución Política de la Monarquía Española, de 19 de Marzo de 1812<sup>8</sup> señaló que *...se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente*; prescripción que se desarrolla en el Decreto CLXIII, de 23 de Mayo de 1812, sobre formación de los Ayuntamientos constitucionales, cuyo art. II establece que los pueblos que no puedan tener Ayuntamiento propio, por no cumplir los poco rígidos requisitos exigidos, *...seguirán agregados á los ayuntamientos á que lo han estado hasta aquí*, con lo que se plasma la generalización y uniformización del régimen municipal (municipios a los que se le asignan funciones y servicios de relevancia, ex art. 321 de la Constitución y Decreto CCLXIX, de 23 de Junio de 1813, aprobando la Instrucción para el Gobierno económico-político de las Provincias, en la que claramente se encarga a los nuevos Ayuntamientos competencias que anteriormente correspondían a las Villas de las Comunidades, p. ej. en arts. VIII a XV), sin preverse pues otros tipos de organización administrativa territorial (salvo,

---

<sup>6</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, E., «La formación del régimen municipal francés contemporáneo», en *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Madrid, 1981 (2ª. ed.), pp. 69-140.

El modelo francés de organización administrativa, que se pretendía aplicar en España, es bien visible en el Decreto de 17 de Abril de 1810, por el que *...se establece la división del gobierno civil de los pueblos del Reyno en Prefecturas, y demarcación de sus límites*, firmado por José Bonaparte (como Rey de España).

Un interesante análisis histórico de Castilla y León desde esta época hasta la Guerra Civil puede verse en SERRANO GARCÍA, R., *Castilla la Vieja y León (1808-1936)*, Salamanca, 2008.

<sup>7</sup> Para el análisis histórico de los proyectos, Leyes y otros documentos relativos a la Administración Local desde la etapa constitucional de Cádiz hasta 1907 son imprescindibles las obras del CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Apuntes para el estudio del Proyecto de Ley sobre Régimen de la Administración Local, presentado por el Sr. Ministro de la Gobernación el día 7 de Junio de 1907*, 2 Tomos, Madrid, 1907; y de POSADA A., *Evolución legislativa del Régimen Local en España (1812-1909)*, Madrid, 1910 (existe una edición facsímil del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982).

Asimismo, véanse ORDUÑA REBOLLO, E., «El asociacionismo local de 1812 a 1978», en VV. AA., *I Seminario Iberoamericano sobre Mancomunidades Municipales [Segovia, 24 a 26 de Abril de 1996]*, Segovia, 1997, pp. 23-50; IDEM, *Municipios y Provincias. Historia de la Organización Territorial Española*, Madrid, 2003; IDEM, *Historia del Municipalismo Español*, Madrid, 2005; la excelente obra de ORDUÑA REBOLLO, E., y COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la Legislación de Régimen Local*, Madrid, 2008 (por el que citamos casi todos los documentos y textos legales utilizados); FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El régimen normativo de las Mancomunidades Municipales», *Revista Vasca de Administración Pública*, 37, 1993, pp.85-166.

<sup>8</sup> ORDUÑA REBOLLO, E., y COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la Legislación...*, pp.255-258, recogen los interesantes debates parlamentarios en torno a este precepto (que era el art. 308 en el Proyecto de Constitución).

Los textos de las Constituciones se toman de RICO LINAJE R., *Constituciones Históricas. Ediciones Oficiales*, Sevilla, 1989.

obviamente, las Provincias, establecidas primero con carácter fiscal y ya como división administrativa desde el siglo XVIII). Se refleja claramente, por tanto, que en la filosofía del nuevo modelo no se prevé otro tipo de organización administrativa territorial distinto a los Ayuntamientos (salvo obviamente las Provincias, de acuerdo con las normas citadas).

Este modelo territorial, basado en Ayuntamientos y Diputaciones, se reafirma en el trienio liberal (1820-1823), en particular en el Decreto LIX, de 27 de Enero de 1822, sobre división provisional del territorio español, y en el Decreto XLV, de 3 de Febrero de 1823, que aprueba la Instrucción para el gobierno económico-político de las Provincias<sup>9</sup>; sancionado como Ley el 2 de Marzo de 1823 (que deroga la de 1813, en la que se basa).

Las importantes reformas administrativas de 1833 auspiciadas por Javier de Burgos (relativas, como es sabido, al establecimiento de los Subdelegados principales de Fomento y a la división territorial de España en Provincias, mediante los Reales Decretos de 23 de Octubre y de 30 de Noviembre de 1833, respectivamente; precisándose en este último, con claridad, la utilidad del nuevo sistema y de los Ayuntamientos, al señalar que ven *...en pequeño todas las necesidades, pueden ellos estudiarlas mejor, desentrañar sus causas y sus remedios, y calcular exactamente de qué modo y hasta qué punto influye una medida administrativa en el bien ó en el mal de los pueblos*) asumen el modelo territorial planteado, potenciando claramente las provincias. Posteriormente, las normas sobre Ayuntamientos y Diputaciones de 1835 (Reales Decretos de 23 de Julio y 21 de Septiembre de 1835) tampoco introducen cambios en el modelo administrativo referido.

Teniendo en cuenta este nuevo modelo de estructura territorial y administrativa de España, y la concepción que se tenía de las Comunidades de Villa y Tierra como modelos organizativos algo arcaicos, no puede extrañar la supresión (jurídicamente de forma no muy apropiada) de las mismas mediante Real Orden de 31 de Mayo de 1837, *...suprimiendo las Juntas o Ayuntamientos Generales de Universidades de Tierra*<sup>10</sup>, que, a pesar de dictarse en relación con los expedientes de supresión de la Universidad de la Tierra de San Pedro Manrique, de Caracena y de la Universidad de la Tierra (en la provincia de Soria; que precisamente había sido creada en 1833), incluye una disposición final estableciendo que *...dicha resolución sirva de regla general para los casos de igual naturaleza*; justificándose precisamente dicha supresión (y haciendo visible algún recelo frente a las Comunidades citadas) en la nueva estructura administrativa prevista en la restablecida Ley de 3 de Febrero de 1823, citada, al precisar que:

<sup>9</sup> Véase el análisis de POSADA HERRERA, J., *Lecciones de Administración*, Madrid, 1843 (existe una edición facsímil del Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988).

<sup>10</sup> Véase el texto y su análisis en MARTÍNEZ LLORENTE, F., «Las Comunidades de Villa y Tierra castellanas...», pp. 138 y ss.

...corresponde que se formen Ayuntamientos en los pueblos que deban tenerlos con arreglo a dicha ley y a la Constitución política de la monarquía; y considerando, por tanto, innecesarias y gravosas la existencia, no sólo de las citadas Universidades y Ayuntamientos generales de San Pedro Manrique, Caracena y otros, sino también la de la Junta o Universidad de los 150 pueblos de la tierra, cuyas atribuciones deben hoy confiarse a los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales;

aunque quizás sea excesivo afirmar que una simple Real Orden fuera capaz de desarraigar de nuestro país una institución consuetudinaria, y tan arraigada como esta<sup>11</sup>. A partir de entonces, se llevarán a cabo procedimientos muy variados (según los términos y el tiempo) que incidirán en la subsistencia de hecho o no de las Comunidades, en el problema del reparto de su importante patrimonio entre los «nuevos» Ayuntamientos, sin olvidar a las Diputaciones, y en los planteados por la pertenencia de algunos de Ayuntamientos resultantes de la supresión de las mismas a distintas Provincias (creadas en 1833).

### 2.2.2. Las vicisitudes de la Legislación Local entre moderados y progresistas

El motín de la Granja trajo consigo la Constitución de 18 de Junio de 1837 (Gaceta de Madrid del 24 de Junio), que, sin apenas atender a la estructura administrativa, únicamente dedica tres escuetos artículos a las Diputaciones y a los Ayuntamientos (arts. 69 a 71); remitiendo su organización y funcionamiento a una futura Ley (art. 71)<sup>12</sup>. Esta Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, que no sería aprobada hasta el 14 de Julio de 1840 (sobre la base del Proyecto de Ley de 21 de Marzo de 1840, del Ministro Sr. Calderón Collantes), reafirma el modelo de estructura administrativa basado en los Ayuntamientos, a los que reconoce importantes atribuciones (en particular en materia de bienes y patrimonio, que debían ejecutar conforme a las Leyes y reglamentos, ex art. 63)<sup>13</sup>. Sin embargo, esta Ley ni siquiera entró en vigor pues fue suspendida por Decreto de la Regencia de 13 de Octubre de 1840. Posteriormente, el Real Decreto de 30 de Diciembre de 1843 ordenaría publicar esta Ley de 1840, con varias modificaciones,

---

<sup>11</sup> NIETO, A., *Bienes Comunales*, Madrid, 1964, pp. 307 y ss., que estima que las mismas proceden de la disolución de los extensos Municipios medievales, cuyos bienes seguían así explotándose conjuntamente; MARTÍN MATEO, R., *La comarcalización de los pequeños municipios*, Madrid, 1964.

<sup>12</sup> Un detallado e interesante repaso de la historia del municipalismo desde la Edad Media hasta esta época constitucional lo realiza LISTA, A., «Del Régimen Municipal en España», *Revista de Madrid*, 1/1837; texto muy poco conocido, que ahora podemos leer en la excelente obra de ORDUÑA REBOLLO, E., y COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la Legislación...*, pp. 442-451, con un comentario de ORDUÑA REBOLLO en pp. 97-99.

<sup>13</sup> Los interesantes debates parlamentarios sobre el texto pueden verse en ORDUÑA REBOLLO, E., y COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la Legislación...*, pp. 469-607.

y la Real Orden de 31 de Diciembre de 1843 estableció instrucciones para el desarrollo de la misma.

En esta época, debe resaltarse que, por Real Orden de la Regencia de 22 de Diciembre de 1840, relativa a la Comunidad de Villa y Tierra de Cuéllar (Segovia), con bienes comunales en las provincias de Segovia y Valladolid, se permitió de forma excepcional que los mismos continuaran siendo administrados por los representantes de los Sexmos de la Tierra, con cierta intervención de ambas Diputaciones<sup>14</sup>.

La Constitución de 23 de Mayo de 1845 (Gaceta de Madrid del mismo día) no introduce modificaciones de interés en los preceptos sobre Ayuntamientos y Diputaciones (que se basan en la anterior, si bien ahora pasan a ser los arts. 72 a 74).

No obstante, la Legislación local se promulgaría antes que la nueva Constitución. En efecto, en base a una autorización al Gobierno de 1 de Enero de 1845 para «arreglar» la organización y fijar las atribuciones de los Ayuntamientos y las Diputaciones, se aprobaron, con fecha 8 de Enero de 1845, sendas Leyes de organización y atribuciones de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales (Gaceta de Madrid del 15 de Enero de 1845); que ratifican el modelo ya conocido. Es más, la Ley de Ayuntamientos prescribe la conservación los existentes en poblaciones *...de más de 30 vecinos...*, ordenando que los de menos se agreguen a otros o formen nuevos Ayuntamientos reuniéndose entre sí, y autorizando al Gobierno para formar otros nuevos *...en distritos que lleguen a 100 vecinos...* (reservando a la ley su establecimiento en distritos con menos vecindario) y para reunir dos o más Ayuntamientos y para segregar *...pueblos de un Ayuntamiento y reunirlos a otro...*, con determinados requisitos (arts. 70 a 72).

El Bienio Constituyente de 1854 a 1856 trajo consigo la elaboración de la Constitución no promulgada de 1856, que incluía cuatro artículos sobre los Ayuntamientos y Diputaciones, sin cambiar el modelo territorial conocido, aunque más descentralizador, de acuerdo con los postulados liberales. En materia local, inicialmente, se restableció la Ley de Ayuntamientos y Diputaciones de 1823 (mediante Real Decreto de 7 de Agosto de 1854), y, más adelante, se aprobaría la Ley sobre Organización y Administración Municipal, o de Ayuntamientos, de 5 de Julio de 1856 (Gaceta de Madrid del 6), que mantiene el modelo conocido, sin hacer referencias a las Comunidades, y regulando con mayor detalle la creación y supresión de Ayuntamientos (arts. 25 a 30); Ley que será declarada sin valor ni efectos en Octubre de 1856, al restablecerse las Leyes de 1845 (Real Decreto de 16 de Octubre de 1856).

---

<sup>14</sup> MARTÍNEZ LLORENTE, F., «Las Comunidades de Villa y Tierra castellanas...», p. 141.

En esta época, mediante Real Orden de 4 de Junio de 1857, y ante la identidad con el caso de Cuéllar de 1840, se permite a la Comunidad de Tierra de Segovia administrar su patrimonio de la misma forma<sup>15</sup>.

Asimismo, también en este mismo tiempo, debemos resaltar la influencia de la Ley de Desamortización de 1 de Mayo de 1855 (Ley Madoz), al incluir ciertas excepciones a tales procesos respecto a terrenos de aprovechamiento común, montes y bosques, que serán utilizadas por las Comunidades para subsistir sin verse afectadas por tales desamortizaciones; excepciones que, respecto a aprovechamientos de bosques, montes o pinares de robles y hayas se ratifican en 1860<sup>16</sup>; permitiendo la elaboración de reglamentaciones propias que asegurarán la pervivencia de sus importantes patrimonios propios.

Teniendo como preocupación principal los problemas de los pequeños Municipios, que no obstante era anterior en el tiempo, siendo Ministro de la Gobernación D. José Posada Herrera se propondrán las primeras medidas adecuadas, y que constituyen un claro antecedente de las actuales Mancomunidades de Municipios, como hemos mantenido en otro lugar<sup>17</sup>, aunque debe resaltarse que se mencionan expresamente las Comunidades de Villa y Tierra. En efecto, el entonces Ministro de la Gobernación presentó en las Cortes, con fecha de 2 de Noviembre de 1860, el Proyecto de Ley sobre Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, cuyo preámbulo describe nítidamente la situación de los pequeños Ayuntamientos (que llama significativamente *Municipalidades microscópicas*, y que con cierta ironía se refiere a ellas como *familias dilatadas*), y entre las novedades en la materia señala que:

*...Otra innovación se introduce en la materia de que se trata, que extendida y desarrollada convenientemente, puede crecer en importancia y ser el principio de una medida general. Se refiere el Ministro que suscribe a la facultad de formar uniones meramente administrativas bajo el nombre de 'Comunidades', concedida a los Ayuntamientos que reúnan ciertas circunstancias. Este género de Asociación, en lo relativo principalmente al disfrute de los aprovechamientos comunes, tiene numerosos precedentes en la historia patria, y ha llegado hasta nuestros días con la denominación de 'Universidades, Hermandades' y otras semejantes.*

En base a esta idea, el Proyecto de Ley, además de regular el número de habitantes de los pueblos necesario para que pudieran tener Ayuntamiento, y las agregaciones y segregaciones de los mismos, su art. 5 preveía que:

*Cuando en un territorio sea necesario conservar varios Ayuntamientos de corto vecindario, podrán éstos formar comunidad con aprobación del Gobierno, rigiéndose en lo económico y para el reemplazo del Ejército por una Junta*

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 142.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 143.

<sup>17</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El régimen normativo...», pp. 109-111.



*compuesta de los Alcaldes de los respectivos pueblos. Esta Junta será presidida por el Alcalde de más edad.*

Ciertamente, y no obstante la trascendencia histórica de la mención, no parece que el Proyecto de Ley estuviera pensando en las Comunidades de Villa y Tierra tal y como se gestaron y funcionaron en la antigüedad, sino que las Comunidades mencionadas se conciben más como un instrumento para hacer frente a los problemas de los pequeños Municipios, dada su arraigada actuación en la gestión en común, y en beneficio de todos los Ayuntamientos integrados, del patrimonio también común de ellos (lo cual se hace visible en el resto del párrafo citado de la exposición del Ministro); sin poner en duda el modelo de estructura administrativa local implantado por el constitucionalismo de Cádiz, y basado en los Ayuntamientos y Diputaciones, como hemos señalado. Es decir, las nuevas «Comunidades» se integran en el modelo territorial para solucionar los problemas municipales, y debiendo considerarse como un antecedente de las actuales Mancomunidades Municipales; apuntando ya a una diferenciación entre ambas, que se confirmará con el tiempo.

El dictamen de la Comisión encargada de analizar el texto, de 31 de Marzo de 1862, y presentado el 4 de Abril, mantiene el precepto sobre las comunidades (como art. 8). Este dictamen cuenta con un voto particular de los Srs. Alonso Martínez y Pérez Zamora, que presentan un Proyecto alternativo, con fecha 10 de Abril de 1862, que suprimió la referencia a las mismas. El Proyecto de Ley se reprodujo en la Legislatura de 1862-1863 (sesión de 4 de Diciembre de 1862), y también el voto particular, si bien no seguiría adelante.

Posteriormente, el propio Posada Herrera, de nuevo Ministro de la Gobernación, elaboró un nuevo Proyecto de Ley sobre Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, de 9 de Marzo de 1866 (presentado a las Cortes el día 12), más parecido al voto particular mencionado que a su Proyecto original; suprimiendo por ello la referencia a las comunidades. Sin embargo, el dictamen de la Comisión del Congreso sobre este proyecto de Ley, de 20 de Junio de 1866, volverá a incluir, ahora como art. 30 (en la parte dedicada a la creación, agregación y segregación de los Ayuntamientos), la regulación sobre las comunidades de Municipios. Sin embargo, la tramitación no continuaría al disolverse las Cortes.

Será, pues, la Legislación local dimanante de la revolución iniciada en Cádiz el 18 de Septiembre de 1869<sup>18</sup> la que regule de forma concreta las *asociaciones y comunidades* de Municipios; si bien el Gobierno provisional aprobó un Real Decreto de 21 de Octubre de 1868, del Ministro de la Gobernación, Sr. Sagasta, declarando obligatorias y en vigor las Leyes Municipal y Orgánica

---

<sup>18</sup> Sobre el trasfondo político de las reformas locales hasta 1868, *vid.* DE CASTRO, L., *La Revolución Liberal y los municipios españoles*, Madrid, 1979.

Provincial, con modificaciones, de 1854 y 1856, y por tanto sin referencias a las comunidades referidas.

La Constitución de 1 de Junio de 1869 (promulgada por Decreto de las Cortes de 5 de Junio, Gaceta de Madrid del 7) dedica al régimen local el art. 99, que remite a las Leyes respectivas la regulación de la organización y atribuciones de los Ayuntamientos y las Diputaciones.

Teniendo en cuenta la nueva Constitución, la discusión de un Proyecto de Ley sobre Presupuestos provinciales y municipales de 10 de Enero de 1870, que reconoce claramente los problemas financieros de los Municipios ante el aumento de sus funciones, y la proposición del Diputado Sr. Rodríguez, presentada con fecha 12 de Marzo de 1869, para el nombramiento de comisiones con la finalidad de elaborar los proyectos de Leyes municipal y provincial, que fue aprobada, se presentará el proyecto de Ley Municipal en la sesión parlamentaria de 18 de Febrero de 1870. Este nuevo Proyecto de Ley, en la parte dedicada a las atribuciones de los Ayuntamientos, regula en el art. 65 la posibilidad de los mismos de formar, entre sí y con los inmediatos, Asociaciones y Comunidades *...para la construcción y conservación de caminos, de guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros objetos de su exclusivo interés*<sup>19</sup>; incluyendo objetivos típicamente comunes a realizar por varios Ayuntamientos. Además, se regula la composición de su Junta (un delegado de cada Ayuntamiento y presidida por el vocal elegido por ella) y sus competencias (aunque únicamente se refiere a la formación de las cuentas y presupuestos, que además se someten a las de cada pueblo y, en defecto de aprobación, a la Comisión Provincial). A partir del 18 de Mayo de 1870 comenzaría el debate del proyecto de Ley, no siendo el tema que nos ocupa objeto de especial oposición; es más, la enmienda del diputado Sr. Benot mantiene las mismas comunidades y asociaciones, añadiendo únicamente la composición de sus Juntas.

Después de los debates correspondientes, la Ley Municipal de 20 de Agosto de 1870 (Gaceta de Madrid del 21; que publica asimismo la Ley Provincial de la misma fecha), que supuso una importante ordenación del régimen local español, regula en su art. 75 las asociaciones y comunidades de Ayuntamientos en la forma prevista en el Proyecto de Ley, y sin incluir la modificación planteada; debiendo destacarse además que el art. 68 se refiere a ciertas obligaciones de estos a *...procurar por sí o asociados...* (entre las que se incluye la administración, custodia y conservación de fincas, bienes y derechos del pueblo), con lo que se reafirma la regulación del Proyecto de 1860, al vincular, en el art. 75, aún más las funciones de estas comunidades u asociaciones con los problemas de los

---

<sup>19</sup> Sobre la creación y la historia de las actuales Mancomunidades Municipales, *vid.* MARTÍN MATEO, R., *La comarcalización...*; IDEM, *Entes Locales Complejos*, Madrid, 1987; y QUINTANA LÓPEZ, T., *Las Mancomunidades en nuestro Derecho Local*, Madrid, 1990.

Ayuntamientos (siendo, incluso en la redacción del precepto, otro antecedente de las actuales Mancomunidades municipales)<sup>20</sup>.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo asumiendo la inexistencia legal de estas Comunidades, desde la Sentencia de 26 de Febrero de 1870 hasta otras dictadas en las primeras décadas del siglo XX; destacando la STS de 31 de Marzo de 1873, sobre la Comunidad de Villa y Tierra de Ávila, que entiende que la misma quedó disuelta por dos Reales Órdenes de 1864 y 1866, *...en cumplimiento de lo que prescribe la de 31 de mayo de 1837...*, y que *...no puede reconocerse en la actualidad la existencia legal de dicho Asocio, ni los derechos que en su nombre se reclaman*<sup>21</sup>.

### 2.2.3. La Legislación de la Restauración Monárquica

Fracasada la experiencia federal republicana, y producida la restauración monárquica (mediante la proclamación, en Sagunto, de Alfonso XII como Rey de España el 29 de Diciembre de 1875, a iniciativa del General Martínez Campos), se volverán, con matices, a fórmulas del pasado en materia de régimen local. Así, la Constitución de 30 de Junio de 1976 (Gaceta de Madrid del 2 de Julio), en sus arts. 82 a 84, reproduce, en materia de régimen local, los dos preceptos sobre Ayuntamientos y Diputaciones de las Constitución de 1845 y el relativo a la organización y atribuciones de los mismos de la Constitución de 1869; sin más novedades.

La reforma local se inicia en las Cortes Constituyentes al presentarse, el 23 de Mayo de 1876, un Proyecto de Ley para modificar la Ley Municipal de 1870, que no mencionaba estas comunidades. Sin embargo, el dictamen elaborado sobre el mismo, con fecha 19 de junio, incluye en su extenso art. 1-1ª la obligación del Gobierno de fomentar y proteger por medio de sus delegados *...las asociaciones y comunidades de Ayuntamientos para fines de seguridad, instrucción, asistencia, policía, construcción y conservación de caminos, aprovechamientos vecinales u otros servicios de índole análoga*, ampliando así su objeto considerablemente; se enfatiza su carácter voluntario, no se hace referencia a la composición de la Junta (se habla únicamente de Junta de delegados de los Ayuntamientos) y se señala que sus reuniones se celebren alternativamente en las cabezas de los distritos municipales asociados. Además, se prescribe que, cuando se produzcan reclamaciones sobre la manera como actualmente son administradas las antiguas comunidades de tierra, el Gobierno, oyendo al Consejo de Estado, podrá someter dichas comunidades a lo dispuesto anteriormente, salvo las cuestiones relativas a los derechos de propiedad *...hasta hoy adquiridos...* que se reservan a los Tribunales

<sup>20</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El régimen normativo...», p. 112.

<sup>21</sup> MARTÍNEZ LLORENTE, F., «Las Comunidades de Villa y Tierra castellanas...», p. 143.

de Justicia. De esta forma, se distinguen las nuevas asociaciones y comunidades de Ayuntamientos, vinculadas a la estructura territorial derivada del Estado Constitucional, y las antiguas Comunidades de Tierra, si bien el precepto aproxima el régimen de ambas, aunque se vislumbra ya una cierta prioridad de las primeras. La Comisión del Congreso, mediante texto de 7 de Julio, añade al final de la frase reseñada la de *...sin perjuicio de los derechos adquiridos hasta hoy*; texto que se plasmará en el aprobado el 22 de Noviembre de 1876 por el Congreso, no siendo modificado en el Senado, y que se aprobará como Ley de 16 de Diciembre de 1876 de reforma de las Leyes Municipal y Provincial de 20 de Agosto de 1870 (Gaceta de Madrid del 17).

Posteriormente, y ante las reformas introducidas, el Ministro de la Gobernación, Sr. Romero y Robledo, presentó, el 19 de Junio de 1877, un Proyecto de Ley de autorización para publicar las Leyes Municipal y Provincial con las modificaciones introducidas en 1876. El mismo establece un texto articulado y adaptado de la Ley Municipal en que se incluyen dos preceptos (arts. 80 y 81) sobre nuestra materia; uno reproduce el anterior art. 75 de la Ley de 1870, salvo en el supuesto de no aprobación de las cuentas y presupuestos, que ahora se remiten al Gobernador, el cual decidirá oyendo a la Comisión Provincial, y el otro reproduce lo establecido en materia de fomento y protección de estas asociaciones y comunidades de Ayuntamientos en la Ley de 1876; con lo que se produce una contradicción clara: el objeto de estas asociaciones y comunidades de Ayuntamientos es mucho más amplio en la regulación del fomento de las mismas (art. 81) que el establecido en el precepto específico regulador de las mismas; además, su carácter «siempre» voluntario se afirma en el art. 81 cuando lo correcto técnicamente hubiera sido mencionarlo en el anterior, por ser el general, y lo mismo puede decirse respecto a la celebración de las sesiones de las Juntas.

A continuación, mediante la Ley de 2 de Octubre de 1877 se autorizó al Ministro de la Gobernación la publicación de las Leyes Orgánicas Municipal y Provincial, incorporando las reformas de 1876; cuestión que se llevó a cabo mediante Real Decreto de 2 de Octubre de 1877, al disponer la inserción en la Gaceta de Madrid de los nuevos textos de las Leyes Municipal y Provincial (Gaceta de Madrid de 4 de Octubre); no introduciéndose modificación alguna en los arts. 80 y 81 de la Ley Municipal, respecto a lo establecido en el texto anterior<sup>22</sup>.

Años después, entre los diversos textos propuestos en el período 1884-1885, el Ministro de la Gobernación, Sr. Romero Robledo, presentó en la sesión del Congreso de 27 de Diciembre de 1884 un Proyecto de Ley sobre Gobierno y Administración Local, con la finalidad de elaborar un texto único, pero sin

---

<sup>22</sup> Durante esta etapa, las Asociaciones y Comunidades de Ayuntamientos que se formaron, al amparo de estos preceptos, fueron muy escasas. Así, HERNÁNDEZ RUIZ, R., «Las Mancomunidades municipales», *Revista de Estudios de la Vida Local*, 27, 1946, p. 383, sólo menciona la de Madrid, la de los municipios aragoneses y la de Ayuntamientos mineros de Asturias.

referencia alguna a nuestra materia. El dictamen sobre el mismo, de 11 de Febrero de 1885, incluirá en el Título relativo a los Ayuntamientos un Capítulo sobre las Asociaciones municipales, entre otras cuestiones; que constituye una novedad jurídica destacable al denotar la trascendencia de la materia (respecto a las Leyes anteriores). Además, y esto es aún más resaltable, el art. 55 prevé que las mismas se formen por los pueblos *...para la realización de objetos de su exclusivo interés o competencia*, con lo que su objeto se hace totalmente general (separándose más de las antiguas Comunidades de Villa y Tierra). Por otra parte, se crean las regiones, como agrupaciones de pueblos para la administración de los intereses comunes (arts. 169 a 194). Su tramitación parlamentaria, no obstante las propuestas de reforma planteadas por algunos Diputados (en línea con algunas Leyes anteriores), no finalizaría, pues los debates en la Comisión se suspendieron el 14 de Abril de 1885, y con fecha de 8 de Marzo de 1886 se disolvieron las Cortes.

En la nueva Legislatura, el Ministro de la Gobernación, Sr. Venancio González, presentó en la sesión del Congreso de 12 de Julio de 1886 un Proyecto de Ley Municipal, que ha pasado totalmente desapercibido para la doctrina, como ya destacamos hace algún tiempo en otro lugar<sup>23</sup>, y que debe destacarse pues incluye una regulación de las Asociaciones de los Ayuntamientos. Efectivamente, su art. 83 permite a los Ayuntamientos formar con los inmediatos Asociaciones y Comunidades para la construcción y conservación de cementerios municipales y caminos vecinales, guardería rural, policía de seguridad, instrucción, asistencia médica, aprovechamientos vecinales y cualesquiera otros objetos de su exclusivo interés. Su párrafo 2º recoge el carácter voluntario de las mismas, y se prevé la posibilidad de suprimir un Municipio si el mismo no puede atender los gastos obligatorios con sus recursos ordinarios ni *...logren cubrirlos mediante la asociación con otros municipios*. La composición de la Junta y la celebración de sus sesiones se prevén en el apdo. 3º, y el párrafo 4º hace referencia a las cuentas y presupuestos, y su control. El art. 84, por su parte, regula el fomento y la protección de estas Asociaciones (suprimiendo las contradicciones con el precepto anterior, visibles en la Ley de 1877).

Este Proyecto de Ley será reproducido por el Presidente del Consejo de Ministros, Sr. Sagasta, en 1887 (el 17 de Enero de 1887) y en el período de sesiones de 1887-1888 (sesión de 2 de Diciembre de 1887), sin que fuese aprobado.

Unos años más tarde, por Real Orden de 20 de Julio de 1891 del Ministro de la Gobernación, Sr. Silvela, se encomendó a la Subsecretaría del mismo (cargo que ocupaba el Sr. Sánchez de Toca) la elaboración de un informe sobre la reforma local en España y su desarrollo posterior, que se plasmó en un Proyecto de Ley de Gobierno y Administración Local, de la misma fecha, y con 270 artículos (que debe destacarse porque institucionalizó una incipiente regionalización de España, sin

<sup>23</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El régimen normativo...», p. 115.

afectar a las Provincias), y en unas bases para la reforma de la Ley Municipal. Textos que se redactaron, pero que nunca fueron debatidos en las Cámaras, a pesar de la opinión común de la doctrina sobre la seriedad y el rigor de los mismos<sup>24</sup>.

El texto relativo a las bases de la reforma de la Ley Municipal dividía los Municipios españoles en cinco categorías en función del número de habitantes (hasta 1.000 habitantes, entre 1.000 y 12.000, de 12.000 y 100.000, los que sean capitales región y no superen los 100.000 habitantes y aquellos que superen 100.000 habitantes), a efectos de la asignación de Concejales (Parte II-Base 1<sup>a</sup>); aunque se usará en relación a nuestra materia de análisis, ya que el mismo permite que los Ayuntamientos de las tres primeras categorías (es decir, con población inferior a 100.000 habitantes) puedan formar entre sí y con los inmediatos Asociaciones y Comunidades *...no solo para determinados servicios de interés común, como conservación de caminos, guardería rural y aprovechamientos vecinales, sino también para unificar toda la Administración municipal de los Ayuntamientos asociados*; lo cual supone una novedad destacable para la legislación de la época (Parte III-Base 1<sup>a</sup>). Además, el documento reafirma su carácter voluntario y flexibiliza apreciablemente su régimen, ya que permite que las mismas Comunidades concierten *...libremente entre sí las bases de su constitución...*, sin más limitaciones que la de no oponerse a la ley, y que sus pactos y convenios se aprobarán por Real Orden. Asimismo, y es otra novedad, se establece que exista un municipio capital de la Comunidad y, naturalmente, la existencia de la Junta, con un vocal-presidente elegido en ella, y que formará las cuentas y el presupuesto (Parte III-Bases 2<sup>a</sup>). Por otra parte, el texto prevé la constitución de una Comisión sindical de representantes-Síndicos de los Ayuntamientos, en el supuesto de la existencia de bienes o derechos indivisos entre ellos, y para su administración (Parte III-Base 3<sup>a</sup>). Finalmente, se incluye también la referencia al fomento y protección las mismas por el Gobierno, y se reproduce lo establecido en la Ley de 1876 respecto a las reclamaciones relativas a la administración actual de las antiguas Comunidades de tierra (Parte III-Base 4<sup>a</sup>); reiterando así la diferencia de unas y otras (aunque todas las prescripciones se integran en la misma Parte III del documento).

El 19 de Octubre de 1901, el Ministro de la Gobernación, Sr. González, presentó un nuevo Proyecto de Ley Municipal, cuyos arts. 45 y 46 reproducen casi literalmente los arts. 80 y 81 de la Ley de 1870; salvo que ya se habla de los Municipios, y no de los Ayuntamientos, como sujetos de las Asociaciones y Comunidades referidas.

Sin embargo, será el Proyecto de Ley presentado por el Ministro de la Gobernación, Sr. Segismundo Moret, el 22 de Octubre de 1902<sup>25</sup> el primero que

---

<sup>24</sup> ORDUÑA REBOLLO, E., y COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la Legislación...*, incluyen ambos textos en el parágrafo 87, pp. 1181 a 1224; y un comentario de ORDUÑA REBOLLO en p. 162.

denomine *Uniones Municipales o mancomunidades* (base 2ª) a las Asociaciones de Municipios referidas anteriormente para llevar a cabo diversos fines.

Así, se establece que los Ayuntamientos menores de 8.000 habitantes formarán uniones municipales o mancomunidades para atender:

*...servicios carcelarios y de higiene, a la conservación y construcción de caminos vecinales, canales de riego, defensas contra inundaciones, desecación de lagunas, saneamiento de terrenos pantanosos y cualquier otra obra que tienda a mejorar sus aprovechamientos y a facilitar sus comunicaciones.*

Su formación puede ser obligatoria en los casos previstos en las leyes (lo que implica una novedad importante respecto a la normativa anterior). Además, en determinados casos, se admite que puedan asociarse Ayuntamientos de más de 8.000 habitantes, con aprobación del Gobierno. La formación de las mismas se inicia a instancias de los pueblos implicados, que es el procedimiento ordinario, o en su defecto por los propios vecinos, dirigiéndose a la Diputación Provincial; decidiendo en última instancia el Gobernador provincial. Estas Uniones se dirigen por una Junta, compuesta por un representante (*individuo* dice el texto) designado por cada Ayuntamiento. Además, como medida de fomento de las mismas, se establece que el Gobierno, siempre que subvencione obras públicas que interesen a varios pueblos, podrá exigir la formación de una mancomunidad, en relación a ellas. Finalmente, el texto permite la unión de *...las mancomunidades de dos provincias contiguas...*, mediante un procedimiento que decide el Consejo de Ministros.

Unos meses más tarde, un nuevo Proyecto de Ley de Bases de Administración Local será presentado, el 26 de Mayo de 1903, por el entonces Ministro de la Gobernación, Sr. Maura y Montaner.

El texto se enfrenta directamente a los problemas de los pequeños Municipios, al prohibir la constitución de otros nuevos con menos de 2.000 habitantes, salvo si era por la unión de dos o más incompletos que existiesen. Respecto a los Municipios con menos de 200 residentes, se preveía una *...forzosa unión o mancomunidad...* entre Municipios incompletos limítrofes para la gestión de asuntos que interesen a todos ellos (como construcción y conservación de caminos vecinales y otras obras de utilidad pública y común, como saneamientos, defensas contra inundaciones, riegos, guardería rural, beneficencia, enseñanza, ferias y mercados, plagas y calamidades, bienes comunes y contratos para satisfacer necesidades comunes). Esta *mancomunidad legal*, como la denomina el texto, estará administrada por una Junta compuesta de manera diferente, en función de si

---

<sup>25</sup> La Legislación y los proyectos redactados a partir de principios del siglo XX pueden verse asimismo en COSCULLUELA MONTANER, L., y ORDUÑA REBOLLO, E., *Legislación sobre Administración Local (1900-1975)*, 3 Tomos, Madrid, 1981. *Vid.* también TUSELL GÓMEZ J., y CHACÓN ORTIZ, D., *La reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*, Madrid, 1987.

los Municipios eran todos incompletos o incluían algunos con más de 2.000 habitantes, dando preferencia a estos últimos. Junta que compartirá competencia con los Municipios incompletos, ya que éstos la conservan para sus intereses y servicios (ajenos a los de los otros Municipios asociados), si bien cabe la extensión de los servicios o funciones mancomunados. Por otra parte, el Proyecto permitía las Uniones Municipales o Mancomunidades entre Ayuntamientos con más de 2.000 habitantes, para obras, servicios, institutos económicos, benéficos o docentes, adquisiciones o disfrutes, contratos u otros fines legítimos, siempre que tengan carácter exclusivamente administrativo, en interés de todos ellos. Su constitución es totalmente libre, sin otros límites que las conveniencias y derechos del Estado; constitución que se puede llevar a cabo por los propios Ayuntamientos o a instancias de los vecinos, decidiendo el Gobierno. Finalmente, el Gobierno puede exigir la formación de una Mancomunidad cuando subvencione obras que interesen a varios pueblos, y para las mismas. También son posibles las Uniones o Mancomunidades en relación a determinadas cuestiones de bienes y derechos de los Municipios, y entre los pertenecientes a distintas Provincias limítrofes, para fines exclusivamente administrativos, con decisión final del Consejo de Ministros.

Sin embargo, con la disolución de las Cortes el día 12 de Marzo de 1904 finalizó la Legislatura. En el nuevo período de sesiones, el Gobierno confirmará el Proyecto de Ley, siendo objeto de un gran número de enmiendas (alguna de las cuales propugnaba la supresión de la mancomunidad forzosa, p. ej.), si bien tampoco se aprobó.

Seguidamente, el entonces Ministro de la Gobernación, el Conde de Romanones, presentó el 3 de Febrero de 1904, un Proyecto de Ley de Bases para la reforma de la Municipal; que constituye un reproducción del Proyecto de Moret de 1902, aunque incluye la destacable novedad de permitir que los Ayuntamientos, al constituir las Uniones y mancomunidades referidas o una vez constituidas, puedan solicitar *...la excepción parcial del régimen provincial y dependencia de las Diputaciones, encargándose directamente de los servicios confiados actualmente a éstas*, mediante un procedimiento que decide el Gobierno. No obstante, el texto tampoco será aprobado.

A continuación, en esta época debe mencionarse el importante Proyecto de Ley sobre Régimen de la Administración Local, de 31 de Mayo de 1907, presentado por el Ministro de la Gobernación, Sr. De la Cierva, en la sesión del Congreso del 7 de Junio; una de cuyas características es la completa regulación de las Mancomunidades Municipales. El texto inicia las innovaciones con la inclusión del régimen de las Mancomunidades junto a los Municipios en el Título I del Libro I del mismo, *De los Municipios y Mancomunidades*, cuestión que avala ya la consideración de estas últimas como entidades locales de forma normal y ordinaria, y que confirman la regulación de las Juntas de las mismas en la parte del texto *De los Organismos y Autoridades municipales*, al mismo nivel que los Alcaldes y los



Ayuntamientos, y la posibilidad de exigencia de responsabilidad, ante el Ministro de la Gobernación, por particulares derivados de actos y acuerdos de la Junta. Respecto a su régimen jurídico, se distinguen las Mancomunidades Municipales y las Provinciales, que las acepta y regula (y que constituirán el asunto más debatido en su tramitación). Por Mancomunidades Municipales, el texto entiende las *...asociaciones de Municipios para fines o servicios comunes de la competencia municipal*, flexibilizando ampliamente su objeto y vinculándolas claramente al modelo constitucional y administrativo basado en los Municipios. Además, considerándolas de carácter voluntario, debemos destacar que se regulan los denominados pactos de asociación, reforma o disolución, que acuerdan los Alcaldes correspondientes y son ratificados por los Ayuntamientos, y que constituyen el antecedente de los futuros Estatutos de las mismas. Por otra parte, también se prevén las de carácter forzoso por delegación gubernativa. No obstante, la caída del Gobierno Maura en 1909 impedirá la continuación de la tramitación de este importante texto.

Finalmente, en esta etapa debemos mencionar el Proyecto de Ley de Bases sobre Régimen Local, presentado por el Ministro de la Gobernación, Sr. Barroso y Castillo, el 15 de Octubre de 1912; que tomó como punto de partida el texto de 1907, si bien se prevé que las Mancomunidades se constituyen por acuerdo de los Municipios para cumplir fines o servicios comunes y para servicios u obras públicas que interesen a sus términos municipales, aunque no sean de la competencia exclusiva de los Ayuntamientos, se les reconoce capacidad jurídica y, entre otras novedades, se introduce la cautela de prohibir al Gobierno y a los organismos provinciales la administración de los bienes de las mismas. Los problemas derivados del asesinato de Canalejas impedirán la aprobación de este Proyecto, a pesar de los intentos del nuevo Presidente del Gobierno, el Conde de Romanones, y del interés por la cuestión de las Mancomunidades Provinciales.

### **2.2.4. La época de Primo de Rivera: el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, de 1924**

La crisis del Estado instaurado en la Restauración se plasma el 13 de Septiembre de 1923 cuando Primo de Rivera asume el poder e implanta el Directorio Militar.

Este régimen producirá una importante obra legislativa en materia de régimen local, que perduraría en el tiempo, de la mano de Calvo Sotelo, nombrado Director General de Administración el 23 de Diciembre del mismo año, y que, rodeado de un destacado equipo de colaboradores (como Jordana de Pozas, Gil Robles o Pi y Suñer), logró elaborar el texto rápidamente, que se convertiría en el

extenso Estatuto Municipal aprobado por Real Decreto Ley de 8 de Marzo de 1924 (Gaceta de Madrid del 9)<sup>26</sup>.

El Estatuto Municipal, teniendo en cuenta los proyectos anteriores, regula de forma detallada las Mancomunidades Municipales; incluyendo algunas novedades. Así, se inicia el mismo, acertadamente, regulando las Mancomunidades en el Título I sobre *Entidades Municipales*, considerándolas ya de forma ordinaria como tales entidades, y permitiendo a los Municipios mancomunarse libremente, aunque pertenezcan a provincias o regiones distintas, para fines, servicios y obras de competencia municipal o de carácter comarcal, y para concesiones de obras y servicios estén o no comprendidas en la competencia municipal; así como para poner en práctica una municipalización de un servicio (arts. 6 y 179); reconociéndose la plena capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, una vez constituidas (Exposición de Motivos, parte 3ª, y art. 11)<sup>27</sup>. Además, su art. 10 establece que *...las Mancomunidades existentes conservarán su régimen actual, si no deciden modificarlo*. Por otra parte, el propio Estatuto y algunos de los Reglamentos de desarrollo regulan minuciosamente tanto la constitución de las mismas y sus Estatutos como la estructura organizativa de las mismas (reconociendo a los Presidentes de las Juntas las mismas atribuciones que a los Alcaldes, incluyendo la potestad de dictar bandos y ordenanzas, ex arts. 199 y 192), e incluso se prevén sus ingresos propios financieros. Por otra parte, el Estatuto regula asimismo las Agrupaciones forzosas de Municipios, con la finalidad de prestar servicios y funciones que no sean de la exclusiva competencia municipal (arts. 12 a 15). No obstante, en esta época no se constituyeron muchas Mancomunidades, aunque alguna más que durante la vigencia de la Ley de 1877<sup>28</sup>.

### 2.2.5. La Legislación sobre la Administración Local de la Segunda República

Proclamada la II República, la Constitución de 9 de Diciembre de 1931 (Gaceta de Madrid del 10) prestó, sin duda, más atención los aspectos regionales de la estructura nacional que a la reforma de la Administración local (aunque, todo sea

---

<sup>26</sup> Se maneja el texto del Diccionario Alcubilla, Apéndice de 1924, pp. 87-216. ORDUÑA REBOLLO, E., y COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la Legislación...*, lo incluyen completo en el párrafo 97, pp. 1301 a 1447, con un comentario de ORDUÑA REBOLLO en pp. 169-176. Véanse también ORDUÑA REBOLLO, E., «Reformas de la Administración Pública durante la Dictadura de Primo de Rivera», en VV. AA., *Estudios de Historia en Homenaje al Prof. Jesús María Palomares*, Valladolid, 2006, pp. 195-211; VV. AA., *Cincuentenario del Estatuto Municipal*, Madrid, 1975.

<sup>27</sup> GOICOECHEA, A., «La personalidad jurídica de las Mancomunidades municipales», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 148, 1926, pp. 258-268.

<sup>28</sup> HERNÁNDEZ RUIZ, R., «Las Mancomunidades municipales...», pp. 385-386, menciona únicamente diez, con objetos que ya comienzan a ser habituales: sanidad, caminos, electricidad, abastecimiento de agua o enseñanza.

dicho, reconoce la autonomía municipal ...en las materia de su competencia... en su art. 9).

No obstante, se elaboró un Proyecto de ley de Bases para la Ley Municipal, que presentó el Ministro de la Gobernación, Sr. Salazar Alonso, en el Congreso de los Diputados el 1 de Octubre de 1934; cuya Base 4ª (y no la Base 1ª que regula las entidades municipales) está dedicada a las Agrupaciones intermunicipales, permitiendo que los Municipios, sean o no limítrofes, y aún de distintas provincias, se agrupen voluntariamente para realizar fines, obras y servicios de competencia municipal, y reconociéndose expresamente su plena capacidad jurídica. Además, se regulan sus estatutos, su constitución por acuerdo del Consejo de Ministros y su organización interna.

Finalizada su tramitación parlamentaria, la Ley de Bases para la Ley Municipal de 10 de Julio de 1935 (Gaceta de Madrid del 12), apenas aporta novedades en relación con el proyecto. Esta Ley fue articulada posteriormente, siendo publicada por Decreto de 31 de Octubre de 1935 como Ley Municipal (Gaceta de Madrid de 1 de Noviembre).

Dentro de su Título I sobre *Entidades municipales*, los arts. 23 a 29 regulan las Agrupaciones intermunicipales, definidas como ...*uniones de Municipios para realizar fines, obras y servicios municipales o delegados de la Administración central...* (art. 2), distinguiendo las voluntarias (que serían las Mancomunidades, aunque en estos preceptos no las denomina de ninguna manera; aunque el art. 179 sí habla de mancomunar) y las forzosas. Respecto a las primeras, el art. 23 permite que los Municipios, sean o no limítrofes, y aunque pertenezcan a provincias distintas, puedan agruparse para realizar fines, obras y servicios de competencia municipal, o interesen a varios términos, aunque excedan de la misma. Además, el texto regula su procedimiento de constitución, los estatutos y la organización interna.

Por otra parte, y debe ser destacado pues es el primer texto que lo hace, el art. 29 prescribe expresamente que ...*se respetarán las antiguas Comunidades de tierra...*, y que si se produjeran reclamaciones sobre su administración, se prevé que el Ministro de la Gobernación, previo acuerdo del Consejo de Ministros e informe del Consejo de Estado, ...*podrá someter dichas comunidades a lo dispuesto en este capítulo...* (relativo a las Agrupaciones intermunicipales), sin perjuicio de las posibles acciones judiciales. De esta forma, la Ley distingue ya claramente las Comunidades de Villa y Tierra, remarcando su carácter histórico, de las «nuevas» Agrupaciones intermunicipales, aplicándoles en el supuesto referido su régimen jurídico, sin duda por la cercanía entre ambas figuras; cuestión que se reproducirá posteriormente.

No obstante, tampoco en este período será importante el proceso de agrupación<sup>29</sup>.

### 2.2.6. La Legislación sobre régimen local de la época del General Franco

El nuevo régimen político nacido de la Guerra Civil se ocupó tempranamente de la Administración Local<sup>30</sup>, pues la Orden del Ministro del Interior (Sr. Serrano Súñer) de 4 de Noviembre de 1938 creará una Comisión con el objeto de redactar un Anteproyecto de Ley de Gobierno y Administración Local (entre cuyos miembros están Jordana de Pozas, García Oviedo, Álvarez Gendín y Martín Mateo, entre otros), que logrará aprobar en 1940 un texto, pronto olvidado. Seguidamente, y habiéndose creado en este mismo año el destacable Instituto de Estudios de Administración Local, se elaboró un «monumental» Código de Gobierno y Administración Local de 1941, que finalmente tampoco será aprobado<sup>31</sup>. No obstante, el Proyecto de Código incluye claramente las Mancomunidades Municipales entre las entidades municipales; es más, entre las de carácter territorial, a las que reconoce plena capacidad jurídica. Las mismas son definidas como uniones de Municipios, limitrofes o no, pertenecientes a una o varias provincias, para la realización de fines, servicios y obras de competencia municipal o de carácter comarcal y para cumplir las funciones y servicios que el Estado le encomiende; introduciendo, por primera vez, la regulación de las Mancomunidades sectoriales específicas (en materia urbanística, sobre servicios o en materia sanitaria, p. ej.). Además, con detalle se regula la constitución de las mismas, sus reglamentos, su régimen jurídico y su organización administrativa interna.

Unos años después, se elaborará la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de Julio de 1945 (Boletín Oficial del Estado-BOE del 18), cuya Base 3ª regula las Mancomunidades y Agrupaciones forzosas de Municipios; permitiendo la formación de las Mancomunidades para obras, servicios y otros fines de competencia municipal, cuyos estatutos y ordenanzas se deben aprobar por el Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado. Además, y no siguiendo exactamente lo dispuesto en la Ley de 1935, la misma Base establece que *...se respetan las antiguas Comunidades de tierra...* y prescribe que las reclamaciones sobre su administración las resolverá en única instancia el Ministro de la Gobernación, *...pudiendo ordenarse que los respectivos Municipios se constituyan en agrupación forzosa, si así lo acuerda el Consejo de Ministros.*

---

<sup>29</sup> HERNÁNDEZ RUIZ, R., «Las Mancomunidades municipales...» pp. 385-387, a la vista de los datos manejados, sostiene que estas agrupaciones nunca gozaron del aprecio de los Municipios.

<sup>30</sup> COSCULLUELA MONTANER, L., «Estudio preliminar del siglo XX», en ORDUÑA REBOLLO, E., y COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la Legislación...*, p. 208.

<sup>31</sup> Su texto, de 1.127 artículos nada menos, puede verse en COSCULLUELA MONTANER, L., y ORDUÑA REBOLLO, E., *Legislación sobre Administración Local...*, Tomo III, pp. 19-365.

Seguidamente, el extenso Texto Articulado de la Ley de Régimen Local, de 779 artículos, será aprobado mediante Decreto de 16 de Diciembre de 1950 (BOE de 29 a 31 de Diciembre de 1950), ya incluye las Mancomunidades municipales voluntarias entre las entidades municipales (art. 10) con normalidad, y cuyo régimen jurídico se integra en el Título I, relativo a las *Entidades Municipales*, conjuntamente con las Agrupaciones municipales forzosas (arts. 29 a 40); concibiendo las Mancomunidades como agrupaciones voluntarias de Municipios, que no tienen que pertenecer a la misma Provincia ni tener continuidad territorial salvo que sea requerida por sus fines, *...para obras, servicios y otros fines de competencia municipal*, a las que reconoce plena capacidad jurídica, y se regulan con detalle sus estatutos (a los que, de forma novedosa, la Ley remite la regulación de la organización interna, ex art. 58-3º). Además, la Ley establece que *...se respetan las antiguas Comunidades de tierra*, y sigue lo establecido en la Base 3ª señalada respecto a las consecuencias de las reclamaciones sobre su administración, incluyendo la posibilidad de que el Consejo de Ministros obligue a los respectivos Municipios a constituirse en Agrupación forzosa (art. 40).

En desarrollo de este Texto Articulado, por Decreto de 17 de Mayo de 1952, se aprobó el Reglamento de Población y Demarcación Territorial (BOE de 12 de Junio), modificado después, que, además de regular con detalle las Mancomunidades municipales voluntarias y las Agrupaciones municipales forzosas (arts. 53 a 68), establece el régimen jurídico de las Comunidades de Villa y Tierra (Título I, Capítulo VII, Sección Tercera, arts. 69 a 72); cuestión verdaderamente resaltable, pues no se había producido anteriormente en norma alguna con esta minuciosidad, y cuyas prescripciones se incluirán prácticamente de forma textual en normas posteriores, incluso de la época constitucional actual.

Así, en primer término, se establece que las mismas continuarán rigiéndose *...por sus normas consuetudinarias o tradicionales...* y se afirma la *...autonomía de que disfrutaban*, aunque se obliga a ajustar *...su régimen económico en cuanto a formación de Presupuestos y rendición de cuentas, liquidaciones, inventarios y balances...* a lo prescrito en la Ley. Asimismo, el Reglamento establece que, en el supuesto de reclamaciones sobre su régimen y administración (aunque la Ley sólo se refiere a la administración), las mismas serán resueltas, en única instancia, por el Ministro de la Gobernación, con informe previo del Gobernador Civil y con audiencia a la respectiva Diputación Provincial. Seguidamente, se establece la obligación de estas Entidades de remitir al Ministerio de la Gobernación, a través del Gobernador Civil, una copia de sus Estatutos vigentes, un informe sobre sus normas de funcionamiento y una copia de las modificaciones que se introduzcan en unos y otras. Además, se prevé que el cargo de Secretario o Secretario-Contador, y los de Interventor y Depositario de fondos, *...si los hubiere*, fuesen provistos por las mismas Comunidades *...con funcionarios que pertenezcan a los Cuerpos nacionales*, mediante concurso según las normas de

la Dirección General de Administración Local. Finalmente, el Reglamento permite que, en casos de urgencia o conveniencia pública, el Consejo de Ministros *...ordene...* a los respectivos Municipios, a propuesta del Ministro de la Gobernación, y en el supuesto de que *...cesare la Comunidad*, que se constituyan en Agrupación forzosa *...para la misma finalidad que antes realizaron voluntariamente.*

Por otra parte, asimismo, se aprobó también por Decreto de 17 de Mayo de 1952, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (BOE del 7 de Junio), modificado posteriormente, cuyo art. 101 establece que:

*...las Comunidades de Tierra, Villa y Tierra, pastos, leñas, aguas, Universidades y Asocios de cualquier indole, se regirán por sus normas consuetudinarias o tradicionales, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley y en la sección tercera del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.*

Sin embargo, la Ley de Bases de 1945 se modificará en materia de haciendas locales por la Ley de 3 de Diciembre de 1953 (BOE del 4); previendo por ello la elaboración de un texto refundido en la materia (Disp. Final 2ª).

En base a ello, mediante Decreto de 24 de Junio de 1955 se aprobará el Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 1945 y 1953 (BOE de 10 de Julio)<sup>32</sup>, con 796 artículos, que incluye las Mancomunidades Municipales voluntarias y las Agrupaciones municipales forzosas entre las Entidades municipales (art. 10), siendo reguladas ambas en los arts. 29 a 37 y 38-39 respectivamente. Las primeras se conciben como la unión voluntaria de Municipios para atender obras, servicios y otros fines de competencia municipal, sin ser necesario que pertenezcan a la misma Provincia, a las que la Ley reconoce personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines; regulándose asimismo, con detalle, sus estatutos. Régimen jurídico que refleja ya claramente sus características: voluntariedad, competencia específica extendida a más de un Municipio o Entidad local, su personalidad jurídica y su naturaleza de Entidad municipal<sup>33</sup>.

Por otra parte, y siguiendo la distinción realizada en textos anteriores, el art. 40 afirma que *...se respetan las antiguas Comunidades de tierra*, y establece

---

<sup>32</sup> Sobre estas Leyes, véanse BARROS MARTÍNEZ, E., *Derecho Local de España*, Madrid, 1951; MARQUÉS CARBÓ, L., *Ley de Régimen Local (de 16 de diciembre de 1950)*, Barcelona, 1951; IDEM, *El Derecho Local español*, Barcelona, 1957; MARTÍN-RETORTILLO, C., *Ley de Régimen Local (Texto Refundido de 1955)*, Madrid, 1958; ÁLVAREZ GENDÍN, S., *Tratado General de Derecho Administrativo*, Tomo II, Barcelona, 1963.

<sup>33</sup> En relación con este régimen es muy claro el Dictamen del Consejo de Estado de 7 de Enero de 1966 (Exp. N° 34.550) (CONSEJO DE ESTADO, *Recopilación de Doctrina Legal (1965-1966)*, Madrid, 1970, pp. 590-593).

que las reclamaciones sobre su administración las resolverá en única instancia el Ministro de la Gobernación y, lo que es más importante, se reitera que pudiera *...ordenarse por el Consejo de Ministros que los respectivos Municipios se constituyan en Agrupación forzosa.*

Además, debe llamarse la atención sobre los Reglamentos de 1952, citados, y la regulación de las Comunidades señalada, al continuar en vigor en lo que no se opongan al nuevo texto legislativo.

Años más tarde, con fecha de 17 de Diciembre de 1971 se presentó un nuevo Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, cuya Base 2ª incluye como Entidades Locales, además de los Municipios y de las Comunidades municipales menores, a las asociaciones municipales, las agrupaciones y comunidades de tierra (constituidas para la organización y prestación de servicios y otras actividades de interés común a varios Municipios) y las personas jurídico-públicas creadas por uno o varios Municipios o Provincias, o por unos y otras conjuntamente, para la gestión de servicios de su competencia o de la competencia encomendada a las mismas por otras Administraciones Públicas. Las Mancomunidades, ya denominadas así, y que pueden ser municipales y provinciales, se regulan, de forma poco adecuada, en el Título sobre *Relaciones de las Entidades Locales entre sí y Consorcios*, las cuales pueden ser constituidas por Municipios para fines determinados de competencia municipal, no siendo necesario la pertenencia de éstos a la misma Provincia ni que tengan continuidad territorial, si no la requieren los fines de las mismas, se les reconoce plena capacidad jurídica y se regulan sus estatutos (Bases 43ª y 46ª).

Unos años más tarde, se elaborará un nuevo Proyecto de Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, de 28 de mayo de 1974 (en cuyos trabajos de elaboración destacó el Prof. García Trevijano, a la sazón Director del Instituto de Estudios de Administración Local, y sus colaboradores en el mismo); cuya Base 1ª, relativa a *La Administración Local*, incluye entre otros a los entes públicos no territoriales de carácter local reconocidos como tales en dicha Ley, concepto nuevo, y poco preciso, en el que integran las Mancomunidades; que se regulan en la Base 12ª, como agrupaciones de los Municipios *...entre sí y con las Diputaciones provinciales respectivas...* (que constituye un innovación resaltable) para el desarrollo de obras y servicios determinados propios de su competencia peculiar; sin más precisiones. Además, se prevén las Mancomunidades provinciales (Base 18ª).

Finalmente, se aprobará la Ley 41/1975, de 19 de Noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local (BOE del 21), siendo sintomáticas las fechas de aprobación y de publicación, en relación con el agotamiento del régimen político de aquella época, y el inicio del futuro proceso de transición política. En líneas generales, el texto mantiene lo establecido para las Mancomunidades en el proyecto, con algunas novedades (como, p. ej., que no se les permite asumir todas

las competencias municipales o la regulación de las entidades municipales de ámbito comarcal que se solapan con las otras).

Después de varias prórrogas para su articulación, el Texto Articulado Parcial de la Ley anterior se aprobará mediante el Real Decreto 3046/1977, de 6 de Octubre (BOE de 26 de Noviembre)<sup>34</sup>, que regula las Mancomunidades municipales (arts. 10 a 15), permitiendo que los Municipios puedan mancomunarse entre sí para el establecimiento y desarrollo de obras, servicios y otros fines propios de su competencia peculiar (Municipios que pueden no pertenecer a la misma Provincia y que no tengan continuidad territorial, salvo si lo requieren los fines de la misma), a las que les reconocen personalidad jurídica y no se permite que asuman todas las competencias municipales, y regulando sus estatutos y su constitución (siendo visible una fuerte intervención administrativa del Gobierno sobre las mismas), y sus recursos económicos (que establece el art. 129 del Real Decreto 3250/1976, de 30 de Diciembre, BOE del 31 de Enero de 1977). Asimismo, se prevén las Mancomunidades provinciales (arts. 18 a 22).

Por otra parte, el Texto Articulado Parcial, siguiendo en parte lo establecido en la normativa de los años cincuenta aunque en una regulación menos detallada, establece en su art. 17 que las Entidades conocidas con las denominaciones de Mancomunidades o Comunidades de Tierra o de Villa y Tierra, o de Ciudad y Tierra, Asocios, Reales Señoríos, Universidades, Comunidades de pastos, leñas, aguas y otras análogas, continúen rigiéndose por sus normas consuetudinarias o tradicionales, reafirma la autonomía de que disfrutaban y que deben ajustar su régimen económico en cuanto a formación de presupuestos y rendición de cuentas, liquidaciones, inventarios y balances a lo previsto en la Ley. Además, se añade que, si se produjeran reclamaciones sobre su administración, es competente para resolverlas en única instancia el ahora Ministro del Interior, siendo posible que el Consejo de Ministros ordene a los respectivos municipios que se constituyan en Agrupación forzosa (reguladas en los arts. 1 a 9 y 16, según a las que nos estemos refiriendo). Asimismo, debe tenerse en cuenta que este Real Decreto mantiene en vigor los Reglamentos de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico y de Población y Demarcación Territorial de 1952, en lo que no se opongan al Texto Articulado.

Para finalizar esta etapa, ha de señalarse que el nuevo régimen político democrático y la próxima aprobación de la Constitución Española obligaron a derogar los preceptos de la Ley de Bases de 1975 que no hubiesen sido desarrollados, mediante la Ley 47/1978, de 7 de Octubre (BOE del 11).

---

<sup>34</sup> La normativa aprobada y otros documentos entre 1975 y 1987 pueden verse en COSCULLUELA MONTANER, L., y ORDUÑA REBOLLO, E., *Legislación de Administración Local (1975-1987)*, Madrid, 1990.



### 3. EL MARCO NORMATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, Y DE LAS COMUNIDADES DE VILLA Y TIERRA, DERIVADO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978, CON ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

#### 3.1. La incidencia de la Constitución Española de 1978 y de los proyectos normativos posteriores

El marco normativo vigente de la Administración Local<sup>35</sup>, y por tanto de los Municipios, de las Mancomunidades municipales y de las propias Comunidades de Villa y Tierra, como es bien sabido, parte de la Constitución Española de 1978, que integra las Entidades Locales en la estructura territorial del Estado, como escalón inferior, tras el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 137). La Constitución Española consagra tres principios fundamentales en relación con la Administración Local: la autonomía de las Entidades Locales para la gestión de sus intereses<sup>36</sup>, el carácter representativo y democrático de los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales y la suficiencia de las Haciendas Locales (arts. 137, 140, 141 y 142).

Por otra parte, el art. 141-3º permite crear agrupaciones de Municipios diferentes a las Provincias; cuestión que, desde otro punto de vista, se reconoce en el art. 152-3º, al señalar que los Estatutos de Autonomía pueden establecer circunscripciones territoriales propias, que tendrán personalidad jurídica plena, mediante la agrupación de Municipios limítrofes. Aunque parece que el constituyente quiso referirse a las Comarcas, no ofrece duda alguna que la mención del art. 141-3º reconoce la posibilidad de crear Mancomunidades.

Por último, a efectos competenciales, y de acuerdo con el artículo 149-1º-18ª de la Constitución Española, el Estado tiene la competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

---

<sup>35</sup> En general, sobre el régimen jurídico de la Administración Local, véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., y PÉREZ ALENCART, A., *Manual del Alcalde*, Valladolid, 2004 (2ª ed. ampliada; 1ª ed. 1998) [http://www.diputaciondevalladolid.es/am/manual\\_alcalde.shtml?idboletin=471&idseccion=2341&idarticulo=17714](http://www.diputaciondevalladolid.es/am/manual_alcalde.shtml?idboletin=471&idseccion=2341&idarticulo=17714); así como RIVERO YSERN, J. L., *Manual de Derecho Local*, Madrid, 2004; DOMINGO ZABALLOS, M. J. (Coord.), y OTROS, *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, 2ª ed., Madrid, 2003 (2ª. ed.); BUENAVENTURA, R. (Dir.) y otros, *Guía de la Política Pública Local*, Madrid, 2003 (2ª. ed.).

Respecto a las normas locales, vid. BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, *Régimen Local*, 9ª ed., Madrid, 2007; y COBO OLVERA, T., *Código de Régimen Local*, Cizur Menor (Navarra), 2009.

<sup>36</sup> Sobre la autonomía local en la actualidad, vid. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., «Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal»; y VELASCO CABALLERO, F. «Autonomía municipal», en *Actas del II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo [Santander, 2 de Febrero de 2007]*, Cizur Menor (Navarra), 2007, pp. 13-40 y 41-76, respectivamente; FUENTETAJA PASTOR, J. Á., «Autonomía Local y Legislación Básica», en PARADA VÁZQUEZ, R., y FUENTETAJA PASTOR, A. (Dir.) y OTROS, *Reforma y retos de la Administración Local*, Madrid, 2007.

De acuerdo con el Texto Constitucional, así como con la importante Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de Febrero, que declaró inconstitucionales bastantes preceptos de la Legislación de régimen local anterior, y antes de llegar a la Legislación vigente se elaboró algún proyecto más en la materia, por los Gobiernos de la Unión de Centro Democrático.

Así, debemos mencionar, teniendo en cuenta que la Constitución Española ya está en vigor, el Anteproyecto de Nueva Legislación Básica del Régimen Local, de 16 de Junio de 1979, de 888 artículos sin incluir las haciendas locales, redactado por el Grupo de Trabajo constituido en el Instituto de Estudios de Administración Local, el 28 de Septiembre de 1978<sup>37</sup>, cuyo art. 5 reconoce como Entidades municipales a las Mancomunidades municipales voluntarias, a las agrupaciones municipales forzosas y a las Comunidades de tierra (reconocimiento que constituye una novedad verdaderamente importante en cuanto a su régimen jurídico). Siguiendo los modelos normativos anteriores, los arts. 51 a 54 regulan, sin nada que resaltar, las Mancomunidades y las Agrupaciones forzosas de Municipios. Asimismo, el art. 54, relativo a las Comunidades de Tierra y Entidades análogas, reproduce lo establecido en el Texto Articulado Parcial de 1955, salvo que se añade el informe de la Comunidad Autónoma correspondiente al procedimiento relativo a la resolución de las reclamaciones sobre su administración, y, debido sin duda al significado de la autonomía local, se suprime la posible orden del Consejo de Ministros para constituir una Agrupación forzosa.

En este mismo sentido, también debe destacarse el Proyecto de Ley por el que se aprueban las Bases de la Administración Local, de 19 de Mayo de 1981 (elaborado por un Grupo de Estudio constituido en el Ministerio de Administración Territorial, compuesto por el propio Ministro, Sr. Martín Villa, y entre otros por los Prof. S. Martín-Retortillo Baquer, J. Santamaría Pastor y L. Cosculluela Montaner, y que fue aprobado por el Gobierno y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales nº 196-I, de 25 de Mayo de 1981) que califica a las Mancomunidades municipales voluntarias como Entidades Locales, así como a las Agrupaciones municipales forzosas, cuyas competencias se remiten a los convenios y disposiciones de creación, se permite que gocen de subvenciones y créditos especiales o participar en tributos (lo que constituye una novedad) y se regula su fomento, precisamente para satisfacer mejor las necesidades colectivas o prestar más adecuadamente los servicios públicos<sup>38</sup>. En relación con las primeras, el texto permite mancomunarse a Municipios de una misma Comunidad Autónoma, aunque

---

<sup>37</sup> El texto se reproduce en COSCULLUELA MONTANER, L., y ORDUÑA REBOLLO, E., *Legislación de Administración Local...*, pp. 243-330; con un breve comentario en el «Estudio Preliminar» de ambos autores, p. LVII.

<sup>38</sup> El texto puede verse en COSCULLUELA MONTANER, L., y ORDUÑA REBOLLO, E., *Legislación de Administración Local...*, pp. 433-476; con un comentario en el «Estudio Preliminar» de ambos autores, pp. LVII-LVIII.

pertenezcan a varias Provincias, *...para el establecimiento y desarrollo de obras y servicios propios de su competencia*, reconociéndoles personalidad jurídica plena y, como ya era habitual en el pasado, no permitiendo que asumieran todas las competencias de los Municipios mancomunados. Por lo demás, se regulan sus estatutos y el proceso de aprobación de éstos y de su constitución, que ahora ya corresponde a la Comunidad Autónoma. Además, se regulan con cierto detalle sus recursos económicos y financieros. Finalmente, debemos destacar que la Disp. Final 1ª, con la denominación de *Entidades locales históricas*, establece que:

*...las Entidades locales existentes en la actualidad con la denominación de Comunidades de Tierra, de Villa y Tierra, Asocios, Universidades, y otras históricas, continuarán rigiéndose por sus normas tradicionales específicas y por las disposiciones de la presente ley;*

con lo que se respeta su existencia pero se vinculan al nuevo texto, ya de acuerdo con la Constitución Española (pues jurídicamente no sería adecuado, ni posible, desvincularlas de la nueva Constitución democrática y de su legislación de desarrollo).

### 3.2. El régimen jurídico básico de la Administración Local

Posteriormente, naturalmente de acuerdo con la Constitución Española y teniendo en cuenta la urgencia de su aprobación, se elaboró un nuevo Proyecto por un grupo de trabajo presidido por el propio Ministro de Administración Territorial, Prof. De la Cuadra Salcedo, e integrado, entre otros por los Prof. Sosa Wagner, Parejo Alfonso y Sánchez Morón, y que se convertiría en el proyecto de Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, de 28 de marzo de 1984 (BOCG-CD, Serie A, nº 97-I, de 3 de Abril de 1984), con clara influencia de la doctrina alemana en cuanto al régimen de la autonomía local, que constituye el eje del texto<sup>39</sup>, y que se convertirá, después de su tramitación parlamentaria, en la Ley vigente de 1985; posteriormente se han aprobado más textos en la materia.

Así, el actual sistema normativo de la Administración Local está integrado por la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local-LBRL (BOE de 3 de Abril y 11 de Junio), el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local-TRRL (BOE de 22 y

---

<sup>39</sup> El texto se reproduce en COSCULLUELA MONTANER, L., y ORDUÑA REBOLLO, E., *Legislación de Administración Local...*, pp. 611-645; con un comentario en el «Estudio Preliminar» de ambos autores, pp. LX-LXII.

En relación con esta época, y con el propio Proyecto de Ley, además debe resaltarse la obra de la DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO DEL ESTADO, *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, 3 Tomos, Madrid, 1985, fruto de las Jornadas de Estudio celebradas, en las que se debatió el nuevo texto.

23), dictado de acuerdo con la Disposición Final 1ª-LBRL, y la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (BOE del 30). Más tarde, estas normas legislativas han sido modificadas en numerosas ocasiones, destacando, por su importancia, las derivadas del Pacto Local de 1999 y las de la Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local de 2003, o sustituidas, como en el caso del nuevo Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo (BOE de 9 y 13 de Marzo). Además, a nivel nacional, tales Leyes se han desarrollado por varios Reglamentos (Real Decreto 1690/1986, de 11 de Julio, que aprueba el de Población y Demarcación Territorial-RPDT, BOE de 14 de Agosto; Real Decreto 2568/1986, de 28 de Noviembre, que aprueba el de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico-ROF, BOE de 22 de Diciembre de 1986 y 14 de Enero de 1987, Real Decreto 1372/1986, de 13 de Junio, que aprueba el de Bienes, BOE de 7 de Julio, y el Reglamento de Servicios aprobado por Decreto de 17 de Junio de 1955, BOE del 15 de Julio, que sorprendentemente aún está vigente); los cuales, de acuerdo con la Constitución Española y la propia LBRL, poseen eficacia supletoria de las normas que dicten las Comunidades Autónomas y las propias Entidades Locales.

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

Posteriormente, la LBRL, principalmente, se vio rápidamente desbordada por las exigencias de una vida local rica y dinámica, derivada de las importantes transformaciones sociales, económicas y culturales que han experimentado España y los propios Municipios desde las últimas décadas del siglo XX; desbordamiento que se ha producido, principalmente, respecto al modelo orgánico-funcional y al rígido uniformismo de su régimen, sin tener en cuenta su población o complejidad. Respecto al primer ámbito, la Ley 11/1999, de 21 de Abril (BOE del 22), modificó la LBRL, en el contexto del Pacto Local del Estado<sup>40</sup>, para fortalecer las funciones gestoras y ejecutivas de los Alcaldes y Presidentes de las Entidades Locales y, como contrapeso, se mejoró el régimen de las mociones de censura y del control del Pleno, y se introdujo la moción de confianza (aunque, en el mismo contexto, se modificaron también otras Leyes). Respecto al segundo aspecto, nada hizo la reforma de 1999, teniendo que esperar hasta la Ley 57/2003, de 16 de Diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (BOE del 17)<sup>41</sup>, que

---

<sup>40</sup> Sobre el Pacto Local nacional, *vid.* MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local*, Madrid, 1999; MÁRQUEZ CRUZ, G., «Gobierno local y Pacto Local (de las Medidas para el desarrollo del Gobierno Local a los Pactos Locales Autonómicos)», *Revista Gallega de Administración Pública*, 25, 2000; ORDUÑA REBOLLO, E., *Municipios y Provincias. Historia de la Organización Territorial Española*, Madrid, 2003; VV. AA., *El desarrollo del Gobierno Local (Una aproximación doctrinal)*, Madrid, 1999.

<sup>41</sup> Respecto a esta importante reforma legislativa, véanse BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. (Coord.) y otros, *Modernización del Gobierno Local*, Madrid, 2004; CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. (Coord.), y

profundiza más en los ámbitos orgánico-funcionales del régimen local y rompe el rígido carácter uniforme de la Administración Municipal al regular el régimen de los Municipios de Gran Población.

Tal como veremos, el régimen básico de las Comunidades de Villa y Tierra se encuentra en el art. 37 del Texto Refundido de Régimen Local, en el art. 39 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial y en el art. 141 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ambos con eficacia supletoria).

### 3.3. El régimen general de la Administración Local en la Comunidad de Castilla y León

De acuerdo con lo previsto en la Constitución Española de 1978, y teniendo en cuenta la ficticia distinción de Comunidades Autónomas, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (EACYL)<sup>42</sup>, en sus versiones de 1983 y 1994, no establece claramente las competencias de la Comunidad en esta materia; problema que la última reforma del Estatuto, llevada a cabo mediante Ley Orgánica 4/1999, de 8 de Enero (BOE del 9), solucionó al incluir el «régimen local» entre las materias objeto de competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la normativa estatal, por parte de la Comunidad (art. 34-1º,3-EACYL). Además, hay que señalar que esta reforma permite la regulación general de las Comarcas y se reserva a una ley autonómica la regulación de las Entidades Locales Menores, las Mancomunidades y otras formas de agrupación de Municipios (art. 25-EACYL).

En base a los preceptos señalados, y teniendo en cuenta la Legislación nacional vigente, los arts. 25 y 26-EACYL regularon la organización territorial de

---

OTROS, *La Modernización del Gobierno Local: Estudios sobre la Ley 57/2003, de 16 de Diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local*, Barcelona, 2005; GALÁN GALÁN, A., «El régimen especial de los municipios de gran población», *Anuario del Gobierno Local*, 2003, Barcelona, 2004; GUTIÉRREZ COLOMINA, V., y RUIZ GALDÓN, J. M., *Manual Práctico para la aplicación de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local*, Málaga, 2004; MOZO AMO, J., «La Ley 57/2003, de 16 de Diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, desde la perspectiva de los pequeños Municipios», *Revista de Estudios Locales*, 73, 2004. De forma más general y amplia, véanse, FUERTES LÓPEZ, F. J., *Ley Básica del Régimen Local*, Cizur Menor (Navarra), 2004; REBOLLO PUG, M., e IZQUIERDO CARRASCO, M., *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local*, Valencia, 2006; MARTÍ HERNÁNDEZ, P., «Problemática del Gobierno de las Grandes Ciudades», *El Consultor*, 7 bis, 2006, pp. 1476 y ss.; VV. AA., *Jornadas sobre la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local*, Madrid, 2004 [<http://www.munimadrid.es>].

<sup>42</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., y OTROS, «Apuntes sobre el proceso de formación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León: Organización básica de la Comunidad», en *Libro del Cincuentenario de la Escuela Social de Salamanca*, Salamanca, 1993. Respecto a la legislación y normativa autonómica, vid. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., y OTROS, *Legislación Básica de Castilla y León*, Madrid, 1991; JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN, *Recopilación normativa de la Comunidad de Castilla y León*, 2 tomos, Valladolid, 2007.

la Comunidad; es decir, regulan la vertebración intracomunitaria. El art. 25 reconoce, en primer lugar, la autonomía y la personalidad jurídica de los Municipios (entidad territorial básica de la Comunidad) y de las Provincias (considerándolas el ámbito territorial para el desarrollo y gestión de las competencias y funciones de la Comunidad). A continuación, se prevé la regulación por ley, con carácter general, de la organización y funcionamiento de las Comarcas, y su creación. Finalmente, también, se prevé la regulación, por ley y en el marco de la Legislación Básica del Estado, de las Entidades Locales Menores y otras formas tradicionales de organización municipal, así como se regulará la creación y reconocimiento de las Mancomunidades y otras agrupaciones de Municipios. Por su parte, el art. 26-EACYL regula las relaciones entre la Comunidad y las Entidades Locales, partiendo de señalar los principios básicos, y en el marco de la legislación estatal y del propio Estatuto; en base a lo cual, se remite a una ley la regulación de la coordinación de las funciones de las Diputaciones Provinciales y otras Entidades, y la transferencia o delegación de facultades correspondientes a materias de competencia de la Comunidad en las Diputaciones y demás Entidades Locales. Además, y conviene destacarlo, la Comunidad asume como obligación especial el apoyo financiero a las Entidades Locales, a cuyo fin dotará un fondo de cooperación local adecuado, sin perjuicio de otros instrumentos de cooperación.

De acuerdo con la versión del Estatuto original y su modificación de 1994, y teniendo en cuenta por tanto que el texto es anterior a la reforma estatutaria de 1999, se aprobará la Ley 1/1998, de 4 de Junio, de Régimen Local de Castilla y León-LRLCYL (Boletín Oficial de Castilla y León-BOCYL nº 109, de 11 de Junio; corrección de errores en BOCYL del 29 de Julio)<sup>43</sup>, que constituye la norma vigente en la materia.

La Ley se inicia con una Exposición de Motivos bastante clara y realista sobre la estructura municipal de la Comunidad, al ser muy reveladora de la preocupante situación local, pues se refiere al *...gran número de Municipios existentes, su dispersión geográfica, y, demográficamente, de escaso tamaño, así como en clara regresión económica y administrativa...* (Apartado 12<sup>o</sup>)<sup>44</sup>. Es más, la

---

<sup>43</sup> Sobre esta Ley y su significado, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., y PÉREZ ALENCART, A., *Manual del Alcalde...*; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Las Mancomunidades Municipales en Castilla y León: evolución, régimen vigente y perspectivas futuras», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 296-297, Septiembre de 2004-Abril de 2005.

<sup>44</sup> En relación a la problemática estructura territorial de España y de Castilla y León, véanse CALONGE VELÁZQUEZ, A., «La planta municipal y las Entidades Locales Menores en Castilla y León», *Revista de Estudios de la Administración Local*, 285, 2001; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Los problemas de la estructura municipal de Castilla y León: instrumentos y soluciones de la nueva Ley de Régimen Local», *El Consultor*, 19, 1999; IDEM, «La estructura municipal de Castilla y León: Incidencia de la Legislación sobre Régimen Local, Urbanismo y Ordenación del Territorio», *Revista de Estudios de la Administración Local*, 291, 2003, pp. 337-365; en Homenaje al Prof. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, IDEM, «Las Mancomunidades Municipales en Castilla y León: evolución, régimen vigente y perspectivas futuras», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 296-297, Septiembre de 2004-Abril de 2005;

Exposición de Motivos llega a señalar que *...la amplitud de competencias frente a la escasez de recursos, hace estéril el principio constitucional de autonomía municipal...* (Apartado 14°); contemplándose en la Ley la posible supresión de Municipios, con especial atención en el caso de estructuras material y organizativamente inviables (Apartado 15°). Sin embargo, siguiendo en este punto a lo señalado por borradores y proyectos anteriores, la misma en su Apartado 16° estima que la reforma de las estructuras municipales a través de una política de fusiones e incorporaciones *...no parece posible a corto plazo, entre otros motivos, por la distancia entre los núcleos, por falta de conciencia de las propias comunidades municipales y por su voluntad remisa, cuando no opuesta, a desaparecer como Administraciones Públicas.*

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

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

A continuación, el texto aborda la creación y supresión de Municipios (arts. 9 a 18), dejando suficiente margen a la Administración Regional para emprender una adecuada política de reestructuración municipal, utilizando tanto sus funciones en los procedimientos de creación y supresión de Municipios, como las medidas de fomento previstas, que deberían haberse concretado más o articularse

---

IDEM, «El Acuerdo de Pacto Local de Castilla y León de 2005: Un instrumento para la consolidación de las Administraciones Locales de la Comunidad», en *X Congreso de Economía de Castilla y León [Valladolid, 23 y 24 de Noviembre de 2006]*, Comunicaciones, Vol. I, Valladolid, 2006; MOZO AMO, J., «El Municipalismo. Presente y futuro del pequeño Municipio. Especial referencia a Castilla y León», *Revista de Estudios Locales*, 60, 2002; QUINTANA LÓPEZ, T., «Algunas cuestiones sobre la vertebración administrativa», *Revista Jurídica de Castilla y León (Número Extraordinario sobre «El Pacto Local»)*, Octubre de 2006; RAMÍREZ ESTÉVEZ, G., *Estrategias poblacionales para Castilla y León*, Valladolid, 1999; RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M., *Las Asociaciones de Entidades Locales en España*, Madrid, 2002; IDEM, «La Política sobre Grandes Ciudades y Áreas Metropolitanas en España o el temor a la diversidad», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 24, 2002, pp. 3-5.

inmediatamente; cuestión que deberá traducirse en la práctica al resolver los expedientes correspondientes.

Seguidamente, la Ley de Régimen Local, después de referirse a las competencias municipales, de forma repetitiva y poco innovadora, se detiene en la regulación de los servicios mínimos municipales (arts. 20 a 23). En relación con los mismos, la Ley considera de interés general y esencial para la Comunidad Autónoma su prestación por los Municipios en condiciones de calidad adecuadas, siendo obligados a hacerlo en condiciones de igualdad. Con el fin de contribuir a su prestación conveniente, se prevé que la Junta establezca niveles homogéneos de prestación de estos servicios; a los cuales se dirigirán preferentemente tanto las funciones asistenciales de las Diputaciones, como las ayudas de la Comunidad Autónoma o los Planes Generales de Viabilidad Municipal, responsabilidad de la Administración Regional. Finalmente, en esta materia, la Ley permite que la Junta pueda dispensar temporalmente a determinados Municipios del cumplimiento de los servicios mínimos obligatorios, siempre y cuando reúnan determinados requisitos (establecimiento difícil, no ser posible su establecimiento a corto plazo y que el esfuerzo fiscal no sea inferior a la media de los Municipios de características análogas).

En relación a otros Entes Locales, con funciones complementarias a los Municipios o que les permiten desarrollar sus obligaciones de forma más adecuada, la Ley de Régimen Local establece, en su Título VI relativo a *Mancomunidades y Otras Entidades Asociativas*, el régimen de las Mancomunidades Municipales (arts. 29 a 41) como entes de asociación voluntaria de Municipios para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Junto a estas, el propio Título regula las Comunidades de Villa y Tierra de carácter histórico-tradicional (arts. 42 a 44), que analizaremos más adelante, las Entidades Metropolitanas, como entes supramunicipales para la planificación conjunta y la gestión coordinada de determinadas obras y servicios (arts. 45 a 47), y los Consorcios, en los que participan otras Administraciones Públicas y entidades privadas sin ánimo de lucro para la realización de actuaciones conjuntas, la coordinación de actividades y la conservación de fines de interés común (art. 48).

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



A continuación, la LRLCYL, con un criterio muy realista, regula los regímenes municipales especiales (arts. 72 a 80), incluyendo al Concejo Abierto (para Municipios con menos de 100 habitantes, que lo utilicen tradicionalmente o, en determinados casos, con menos de 250 habitantes), los Municipios menores de 5.000 habitantes, los Municipios histórico-artísticos y los Municipios cabecera de zonas y otros de carácter específico.

Para terminar, la Ley regula las relaciones entre la Comunidad Autónoma, y las Entidades Locales (arts. 81 a 110), estableciendo el régimen de las delegaciones y transferencias a otros entes locales (Diputaciones, Municipios mayores de 5.000 habitantes, Mancomunidades, etc.) y el sistema organizativo correspondiente (Consejo de Provincias, Comarcas y otras Entidades Locales); junto a técnicas de coordinación (así, de las Diputaciones y de sus Planes Provinciales de Cooperación, de especial interés para los Municipios a los que van destinados).

Varios años después, y en el contexto de un complejo y problemático proceso de reforma del sistema regional instaurado por la Constitución Española<sup>45</sup>, pero sin las dudas sobre la constitucionalidad de algunos de los nuevos Estatutos, se iniciará en la Comunidad de Castilla y León un proceso de elaboración y

---

<sup>45</sup> Sobre los preocupantes aspectos generales y sobre la negativa incidencia de las nuevas «reformas estatutarias» en el régimen local y la filosofía que subyace en los textos citados, véanse, en general, MUÑOZ MACHADO, S., *El problema de la vertebración del Estado en España (Del siglo XVIII al siglo XXI)*, Madrid, 2006; PARRA MUÑOZ, J. F., «Reivindicación de la función política de los Gobiernos Locales», *Actualidad Administrativa*, 5, 2003; FONT y LLOVET, T., VELASCO CABALLERO, F., y ORTEGA ÁLVAREZ, L., *El Régimen Local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, 2006; ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, Cizur Menor (Navarra), 2005; MARTÍN DELGADO, I., y ORTEGA ÁLVAREZ, L. (Coords.), *La reforma del Estado Autonómico*, Madrid, 2005; ORTEGA ÁLVAREZ, L., «El Régimen Local y Estatutos de Autonomía», *REALA*, 300-301, Enero-Agosto, 2006; VELASCO CABALLERO, F., «Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales», en VV. AA., *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Barcelona, 2004; ÍDEM, «El Régimen Local en la reforma de los Estatutos de Autonomía: límites constitucionales», en *Congreso Internacional «Municipio Siglo XXI. Ciudadanía y Gobierno Local»*, Excma. Diputación Provincial de Zaragoza, 1 a 3 de Diciembre de 2004 (documento original mecanografiado). Una visión en los principales países puede verse en APARICIO, M. A. (Ed.), CATELLA, J. M<sup>a</sup>, y EXPÓSITO, E. (Coords.) y OTROS, *Derechos y libertades en los Estados compuestos*, Barcelona, 2005.

En relación con algunos de los Estatutos concretos y con algunas cuestiones problemáticas generales que los mismos pueden provocar, véanse FERRERES COMELLA, V., BIGLINO CAMPOS, P., y CARRILLO, M., *Derechos, Deberes y Principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Madrid, 2006; y el agudo trabajo de FERNÁNDEZ FARRERES, G., *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado Autonómico? (Comentario a la STC 247/2007, de 12 de Diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)*, Cizur Menor (Navarra), 2008.

Sobre la situación actual de la Administración Local y sus preocupantes perspectivas futuras, véanse el agudo trabajo, como siempre, de PARADA VÁZQUEZ, R., «La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal» (también publicado como libro por Ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor-Navarra, 2007), y PAREJO ALFONSO, L., «Las perspectivas del nuevo régimen local», ambos en PARADA VÁZQUEZ, R., y FUENTETAJA PASTOR, A. (Dirs.) y otros, *Reforma y retos...*

Respecto a las normas locales, *vid.* BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, *Régimen Local*, Madrid, 2007 (9<sup>a</sup>. ed.).

aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía, que se plasmará en la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de Noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE nº 288, de 1 de Diciembre)<sup>46</sup>.

El Estatuto introduce innovaciones de interés, debiendo subrayarse su adecuación completa a lo establecido por la Constitución Española y su excelente Exposición de Motivos, que constituye una lección de historia de España y del papel en ella de Castilla y León. Se mantiene el Título III (arts. 43 a 56), relativo a la organización territorial, que se inicia reafirmando que la Comunidad se organiza territorialmente en Municipios, Provincias ...y demás entidades locales que con tal carácter puedan crearse conforme a la ley; entidades locales (todas ellas) que se regirán por los principios de autonomía (estableciéndose, precisamente, más adelante que la Comunidad ...impulsará la autonomía local...), suficiencia financiera, competencia, coordinación, cooperación, responsabilidad, subsidiariedad y lealtad institucional, y que, junta a la propia Comunidad, deben promover la cohesión y el equilibrio de todos sus territorios, con especial atención a las zonas periféricas y a las más despobladas y desfavorecidas.

En base a estas referencias esenciales, el nuevo Estatuto afianza los Municipios (que constituye la entidad territorial básica de la Comunidad, y que son los destinatarios ordinarios de las competencias de las entidades locales, salvo que la ley las reconozca a otras) y las Provincias en Castilla y León, en particular respecto a sus competencias (en el marco de la Legislación nacional y de la propia normativa autonómica); siendo además destacable la regulación de las Comarcas (con previsión de una legislación general sobre su organización y régimen jurídico), la previsión general de los procesos de transferencia y delegación de competencias, la creación del Consejo de Cooperación Local, el reconocimiento del derecho de asociación de las Entidades Locales y las haciendas locales. No obstante lo anterior, debemos subrayar que el art. 49 dispone que, en el marco de la legislación nacional y del propio Estatuto, la Comunidad establecerá por ley la regulación del gobierno y la administración local, debiendo contemplarse en la misma ...*las entidades locales menores, así como las comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios y otras agrupaciones de entidades locales de carácter funcional y fines específicos*; y, lo que es más importante para las Comunidades de Villa y Tierra, su párrafo 2º establece que ...*se preservarán y protegerán las formas tradicionales de organización, por su valor singular dentro del patrimonio institucional de Castilla y León*.

---

<sup>46</sup> El texto puede verse en BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, *Estatuto de Autonomía de Castilla y León*, Madrid, 2007; y en JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN, *Estatuto de Autonomía de Castilla y León*, Valladolid, 2007. En general, ver SAEZ HEREDIA, I., y OTROS, *Derecho Público de Castilla y León*, Valladolid, 2008; y más en concreto el trabajo de CALONGE VELÁZQUEZ, A., «Organización territorial de la Comunidad Autónoma», pp. 625-644.

### 3.4. El régimen vigente de la Comunidades de Villa y Tierra: legislación nacional y de la Comunidad de Castilla y León

#### 3.4.1. La Legislación nacional de carácter básico y supletorio<sup>47</sup>

La estructura territorial de España se basa, desde la época de Cádiz y según las nuevas ideas constitucionales sobre el Estado y las Administraciones Públicas, en los Municipios y en las Provincias; cuestión que, en mayor o menor medida, se ha mantenido en todos los proyectos y textos legales elaborados y aprobados desde entonces. Además, ante los problemas planteados por la escasa población de la gran mayoría de los Municipios españoles, su gran número y las dificultades para el ejercicio de sus funciones y competencias, la Legislación local de los siglos XIX y XX, como hemos visto, se inclina por potenciar asociaciones de Ayuntamientos (Mancomunidades o Agrupaciones municipales), y no presta mucha atención a las posibilidades prácticas de las Comunidades de Villa y Tierra (aunque, en algunos textos, se mantiene su respeto y protección, más por razones históricas que de otra índole, tal como señala ahora el nuevo Estatuto de Castilla y León al vincularlas al «patrimonio institucional» de la Comunidad).

Este modelo, como quizás no podía ser de otra forma (por razones de inercia histórica), se mantiene en el modelo normativo relativo a la Administración Local que surge de la Constitución Española de 1978.

Así, sin mucha concreción (por razones competenciales), el art. 3-LBRL, después de confirmar el carácter de Entidades Locales territoriales del Municipio, la Provincia y la Isla (precisamente porque tienen autonomía constitucionalmente garantizada), también reconoce la condición de Entidades Locales, pero de carácter no territoriales, a *...otras Entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía*; referencia que puede ser aplicada a las Comunidades de Villa y Tierra, ya que las Mancomunidades municipales están mencionadas expresamente; con lo que se reconoce su condición de Entes públicos y su personalidad jurídica. Además, respecto a las potestades que pueden ejercer, el art. 4-LBRL remite la concreción de dicho reconocimiento (se refiere a las *...demás entidades locales...*) a las Leyes de las Comunidades Autónomas; salvo las relativas a las Mancomunidades, que se prevén en el mismo precepto.

---

<sup>47</sup> En general, sobre el régimen jurídico de la Administración Local véanse DOMINGO ZABALLOS, M. J. (Coord.), y OTROS, *Comentarios a la Ley Básica...*, (la parte dedicada a las «otras Entidades Locales» es de ALONSO MAS, M<sup>o</sup>. J., pp. 669-875); FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., y PÉREZ ALENCART, A., *Manual del Alcalde...*; y RIVERO YSERN, J. L., *Manual...* Las normas locales pueden verse en BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, *Régimen Local...*

De acuerdo con lo anterior, con lo previsto en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y en la Disposición Final 7ª-TRRL, con el carácter de norma supletoria, el art. 37 del propio Texto Refundido de Régimen Local reconoce *...las Entidades conocidas con las denominaciones de Mancomunidades o Comunidades de Tierra o de Villa y Tierra, o de Ciudad y Tierra, Asocios, Reales Señoríos, Universidades, Comunidades de Pastos, Leñas, Aguas, y otras análogas*, reafirma *...la autonomía de que disfrutaban...* y dispone que *...continuarán rigiéndose por sus normas consuetudinarias o tradicionales*. No obstante ese carácter supletorio, el precepto remite la *...formación de presupuestos y rendición de cuentas, liquidaciones, inventarios y balances...* a lo previsto en la Legislación de régimen local, es decir a lo establecido en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales-TRLHL (BOE del 9), principalmente arts. 162 y siguientes, que tienen carácter básico a efectos constitucionales y competenciales, salvo dos apartados del art. 186 (art. 1-TRLHL); además, en relación con los recursos financieros, el art. 154-TRLHL se refiere expresamente a las mancomunidades *...y demás entidades municipales asociativas*, no estableciendo peculiaridad alguna respecto a las Comunidades de Villa y Tierra. Por tanto, y sin perjuicio de lo establecido en la legislación castellana y leonesa, que analizaremos inmediatamente, este precepto (junto a los señalados de la LBRL) reconoce a dichas Comunidades como Entidades Locales no territoriales, que gozan de autonomía, que han tenido un origen consuetudinario o tradicional y que, precisamente por ello, continúan rigiéndose por tales costumbres y tradiciones, por remisión expresa de la Ley.

En desarrollo de este precepto, y también de carácter supletorio, el art. 39 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial reproduce el anterior en su párrafo 1º; a continuación, su párrafo 2º obliga a las Comunidades a enviar al órgano autonómico competente una copia de sus Estatutos en vigor, un informe sobre sus normas de funcionamiento y una copia de las modificaciones que se introduzcan en ambos; y, finalmente, su párrafo 3º remite la provisión de los cargos de Secretario o de Interventor-Tesorero, si los hubiere, que han de llevar a cabo las propias Comunidades, a funcionarios de habilitación nacional, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica.

Para terminar con las referencias a la Legislación nacional, y asimismo de carácter supletorio, el art. 141 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico dispone que la organización y el funcionamiento de las mismas continuarán rigiéndose por sus normas consuetudinarias o tradicionales, *...o por lo dispuesto en sus respectivos Estatutos*; precisión esta última no establecida claramente en el art. 37-TRRL, aunque puede entenderse integrada en la referencia a la autonomía que les reconoce.

### 3.4.2. La Legislación de la Comunidad de Castilla y León

Las Comunidades de Villa y Tierra se reconocen y regulan en el Capítulo IV, sobre *Otras Entidades Asociativas*, del Título VI, sobre *Mancomunidades y otras Entidades Asociativas*, de la Ley de Régimen Local de Castilla y León de 1998, en sus arts. 42 a 44<sup>48</sup>.

Teniendo en cuenta, obviamente, lo dispuesto en la legislación básica, y en la supletoria, el art. 42 reconoce *...las Comunidades de Villa y Tierra, Comunidades de Tierra, Asocios y otras entidades asociativas tradicionales que existan en la Comunidad de Castilla y León*, y que ostentan personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines; con lo que se ratifica claramente su naturaleza de Entidad Local.

A continuación, el art. 43-1º reproduce lo dispuesto en el TRRL; confirmando, pues, su autonomía y que continúan rigiéndose por sus normas consuetudinarias o tradicionales, salvo en relación al régimen de la formación de presupuestos, rendición de cuentas, liquidaciones e inventarios, que se remite a la normativa local vigente. Además, el párrafo 2º del mismo precepto dispone que la modificación de sus Reglamentos o Estatutos se lleve a cabo según el procedimiento establecido en los mismos, en su defecto según la costumbre y a falta de esta se seguirá el procedimiento establecido para la modificación y supresión de las Mancomunidades<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Sobre la situación de las Comunidades de Villa y Tierra anterior a esta Ley, *vid.* CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL (JCYL), *Jornadas sobre Comunidades de Villa y Tierra*, 1986. Una mención al régimen jurídico vigente puede verse FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., y PÉREZ ALENCART, A., *Manual del Alcalde...*, p. 71.

<sup>49</sup> Sobre las Mancomunidades Municipales, además de las obras generales ya citadas, véanse BARRERO RODRÍGUEZ, C., «Los conceptos de Mancomunidades y Consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones», *Revista Andaluza de Administración Pública-RAAP*, 45, 2002; IDEM, «Fórmulas asociativas de prestación de servicios supramunicipales: la Comarca, Mancomunidades de Municipios y Consorcios», *Revista de Estudios Locales*, COSITAL, 81, 2005; D'ANJOU GONZÁLEZ, J., *Las Mancomunidades Intermunicipales en el Régimen Local Español*, Madrid, 1994; ESCRIBANO COLLADO, P., «Los Estatutos de las Mancomunidades y Consorcios Locales: principios informadores y contenido legal», *Revista de Estudios de la Administración Local-REAL*, 288, 2002; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El régimen jurídico de las Mancomunidades Intermunicipales», en *Libro del Cincuentenario...*; IDEM, «El régimen normativo...»; QUINTANA LÓPEZ, T., *Las Mancomunidades en nuestro Derecho Local*, Madrid, 1990; IDEM, «Las mancomunidades en nuestro Derecho Local: evolución histórica», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica-REALA*, 248, 1990; VV. AA., *I Seminario Iberoamericano...*, destacando el trabajo de ORDUÑA REBOLLO, E., «El asociacionismo...», también citado; PALLARES MORENO, M., «Naturaleza jurídica y analogías y diferencias entre las Mancomunidades de Municipios y los Consorcios Locales, a propósito del Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía de 15 de Febrero de 2001», *RAAP*, 47, 2002.

Respecto a la situación de Castilla y León y al régimen propio de las Mancomunidades, véanse HERRERO PRIETO, L. C., *Perspectivas de desarrollo territorial: renta municipal y desarrollo económico en las comarcas de Castilla y León*, Zamora, 1998; CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL (JCYL), *Catálogo de Mancomunidades Municipales de Castilla y León*, Valladolid, 1991; IDEM, *Castilla y*

Así, de acuerdo con el art. 44-4º, LBRL (y arts. 35-2º y 36 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, de carácter supletorio), que dispone que para la modificación o supresión de las Mancomunidades se seguirá un procedimiento similar al de su aprobación, la LRLCYL regula los distintos supuestos y procedimientos, de forma detallada, en sus arts. 37 a 41; partiendo del principio de que debe seguirse lo establecido en los Estatutos, respetando las reglas establecidas en la Ley (art. 37).

Seguidamente, la LRLCYL distingue varios supuestos (arts. 38 a 40). En primer término, debemos mencionar el supuesto de modificación de los Estatutos y de la propia Entidad. La iniciativa para esta modificación puede partir de cualquiera de los Municipios integrados o del órgano de gobierno de la Entidad; requiriéndose, en todo caso, un acuerdo de ésta última. Siendo favorable el acuerdo anterior, citado, se procede a la tramitación de la modificación referida, que incluye el sometimiento de la iniciativa y de ese acuerdo (con los mismos plazos que para la constitución de las mismas) a información pública, a informe de la Diputación o las Diputaciones Provinciales interesadas, a informe de la Comunidad Autónoma o Comunidades Autónomas interesadas (art. 44-5º, LBRL) y a informe de la actual Consejería de Justicia e Interior, de la Junta de Castilla y León. A continuación, se procede a la aprobación definitiva de la modificación referida, distinguiéndose estos casos: si la modificación de los Estatutos es sustancial, corresponde a todos los Ayuntamientos de los Municipios integrados, mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta del número legal de sus miembros respectivos; considerándose sustanciales las modificaciones que afecten a la representatividad de los Ayuntamientos en los órganos de gobierno de la Entidad, a los criterios establecidos para fijar las aportaciones financieras de cada uno y otras modificaciones fijadas en los Estatutos, y si la modificación no es sustancial, se requiere la aprobación por dos tercios de los Ayuntamientos de los Municipios señalados, mediante acuerdo adoptado por la mayoría legal de sus miembros.

En segundo lugar, está el supuesto de la adhesión y separación de Municipios. Constituida una Entidad, los Municipios pueden adherirse a ella o separarse de la misma cuando lo estimen oportuno, siguiendo el procedimiento establecido al efecto en sus Estatutos. En el supuesto de una nueva adhesión

---

*León. Mancomunidades de Municipios*, Valladolid, 1993; IDEM, *Lista provincial de Mancomunidades*, Noviembre de 2004; MERINO ESTRADA, V., *Las Mancomunidades Municipales en Castilla y León*, Valladolid, 1990; VV. AA., *Jornadas sobre Administración Local: Las Entidades Inframunicipales*, 1986; VV. AA., *Primera Asamblea de Mancomunidades de Castilla y León [Palencia, 4 a 7 de Noviembre de 1986]*, Valladolid, 1987.

El régimen vigente puede verse en FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Las Mancomunidades Municipales en Castilla y León: evolución, régimen vigente y perspectivas futuras», *REALA*, 296-297, Septiembre de 2004-Abril de 2005, pp. 33-86; IDEM, «Fórmulas asociativas para la mejor prestación de los servicios públicos: Mancomunidades de Municipios y Consorcios», *Revista de Estudios Locales*, Número extra 2007, monográfico sobre «Los Servicios Públicos Locales», pp. 203-227.

municipal, es necesaria la aprobación por el órgano de gobierno de la misma, por mayoría absoluta del número legal de sus miembros. En ambos supuestos (adhesión y separación), se exige el trámite de información pública, el informe de la Diputación o Diputaciones interesadas, el informe de las Comunidades Autónomas afectadas y el informe de la Consejería de Justicia e Interior, en los plazos ya señalados (arts. 35 y 38). No obstante, la separación de uno o varios Municipios no se permite si, desde la adhesión a la misma, no ha transcurrido el periodo de tiempo establecido en los Estatutos, nunca superior a cuatro años, o si se mantienen deudas económicas. Tanto en un caso como en otro, se produce la modificación automática de los Estatutos, sin que sea necesario someterse al procedimiento previsto en el art. 38-LRLCY.

Finalmente, el último supuesto es el relativo a la supresión de la Entidad; previéndose que el procedimiento de supresión de las Entidades se ajustará al establecido para la modificación sustancial de los Estatutos en el art. 38, citado. En este caso, la Entidad mantendrá su personalidad jurídica hasta que el órgano de gobierno apruebe la liquidación y distribución de su patrimonio mediante acuerdo que se publicará en el Boletín Oficial de Castilla y León.

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

Para finalizar el régimen de las Comunidades de Villa y Tierra, el art. 44 de la Ley aplica a las que tradicional o estatutariamente ejecuten obras o presten servicios de la competencia de los Municipios asociados lo dispuesto para las Mancomunidades en cuanto a potestades y ayuda financiera; quizás porque en tales supuestos las Comunidades de Villa y Tierra tienen un apreciable parecido con las Mancomunidades Municipales.

En cuanto a las prerrogativas y potestades a reconocer a las Comunidades de Villa y Tierra, en el supuesto referido, deben resaltarse innovaciones normativas recientes, que la Ley de Régimen Local no pudo prever, al introducirse en la legislación básica más tarde; no obstante estas novedades deben reconocerse asimismo a las Comunidades de Villa y Tierra al estar previstas en el régimen vigente referido a las Mancomunidades Municipales, que tiene carácter básico. Como hemos señalado, por su consideración (tanto de las Mancomunidades como de las Comunidades referidas) de Entidades Locales no territoriales (art. 3-2º, LBRL), a las mismas no se le reconocen directamente tales potestades en el art. 4-1º, LBRL, sino que el antiguo art. 4-2º remitía su reconocimiento a las leyes autonómicas. Y así, la LRLCYL de 1998 (art. 30) reconoció y otorgó todas las potestades y prerrogativas establecidas en ése art. 4-1º, LBRL, si bien los acuerdos relativos a expropiación forzosa deben ser autorizados por la Junta de Castilla y León. Sin embargo, en la actualidad, el nuevo art. 4-3º, LBRL (introducido por la

Ley de Modernización del Gobierno Local de 2003) asigna a las Mancomunidades (y por tanto a las Comunidades de Villa y Tierra, por la remisión referida), para la prestación de sus servicios o la ejecución de obras, las potestades previstas en el citado art. 4-1º que determinen sus Estatutos, y, en el caso de no previsión en los mismos, les corresponderán todas las potestades señaladas, siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad, y de acuerdo con la Legislación aplicable a cada una de dichas potestades, en ambos casos. Ciertamente, el reconocimiento de las potestades es, ahora, mucho más directo que con la normativa anterior (y que acerca, en cierta manera, las Mancomunidades a su consideración como entidades locales territoriales). Por otra parte, debe resaltarse la trascendencia de tales prerrogativas, al estar incluidas las potestades administrativas más importantes: así, la reglamentaria y de autoorganización; tributaria y financiera; programación o planificación; expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes; de legitimidad y ejecutividad de sus actos; de ejecución forzosa y sancionadora; revisión de oficio de actos y acuerdos; y las prelación y preferencias reconocidas a la Hacienda Pública para sus créditos, así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos (art. 4-1º, LBRL).

En relación con las ayudas a las Comunidades de Villa y Tierra, que el art. 44-LRLCYL remite a las establecidas para las Mancomunidades Municipales, el art. 31 de la misma Ley establece la obligación de la Junta de Castilla y León, a través (ahora) de la Consejería de Justicia e Interior, de prestar la asistencia técnica y jurídica que, para la constitución y funcionamiento de las Entidades, soliciten los Municipios que pretendan constituir las o, en su caso, la propia Entidad. Además, se da preferencia, en la concesión de ayudas a las Entidades Locales por la Junta de Castilla y León, directamente o en cooperación con las Diputaciones Provinciales, a aquellas que financien obras y servicios municipales cuya realización o prestación sea en común (la Ley habla directamente de *mancomunada*).

Las ayudas financieras se prevén en el art. 109-LRLCYL, que regula el Plan de Cooperación Local, y cuyo régimen jurídico se establece en el Decreto 53/2002, de 4 de Abril, regulador del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (BOCYL del 8), que deroga otros textos anteriores en la materia. En efecto, este Fondo es el instrumento general de cooperación económica de la Comunidad con las Entidades Locales de su territorio, para la financiación de los servicios que prestan a los ciudadanos, y cuyo régimen y cuantía concreta fijan anualmente los Presupuestos Generales de la propia Comunidad (art. 1); a cuyas disposiciones nos referiremos más adelante. La financiación prioritaria se destinará a infraestructuras y equipamiento de servicios municipales mínimos y obligatorios, y de otros servicios de interés comunitario local, prestados por las Entidades Locales, entre los que, a título de ejemplo, se destacan servicios sociales y asistenciales, servicios culturales y deportivos, protección civil y extinción de incendios, y carreteras provinciales; no



permitiéndose en ningún caso la redacción de instrumentos de planeamiento urbanístico (art. 2).

El Fondo de Cooperación Local se integra por varias líneas de actuación, entre las que debemos destacar el denominado Fondo para las inversiones de Mancomunidades Municipales y demás Entidades Locales de carácter supramunicipal (art. 3), que se regula más concretamente en los arts. 21 y 22; previéndose que las cantidades asignadas se dirigirán expresamente a las Comunidades de Villa y Tierra, Comunidades de Tierra, Asocios y otras entidades asociativas tradicionales (junto a las Mancomunidades Municipales, Comarcas y Entidades Metropolitanas), para obras y servicios de su competencia. Para la concesión de estas ayudas se tendrán en cuenta los siguientes criterios: la diversidad de fines y servicios asumidos por las Entidades solicitantes y su efectiva prestación supramunicipal; el número de Municipios integrados en la Entidad Local, su población y grado de diversión, las características del territorio y su superficie; las carencias de los ciudadanos respecto al servicio para el que se solicita la financiación, y la existencia de un plan o programa de actuación para la implantación y prestación de servicios supramunicipales, comprensivo de objetivos, prioridades, medios, recursos y plazo de ejecución.

#### **4. INCIDENCIA DE LA FALLIDA PROPUESTA DE REFORMA DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA Y DEL PACTO LOCAL DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN**

##### **4.1. El fallido proceso de reforma de la Legislación nacional**

En relación con las Comunidades de Villa y Tierra, teniendo en cuenta que la Legislación nacional las asume, debemos analizar a continuación el fallido proceso de reforma de la misma, de hace unos años, por su incidencia general en todas las Administraciones Locales y en su régimen jurídico.

En efecto, el proceso de elaboración de una nueva Legislación Básica sobre Régimen Local<sup>50</sup>, se inició por el Ministerio de Administraciones Públicas, mediante Orden APU/2648/2004, de 27 de Julio (BOE del 4 de Agosto), creando una Comisión para la elaboración del *Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local en España*, con el cometido de realizar un ...análisis de la situación del Gobierno y la Administración Local en España, efectuando las propuestas

---

<sup>50</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *Informe sobre la incidencia de la futura Legislación Básica Local en el régimen jurídico de Castilla y León. Especial referencia al Pacto Local de Castilla y León*, redactado para la Dirección General de Administración Territorial-Consejería de Presidencia y Administración Territorial (JCyL), 2006 [Contrato art. 83-Ley Orgánica de Universidades, clave LBIO/2006 aprobado el 5 de Mayo de 2006], no publicado.

*necesarias para su reforma de acuerdo con el criterio de fortalecimiento del principio de subsidiariedad y de la democracia local.*

El primer borrador del *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España* tiene fecha de 10 de Enero de 2005, y fue presentado por el Ministro de Administraciones Públicas en la reunión de la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales, celebrada unos días después, el 17 de Enero. Seguidamente, el texto final (mucho más escueto y resumido que el Borrador) del *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local* se hizo público en Julio de 2005.

El primer borrador del Libro Blanco parte del análisis de las previsiones de la Constitución Española de 1978, y de la asunción de la autonomía local, así como de las previsiones del marco normativo europeo en la materia (principalmente, la Carta Europea de la Autonomía Local); para seguidamente estudiar de forma detallada las competencias y servicios de las Entidades Locales, y las formas de gestión de éstos, deslindando el diferente papel del legislador nacional y del autonómico, para finalizar con las propuestas de reforma del régimen básico y de atribución de competencias a los Municipios (y a las Provincias), así como respecto a los servicios y demás funciones locales. A continuación, el Libro Blanco se detiene en las estructuras territoriales de Gobierno Local, incluyendo el análisis de las Provincias, y de las Diputaciones Locales, y, con menor extensión, de la ahora llamada *intermunicipalidad* en España (con exclusivas referencias a las Mancomunidades, pero no a las Comunidades de Villa y Tierra u otras Entidades asociativas, salvo en los datos sobre las Entidades inscritas en el Registro de Entidades Locales). El Libro Blanco finaliza con referencias a otros aspectos necesitados de reforma, en relación con el sistema de gobierno local, la gestión de servicios públicos y bienes, las relaciones intergubernamentales y la cooperación local en el ámbito internacional.

Tal como hemos señalado, el texto no contiene referencias directas a las Comunidades de Villa y Tierra, aunque sí sobre las Mancomunidades, y con referencias a las Comarcas y a otras asociaciones municipales. En efecto, las referencias más amplias y destacables a las Mancomunidades se incluían en el Borrador del Libro Blanco, en la parte dedicada al estudio del sistema local y la cooperación intermunicipal, proponiendo un asociacionismo municipal más racional. El texto del Borrador mencionaba, en primer lugar, las dos soluciones ensayadas en Europa para afrontar la problemática de las estructuras territoriales locales (suprimir Municipios o fomentar el asociacionismo municipal); para constatar seguidamente la falta de competencias del Estado para modificar el mapa municipal, por ser competencia de las Comunidades Autónomas, y el aumento real de Municipios. No obstante, se llamaba la atención sobre la idea de que el Estado sí ostenta competencias sobre la configuración básica de las condiciones para crear Municipios y sobre el fomento para *...la creación de asociaciones racionales que constituyan espacios pertinentes para el desarrollo de los servicios locales.*

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

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

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

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

El texto consideraba que el Estado debería orientar su acción de fomento hacia la constitución de agrupaciones racionales de Municipios, diseñadas de acuerdo con éstos, las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales, que abarquen un territorio coherente en términos geográficos y socioeconómicos, y que asuman un mínimo común de nominador competencial (urbanismo, medio ambiente, transporte, etc.), para constituir unos espacios (comarcas, mancomunidades de interés comunitario, etc.) que permitan el desarrollo desde debajo de los servicios que precisan sus habitantes en un grado aceptable. Respecto a las medidas concretas, se prevé una mayor participación en los tributos estatales de los Municipios asociados y la preferencia respecto a las subvenciones estatales

finalistas. Además, el Borrador del Libro Blanco estimaba imprescindible que las políticas de las Comunidades Autónomas se orienten en el mismo sentido.

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

Seguidamente, el texto final del *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, hecho público en Julio de 2005, en la parte dedicada a *...las estructuras territoriales de Gobierno Local*, pone de manifiesto la compleja y problemática estructura municipal de España, con Municipios de muy diferentes características y población, y con una distribución territorial poco homogénea (en cuyos datos numéricos se incluyen todas las Entidades Locales existentes); constatando que, en la época contemporánea, no se ha producido en nuestro país una reforma «importante» del mapa municipal, de forma similar a las llevadas a cabo en otros países europeos.; aunque, de forma poco justificada, se dice que:

*...no es realista plantear la reducción del mapa municipal en aras de alcanzar dimensiones idealmente más eficaces, pues no ha habido en España verdaderos intentos de 'racionalización' y 'simplificación' del mapa municipal en el pasado reciente ni se vislumbran tampoco en el futuro inmediato;*

añadiendo, además, que *...tampoco debemos perder de vista los aspectos ventajosos de la existencia de un elevado número de municipios...* (citando, como tales, la existencia de más instituciones con representación democrática, la protección del medio ambiente o el patrimonio histórico o cultural en el medio rural).

Al referirse a la denominada *intermunicipalidad*, el Libro Blanco, dada la situación mencionada, estima que:

*Las mancomunidades responden a la necesidad de aunar esfuerzos entre municipios para prestar servicios. Y su desarrollo está condicionado por la voluntad de los propios municipios de asociarse para mejorar la calidad de los servicios locales. Esa voluntad responde habitualmente a necesidades de economías de escala en la gestión de servicios públicos, por lo que no puede sorprender la proliferación de esta institución.*

y precisando que alrededor del 70% de los Municipios actuales se encuentran integrados en alguna Mancomunidad.

A pesar de lo anterior, el texto definitivo no incluye propuestas específicas en materia de Mancomunidades, limitándose a señalar que:

*...es preciso compatibilizar las distintas fórmulas de intermunicipalidad admisibles en nuestro ordenamiento (es decir, deben evitarse solapamientos entre las fórmulas previstas como necesarias por la Constitución, las que puedan crear*

*las comunidades autónomas, y las que surjan como resultado de la voluntad asociativa de los municipios);*

lo cual es bien poco, teniendo en cuenta la trascendencia de fenómeno de las Mancomunidades en España.

No obstante, no se incluye ninguna referencia directa a las Comunidades de Villa y Tierra, ni siquiera por las referencias históricas de las mismas, bien conocidas.

Fruto del proceso anterior, el Ministerio de Administraciones Públicas elaboró un Borrador de Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, con fecha de 22 de Noviembre de 2005, que, después del debate correspondiente, se convirtió en el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, de 24 de Marzo de 2006 (paralizándose, en alguna medida, el proceso a partir de entonces al no poder el Ministro de Administraciones Públicas, de entonces, alcanzar los acuerdos necesarios para ello, por contar con la oposición a su contenido de Comunidades Autónomas, Entidades Locales y otros agentes; proceso que ya no se retomó después de celebradas las Elecciones Locales y Autonómicas de 2007, y que, de momento, no parece que se vuelva a iniciar.

Estos dos textos, y también el propio Libro Blanco, asumen la denominada *...interiorización autonómica del régimen local*<sup>51</sup>, que supone una profunda modificación de la organización territorial y del propio régimen local, singularizándola según la Comunidad correspondiente, un aumento considerable y cualitativo de las potestades normativas autonómicas para regular la Administración Local, así como una posición distinta para la Legislación Básica nacional en relación con los Estatutos de Autonomía, con problemas de adecuación a la Constitución Española de 1978. De hecho, es visible en el art. 1-5º al remitir totalmente la determinación de las demás Entidades Locales (distintas al Municipio, la Provincia y la Isla) a los Estatutos de Autonomía y las Leyes de las Comunidades Autónomas.

El Anteproyecto adolece de una sistemática normativa bastante deficiente (si bien, se han eliminado algunos de los problemas del Borrador, mucho peor redactado), al no distinguir claramente las diversas Entidades Locales ni su régimen jurídico, salvo en el Título I, referido a *Disposiciones Generales*. El Título II regula la población del Municipio, sin saber muy bien cómo y por qué aparece el mismo. El Título III regula las competencias locales, de Municipios y Provincias, las potestades de las mismas y, de forma deficiente y confusa, se regula la *Cooperación interadministrativa*, por ser más adecuado incluirla en un Título específico, en particular porque regula órganos e instrumentos de la Administración General del Estado (aunque en algunos participen las Entidades Locales). El Título

---

<sup>51</sup> Sobre su significado ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *Informe sobre la incidencia...*

IV regula *El sistema de Gobierno Local*, incluyendo cuestiones de organización local (con una clara preponderancia de la municipal, pues a la provincial dedica escaso contenido) y sobre el estatuto de los cargos representativos locales. Los Títulos V a VII se refieren a las *Actividades, bienes, obras y servicios*, al personal al servicio de las Entidades Locales (regulando los funcionarios de habilitación nacional y el resto de funcionarios y personal; debiendo destacarse que, siguiendo el proceso de interiorización regional del régimen local citado, la Ley 7/2007, de 12 de Abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, BOE del 13, procede, en su Disposición Adicional 2ª, al regular los denominados *...funcionarios con habilitación de carácter estatal*[sic]) y a las haciendas locales, en este último caso de forma muy escueta en dos pequeños artículos. Por otro lado, el texto del Anteproyecto hace bien visible lo que parece un cierto espíritu de minusvalorar a los Entes Locales que no son Municipios; siendo muy claro en relación con las Provincias (sin perjuicio de poder citar más ejemplos, llama particularmente la atención que se dedique un Título completo a la población municipal, por importante que sea, y ninguno a la Provincia, que es un Ente al que la Constitución Española reconoce autonomía, y protege).

El Título III del Anteproyecto, relativo al *Régimen de las competencias locales*, es sin duda uno de los más importantes del texto, al vincularse a la nueva concepción de los Municipios como poderes políticos legitimados democráticamente, y por ser la cuestión competencial la más reivindicada por la Federación Española de Municipios y Provincias y por los propios Entes Locales. En cuanto a su contenido, el art. 21 del texto, que inicia el Capítulo I sobre *competencias municipales*, establece una suerte de cláusula general de competencia de los Municipios, que supone un cambio apreciable respecto al art. 25-LBRL, al admitir el reconocimiento efectivo de la misma; fijada de manera residual (que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad), y con una gran amplitud. Sin duda, este reconocimiento general puede ser un punto de conflicto en la reivindicación competencial permanente de los Municipios. El art. 22 del texto parece equiparable al art. 25-2º, LBRL, si bien reconoce *ex lege* las competencias de los Municipios, en número de veintisiete. Por otro lado, el art. 24 del texto reconoce la potestad normativa de los Municipios sobre una serie de materias, en número de veintiuna, según fijen las normas con rango de Ley del Estado y de las Comunidades Autónomas. Respecto a la lista de competencias, y sin perjuicio de que se detecten algunas ausencias respecto a la LBRL, debe resaltarse la concreción y el detalle de la misma, así como su amplitud. El art. 23 del Anteproyecto regula los servicios obligatorios municipales, y reintroduce el sistema de la LBRL (que se había suprimido, de forma criticable, en el Borrador de 2005), vinculando, adecuadamente, los servicios a la población de los Municipios, copiando literalmente el actual art. 26-LBRL (aunque no recoge las previsiones de la Ley de Residuos de 1998 ni se plantea la cuestión del servicio de mataderos). Respecto a las Provincias, rectificando el texto del Borrador (que casi no las tenía en cuenta), el

Anteproyecto incluye una referencia expresa, recogiendo el modelo de la LBRL, detallándolas más sus competencias.

De forma absolutamente asistemática, y sin saber muy bien por qué razón, el art. 4 del Anteproyecto se refiere a las Mancomunidades de Municipios, con una regulación demasiado escueta e imprecisa, en contra de la claridad del art. 44-LBRL; permitiendo, nada menos, la limitación legal de este derecho *...para garantizar la autonomía de los otros entes locales territoriales*, cuestión no permitida por la Carta Europea de la Autonomía Local respecto al derecho de asociación de las Entidades Locales (art. 10-Carta Europea de la Administración Local-CEAL) ni por la LBRL vigente (si bien la CEAL permite la limitación legal de las competencias locales, ex art. 4-4º). Al no precisar si la ley es estatal o autonómica, las Comunidades Autónomas, p. ej., con modelos de organización territorial basados en las Comarcas podrán hacer uso de esta posibilidad con una amplísima libertad.

Por otra parte, el art. 5 del texto se refiere, también asistemáticamente, a las Asociaciones de Entidades Locales, reconociendo el derecho de las Entidades Locales a integrarse en las mismas para la protección y promoción de sus intereses comunes, así como a integrarse en asociaciones internacionales. Además, su apdo. 2º «congela» el nombre de la Federación Española de Municipios y Provincias (no siendo posible cambiar en el futuro su nombre sin modificar el texto de la Ley básica).

A pesar de su trascendencia histórica, consolidada, el texto no menciona las Comunidades de Villa y Tierra, sin duda por los cambios que refleja en relación con la nueva concepción del régimen local español, señalados.

## 4.2. El Pacto Local de la Comunidad de Castilla y León<sup>52</sup>

### 4.2.1. Elaboración del Pacto Local

Teniendo en cuenta, como señalaron los documentos correspondientes, que una gran parte de las materias debatidas, y reclamadas, en el Pacto Local del Estado eran competencia de las Comunidades Autónomas, desde 1999, en particular, comenzaron algunos procesos de elaboración de Pactos Locales autonómicos (así, con fórmulas diversas, pueden citarse en la Comunidad de Madrid la Ley 3/2003, de 11 de Marzo, para el Desarrollo del Pacto Local, BOCM del 18; el Pacto Local Valenciano, documento adoptado por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias en Octubre de 2004, y el Pacto Local Gallego, adoptado mediante Acuerdo de la Junta de Galicia y de la Federación Gallega de Municipios y Provincias de 20 de Enero de 2006). Proceso que, también, se ha llevado a cabo en la Comunidad de Castilla y León, y con innovaciones que lo hacen pionero en esta segunda descentralización territorial.

En efecto, y sin perjuicio de tener en cuenta algunos procesos puntuales de transferencias y delegaciones a las Corporaciones Locales llevadas a cabo desde 1990 conforme a la Ley de Relaciones de 1986, la elaboración del Pacto Local Autonómico se inicia a partir del compromiso del Presidente de la Junta de Castilla y León, Sr. Herrera Campo, hecho público en su discurso de investidura, en Marzo de 2001, que lo plantea como un gran acuerdo político para la Comunidad. De hecho, ése mismo año la Junta presentará a la Federación Regional de Municipios y Provincias, a los Partidos Políticos y a los agentes sociales el documento marco relativo al mismo.

Debido a la complejidad del proceso y a las competencias afectadas, que inciden en toda la Administración Regional, el Decreto 48/2002, de 27 de Marzo (BOCYL del 2 de Abril), crea la Comisión de Coordinación y Desarrollo del Pacto

---

<sup>52</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El Acuerdo de Pacto Local de Castilla y León de 2005: Un instrumento para la consolidación de las Administraciones Locales de la Comunidad», en *X Congreso de Economía de Castilla y León [Valladolid, 23 y 24 de Noviembre de 2006]*, Comunicaciones, Vol. I, Valladolid, 2006, pp.531-549; BERROCAL HERNÁNDEZ, A., «Acuerdo de Pacto Local de Castilla y León», *El Consultor*, 4, 28 de Febrero de 2006, pp. 672-702; HERNÁNDEZ HERRERA, D., *El Pacto Local autonómico*, Conferencia pronunciada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca el 17 de Abril de 2002 (no publicada); SOSA WAGNER, F. (Coord.) y OTROS, «Pacto Local», *Revista Jurídica de Castilla y León*, Número Extraordinario, Octubre de 2006, en particular los esclarecedores trabajos de GONZÁLEZ GAGO, L. M., (Director General de Administración Territorial de la Junta de Castilla y León), «Principios político-jurídicos», y de QUINTANA LÓPEZ, T., «Algunas cuestiones sobre la vertebración administrativa».

Respecto a los textos oficiales, véanse JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN, *Propuesta del Gobierno Autónomo para la consecución del Acuerdo de Pacto Local de Castilla y León*, de 17 de Octubre de 2002; IDEM, *Acuerdo de Pacto Local de Castilla y León*, de 3 de Noviembre de 2005.



Local de Castilla y León, como órgano, adscrito a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de carácter coordinador, deliberante, consultivo e instancia de participación de las distintas Consejerías en el mismo. Su función general es contribuir, por vía de asesoramiento, informe, iniciativa y propuesta, a la adecuada adopción de las decisiones de la Junta sobre el Pacto Local. La Comisión está presidida por el propio Presidente de la Junta y compuesta por vocales de todas las Consejerías. Se prevé, asimismo, la constitución de mesas sectoriales de trabajo sobre esta materia en cada una de las Consejerías.

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

La propuesta es un amplio y detallado documento que se inicia con el estudio del marco jurídico del Pacto Local y de la estructura local de la Comunidad (en cuyo análisis se incluye una referencia a las entidades tradicionales *...de funciones limitadas al ámbito de la gestión patrimonial como las «Comunidades de Villa y Tierra» al sur del Duero*, así como a las Mancomunidades de Municipios y a las Entidades inframunicipales), pasando seguidamente a detallar tanto la propuesta política presentada como la estructura y las medidas incluidas.

En cuanto a las Entidades Locales destinatarias, partiendo de las previsiones de la Ley de Régimen Local de Castilla y León (cuyo art. 84 establece las competencias), el documento estima que los Municipios mayores de 20.000 habitantes tienen capacidad de gestión suficiente para asumir las competencias objeto de traspaso; en relación a los Municipios con población entre 5.000 y 20.000 habitantes se prevé que individualmente se determinará la capacidad de gestión necesaria, incluyéndose, también, en esta fórmula a los Municipios que cuenten con servicios suficientes para hacer frente a las necesidades de los vecinos correspondientes (art. 79-LRLCYL). Respecto a los Municipios menores de 5.000 habitantes, que por cierto son la inmensa mayoría, y debido a su escasa capacidad de gestión, la propuesta estima que la mayoría de las competencias se transfieran a las Diputaciones Provinciales; si bien se prevé que aquellas muy inmediatas relacionadas con el mundo rural y de ejercicio sencillo puedan ser ejercidas por la propia Corporación. Además, la Comarca de El Bierzo se prevé que sea objeto, como es habitual, de tratamiento especial. Por tanto, sin referencia directa alguna a las Comunidades de Villa y Tierra.

A continuación, la propuesta detalla los criterios para la redistribución competencial: capacidad de gestión de las Entidades locales, la especialidad y proximidad a los ciudadanos, y evitar separar las competencias y funciones entre dos Administraciones cuneado requieran una gestión unitaria. En base a todo ello, y estimando no adecuada la confección de una mera lista de competencias a traspasar,

la propuesta de Pacto Local se articula sobre tres grandes grupos homogéneos de medidas: el grupo de medidas de refuerzo competencial (medidas de potenciación de las competencias locales ya atribuidas y medidas de traspaso competencial estricto, con un bloque de traspasos de acercamiento de los servicios al ciudadano, que son traspasos relativos a la prestación directa de servicios, el bloque de traspasos de autorizaciones y licencias, el bloque de traspasos de inspecciones y sanciones, y el bloque de traspasos de acercamiento de registros públicos); el grupo de medidas de participación de las Entidades Locales en la toma de decisiones (medidas de desarrollo por vía convencional, medidas de cooperación orgánica, que incluye el bloque de cooperación orgánica general, y el bloque de cooperación orgánica sectorial); y el grupo de medidas para la vertebración administrativa del territorio (con referencias a las Mancomunidades, estableciendo el objetivo de ahondar en su regulación y desarrollo, al considerarlas *...fórmulas idóneas para la prestación de determinados servicios que exceden de la capacidad individual de los municipios, y por ello mismo, como una solución clara al problema del inframunicipalismo...*, y estableciendo asimismo la necesidad de potenciar las de interés comunitario, y establecer para ellas un tratamiento diferenciado y una línea específica de financiación; pero sin mencionar las Comunidades de Villa y Tierra).

Posteriormente, desde el punto de vista organizativo, el art. 41 de la Ley 13/2003, de 23 de Diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas (BOCYL del 30), permite, en el contexto de acciones de coordinación interdepartamental y de actividades de la Administración autonómica, la asignación de más funciones de asesoramiento, informe y, en su caso, de resolución, a la Comisión de Secretarios Generales. En desarrollo de este precepto, el Decreto 1/2004, de 8 de Enero (BOCYL del 12), regula el funcionamiento y las competencias de la Comisión de Secretarios Generales, encomendándole, expresamente (art. 12), funciones de coordinación y desarrollo del Pacto Local, por la vía de asesoramiento, informe, iniciativa y propuesta, en orden a la adecuada adopción de decisiones en la materia por la Junta de Castilla y León (destacando, entre otras, las de proponer un listado de competencias para la descentralización o delegación a las Entidades Locales, proponer medidas para reforzar la coordinación entre Consejerías, informar sobre Anteproyectos de Leyes o Proyectos de Decretos en la materia, informar y proponer medidas financieras y aquellas que incentiven la autonomía local, en general); por lo cual, deroga el Decreto 48/2002, citado.

Después de dilatadas negociaciones, el 29 de Noviembre de 2004, la Junta de Castilla y León presentó la propuesta económica del Pacto Local autonómico, destinada a sufragar los traspasos de competencias recogidos en el mismo. La cantidad ofertada son 380 millones de euros para los años 2005 a 2011, que financiarán las transferencias directas (educación infantil, centros de día, etc.), las retribuciones de personal afectado por los traspasos (670 funcionarios), las competencias delegadas de difícil valoración, el Fondo de innovación tecnológica

local, la asunción por la Junta de competencias locales impropias, el fondo adicional para Municipios con más de 5.000 habitantes que carezcan de centro de día y educación infantil, el apoyo a competencias que las Entidades Locales gestionan con dificultad y las nuevas aportaciones al Fondo de Cooperación Local; todo lo cual se incluiría en una futura Ley de Cooperación Económica. En este sentido, la Disposición Adicional 8ª de la Ley 10/2004, de 28 de Diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2005 (BOCYL del 31), regula y autoriza las adaptaciones presupuestarias necesarias para proceder a las transferencias financieras derivadas del Pacto Local.

Además, esta misma Ley 10/2004, de 28 de Diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad, en sus arts. 30 a 32, después de reiterar que la cooperación económica de la Comunidad con las Entidades Locales se realizará a través del Plan de Cooperación Local, establece que el mismo está constituido por el Fondo de Cooperación Local, el Fondo de Apoyo Municipal, los créditos de Pacto Local y el conjunto de transferencias corrientes y de capital de carácter sectorial que figuren como tales en el texto. Entre las líneas de actuación del Fondo de Cooperación Local establecidas en la Ley se prevé el Fondo para inversiones de Mancomunidades Municipales y demás entidades que agrupen varios Municipios; constituyendo este instrumento la principal medida de fomento de las Comunidades de Villa y Tierra, y asimismo de las Mancomunidades Municipales; previsiones que se reiterarán en las sucesivas Leyes presupuestarias anuales, como veremos.

Finalmente, la Junta de Castilla y León aprobó el 3 de Noviembre de 2005 el «Acuerdo de Pacto Local de Castilla y León».

#### **4.2.2. El contenido del Pacto Local de 2005, su articulación y su trascendencia para las Administraciones Locales<sup>53</sup>**

El texto del Pacto Local de 3 de Noviembre de 2005 incluye el *Acuerdo para la consecución y desarrollo del Pacto Local de Castilla y León*, que ha de ser suscrito por la Junta de Castilla y León y la Entidad Local correspondiente, de naturaleza política y jurídica, en el que se expone el contenido del propio Pacto, que se adjunta en una Addenda.

Concebido como *...un proceso dinámico para la creación de un nuevo marco de relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales y el refuerzo de los poderes locales*, las medidas y actuaciones se integran en varios Apartados en materia de refuerzo competencial, de cooperación institucional, de vertebración administrativa y de cooperación económica; cuya plasmación detallada se produce en dieciocho Anexos. Las medidas y actuaciones previstas,

---

<sup>53</sup> Vid. las obras citadas en la nota anterior.

que en algunos casos implican la modificación de la Ley de Régimen Local de 1998, son:

i) Medidas de refuerzo competencial, que tienen por finalidad *...incrementar y potenciar las facultades de gestión de las Corporaciones Locales de cara al ciudadano, y clarificar la distribución de competencias entre la Administración de Castilla y León y las Administraciones Locales;* y para lograrlo, el Pacto precisa las Entidades destinatarias (Municipios, con más de 5.000 habs., y Provincias; previéndose, en algunos casos, la necesaria intervención de las Diputaciones Provinciales en relación con los Municipios de menor población, entre 1.001 y 5.000 habs.), e incluye diversas medidas relativas a:

\*la descentralización, que constituyen *...la esencia del Pacto Local...* y que incluyen procesos de transferencia y de delegación de competencias, de carácter trascendental para los Entes Locales, referidas a la prestación directa de servicios a los ciudadanos, competencias sobre autorizaciones y licencias, competencias de vigilancia, inspección y sanción, y competencias relativas a los registros públicos, en materia de juventud, educación, servicios sociales, deportes, montes y riberas y espacios naturales, así como en materia de turismo, Administración Local e interior, urbanismo y vivienda, montes, protección civil, asociaciones o comercio; pasando el ejercicio de las funciones y competencias objeto de delegación, y en las transferencias también la titularidad, a manos de las Entidades Locales,

\*la integración de determinados Centros que gestionan las Entidades Locales en la Administración Autonómica, relativos a sanidad y educación (conservatorios de música, educación especial y educación reglada), y

\*la nivelación territorial de determinados servicios, relativos a centros de día para mayores y niños, a viviendas nuevas protegidas con gestión pública, a promoción y fomento del empleo y a la enseñanza de personas adultas.

ii) Medidas de cooperación institucional, que tienen por finalidad *...analizar el grado de participación de las Entidades Locales en los órganos colegiados de la Administración Regional y de hacer partícipes a las mismas de las decisiones adoptadas por ésta,* y que contiene medidas de participación de las Entidades Locales en órganos de cooperación general (previéndose la creación de la Comisión de Cooperación Local de Castilla y León, de carácter consultivo y deliberante, como *...auténtico marco de entendimiento entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales...*) y de cooperación sectorial (estableciéndose como objetivo la revisión de dicha participación en órganos colegiados de la Comunidad, para después adoptar las propuestas correspondientes).

iii) Medidas de vertebración administrativa, que tienen por finalidad *...vincular al Pacto Local las medidas referidas al desarrollo del régimen local y de fortalecimiento de la estructura municipal de Castilla y León,* persiguiendo *...el diseño de los distintos tipos de Entidades Locales y su funcionalidad, según las estructuras previstas en la Ley de Régimen Local de Castilla y León.* Para ello, se

prevén medidas de revisión de la organización administrativa de las Diputaciones Provinciales (tanto en su vertiente interna, para mejorar la prestación de servicios, como en su vertiente externa, que asegure dicha prestación en particular a los residentes en pequeños Municipios y zonas rurales), de potenciación de los Consorcios, de impulso de las Mancomunidades de Municipios (que consideran *...una pieza clave en el asociacionismo municipal*, con la finalidad de:

*...impulsar unas Mancomunidades más amplias en territorio, población y competencias, que además cuenten con una estructura concreta, todo ello para ofrecer a los ciudadanos castellanos y leoneses una más eficaz prestación de determinados servicios de interés intermunicipal,*

mediante la modificación de la Ley de Régimen Local y la aprobación del Decreto regulador, incidiendo especialmente en las de Interés Comunitario) y de desarrollo de los Regímenes Municipales Especiales (dedicando especial atención, mediante la aprobación de los Decretos correspondientes, a los Municipios Prestadores de Servicios Generales y a los Municipios Singulares, así como a los Barrios).

iv) Medidas de cooperación económica, que recogen el compromiso económico-financiero que asume la Junta de Castilla y León en desarrollo del propio Pacto y de otras medidas de refuerzo de la capacidad de las Entidades Locales respecto a la hacienda local. Así, se prevé la regulación de esta cooperación económica (mediante la aprobación del Proyecto de Ley de Cooperación Económica Local, que ha de regular el propio Plan de Cooperación Local, la estructura general y sectorial de esta cooperación, y los instrumentos de la misma, que son el Fondo de Cooperación Local-FCL, el Fondo de Apoyo Municipal y Provincial-FAMPRO y los restantes fondos que puedan preverse, así como de los Reglamentos para su desarrollo), los costes derivados de las medidas de refuerzo competencial citadas, el incremento de la cooperación económica general (a través del incremento de los Fondos existentes o creándose nuevas líneas en los mismos), la compensación económica por el ejercicio de competencias (mejora de los recursos transferidos, creación de los nuevos Fondo de Apoyo Municipal y Provincial-FAMPRO y Fondo de Inversión Tecnológica Local) y potenciación de competencias propias de los Entes Locales (en materia de residencias de mayores, centros para personas con discapacidad psíquica, concertación de plazas para personas con enfermedades mentales, servicios de asistencia o asesoramiento a Municipios y policía local y bomberos).

Las previsiones materiales y financieras del Pacto Local se establecen para los años 2005 a 2011, con cantidades que supondrán alrededor de 231 millones de euros para subvenciones a Municipios y Provincias, en los diversos Fondos existentes o nuevos, y más de 500 millones de euros si se incluyen las transferencias y otras medidas. Previsiones financieras de ayuda que se han regulado en diversas normas a partir de entonces, junto a las relativas de los Fondos señalados.

De conformidad con el texto del Acuerdo de Pacto Local, y en general con la filosofía de cooperación local ya mencionada, el art. 47 de la Ley 13/2005, de 27 de Diciembre, de Medidas Financieras (BOCYL del 29), modificado por la Ley 15/2006, de 28 de Diciembre, de Medidas Financieras (BOCYL del 29), ha establecido que la Administración autonómica concederá subvenciones a las Entidades Locales para la mejora de sus infraestructuras y servicios, con cargo al Fondo de Apoyo Municipal, a las distintas líneas del Fondo de Cooperación Local y a los créditos presupuestarios destinados al desarrollo del Pacto Local referido, según la normativa correspondiente.

En la misma línea, la Ley 16/2006, de 28 de Diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad (BOCYL del 29), regula la cooperación con las Entidades Locales en su Título V (arts. 25 a 28); que establece que la misma se realizará a través del Plan de Cooperación Local (que se concreta como Anexo de la Ley), constituido por el Fondo de Cooperación Local, el Fondo de Apoyo Municipal, los créditos de Pacto Local y las transferencias corrientes y de capital sectoriales que se prevean en la misma Ley. Además, la misma concreta el régimen del Fondo de Apoyo Municipal (destinado a Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes), del Fondo de Cooperación Local (que se estructura en el Fondo para inversiones de Municipios mayores de 20.000 habitantes, el Fondo territorializado para Diputaciones Provinciales destinado a Municipios con menos de los habitantes citados, el Fondo para inversiones de mancomunidades municipales y demás Entidades Locales que agrupen varios Municipios, el Fondo para inversiones de Entidades Locales incluidas en zonas de acción especial, el Fondo para inversiones complementarias de las Entidades Locales y el Fondo para Entidades Locales con tratamiento preferencial por el alcance supramunicipal de sus servicios) y de los Convenios de Colaboración con las Entidades Locales. Finalmente, su Disposición Adicional 7ª, de acuerdo con el Pacto Local, autoriza a la Consejería de Hacienda a realizar las adaptaciones necesarias en el Presupuesto General para transferir a las entidades locales las partidas y cuantías que correspondan en los procesos de traspaso o delegación de competencias, si están determinadas en los correspondientes acuerdos, o ser aprobadas por el Consejo de Gobierno si no quedan determinadas.

Seguidamente, la Ley 10/2007, de 27 de Diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 2008 (BOCYL del 28), regula nuevamente en su Título V (arts. 25 a 28) la cooperación con las Entidades Locales, que mantiene las disposiciones ya conocidas en la materia (definiendo el Plan de Cooperación Local, estableciendo su contenido y regulando con detalle el Fondo de Apoyo Municipal, el Fondo de Cooperación Local y los Convenios de Colaboración con las Entidades Locales), y reiterando, en la misma Disp. Ad. 7ª, las posibilidades de adaptación presupuestaria señaladas.

Estas ayudas financieras (tanto las relativas a la cooperación local como las propias del Pacto Local) se han regulado y convocado, y obviamente resuelto, en diversas Órdenes de la anterior Consejería de Presidencia y Administración Territorial, y ahora de la Consejería de Interior y Justicia. Así, las convocatorias actuales se han realizado mediante Órdenes de esta Consejería de 20 de Noviembre de 2007 (BOCYL del 23), siendo la relativa a las Mancomunidades y otras Entidades supramunicipales aprobada por la Orden IYJ/1858/2007, y que se han resuelto mediante Órdenes de 5 y de 11 de Junio de 2008 (BOCYL del 18), resolviéndose la relativa a las Mancomunidades y otras Entidades supramunicipales mediante Orden IYJ/983/2008, de 11 de Junio, que en el Anexo de Entidades referidas incluye a las Comunidades de Villa y Tierra (aunque en la mención general únicamente aparece el epígrafe de «Mancomunidades»), constituyendo el instrumento más importante para la financiación de sus actividades, y mencionando también la Orden IYJ/977/2008, de 11 de Junio, sobre fomento del asociacionismo local potenciando la figura de los consorcios, por incluir a alguna Comunidad de Villa y Tierra.

Asimismo, finalmente, la Ley 18/2008, de 23 de Diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 2009 (BOCYL del 29), establece de nuevo, en su Título V (arts. 25 a 28), el régimen de la cooperación con las Entidades Locales, manteniendo las disposiciones ya conocidas en la materia (definiendo el Plan de Cooperación Local, con su contenido, y regulando con detalle el Fondo de Apoyo Municipal, el Fondo de Cooperación Local y los Convenios de Colaboración con las Entidades Locales), y reiterando, en la misma Disp. Ad. 7ª, las posibilidades de adaptación presupuestaria señaladas.

Ciertamente, tanto las medidas del Pacto Local como las previsiones económico-financieras establecidas por la Junta de Castilla y León no pueden sino calificarse como muy positivas e importantes para llenar de contenido la actividad de las Entidades Locales, como Administraciones más cercanas a los ciudadanos, y de las propias Comunidades de Villa y Tierra, dando un paso más para paliar los problemas de los Municipios y de la estructura territorial de la Comunidad.

Finalmente, se ha aprobado la Ley 8/2009, de 16 de Junio, de Transferencia de Competencias entre la Comunidad Autónoma y las Entidades locales de Castilla y León (BOCYL del 22), que supone la aplicación normativa del Pacto Local y la consolidación de su filosofía; si bien no hay referencias a las Comunidades de Villa y Tierra.