

**ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY 7/2013, DE
27 DE SEPTIEMBRE, DE ORDENACIÓN, SERVICIOS Y GOBIERNO DEL
TERRITORIO DE CASTILLA Y LEÓN.**

Se ha recibido en esta Dirección de los Servicios Jurídicos solicitud de informe en relación con el “anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 7/2013, de 22 de septiembre de ordenación, servicios y gobierno del territorio de Castilla y León” al amparo de lo previsto en el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León y el artículo 2.5.A.d) del Decreto 17/2006, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.

I.- En la regulación del anteproyecto, nuevamente, como ocurrió a la hora de considerar la norma que ahora pretende modificarse, confluyen **diferentes ámbitos competenciales** que, si bien diferenciadas materialmente, han de considerarse en esta norma, conectados a consecución de los objetivos que la propia norma pretende.

Esto ámbitos materiales se corresponden con distintas habilitaciones competenciales que ostenta la Comunidad para legislar sobre ellos.

- Por ello, debemos considerar con la modificación pretendida el aspecto competencial referido a la ordenación del territorio.

En este sentido la Comunidad de Castilla y León, con base en el artículo 148.1.3º de la Constitución, asume, en el artículo 70.1.6º del Estatuto de Autonomía la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Así, en ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, esta aprobó la Ley 10/1988, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León.

Es criterio consolidado por la doctrina del Tribunal Constitucional que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no puede desapoderar al Estado de las competencias previstas en el artículo 149.1 de la Constitución que inciden en el territorio, como las de carácter económico, seguridad pública o la competencia para regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Particularmente, en la STC 149/1991, de 4 de julio, el Tribunal Constitucional señalaba que *“la ordenación del territorio es, efectivamente, más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud. La Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada por la CEMAT (Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio) el 23 de mayo de 1983, (...), la define como “expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad” (...) La idea de “ordenación” (o de “planificación”, que es el término utilizado en otras lenguas europeas) del territorio nació justamente de la necesidad de coordinar o armonizar, desde el punto*

de vista de su proyección territorial, los planes de actuación de distintas Administraciones (...)”.

El mismo Tribunal en su STC 40/1998, de 19 de febrero, reitera que el Estado ostenta diversas competencias que le posibilitan incidir sobre el territorio, aunque las mismas han de coexistir con las que corresponden a las Comunidades Autónomas, al decir que *“por lo que a la coexistencia de las competencias autonómicas sobre ordenación del suelo y de las competencias estatales de carácter sectorial se refiere, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que la competencia sobre ordenación del territorio tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con lo que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviados por las distintas Administraciones, incluida la estatal”*.

Todo esto determina necesariamente que el legislador autonómico, por lo que a la regulación proyecta respecta, “al ejercer su actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial, deba respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial. En este sentido también se ha manifestado el Tribunal Supremo en STS 149/1998, de 2 de julio.

- De otro lado, de modo evidente el objeto de la norma también se relaciona con la planificación y programación de los servicios autonómicos en el modelo territorial que la norma configura, a fin, entre otras cosas, para mejorar su eficiencia.

La habilitación competencial para llevar a cabo esta normativa, además de la contenida en el artículo 70.1.2º del Estatuto de Autonomía referida a estructura y organización de la Administración de la Comunidad, desarrollado con carácter general en la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, los Decretos y Órdenes de estructura orgánica de las diferentes Consejerías, y el Decreto 25/2017, de 7 de septiembre, por el que se regula la estructura orgánica y las competencias de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León, habrá de buscarse, para cada una de las competencias que se corresponden con los diferentes sectores materiales de actividad a la que la norma se refiere, en el correspondiente precepto del Estatuto de Autonomía al respecto, con los consiguientes límites respecto de las competencia del legislador estatal en la materia, en su caso.

- Por último, competencialmente, también se ve afectado el régimen local de Castilla y León, al promover el texto legal que se modifica las asociaciones voluntarias de municipios, para posibilitar una más eficaz y eficiente gestión de las competencias municipales.

En este sentido, el artículo 70.1.4º del Estatuto de Autonomía establece la competencia exclusiva de la Comunidad sobre organización territorial de la Comunidad, relaciones entre las instituciones de la Comunidad y los entes locales y regulación de los entes locales creados por la Comunidad, y el artículo 71.1.1º determina la competencia de desarrollo normativo y ejecución en materia de régimen local.

II.- En relación al texto del anteproyecto, es necesario señalar en primer lugar una serie de **cuestiones generales**, antes de entrar en el análisis de su articulado.

1.- Evita el anteproyecto analizado, sin justificación, y a diferencia del texto legal que modifica, el empleo del término “municipio”, y lo evita sustituyéndolo, siempre que le resulta posible, por la expresión “termino municipal”.

A este respecto, se ha de recordar que según el apartado 1 del artículo 11 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), el municipio es la entidad local básica. Además, en virtud de su apartado 2, el municipio tiene como elementos el territorio, la población y la organización, de tal forma que conceptualmente no es posible sustituir el todo (municipio) por la parte (territorio), ya que el término municipal se define en el artículo 12.1 de la citada norma básica como el territorio en el que el ayuntamiento ejerce sus competencias.

Esto lleva a redacciones forzadas carentes de un correcto sentido técnico jurídico, como, por ejemplo (por señalar el primero, y que luego se va repitiendo a lo largo del texto de la modificación propuesta), en el artículo 4.2 del anteproyecto donde se dice que el área funcional rural agrupa a dos o más términos municipales con población igual o menor cada uno de ellos de 20.000 habitantes, cuando un término municipal propiamente no tiene población, la población es del municipio.

2.- a) Sobre “el ámbito” de la ley, contemplado en el artículo 1 del anteproyecto, realmente no se contempla el mismo, ya que con la modificación pretendida sólo se circunscribe al territorio de Castilla y León el apartado a), de tal forma que el resto de letras no quedan delimitadas en su aplicación territorial.

b) Por otro lado, se suprime en este artículo 1 cualquier referencia a la ordenación del territorio. El texto legal originario expresa en el apartado a) la afectación a la ordenación del territorio, como no puede ser de otra manera dado el propio nombre del texto legal “de Ordenación ... del Territorio”.

Por ello, necesariamente este artículo 1 del anteproyecto debe hacer referencia en “el objeto” a la ordenación del territorio, ya que posteriormente la modificación pretendida de los artículos 3.1 (las áreas funcionales como referencia espacial para el desarrollo de la ordenación del territorio), 4.1 (las rurales como referencia espacial básica para la ordenación del territorio), 5.1 (las urbanas como referencia espacial para la

ordenación del territorio), o 6.1 (se incluirán en un mapa para la ordenación del territorio) sí lo expresan.

c) Además, con la modificación planteada no se contempla la relación entre las nuevas áreas funcionales y la normativa sectorial de ordenación del territorio de la Comunidad -podría incluirse en el artículo 3 la previsión general-, a modo similar a lo indicado en el artículo 7.1 originario al reseñar que las áreas funcionales son espacios delimitados geográficamente para el desarrollo de la ordenación del territorio de Castilla y León “y la aplicación de sus instrumentos y herramientas de planificación y gestión”. Otro tanto ocurre de forma específica con las áreas funcionales urbanas, donde no se expresa esa relación -podría incluirse como párrafo segundo de la letra c) del artículo 8.1 la previsión específica-, a modo similar a lo indicado en el artículo 8.4 originario al señalar que “la aprobación de las áreas funcionales estables será previa a la elaboración del correspondiente instrumento de ordenación del territorio de ámbito subregional”.

Por el contrario, sí respeta la modificación del artículo 9.2 la referencia expresa a la relación de las nuevas zonas de especial actuación y los instrumentos de ordenación del territorio de ámbito subregional.

3.- También se cambia a lo largo del anteproyecto las anteriores referencias a la “Consejería competente en materia de Administración Local” por “Consejería competente por razón de la materia” –salvo el artículo 7.1.b) que menciona sólo la consejería, véase los artículos 8.1.a), 8.2, 10.3, 38.b), 61.5 o disposición adicional primera punto 7)-.

Como ya expusimos en el Informe de esta Dirección de los Servicios Jurídicos de fecha 26 de octubre de 2020 relativo al anteproyecto de ley de medidas tributarias, financieras y administrativas sobre esta cuestión, para aquel texto era preciso tener en cuenta una doble consideración:

“En primer lugar, en el portal de “Gobierno abierto” se encuentra sometido a un procedimiento de información pública el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León. En dicho Anteproyecto se vuelven a modificar alguno de los preceptos que ahora pretenden alterarse. La sola preparación de este anteproyecto ya determinaría la necesidad de llevar a cabo una sola modificación legal, no dos. Esta opinión habrá de tenerse en mayor consideración si se tiene en cuenta que alguno de los preceptos que ahora se modifican, vuelven a modificarse con un alcance mayor en la redacción sometida a información pública -el actual informado-.

En segundo lugar, la concreta referencia a “la Consejería competente por razón de la materia” viene a constituir una indefinición contraria al principio de seguridad jurídica, toda vez que se pretenden atribuir funciones administrativas a una Consejería quedando indeterminada la materia, por lo que ésta debería quedar expresamente reflejada (“ordenación, servicios y gobierno del territorio”).”

Se reitera nuevamente dicha observación.

4.- Por último, y como cuestión general, se considera necesario un análisis sobre la amplitud de la modificación propuesta en relación con el texto originario de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León (LORSERGO), ya que, al suprimirse la figura de las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio, pueden existir otros preceptos de esta misma ley que no se modifican o derogan y que mencionan las mismas, siendo su supresión y modificación preceptiva y necesaria en este texto (piénsese como puede quedar un texto consolidado), como por ejemplo ocurre con los artículos 14.1 o 38.a) del texto legal, y todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición final primera del anteproyecto, que ha de entenderse referida al resto de disposiciones legales distintas de la LORSERGO aquí modificada.

III.- Cuestiones específicas al **articulado y parte dispositiva de la norma.**

1.- Respeto al **artículo 4**, podemos indicar las siguientes observaciones:

a) El apartado 3 carece de la concreción precisa para conseguir el objetivo de seguridad jurídica mínima necesaria, pretendiendo otorgar a la Administración en su propuesta de mapa de áreas funcionales una libertad casi total y discrecional de configuración, lo que no es admisible jurídicamente.

- Así, se parte en la introducción del párrafo a indicar los criterios para la delimitación de un área funcional rural, pero no se mencionan todos -se señala que son “entre otros”-, es decir, pueden existir y aplicarse otros desconocidos para los destinatarios de la norma (órganos de la Administración de la Comunidad, entes locales o ciudadanos). Por ello, debe suprimirse dicha expresión “entre otros”.

- De igual forma, la letra a) de este apartado indica que la población de cualquier área funcional rural deberá estar entre 2.000 habitantes como mínimo y 30.000 habitantes como máximo, pero no exactamente –se señala que es una población “aproximada”-, es decir, puede ser diferente tanto por abajo como por arriba, hasta un límite indeterminado también desconocido para los destinatarios de la norma. Por ello, debe suprimirse dicha expresión “aproximada”.

- Continuando, la letra c) de este apartado indica los servicios generales que se deben prestar en todo área funcional rural (atención sanitaria, educación, etc.), pero no se mencionan todos –se señala que son “entre otros”-, es decir, puede interpretarse que se les pueda exigir otros, que también serán desconocidos para los destinatarios de la norma. Por ello, debe suprimirse dicha

expresión “entre otros”, pudiendo añadirse en la entrada “los siguientes servicios generales mínimos:”.

- Y para finalizar, la letra d) en su párrafo segundo, indica que la isócrona de desplazamiento por carretera es un máximo de 30 minutos, pero no siempre –se señala que “se podrá rebajar”-, es decir puede ser diferente por abajo, hasta un límite indeterminado también desconocido para los destinatarios de la norma. Por ello, debe suprimirse el segundo párrafo. Además, en relación a esta cuestión hay que tener en cuenta que el termino isócrono/a es un adjetivo y la adecuada referencia, como sustantivo, habrá de hacerse a la isocronía (cualidad de isócrono).

b) Por otro lado, desde otro punto de vista, el apartado 3, en su letra a) establece la cifra mínima de población del área funcional rural en 2.000 habitantes, rebajando más de la mitad la cifra anteriormente expuesta en el texto original, que era de 5.000 habitantes mínimo –artículo 4.1.a)-, y que partía del análisis de la media regional de población beneficiaria de los servicios autonómicos generales y básicos a prestar, en especial de la zonificación media más baja en población existente, que se da en el ámbito sanitario referido a la zona básica de salud.

Como cuestión de oportunidad, debería valorarse lo que puede suponer esta previsión legal, ante multitud de posibles reivindicaciones de agrupación de unos pocos municipios (bastan dos, según el apartado 2 de este artículo) y con poca población (ya decimos que 2.000 habitantes), que quieran constituirse en área funcional rural para conseguir o provocar la implantación de dichos servicios generales y con los que debe contar obligatoriamente dicha pretendida área, y ello con independencia del resultado último que obtengan. Además, puede ser un contrasentido que aquí se establezca la cifra de 2.000 habitantes de forma tan significativa, como para servir de parámetro y límite mínimo para la existencia de un área funcional rural, y sin embargo no se modifique el artículo 19 de la LORSEGO sobre tramos de población que vinculan a la normativa autonómica para la atribución, transferencia o delegación de competencias a los municipios, donde se prevén los tramos de 1.000, 5.000 o 20.000 habitantes.

En todo caso, deberá justificarse en la Memoria del texto la concreción de esa cifra de población.

c) Sobre este mismo apartado 3, en su letra b), ha de tenerse en cuenta que no parece correcto la utilización del concepto “núcleo de población prestador de servicios generales”, puesto que siempre se ha utilizado en el régimen local como concepto mínimo, aplicable a una agrupación de construcciones habitadas sin personalidad jurídica, que evoluciona en su peldaño superior a la pedanía o entidad local menor, y ya presenta cierta autonomía local (mayor hasta la modificación por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre), y que adquiere su plenitud competencial en el municipio. Por ello, a tenor de lo dispuesto en la Ley de Bases de Régimen Local, el núcleo de población no es una entidad local -artículo

3-, los servicios generales no cabe ser atribuidos a un núcleo de población sino a un municipio -artículo 26-, y sólo para un núcleo de población separado podrá promoverse un ente de ámbito territorial inferior al municipio como forma de organización desconcentrada –artículo 24 bis, sin perjuicio de las disposiciones transitorias cuarta y quinta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre-. Por ello, debe cambiarse por “municipio prestador de servicios generales”. Esta observación, ya se adelanta, es aplicable también al correspondiente concepto que se da en el Anexo del anteproyecto que se informa.

d) También este apartado 3, en su letra c), debe recoger, al contemplar los diversos servicios, los adecuados términos previstos en la legislación sectorial para aludir a los mismos. En el número 1º, la “atención sanitaria de nivel primario” no es un término recogido en la Ley 8/2010 de 30 de agosto, de ordenación del sistema de salud de Castilla y León. Así, deberá hablarse, en su caso, de “atención sanitaria primaria”, en los términos del artículo 11 de la Ley.

Por otro lado, el número 5º, menciona el “acceso a internet y a redes de telecomunicaciones”, que son servicios que dependen en su implantación de los correspondientes sectores privados –por eso no se mencionan posteriormente en el artículo 11.1 del texto propuesto-, y además sin establecer el mínimo requisito técnico de nivel o grado de cobertura, es decir, sin poder constituir exigencia alguna.

e) La letra e) del apartado 3, referida a la atención de la configuración geográfica del territorio, es innecesaria, pues, por concepto, y en virtud de lo dispuesto previamente en el apartado 2, el área funcional rural atenderá precisamente, entre otras, a las características geográficas.

f) El último apartado de este precepto por error está enumerado como 1, cuando debería ser el 4.

En relación al mismo, su letra e) menciona a los “territorios compartidos entre varios municipios”. En principio, y de acuerdo con lo expuesto sobre los elementos integrantes del municipio en el artículo 11.2 de la Ley de Bases de Régimen Local -el territorio, la población y la organización-, técnicamente no están definidos legalmente ni existen dichos “territorios compartidos” de varios municipios, por lo que esta previsión debe suprimirse (en algún supuesto excepcional, sí existen porciones de territorio sin jurisdicción municipal declarada oficialmente, es decir, que no forman parte de ningún término municipal, desde tiempos históricos con la división provincial y municipal, pero no parece este ser el caso al que se está refiriendo el precepto analizado).

2.- El artículo 5, en su apartado 1, incorpora un nuevo concepto, el “ámbito periurbano”, que queda definido a continuación en el apartado 2.

Como cuestión meramente técnica, en el primer párrafo del apartado 2, la última mención a los colindantes de estos últimos siempre que estén a una distancia aproximada

de 15 kilómetros, carece de una referencia de esta distancia respecto a cuál se produce, por lo que sería conveniente concluir con “del de más de 20.000 habitantes”.

En el último apartado de este precepto, el 4, se permite constituir un área funcional urbana a aquellos municipios que disten más de 50 Km. de otro gran municipio, y tenga una población mayor de 15.000 habitantes, rebajando la cifra de 19.000 habitantes que se estableció en la LORSERGO, tras la modificación del artículo 5.2 de la misma por la disposición final primera de la Ley 9/2014, de 27 de noviembre, por la que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León. Precisamente esa modificación es la que ha permitido, por ejemplo, al municipio de Benavente, en Zamora, estar constituyéndose en la actualidad en mancomunidad de interés general urbana, municipio que sigue bajando de población oficial, por lo que la modificación parece oportuna.

3.- El artículo 6 define el mapa de áreas funcionales.

Sobre este precepto significar que se suprime la necesidad de que dicho mapa sea aprobado por norma con fuerza de ley por mayoría de dos tercios de las Cortes de Castilla y León –artículo 6.1 del texto originario-, estableciéndose ahora en la modificación planteada que se deberá aprobar mediante ley. Idéntica previsión sobre no pormenorización de mayorías especiales aparece en el artículo 7.1.e) y 8.1.c) de la modificación planteada.

Al respecto, hemos de señalar que ya esta Dirección de los Servicios Jurídicos con fecha 8 de octubre de 2019 emitió informe facultativo sobre la posibilidad de modificar dicho régimen de mayorías cualificadas.

Indicábamos en aquel informe que el anteproyecto de la LORSERGO fue objeto de informe por la Dirección de los Servicios Jurídicos –DSJ 3-2013, de 14 de febrero-, así como de Dictamen por el Consejo Consultivo de Castilla y León –nº 199/2013, de 27 de marzo-, sin que en ninguno de ellos se hiciesen observaciones jurídicas en relación con lo planteado, ya que en el texto del anteproyecto no existía previsión alguna en relación con la aprobación por ley con mayoría reforzada de ninguna de las materias (de hecho, el mapa de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio se aprobarían –según el anteproyecto- por Decreto de Junta -art. 6.1- y las áreas funcionales estables por Acuerdo de la Junta -art. 8.4-).

Una vez aprobado como proyecto de ley, fue remitido a las Cortes de Castilla y León, donde se siguió el procedimiento legislativo contemplado en el Título V de su Reglamento (de 24 de febrero de 1990). No consta que los Servicios de la Cámara formularon observación al respecto, ni en la fase de admisión de enmiendas y debate en Comisión ni en la fase de aprobación del Pleno.

Desde la publicación de la LORSERGO en los Diarios Oficiales no ha existido, hasta la fecha, ningún proceso de inconstitucionalidad contra ella, ni informe obstativo del

Estado al respecto que, en el ejercicio de sus funciones de seguimiento de la legislación de las Comunidades Autónomas, haya advertido tacha alguna de inconstitucionalidad.

La LORSERGO es una ley aprobada por las Cortes de Castilla y León en el ejercicio de su potestad legislativa, de acuerdo con el artículo 24 del Estatuto de Autonomía. La debemos calificar de ley ordinaria, en contraposición con las denominadas leyes orgánicas, puesto que regula materias que no se hallan reservadas por la Constitución a la ley orgánica (art. 81 CE).

No obstante, a pesar de tal cualidad, es destacable la importante regulación que acomete la LORSERGO – un nuevo modelo de ordenación y gobierno del territorio- que se deduce precisamente de las referencias que contiene la ley en varias ocasiones a su desarrollo o regulación posterior por normas con rango de ley (no reglamentario, como suele ser habitual).

Señalábamos que, dentro de esa calificación de ley ordinaria, la LORSERGO, cuyo objeto ha sido, en esencia, delimitar los espacios funcionales para efectuar la ordenación territorial, planificar y programar los servicios autonómicos, así como potenciar fórmulas de gobierno y administración local más eficientes, no está sujeta en sí misma a requisitos de aprobación especiales, como sí lo están otras leyes (a modo de ejemplo, las que tengan por objeto la fijación de la sede o sedes de las instituciones básicas de la Comunidad, según el artículo 3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que exigen una mayoría de dos tercios para su aprobación).

La LORSERGO ya ha sido modificada por leyes que no han precisado mayorías cualificadas. Basta a modo de ejemplo citar la Ley 9/2014, de 27 de noviembre, por la que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León y se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, y el Decreto-ley 1/2018, de 24 de mayo, por el que se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

Una vez expuestas las anteriores consideraciones, se analizaba la óptica jurisprudencial al respecto, o más bien, el prisma desde las sentencias del Tribunal Constitucional.

Al respecto, sus pronunciamientos no han sido uniformes.

- Desde un punto de vista positivo a la posible determinación de mayorías cualificadas, merece la pena citar la Sentencia del Tribunal Constitucional 238/2012, de 13 de diciembre, puesto que analiza la constitucionalidad de una previsión del legislador (en ley orgánica, por la materia que se regulaba): éste, en el año 2004 decidió que determinados nombramientos habían de exigir una mayoría reforzada de tres quintos sobre la totalidad de 21 miembros del Consejo, modificando la anterior previsión de

mayoría absoluta, y forzando la búsqueda del consenso en la adopción de las decisiones relativas a estos nombramientos.

La sentencia sostiene que (...) *no se puede deducir del texto de la Constitución límite alguno impuesto al legislador orgánico a la hora de configurar el modo concreto en que el Consejo General del Poder Judicial adopta las decisiones relativas a la provisión de plazas de nombramiento discrecional, y esta afirmación es perfectamente aplicable al sistema de mayorías que se exijan en el seno del Pleno del Consejo General del Poder Judicial para proceder a esa provisión de plazas.*

(...) *Bien es cierto que la primera jurisprudencia constitucional afirmaba que “nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas” [STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21 a)], pero no lo es menos que esas mayorías cualificadas o reforzadas son reconocidas como necesarias cuando la naturaleza o carácter de las decisiones o acuerdos que han de ser tomados lo justifican. Así en la STC 146/1993, de 29 de abril, el Tribunal justifica una mayoría cualificada de 2/3 para la adopción de ciertos acuerdos por el Consejo de Administración del ente público Radio Televisión Española, afirmando que no cabe “aducir que la ‘exigencia de mayorías excesivas’ pudiera ‘bloquear el funcionamiento del órgano’ ... porque, ya se ha dicho que la finalidad de la mayoría cualificada, legalmente dispuesta, no puede ser otra que abocar a los miembros del Consejo a la razonable búsqueda del consenso, frente a la lógica de la simple mayoría, en la adopción de unos acuerdos, dado el carácter o naturaleza de éstos” (FJ 4). En el caso que nos ocupa una mayoría tan amplia como la exigida al Pleno del Consejo General del Poder Judicial para adoptar las decisiones sobre los nombramientos a que se refieren los apartados c) y d) del art. 127.1 LOPJ, contribuye a estimular un amplio consenso en el seno del órgano de gobierno del Poder Judicial respecto de los elegidos, que habrán de desempeñar importantes funciones en el seno del poder judicial. Ello justifica la búsqueda de una mayoría cualificada, mayoría cualificada que refuerza la legitimidad de los nombramientos, lo que interesa particularmente habida cuenta del contenido de esas funciones que los cargos nombrados habrán de desempeñar. Es cierto, como afirman los recurrentes, que la exigencia de un mayor grado de consenso lleva aparejado el surgimiento de las minorías de bloqueo. Pero esta realidad, seguramente indeseable en el funcionamiento del sistema en la medida en que puede llevar al estancamiento en la toma de decisiones, no es por sí misma suficiente como para reputarse inconstitucional la introducción de una mayoría cualificada en el procedimiento de toma de decisiones del Consejo General del Poder Judicial, habida cuenta de que existen razones que justifican el recurso a la misma, del mismo modo que en la Constitución se prevén mayorías de este tipo en diversos supuestos cuando así lo recomienda el tipo de decisión que debe ser adoptada (así, arts. 74.2, 81.1, 90.2, 99.3, 113.1, 150.3, 155.1 y 159.1, entre otros, tal y como se recuerda en la STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 7).*

Así, el deseo de obtener un mayor consenso a la hora de aprobar determinados instrumentos previstos en la LORSEGO, llevó al legislador a incluir tales exigencias de mayorías cualificadas para tales aprobaciones – mediante Leyes o Acuerdos- (así consta en los trámites parlamentarios, en concreto en las motivaciones a las enmiendas que determinaron la redacción final de la LORSEGO en los artículos que nos ocupan. Todas ellas hacían referencia a la necesidad de obtener el mayor consenso en tales cuestiones. Ver: Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León de 18 de julio de 2013).

- Por el contrario, la exigencia de mayorías cualificadas para la aprobación de normas con rango de ley en una ley que, sin embargo, no exige tales mayorías reforzadas, no parece tener encaje con lo previsto por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 110/2017, de 5 de octubre, cuando señala:

(...) en un sistema democrático como el instaurado por nuestra Constitución, basado en el juego de las mayorías parlamentarias, la exigencia de que estas sean cualificadas o reforzadas sólo puede tener carácter excepcional y ha de ser explícitamente prevista en la Constitución (STC [76/1983](#), de 5 de agosto, FJ 2). La necesidad de aplicar un criterio estricto o restrictivo para determinar el alcance de la reserva, tanto en lo referente al término “desarrollar”, como respecto de la “materia” objeto de reserva, se debe a la finalidad de evitar petrificaciones del ordenamiento y de preservar la regla de las mayorías parlamentarias no cualificadas [SSTC [5/1981](#), de 13 de febrero, FJ 21 A); [173/1998](#), de 23 de julio, FJ 7; [129/1999](#), de 1 de julio, FJ 2; [53/2002](#), de 27 de febrero, FJ 12; [184/2012](#), de 17 de octubre, FJ 9; [212/2012](#), de 14 de noviembre, FJ 1, y [151/2014](#), de 25 de septiembre, FJ 4 a)], pues la regulación por ley orgánica produce el “efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación” [STC [5/1981](#), de 13 de febrero, FJ 21 A)].

En definitiva, vistas las argumentaciones y doctrina constitucional anterior, de carácter dispar, concluíamos que, lo que no cabe duda es que, desde un criterio estrictamente jurídico, la LORSEGO, al no estar condicionada por requisitos especiales para su aprobación, sujeta en todo caso al principio de jerarquía normativa del artículo 9.3 de la Constitución, y sin perjuicio de las consideraciones de oportunidad política que puedan motivar el cambio, la modificación podría llevarse a efecto a través de una norma del mismo rango, sin necesidad de mayorías cualificadas.

4.- En el **artículo 7** se pormenoriza el procedimiento de delimitación de las áreas funcionales rurales.

a) El apartado 1, en su letra a), que señala en el primer párrafo que cada diputación provincial elaborará un “estudio de zonificación” para la delimitación de las áreas funcionales rurales, debe añadirse que es “de toda la provincia”, excluyendo estudios parciales (de acuerdo con el apartado 2 de este mismo artículo).

En el párrafo segundo de esta letra, se señala que deberán publicarse los estudios de zonificación, para facilitar la participación directa de la ciudadanía, cuando lógicamente por el momento en que se produzca, antes de su aprobación por la correspondiente diputación, lo que deberá ser objeto de publicación serán los “proyectos de estudios de zonificación”.

En la letra c), el segundo párrafo establece que será necesario el informe de cada una de las diputaciones provinciales interesadas en los supuestos previstos en el artículo 4.4 del anteproyecto, cuando la letra c) de dicho precepto y apartado sólo afecta a una provincia –partes discontinuas del territorio de municipios de la misma provincia-, por lo que deberá modificar su redacción en un sentido igual o similar al siguiente “En los supuestos previstos en el artículo 4, apartado 4, cuando proceda, será necesario el informe de cada una de las diputaciones provinciales interesadas.

La letra d) se refiere a la audiencia de los agentes económicos y sociales, sin pormenorizar nada más, lo que supone una clara indefinición, ya que dichos agentes pueden ser múltiples y distintos según el criterio que se quiera aplicar (a diferencia de la redacción originaria donde, por ejemplo, el artículo 9.2 de la LORSERGO se refería a los agentes económicos y sociales que forman parte del Dialogo Social de Castilla y León), por lo que deberá ser objeto de concreción en el texto legal propuesto para su perfecta identificación, con la amplitud que se considere oportuna, a fin de garantizar la seguridad jurídica en su aplicación. Idéntica observación se adelanta ya respecto a la previsión del artículo 8.1.c) y de la disposición final quinta, apartado 2.3, de la modificación normativa planteada.

En la letra e) concluye el procedimiento de aprobación dentro de la Administración autonómica con el informe del Consejo de Cooperación Local, obviando el último y necesario trámite para su continuación, que es su aprobación como proyecto de ley por la Junta de Castilla y León, para su elevación posterior a las Cortes y aprobación allí, en su caso, como ley, de acuerdo con el artículo 25.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y el artículo 16.a) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, por lo que deberá expresamente contemplarse así en este precepto,

b) Como cuestión de oportunidad, debería tenerse en cuenta a efectos de su valoración que en todo el procedimiento descrito para la aprobación del proyecto de ley de las áreas funcionales rurales en ningún sitio se prevea la participación o informe de los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León en cada provincia, siendo éstos la máxima autoridad autonómica en dichas provincias y responsables de la coordinación y gestión de los servicios administrativos periféricos en las mismas, de acuerdo con los artículos 41 a 43 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuestión que al menos debería quedar suficientemente fundamentada en la Memoria del texto. Idéntica observación se adelanta ya respecto a la previsión del artículo 38.b) de la modificación normativa planteada.

c) El apartado 3 señala que las modificaciones posteriores de las áreas funcionales rurales se podrá aprobar por Decreto de la Junta de Castilla y León, salvo que dicha modificación afecte a todo el territorio autonómico o, como mínimo, a una provincia completa, en cuyo caso se requerirá la aprobación de una ley.

La última previsión podría admitir cierta flexibilización, sobre todo pensando en que pasaría cuando la modificación afecte, por ejemplo, a un 90% de las áreas rurales de una provincia, que es una gran parte de la misma aunque sin ser completa, por lo que podría valorarse ofrecer una redacción igual o similar a la siguiente "... salvo que dicha modificación afecte a todo el territorio de la Comunidad Autónoma o, como mínimo, a más del cincuenta por ciento de las áreas funcionales rurales de una provincia concreta, en cuyo caso ...".

5.- El **artículo 10**, en su apartado 2, contempla que la administración autonómica podrá planificar y programar sus servicios a través de varias áreas funcionales, y debería añadirse lógicamente "completas", teniendo en cuenta que las áreas funcionales, en principio, no son divisibles.

El apartado 3 señala que se permitirá que un servicio autonómico no coincida exactamente con el área funcional de forma motivada, pero siempre, como cuestión novedosa, previo informe favorable de la Consejería competente por razón de la materia (la de ordenación, servicios y gobierno del territorio), configurándose así como un informe preceptivo y además vinculante que va a condicionar al resto de departamentos de la Administración autonómica en el desarrollo de sus servicios zonificados. La consideración del carácter vinculante del informe ha de justificarse expresamente en la Memoria del anteproyecto, al constituir una excepción a la regla general de que tales informes no resulten vinculantes

6.- En relación al **artículo 11**, cabe reseñar:

a) El apartado 1 contempla lo que denomina servicios generales autonómicos, y la necesaria adecuación de su prestación a las áreas funcionales rurales. Además de desaparecer del texto originario algún servicio general, como los servicios y equipamientos culturales, se alude a la "sanidad" que puede resultar un concepto insuficiente, ya que parece pretender englobarse en él dos servicios generales distintos profesionalmente hablando, los de la "asistencia sanitaria" y los de "salud pública", tal y como se configuran tanto en la Ley 8/2010, de 30 de agosto, de ordenación del sistema de salud de Castilla y León como en la Ley 10/2010, de 27 de septiembre, de salud pública y seguridad alimentaria de Castilla y León, por lo que sería conveniente sustituirlo por "asistencia sanitaria y salud pública".

b) El apartado 2 se refiere a las infraestructuras y equipamientos de diversos servicios autonómicos generales, que mantendrán la ubicación en los municipios donde

radiquen al momento de aprobarse la declaración de las áreas funcionales rurales, pero entre los mismos se incluye la educación secundaria obligatoria, que no es un servicio general condicionador de las áreas funcionales rurales previstos en el artículo 4.3.c) del texto propuesto, por lo que carece de sentido su inclusión en este apartado.

7.- En el **artículo 13** existe un error gramatical al mencionar "... de la ciudadanía castellanos y leoneses...".

8.- En relación al **artículo 38, letra b)**, no puede la Consejería ser la que informe durante la tramitación de constitución de la mancomunidad de interés general, y ser luego la que también resuelva definitivamente el expediente aprobando su declaración como MIG, como contempla el artículo 33.1 de la LORSERGO, y por ello deberá cambiarse, e incluir el informe del órgano directivo central competente en materia de ordenación, servicios y gobierno del territorio.

9.- En relación al **artículo 40**, referido a las reglas de adopción de acuerdos, al dividirse el precepto en numerosos apartados, la comprensión del mismo se ha dificultado. El texto originario diferenciaba el apartado de acuerdos de nombramientos orgánicos, normalmente concurrentes al comienzo de cada legislatura local –ahora apartados 1 a 4-, y el apartado de los acuerdos de funcionamiento y gestión, que serán permanentes y continuados durante toda la legislatura –ahora apartados del 5 al 7-.

En este sentido, el apartado tercero en su redacción ha de tener en cuenta que el Consejo Directivo de la Mancomunidad a elegir ha de resultar único, y es que el tenor propuesto puede hacer pensar que existen dos distintos, uno en cada uno de los párrafos con los que cuenta.

En todo caso, parte del contenido de este apartado, al aludir a dos clases de acuerdos -según afecten a todos los municipios o sólo a parte de ellos-, forma parte de los acuerdos de funcionamiento y gestión, y por ello debería exponerse en un apartado nuevo y final del artículo para aludir a su adopción, y además debería afectar no sólo al Consejo Directivo de la Mancomunidad, como se expone, sino también a la Asamblea de Concejales, que también adopta estos acuerdos de funcionamiento.

Finalmente, su apartado 6 debe considerar que el contenido de la letra d) forma parte de la letra c) y, por lo tanto, a esta debe trasladarse.

10.- Por lo que se refiere al **artículo 42**, que alude a las mancomunidades de interés general urbanas, en su apartado 2 se refiere a competencias y funciones de entre las "materias previstas en la normativa vigente", pudiendo la redacción ser más concreta, si se indica "materias previstas en la normativa de régimen local", como de forma más exacta se ha mencionado en la modificación del artículo 41.1 del anteproyecto.

Por otro lado, la redacción de su apartado 4, al estar establecido en el artículo 5.2 para conformar tales áreas una primera y una segunda colindancia de municipios que puedan integrarlas, la redacción que se propone –“...y que los términos municipales sean contiguos con algún municipio de la mancomunidad de interés general rural.”-, impide que municipios de primera colindancia de los de más de 20.000 habitantes puedan asociarse a una mancomunidad de interés general rural si no lo hacen los de la segunda colindancia, es decir, se limita el derecho de unos en función de lo que hagan previamente los otros, lo que jurídicamente no es admisible, requisito que no aparece en el artículo 42.2 del texto originario.

11.- En cuanto al **número once del artículo único** debe corregir su redacción para decir “El artículo 51, apartado 2 se suprime, y queda redactado del siguiente modo:”.

En cuanto a la redacción propuesta para este artículo, debe prescindirse aquí de la referencia a los “polígonos industriales”, puesto que la competencia para la creación de suelo industrial mediante dicho instrumento no reside en las Entidades Locales. Particularmente, resulta actualmente encomendada, de un lado, a la Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES) en el ámbito estatal, y al ICE en el ámbito autonómico al resultar esta la entidad pública diseñada y concebida como un instrumento al servicio de la Junta de Castilla y León para la captación, promoción, ejecución y comercialización de suelo industrial y tecnológico. En último caso, debería mantenerse la redacción anterior, que por dicho motivo y en reconocimiento a las actuaciones que determinadas entidades locales han efectuado en la realidad, menciona los “micropolígonos industriales”, evitando con ello la mención de competencias impropias, y siendo de este modo, además, coherente con lo dispuesto en el artículo 15.2.a) del texto, que no se modifica.

12.- En cuanto al **artículo 61**, referido a la fusión de municipios de distintas áreas funcionales, debe añadirse al apartado 2 y al segundo párrafo del apartado 3, cuando aluden al artículo 4 y al artículo 5, apartado 4, “de esta ley”.

Su apartado 3 debería sustituir el imperativo “se declarará la correspondiente área funcional urbana” por “se podrá declarar la correspondiente área funcional urbana”, en los términos del artículo 8 de esta Ley.

De otro lado, el apartado 5 resulta reiterativo respecto de las previsiones del apartado 1, por lo cual deberían refundirse ambos en uno.

13.- En cuanto al contenido del nuevo apartado 3 del **artículo 63** referido al fomento de las fusiones de municipios, su contenido no parece decir cosas distintas a lo previsto en los dos apartados del artículo que no se alteran, que no condicionan las ayudas a que los municipios estén mancomunados o no, por lo que resulta innecesario su establecimiento, y debe suprimirse.

14.- Respecto de la **disposición adicional primera** que se modifica, relativa al enclave de Treviño, ha de tenerse en cuenta en el primer párrafo, dada la especial sensibilidad social y política del tema, que es necesario respetar al máximo la terminología utilizada en el Estatuto de Autonomía, donde expresamente para el ámbito territorial de la Comunidad se habla de “municipios” y no de “términos municipales” (artículo 2). Debe aclararse que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, al aludir a los enclaves en su disposición transitoria tercera, utiliza también, además de la palabra municipio, la expresión territorio para contemplar la realidad de enclaves en otras Comunidades Autónomas limítrofes constituidos por terrenos sin núcleo de población habitados.

Por otro lado, el párrafo segundo de esta disposición contempla la constitución de una mancomunidad de interés general rural de modo alternativo a la mancomunidad de interés general urbana. Esta posibilidad alternativa resulta contraria a cuanto anteriormente se ha establecido sobre la posibilidad conjunta de formar parte un municipio de una mancomunidad de interés general urbana y rural, que no tiene por qué verse limitada en estos municipios.

15.- Por lo que respecta las **disposiciones adicionales a la ley** que ahora pretende aprobarse, con carácter general todas ellas, a excepción de la primera y la quinta, en su caso, deberían formar parte de la ley que se modifica y, por tanto, resultar previsiones de la propia Ley 7/2013, de 27 de septiembre, la LORSERGO.

La **disposición adicional segunda** afecta a lo indicado en el artículo 40.3 del anteproyecto, por lo que allí deberá incluirse su contenido, sin perjuicio de lo ya observado en este informe respecto a aquel precepto (párrafos tercero y cuarto del artículo 40.2 del texto originario).

Además, de forma particular, esta disposición adicional segunda resulta mal numerada en sus apartados al prever únicamente números 3 y 4.

La **disposición adicional tercera** de este anteproyecto afecta a lo indicado en el artículo 41.2. b) del anteproyecto, por lo que allí debería incluirse como párrafo segundo de esa letra, o bien como apartado 3 del precepto, pasando el actual apartado 3 a 4. Sobre su contenido, contempla una especialidad a la modificación de la mancomunidad de interés general rural sobre las competencias, bastando el acuerdo de los ayuntamientos para otorgarle el carácter de definitiva, previsión que en todo caso debe salvar de forma expresa “sin perjuicio de la aplicación de lo previsto en los artículos 33.1, 33.2.b) y c) y 53.4 de esta ley”, ya que una ampliación o reducción de competencias en los estatutos, aunque sean voluntarias, tiene una directa afectación de los recursos personales de la misma, y en todo caso, debe ser objeto de inscripción y publicación en el BOCyL.

La **disposición adicional cuarta** de este anteproyecto afecta y es un contenido natural y propio de una disposición adicional a la propia ley modificada, pudiendo aparecer como su disposición adicional octava, que precisamente ha sido suprimida. Sobre su

contenido, hemos de significar dos cuestiones, la primera sobre el apartado 1, ya que plantea el supuesto muy excepcional de que sobre los municipios de un área urbana se constituya una única mancomunidad de interés general rural, pues en la mayoría de los casos nada tienen que ver en sus problemáticas competenciales, relaciones y comunicaciones -en su condición de ruralidad- los municipios pequeños de un punto cardinal de un gran municipio con los municipios pequeños del punto cardinal contrario – no es el mismo caso que el planteado en la mencionada disposición adicional octava suprimida, pues allí se pedía colindancia directa de cada municipio con una mancomunidad rural diferente-. La segunda, sobre el apartado 2, ya que al permitir la inclusión de un gran municipio en una mancomunidad de interés general rural se confundirá la diferente naturaleza de competencias y servicios que siempre van a tener y desarrollar las mancomunidades de interés general rural y las urbanas, sobre todo por las competencias obligatorias que tienen las primeras, y que pasarían entonces a ser voluntarias si se reconvierten en urbanas, como plantea la modificación del anteproyecto, y sin perjuicio de que la problemática de una adecuada gestión de una determinada competencia en un pequeño municipio y en uno grande puede que nada tenga que ver.

Respecto de la **disposición adicional sexta** del anteproyecto, el apartado 1 pretende establecer una especialidad respecto a la financiación de las mancomunidades ordinarias o clásicas, en el sentido de poder llegar a financiar el 100% cuando los gastos que quieran acometer sean de inversión, especialidad que no afecta para nada a la LORSEGO que aquí en este anteproyecto se modifica, sino que se produce respecto al régimen establecido en el artículo 31.2 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, donde se prevé un tratamiento preferente para estas ayudas, por lo que en todo caso su contenido debe consistir en modificar dicho precepto de la Ley de Régimen Local de Castilla y León o incluirlo como una adicional a dicha ley, que deberá realizarse en una disposición final de este anteproyecto, concretamente en la disposición final sexta.

Sobre el apartado 2, referida a la cooperación económica local general anual con mancomunidades para gastos de inversión, incluye una doble previsión subjetiva. La afectación a la financiación de las mancomunidades ordinarias o clásicas, que ya se ha puesto en el apartado 1 de esta disposición que acabamos de comentar, con la única especialidad de circunscribir ésta financiación a lo que puedan prever los presupuestos generales de la Comunidad cada año, como no puede ser jurídicamente de otra manera, lo que es una obviedad, por lo que, siendo su contenido reiterativo, debe suprimirse. Y la afectación a la financiación de las mancomunidades de interés general, que dice lo mismo que lo dispuesto en el artículo 32.2 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León y el párrafo primero del apartado 2 del artículo 58 de la LORSEGO, para todo tipo de gastos, por lo que también sobraría. En definitiva, y por lo expuesto, esta disposición adicional debe suprimirse de forma total.

Respecto al apartado 3, nuevamente pretende establecer una especialidad respecto a la financiación de las mancomunidades ordinarias o clásicas, en el sentido de que una parte de la aportación que pudiera efectuar la Administración autonómica al plan

provincial de obras y servicios deba dedicarse a la cooperación con las mismas –traslada la misma previsión que ya tienen las mancomunidades de interés general en el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 58 de la LORSEGO-, especialidad que no afecta para nada a la propia LORSEGO que aquí en este anteproyecto se modifica, sino que se produce respecto al régimen establecido en el artículo 31.2 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, donde se prevé un tratamiento preferente para las ayudas que se den en cooperación con las Diputaciones Provinciales, por lo que en todo caso su contenido debe consistir en modificar dicho precepto de la Ley de Régimen Local de Castilla y León o incluirlo como una adicional a dicha ley, que deberá realizarse en una disposición final de este anteproyecto, concretamente en la disposición final sexta.

La **disposición adicional séptima** del anteproyecto, en virtud de su título, afecta a las previsiones de la disposición adicional decimoprimera de la LORSEGO, en el sentido de regular la constitución y disolución de agrupaciones para el sostenimiento en común de los puestos de habilitación nacional de los municipios, y ello sin tener en cuenta la constitución o no de mancomunidades de interés general, por lo que cualquier previsión sobre dicho régimen debería modificarse allí, en esa adicional de la LORSEGO.

Sin embargo, el apartado 2 incurre en el error de mezclar el régimen de agrupaciones por causa de conformación de una mancomunidad de interés general rural –menciona la disposición adicional décima de la LORSEGO, que debe conectarse con su artículo 54- y agrupaciones sin causa en constitución de mancomunidad de interés general –menciona la disposición adicional decimoprimera de la LORSEGO-, lo que excede de la regulación mencionada en el título, y debe disociarse en la regulación pretendida.

Sobre el apartado 1, y sin perjuicio de la competencia originaria de la Comunidad Autónoma de acuerdo con el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, significar que los expedientes de “constitución de agrupaciones” para el sostenimiento en común de los puestos de habilitación nacional de los municipios es una competencia delegada en las Diputaciones Provinciales –artículo 4.1 del Decreto 256/1990, de 13 de diciembre, de la Junta de Castilla y León por el que se delegan determinadas competencias de titularidad de la Comunidad Autónoma en las Diputaciones Provinciales de Castilla y León-, por lo que no es posible prever que el órgano autonómico inicie de oficio el expediente sin dejar sin efecto formalmente dicha delegación.

En todo caso, respecto al apartado 2 y al apartado 3, referidos a la “disolución de agrupaciones”, para la que la Comunidad sí tiene la competencia administrativa -ya que no fue delegada por aquel Decreto previamente mencionado-, hemos de señalar que, por ser el de habilitación nacional un puesto de existencia necesaria en virtud de la legislación básica, en ningún caso se podrá dictar una resolución de disolución de una agrupación sin dar solución en paralelo y a la vez a todos los municipios que se disocian mediante las correspondientes resoluciones autonómicas, de tal forma que en el apartado 2 no basta con que el resto de municipios cumplan los requisitos, sino que éstos se materialicen a la

vez en una resolución declarativa, igual que en el apartado 3 no cabe la previsión de una resolución de disolución con fijación de un plazo para la posible agrupación de los municipios restantes, que actuará como condición, porque el resto de municipios durante ese plazo quedarán en un limbo jurídico sin puesto necesario.

16.- Por lo que se refiere a **la disposición transitoria**, el contenido de la misma ya formó parte del proyecto de ley de medidas tributarias financieras y administrativas, que fue informado por esta Dirección de los Servicios Jurídicos con fecha 26 de octubre de 2020.

Respecto de su texto se indicaba que el contenido de esta disposición no se adecúa al ordenamiento jurídico pues trata, como se expondrá a continuación, mediante un régimen transitorio, de eludir sin día fijo el régimen de la norma reguladora de las mancomunidades de interés general rural, y de su concreto régimen de declaración, competencias y funciones.

Esta clase de mancomunidades, tal y como predica el artículo 32.1 de la LORSEGO, se regularán por las previsiones que contempla la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León para las mancomunidades, con las especialidades establecidas en el artículo 32 de la misma, y por las previsiones fijadas en la propia Ley 7/2013.

Específicamente para las mancomunidades de interés general rurales, el artículo 38 de la Ley 7/2013 regula el procedimiento para su constitución, que parte de una iniciativa para la constitución que deberá ser aprobada por los municipios que la asuman, que serán todos o algunos de los integrados en el área funcional rural o en varias áreas completas. Es el artículo 4 de la propia ley el que determina las reglas que han de cumplir los municipios iguales o menores de 20.000 habitantes de una provincia para conformar un área funcional rural. No basta únicamente, como indica el anteproyecto, que los municipio sean contiguos.

Las competencias y funciones de las mancomunidades de interés general rurales se comprenden en el artículo 41, y han de incluir en sus estatutos, en todo caso, una cartera mínima y común de competencias y funciones de entre las materias previstas en la normativa de régimen local. No existe siquiera alusión en esta disposición a dicho artículo de la Ley 7/2013.

El apartado 2 de esta disposición confirma lo anteriormente manifestado. Esta disposición transitoria determina apartarse del régimen legal aplicable, aludiendo a una pretendida transitoriedad ya que, cuando, en su caso, se apruebe el instrumento que sirve de sustento a la ordenación territorial, esto es, el mapa de las áreas funcionales -del artículo 6 de la Ley 7/2013- se da un plazo de nueve meses a las mancomunidades que se hayan declarado para que modifiquen sus estatutos, a fin de que éstos se adapten a los requisitos de las mancomunidades de interés general rurales, esto es, para que se

“legalicen”. Dificil tarea en aquellos supuestos en los que las áreas funcionales, que quedarán conformadas de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 7/2013, no coincidan con los municipios contiguos que, de acuerdo con esta disposición transitoria del anteproyecto, hayan integrado la mancomunidad de interés general rural, y que exigirá un proceso de separación parcial o de disolución total de la misma –artículo 39 de la LORSERGO, y Decreto 30/2015, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las mancomunidades de interés general-, según los casos, con la complejidad que ello conlleva, y a pesar de haber cumplido, como señala el texto propuesto, con las previsiones del artículo 33.2 sobre requisitos en materia de personal.

Lo expuesto no impide, claro está, su posible constitución y funcionamiento como una mancomunidades de las que hemos denominado clásicas u ordinarias, sin ostentar esta calificación de “interés general”, en virtud del derecho de autonomía local y de asociación constitucionalmente garantizado, siempre que se adecúen a lo establecido en el Título VI de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

17.- a) Las **disposiciones finales** deberán numerarse por su orden en atención a su fecha de aprobación, de más antigua a más moderna, no aleatoriamente.

b) En estas disposiciones finales sólo se cambian determinados preceptos de aquellas leyes que fueron modificadas en las disposiciones finales de la LORSERGO, e incluso en algún caso, algunos de leyes distintas – Ley 9/2018, de 20 de diciembre de transporte público de viajeros por carretera (se repite dos veces en el título)-, de tal forma que en el proceso de legislación consolidada nos vamos a encontrar con preceptos o apartados que utilizan la terminología nueva de “área funcional”, mientras que en otros nos vamos a encontrar con la vieja terminología de “unidades básicas de ordenación y servicios del territorio”, sin perjuicio de ser aplicable la disposición adicional primera del anteproyecto referida a que todas las referencias legislativas deben entenderse hechas al área funcional. Incluso en algún caso, esto no se cumple en el anteproyecto, ya que la modificación de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León sólo cambia la terminología unidad por área, lo que, de acuerdo con lo expuesto, resultaría innecesario.

Por lo que, por claridad, quizás sea mejor volver a modificar, a parte de las leyes que se consideren precisas, todas aquellas leyes afectadas por las disposiciones finales de la LORSERGO en lo que sea preciso, incluyendo la supresión y sustitución terminológica de las unidades por las áreas, y derogar expresamente en este anteproyecto todas las finales de la LORSERGO originaria, o bien, aplicando directamente la adicional primera, prescindir de este tipo de modificaciones.

c) No se aprecia cambio alguno en la modificación del apartado 2.2 del Anexo en su Capítulo 2 de la Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León, que tiene la misma redacción que la dada en la LORSERGO.

Por último, reseñar que el presente informe jurídico versa exclusivamente sobre el contenido del texto del anteproyecto. Es preciso que la norma se ajuste a lo previsto en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, a la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León, así como a la Resolución de 20 de octubre de 2014, del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, por la que se aprueban instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León, y que la conformación de la Memoria se haga de acuerdo con tales exigencias. Su verificación se habrá de realizar por parte del órgano competente dentro de la propia Consejería que propone el texto.

Lo anterior es cuanto se informa en derecho.

Valladolid, a 12 de enero de 2021.

EL DIRECTOR.

Fdo. Luis Miguel GÓNZALEZ GAGO.