

***PROYECTO DE LEY POR LA QUE SE APRUEBA EL MAPA DE
LAS UNIDADES BÁSICAS DE ORDENACIÓN Y SERVICIOS DEL
TERRITORIO DE CASTILLA Y LEÓN Y SE MODIFICAN LA LEY
7/2013, DE 27 DE SEPTIEMBRE DE ORDENACIÓN, SERVICIOS Y
GOBIERNO DEL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD DE
CASTILLA Y LEÓN Y LA LEY 9/2014, DE 27 DE NOVIEMBRE,
POR LA QUE SE DECLARAN LAS ÁREAS FUNCIONALES
ESTABLES DE CASTILLA Y LEÓN***

Informe núm.- DSJ-97-2016

11 de noviembre de 2016

Se ha recibido en esta Dirección de los Servicios Jurídicos solicitud de informe en relación con el “Anteproyecto de ley por la que se aprueba el mapa de las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio de Castilla y León y se modifican la Ley 7/2013, de 27 de septiembre de ordenación, servicios y gobierno del territorio de la Comunidad de Castilla y León y la Ley 9/2014, de 27 de noviembre, por la que se declaran las áreas funcionales estables 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.

• **Marco normativo.**

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

Por otro lado, ostenta asimismo competencia exclusiva sobre estructura y organización de la Administración de la Comunidad, contenida en el artículo 70.1 2º del Estatuto de Autonomía.

Igualmente, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León recoge en el artículo 70.1 4º como competencia exclusiva *la organización territorial de la Comunidad. Relaciones entre las instituciones de la Comunidad y los entes locales y regulación de los entes locales creados por la Comunidad, en los términos previstos en el presente Estatuto. Y en el marco de la legislación básica del estado, y, en su caso, en los términos que ella establezca*, la Comunidad ostenta la competencia de *desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en materia de régimen local* (vid. artículo 71.1 1º).

Informe núm.- DSJ-97-2016

11 de noviembre de 2016

En virtud de dichas habilitaciones competenciales se aprobó la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de ordenación, servicios y gobierno del territorio de la Comunidad de Castilla y León (en adelante, Ley 7/2013).

Posteriormente se aprobó 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 citada Ley 7/2013.

Técnica normativa y requisitos de tramitación

Con carácter general, y antes de entrar en el análisis jurídico del texto sometido a informe, se hace preciso indicar la necesidad de que, por parte del órgano competente dentro de la propia Consejería que propone el texto se proceda a revisar el texto al objeto de verificar el cumplimiento de las Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegidos de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León, aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014, del Secretario General de la Consejería de la Presidencia.

Del mismo modo se deberá verificar, a la vista del expediente que conste en dicho órgano, el cumplimiento de los requisitos de tramitación necesarios antes de elevar el texto a su aprobación a la Junta de Castilla y León para su remisión a las Cortes de Castilla y León.

Análisis jurídico

Tal y como se indica en la Exposición de Motivos del Anteproyecto sometido a informe, el mismo se dirige, en primer término, a la “aprobación del mapa de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio”.

De forma adicional, se incluyen en el texto sometido a informe otra serie de previsiones relativas a:

Informe núm.- DSJ-97-2016

11 de noviembre de 2016

- Garantías del mantenimiento de los servicios.
- Zonificación de los servicios autonómicos conforme a la delimitación de las UBOS.
- Reglas para la determinación de los estándares mínimos de cobertura de los servicios.
- Reglas para interpretar la “coincidencia sustancial” con las unidades básicas de ordenación en la creación de mancomunidades de interés general rurales a que se refiere la Ley 7/2013.
- Previsiones para conformar la cartera común y homogénea de funciones y servicios de las mancomunidades de interés general rurales prevista en la Ley 7/2013.
- Previsiones en materia de fomento a determinadas entidades.
- Mandatos al ejecutivo para la definición de las áreas funcionales estratégicas, elaboración del plan plurianual de convergencia interior y para la elaboración de un proyecto de ley que regule el fondo autonómico de compensación.
- Modificaciones puntuales de las leyes 7/2013, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio, y de la ley 9/2014, por la que se declaran las áreas funcionales estables.

Desde un punto de vista estrictamente formal cabe señalar que siendo el objetivo principal de la norma la delimitación de las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio, la determinación de cómo debe llevarse a cabo tal actuación se regula en los artículos 3.2 y 6.1 de la Ley 7/2013. Según tales preceptos, debe hacerse a través de un mapa de ordenación territorial, *que será aprobado mediante una norma con fuerza de ley, y que precisará el apoyo de dos tercios de las Cortes de Castilla y León* (previsión que se introdujo en la tramitación parlamentaria de la norma). Por su parte, el apartado 3 del mismo artículo 6

Informe núm.- DSJ-97-2016

11 de noviembre de 2016

citado prevé que una vez conformada una propuesta de mapa de las unidades básicas por parte de la consejería competente, lo someterá a aprobación de la Junta de Castilla y León para su remisión a las Cortes de Castilla y León a efectos de lo dispuesto en el apartado 1 del mismo artículo. Llegados a este punto, es posible considerar, que el texto que se somete a informe va dirigido a su aprobación en Junta para su posterior tramitación en sede parlamentaria como un proyecto de ley, con lo que se cumpliría el requisito de su “aprobación mediante una norma con fuerza de ley”. En todo caso, habrá de tenerse en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el 6.1 solo podrá entenderse aprobada la delimitación propuesta en la medida que las Cortes de Castilla y León lo apoyen con la mayoría cualificada que dicho precepto exige.

El resto del contenido que se pretende incorporar a esta ley, sin embargo, no exigiría contar con dicha mayoría, (incluso aquellos aspectos que suponen desarrollo de leyes anteriores no exigirían siquiera su aprobación a través de una norma con rango de ley). Esta cuestión puede tener trascendencia, tanto en lo que pudiera afectar a la aprobación del texto en sede parlamentaria, como, en su caso, en orden a una posible modificación de sus contenidos.

En todo caso, en la medida en que el anteproyecto carece de un objeto único, debería realizarse la oportuna referencia a la competencia que habilita a regular las cuestiones que no son propiamente la “aprobación del mapa” al objeto de encajar las mismas en las previsiones de la propia Ley 7/2013 (ex. vid. artículo 58).

Al margen de lo anterior y ya entrando en el análisis de las previsiones que integran el articulado de la norma, el **artículo 1** es el único referido a la aprobación de la delimitación de las UBOS, lo cual se lleva a cabo a través del mapa que se incorpora como Anexo, debiendo contener las unidades básicas, tanto rurales como urbanas. Estas UBOS, a partir de la entrada en vigor de esta norma, serán el parámetro básico para la ordenación del territorio en Castilla y León (art. 3.2 de la Ley 7/2013), y serán la base territorial para que la Administración de la

Informe núm.- DSJ-97-2016

11 de noviembre de 2016

Comunidad planifique y programe sus servicios urbanos y rurales cuando el ámbito funcional sea inferior a la provincia (art. 10). Este último precepto citado añade a este respecto la necesidad de la determinación del mínimo y el máximo de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio, tanto rurales como urbanas, lo cual, según dicho tenor literal debe hacerse “por la normativa autonómica sectorial correspondiente” y “dentro del plazo fijado en la disposición adicional tercera”.

El **artículo 2**, que se ocupa de la “garantía del mantenimiento de los servicios públicos esenciales de competencia autonómica en el medio rural”. En este ámbito, la Disposición adicional tercera de la Ley 7/2013, establecía ya una garantía que afectaba a los servicios públicos autonómicos prestados en el ámbito rural, prevista en aquel caso para aquellos que tuvieran una zonificación territorial específica inferior a la provincia. Dicha garantía suponía que esos servicios públicos se seguirían prestando “en los mismos lugares en los que radiquen en el momento de aprobarse el mapa” hasta que tenga lugar la adaptación de la zonificación, para lo cual se concedía un plazo de tres años desde la aprobación de dicho mapa.

La previsión que ahora se incorpora en el artículo 2, también se establece una garantía que afecta al “mantenimiento de la ubicación de los centros prestadores de servicios”, lo cual parece hacer referencia, igual que en el caso anterior, al lugar de prestación. Sin embargo, del tenor literal del artículo 2 introduce algunas cuestiones nuevas:

- Por una parte, la garantía que se contempla ahora opera solamente respecto de los servicios públicos autonómicos prestados en el ámbito rural *esenciales* enumerados en el artículo 11 de la Ley 7/2013: asistencia sanitaria, servicios sociales básicos, educación obligatoria y salud pública.

Informe núm.- DSJ-97-2016

11 de noviembre de 2016

- Por otro lado, la garantía de continuidad de los centros prestadores no sería efectiva en aquellos casos en que dejaran de cumplirse los parámetros o criterios mínimos establecidos en la correspondiente normativa sectorial.
- En tercer lugar, la garantía de continuidad se extiende no sólo al mantenimiento de la ubicación actual de los centros prestadores, sino también al *volumen de prestación* de dichos servicios.
- En tercer lugar, conforme al tenor literal del artículo 2 ambas garantías (del lugar y del volumen de prestación de los servicios) operaría *ad futurum*, más allá por tanto, de los tres años a que se refiere la disposición adicional citada.

La conjunción de ambos preceptos supondría que la garantía de la continuidad del lugar de prestación de los servicios públicos autonómicos prestados en el ámbito rural afectaría a todos los servicios –esenciales o no- hasta que tenga lugar la adaptación de la zonificación, para lo cual se concedía en la Disposición adicional tercera un plazo de tres años desde la aprobación de dicho mapa. A partir de esa fecha tampoco podrían producirse alteración alguna respecto de los lugares de prestación de los servicios públicos autonómicos prestados en el ámbito rural que aparecen como esenciales en el artículo 11, salvo que dejen de cumplirse los parámetros o criterios mínimos establecidos en la correspondiente normativa sectorial. Una interpretación que hiciese prevalecer el criterio establecido en el artículo 2 sobre el contenido en aquella Disposición adicional exigiría una derogación expresa de ésta.

El **artículo 3** establece la garantía del mantenimiento de los centros de salud en el ámbito rural. Así se prevé que, si en alguna de las unidades básicas rurales delimitadas en esta ley existieran a la fecha de su entrada en vigor dos centros de salud, se garantiza también su mantenimiento. Se trata, por tanto de una previsión específica relativa al mantenimiento *ad*

Informe núm.- DSJ-97-2016

11 de noviembre de 2016

futurum de los centros prestadores de servicios en el ámbito de la asistencia sanitaria que, por otro lado, ya estaba incluida en la del artículo 2.

En todo caso, estas previsiones contenidas en los artículos 2 y 3, mientras no se diga lo contrario, no tienen incidencia sobre la delimitación territorial que constituyen las UBOS ni tampoco sobre el ámbito de prestación de los servicios. Sin embargo, el mantenimiento de los centros prestadores sí puede tener trascendencia sobre la normativa reguladora cada uno de los ámbitos sectoriales respectivos, en cuyo caso deberá ser tenido en cuenta por los órganos que tengan atribuidas las competencias a la vista de su propia normativa y de las reglas para la prestación de los servicios autonómicos rurales contenidas en el artículo 11 de la Ley 7/2013 para su correcta aplicación.

El **artículo 4** viene a desarrollar el régimen legal contemplado en los artículos 10, 11 y 13 de la Ley 7/2013 en materia de prestación de servicios autonómicos en el territorio, estableciendo criterios para la adaptación de la zonificación de los servicios autonómicos al mapa de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio.

El **artículo 5** se ocupa de la determinación de los estándares mínimos de cobertura de los servicios autonómicos. En este sentido, el artículo 13 de la Ley 7/2013 disponía que en un plazo de tres años desde la aprobación de la delimitación de las UBOS, se deberían aprobar estándares mínimos de cobertura para cada uno de los servicios autonómicos rurales a que se refiere el artículo 11 de la misma Ley. Por su parte, este precepto parece ir más allá en la medida que dispone que esa determinación de estándares se llevará a cabo en el mismo acto de zonificación (para la cual se dispone del plazo de tres años fijado en la Disposición adicional tercera para adaptar la zonificación al mapa).

Informe núm.- DSJ-97-2016

11 de noviembre de 2016

El artículo 6 lleva el título de la “Garantía de los servicios de las provincias”. El apartado 1 se refiere a las competencias y funciones de las diputaciones provinciales respecto de los municipios de su provincia, que según su tenor literal se prestarán a todos con independencia de la unidad básica a que pertenezcan éstos.

Por su parte, el apartado segundo se ocupa de las competencias de los consorcios provinciales de servicios generales a que se refiere el artículo 48 de la Ley 7/2013. Se establece, a este respecto, una regla en el sentido de que dichos consorcios ejercerán las competencia y funciones que se determinen en sus estatutos sobre la totalidad de los municipios de las mancomunidades de interés general constituidas en la provincia o integradas mayoritariamente por municipios de la misma, lo cual exige en todo caso que dichas mancomunidades formen parte de tales consorcios.

El apartado 3 se refiere a las materias que forman parte de la cartera común y homogénea de servicios de las mancomunidades de interés general rurales, prevista, entre otros, en los artículos 37.4 y 41 de la Ley 7/2013, cuestión a la que también se dedica otro artículo en el mismo texto sometido a informe (art 8).

Para entender el contenido de este precepto es necesario, en primer término acudir a la regulación contenida en la ley 7/2013, la cual dispone, por una parte, que estas mancomunidades deben establecer en sus estatutos una cartera común y homogénea de materias, competencias y funciones propias de las mancomunidades de interés general (art. 37.4). Por otro lado, el artículo 41 de la misma norma añade, en lo que aquí interesa, que reglamentariamente se desarrollará el régimen jurídico: sobre estas competencias y funciones (41.2.a) y sobre las competencias y funciones que deban ejercer desde el momento de su declaración (41.2.b). Hasta aquí no resulta existir un conjunto de competencias y funciones mínimas de la cartera que sean susceptibles de ser excluidas, tal y como hace este precepto. Es

Informe núm.- DSJ-97-2016

11 de noviembre de 2016

necesario, sin embargo, acudir a otro artículo del texto sometido a informe (art. 8), para advertir que se va a incluir una previsión que determina que reglamentariamente se van a establecer una serie de “competencias y funciones mínimas” que necesariamente deberán ser asumidas por las mancomunidades de interés general rurales. Estas, según parece, serían las competencias y funciones sobre las que podría intervenir una norma reglamentaria permitiendo que las mancomunidades de interés general rurales no las asuman siempre que sí las asuma un consorcio o una diputación.

El párrafo segundo de dicho apartado señala que “la anterior previsión será de aplicación igualmente al resto de mancomunidades respecto al ejercicio de las competencias y funciones que tengan asumidos en sus estatuto”. Parece referirse, por tanto, a la posible determinación por vía reglamentaria de qué competencias y funciones mínimas de entre las que tengan asumidos en sus estatutos que puedan ser excluidas, lo cual exigirá su plasmación reglamentaria para adivinar como se pretenda articular en la medida que aquí no existe una cartera de competencias y funciones como tal.

Los **artículos 7 y 8** del anteproyecto establecen un conjunto de reglas que, tal y como en ellas se reconoce, vienen a desarrollar el régimen legal establecido en la Ley 7/2013.

El **artículo 7** establece unas reglas para determinar cuándo una mancomunidad de interés rural coincide con una o varias UBO a los efectos de la creación de mancomunidades de interés general rural en desarrollo de las previsiones contenidas en los artículos 39.1 y 39.2.

El **artículo 8** se refiere la cartera común y homogénea de competencias y funciones que debe incluirse en los estatutos de las mancomunidades de interés general rurales. La ley 7/2013 dispone en su artículo 41.2 que reglamentariamente se desarrollará el régimen jurídico de “las competencias y funciones que deben ejercer desde el momento de su declaración, y los plazos

Informe núm.- DSJ-97-2016

11 de noviembre de 2016

en los que deberán ejercer el resto de competencias y funciones incluidas en la cartera de servicios, previa audiencia a las diputaciones provinciales”, lo que supone que todas competencias que aparecen en la cartera deben ejercerse por la mancomunidad, aunque en momentos diferentes.

Por su parte, el texto sometido a informe establece que formalmente, todas estas competencias y funciones que componen la cartera deben formar parte de un doble catálogo. Las que deban ejercer desde el momento de su declaración, son las que ahora denominada *competencias y funciones mínimas*. En cuanto al resto de competencias y funciones el precepto reitera la necesidad de fijar un plazo para que se hagan efectivas, estableciendo adicionalmente que dicho plazo no puede exceder de los 5 años siguientes a su declaración.

Los **artículos 9 y 10** aparecen como reguladores del fomento de las mancomunidades, de las Comunidades de Villa y Tierra y otras entidades asociativas tradicionales, de la Comarca del Bierzo y de la Comarca del Bierzo. Con carácter general, el fomento a las asociaciones de entidades locales se encuentra proclamado en el artículo 52 del Estatuto de Autonomía. En cuanto a las mancomunidades de interés general se establece el derecho de las mismas a las transferencias y ayudas de la Comunidad de acuerdo con los presupuestos generales. Se trata, en consecuencia de una previsión genérica de un derecho configurado en abstracto, cuya particularización en cada caso deberá tener en cuenta las previsiones normativas que en cada caso resulten de aplicación.

Una previsión similar se contiene respecto de las mancomunidades a que se refieren el apartado 2 y las Comunidades de Villa y Tierra y otras entidades asociativas del párrafo. En estos casos, el “derecho” se limita a las ayudas (no ya a las transferencias), estableciéndose además que a ese derecho es “con un tratamiento similar al que se otorgue a las

Informe núm.- DSJ-97-2016

11 de noviembre de 2016

mancomunidades de interés general”, lo que exigirá a los beneficiarios del derecho, en su caso, conocer cuál sea el tratamiento dado a aquellas.

La **disposición adicional primera** del anteproyecto en su título se refiere a la Convergencia territorial. Sin embargo, el apartado primero se ocupa de las áreas funcionales estratégicas, estableciendo un mandato dirigido a la Junta de Castilla y León para que en un determinado plazo proceda a *definir inicialmente* las mismas.

El apartado segundo se ocupa del Plan Anual de Convergencia Interior, plan cuya elaboración según la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía corresponde a la Junta de Castilla y León y cuya aprobación, según la misma disposición, corresponde a las Cortes de Castilla y León. Por su parte, la disposición adicional decimotercera de la Ley 7/2013 además de supeditar su elaboración a que “el Producto Interior Bruto regional crezca por encima del dos por ciento interanual”, viene a concretar la forma de su aprobación en las Cortes, disponiendo que deberá ser “mediante Acuerdo de las Cortes de Castilla y León por mayoría de dos tercios y será publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León”. El texto que ahora se somete a informe reitera una vez más lo relativo a quienes son los competentes para su elaboración y aprobación (así como la mayoría necesaria a tal efecto en las Cortes), añadiendo tan sólo de forma adicional un plazo para que la Junta de Castilla y León proceda a su elaboración y que será de doce meses desde la entrada en vigor de esta ley.

El mismo plazo de doce meses es el que se establece en apartado tercero para que la Junta de Castilla y León remita a las Cortes un proyecto de ley de regulación del Fondo autonómico de compensación previsto en el artículo 78 del Estatuto de Autonomía. El objeto de su constitución, tal como se manifiesta estatutariamente, es asegurar el equilibrio económico y demográfico dentro del territorio de la Comunidad y la realización interna del principio de solidaridad.

Informe núm.- DSJ-97-2016

11 de noviembre de 2016

La **disposición adicional segunda** impone a la Consejería competente en materia de transporte la obligación de acomodar las rutas de transporte interurbano a las UBOS rurales. A este respecto, la disposición adicional quinta de la Ley 7/2013 dispone que la adaptación del diseño del futuro mapa concesional del transporte interurbano de viajeros se llevará a cabo una vez finalizada la vigencia de las actuales concesiones, sin perjuicio de que las nuevas rutas que se diseñen se acomodarán a las UBOS.

Lo anterior es cuanto se informa en derecho.

EL DIRECTOR DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS



Fdo.: Ignacio Sáez Hidalgo