



INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY7/2013, DE 27 DE SEPTIEMBRE, DE ORDENACIÓN, SERVICIOS Y GOBIERNO DEL TERRITORIO DE CASTILLA Y LEÓN

Con fecha 4 de noviembre de 2020 ha tenido entrada en este Centro Directivo el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la ley7/2013, de 27 de septiembre, de ordenación, servicios y gobierno del territorio de castilla y león para la emisión de informe en el trámite de audiencia a las Consejerías.

Una vez analizado el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León (LORSERGO) realizan las siguientes alegaciones y observaciones:

La exposición de motivos del anteproyecto de Ley remarca desde el inicio la clara voluntad de esta modificación legislativa en impulsar y asegurar la adecuada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad, a garantizar la funcionalidad de los territorios afectados por la despoblación y la baja densidad y a favorecer el asentamiento de la población en el medio rural.

Tres objetivos para cuya consecución precisa configurar una estructura territorial que favorezca la distribución de los servicios de la Comunidad Autónoma, el fomento de la colaboración entre los municipios para la prestación de los servicios locales y el establecimiento del desarrollo económico y social de territorio d Castilla y león.

La modificación preserva las líneas esenciales del modelo aprobado en el año 2013 por la LORSERGO, si bien introduciendo modificaciones que pretenden facilitar su comprensión por los ciudadanos y administraciones interesadas y en lo posible flexibiliza alguna de sus características, que provocaron ciertas resistencias en el pasado.



Destaca en este sentido la definición de nuevos espacios geográficos esenciales para efectuar la reorganización del territorio y coordinar la planificación de los servicios autonómicos con carácter obligatorio y progresivo y además, se ofrece a las administraciones locales para la organización en común de los servicios locales, insistiendo y remarcando la voluntariedad del modelo para ellas, como exige el principio de autonomía local. En este sentido, con esta modificación se matiza la regulación de las Mancomunidades de interés general, y al mismo tiempo, se reconoce a las actuales mancomunidades como entidades locales asociativas reconocidas en la normativa básica de régimen local.

En definitiva, un modelo de reorganización de los servicios públicos que persigue mejorar la cohesión territorial de Castilla y León que, según dispone la exposición de motivos, debe lograrse “a través de sistemas urbanos y las zonas rurales, como elementos estructurantes o vertebradores del territorio”.

Desde la perspectiva local, se hace hincapié en la búsqueda del fortalecimiento de los municipios, especialmente de los rurales, y para ello, se mantiene, en el mismo sentido de la LORSEGO, una clara distinción entre los ámbitos urbanos y rurales. En el ámbito urbano se persigue mejorar la cooperación entre los núcleos urbanos y sus alfores, y en el ámbito rural, además de esta colaboración intermunicipal mediante el ofrecimiento de nuevas fórmulas asociativas, se persigue el fomento la solidaridad de la comunidad municipal.

Interesa destacar esta acertado planteamiento del modelo de ordenación territorial de distinguir entre los ámbitos urbanos (grandes municipios y su alfores) urbano y el ámbito rural, por las siguientes razones:



-Desde la perspectiva de la organización y garantía de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma, ambos ámbitos necesitan planteamientos y fórmulas organizativas diferentes.

-Desde la perspectiva local, consideramos que las relaciones municipales que se producen en uno y otro ámbito son diferentes y responden a demandas y necesidades ciudadanas que afectan a distintos servicios públicos locales y para ello necesita instrumentos y espacios de actuación diferenciados y complementarios.

I. Por ello la primera alegación al anteproyecto presentado se refiere a las previsiones recogidas en la Disposición adicional cuarta “Mancomunidad de interés General rural en el espacio geográfico de un área funcional urbana”

Se establece que puede constituirse una mancomunidad de interés general rural en el espacio geográfico de un área funcional urbana, siempre que no se integre en dicha mancomunidad ningún municipio con población mayor de 20.000 habitantes.

Consideramos que dicha previsión rompe con el espíritu sobre el que está sustentado el modelo de ordenación territorial recogido tanto en la redacción actual, como en la modificación propuesta y puede adolecer de ciertas contradicciones por las siguientes razones:

- Las mancomunidades de interés general rural es la surgida de la asociación voluntaria entre los municipios cuyos términos municipales estén incluidos en área funcional rural: (art 37.1 anteproyecto)
- El área funcional rural se constituye en la referencia espacial básica para la ordenación del territorio y la organización de los servicios públicos



autonómicos en el ámbito rural (art 4.1 ante proyecto) y el área funcional urbana en el ámbito, en el ámbito urbano y periurbano (art 5.1)

La ley distingue claramente estas dos referencias espaciales urbana y rural por considerar que en dichos espacios se producen circunstancias especiales y distintas que necesitan de instrumentos y soluciones diferentes. Con lo previsto en la disposición adicional cuarta se están empleando instrumentos y soluciones previstos para espacios rurales y los aplica a espacios urbanos y periurbanos, lo que posiblemente genere disfuncionalidades en estos entornos y confusión entre los responsables municipales y resto ciudadanos.

Las referencias espaciales urbanas y los instrumentos en ellas proyectadas, pretenden buscar soluciones a las demandas y necesidades que se producen en las relaciones administrativas y ciudadanas entre los grandes núcleos urbanos y los municipios de su alfoz, que, desde un punto de vista geográfica se producen de forma concéntrica (municipio grande y dos colindancias de hasta 15 km)

Las referencias espaciales rurales y los instrumentos en ellas proyectadas, pretenden buscar soluciones a las demandas y necesidades que se producen en las relaciones administrativas entre municipios de similares características, del entorno rural, aun cuando entre ellos exista un municipio prestador de servicios generales.

Consideramos que entre los municipios del alfoz que circunvalan un municipio de más de 20.000 habitantes no se producen actualmente, ni han existido antes, las relaciones necesarias para la prestación de competencias



municipales como las que pueden contener en la cartera mínima y voluntaria de las MIG rurales. De hecho, no existen actualmente mancomunidades compuesta por la asociación de municipios rurales del entorno de una gran ciudad.

La propia dinámica de las mancomunidades actuales hace que los municipios que la integran pertenezcan la misma comarca natural, o tengan un nexo geográfico común como una red de comunicación por carretera, un valle o un río etc...

Por otro lado advertir en relación con este asunto, que esta previsión podría crear una disfuncionalidad en los municipios menores de 20.000 de una Área Funcional Urbana y perjudicar a la posible constitución de una MIG Rural en el siguiente sentido:

El mapa que apruebe las Áreas Funcionales, debe incluir a un municipio del alfoz en el correspondiente Área Funcional Urbana y de acuerdo con lo previsto en el artículo 4, además estaría incluido en un Area Funcional Rural. Solo en este caso tiene sentido la previsión del artículo 42.4 en relación con la compatibilidad de la asociación de un municipio del alfoz en una MIG Urbana y en una MIG Rural.

En el caso de que los municipios del alfoz, en atención a la previsión de la DA cuarta analizada, se constituyeran una MIG rural (por lo tanto con una cartera mínima) y nunca se constituyera la MIG urbana, les impediría entrar a constituir una MIG rural con los municipios de su Área Funcional Rural (art 37.2 “un municipio no podrá pertenecer a más de una mancomunidad de interés



general rural”), e incluso podría afectar a la suficiencia de mayorías de municipios del Área Funcional Rural para constituir una MIG Rural.

II. La segunda alegación se refiere a la previsión contenida en el segundo párrafo apartado 1 del artículo 37 referido a las MIG rurales:

“El ámbito territorial de esta mancomunidad procurará coincidir sustancialmente con una o varias áreas funcionales rurales siempre que exista continuidad geográfica entre ellas”

Este apartado utiliza el verbo “procurará” lo que da a entender que sería posibles que la declaración de una MIG, con la sola voluntad o intención de un grupo de municipios en obtener dicha coincidencia sustancial.

Esta redacción es contraria con la previsión del apartado 1 del artículo 32 de la Ley 1/1998, de Régimen Local de Castilla y León que dispone que “aquellas mancomunidades cuyo ámbito territorial concuerde sustancialmente con espacios de ordenación territorial.....podrá ser declaradas de interés general”

Este artículo 32 establece como requisito el que “concuerde sustancialmente con espacios de ordenación territorial”, de forma taxativa y, por lo tanto, contraria a la previsión analizada del art 37 analizado.

En todo caso, respecto de la sustancialidad, la ser la esta ley de ordenación la que regula el régimen de la MIG, debería definirse o concretarse que se entiende por “sustancialidad” o “coincidencia sustancial” o al menos establecer la previsión de que la misma se determinará posteriormente en la ley que pruebe el mapa de Áreas Funcionales.



III. La tercera alegación afecta al nuevo apartado del artículo 63:

En él se dispone que “los municipios asociados a una mancomunidad de interés general rural que de manera voluntaria inicien un procedimiento de fusión podrá beneficiarse de las ayudas previstas”

Las Medidas de fomento de fusiones de municipios ya están prevista en la Ley 1/1998, de Régimen Local de Castilla y León en el capítulo V, en su artículo 18, desarrolladas en la propia LORSEGO en el mismo art 63. En este ya se prevé las ayudas técnicas y económicas para los municipios interesados en la fusión que podrán ser beneficiarios de una ayuda económica previa a la fusión a conceder por la consejería competente en materia de administración local.

Esta previsión afecta a cualquier municipio, este incluido en una MIG rural o en otra mancomunidad, o no pertenezca a ninguna entidad local asociativa.

En este sentido la previsión del nuevo apartado 3 es redundante al ofrecer a un municipio de una MIG las mismas ayudas que se ofrecen a cualquier municipio, y, tal previsión, puede generar dudas entre los municipios por discriminación o un trato desigual entre municipios.

IV. La cuarta alegación se refiere al artículo 4 apartado 3c).

Este apartado del artículo 4 regula los criterios para la delimitación de las Áreas Funciones Rurales, y en la letra c) del apartado 3, se establece “En el ámbito del área funcional rural se prestará, entre otros los siguiente servicios generales...”.



Dicha previsión es más bien una obligación de prestar servicios por la administración competente en el ámbito de cada área funcional o una garantía del servicio desde el punto de vista del ciudadano, pero, a nuestro entender, no es un criterio de delimitación de un espacio territorial como los otros que aparecen en el artículo 3.

Además, consideramos que esta previsión o garantía ya está recogida en el artículo 11 de la Ley y por lo tanto es reiterativa.

En el caso de que se quisiera mantener como criterio de delimitación de las áreas funcionales, se propone la siguiente redacción.

“ C) La prestación en el área funcional , entre otros, de los siguientes servicios generales

V. Por último la quinta alegación se refiere a la Disposición transitoria declaración de mancomunidad de interés general rural con anterioridad a la aprobación del mapa de áreas funcionales.

Se utiliza esta nueva disposición transitoria para prever la posibilidad de declarar de interés general rural una mancomunidad existente o de nueva constitución sin que se hayan aprobado las normas jurídicas (Ley y Decreto) que regulan dos de los elementos esenciales del modelo de ordenación del territorio, desde la perspectiva local, como son la definición de los espacios territoriales sobre los que configurar una MIG- el mapa de áreas funcionales- y el ámbito competencial de éstas -el Decreto de la cartera mínima y voluntaria de competencias-, y por lo tanto, sin que se le puedan exigir el cumplimiento de estos requisitos básicos que son los que definen y determinan estas nuevas entidades locales asociativas.



La declaración como de interés general de un mancomunidad requiere al cumplimiento de la previsiones de la Ley de régimen local, en su artículo 32 y de las correspondientes de la LORSEGO, por lo que la previsión de esta nueva Disposición transitoria supone extender una excepción en el cumplimiento de los requisitos que configuran esas MIG rurales de forma generalizada.

Dicho régimen excepcional, si es utilizada de forma inmediata por las actuales mancomunidades, pueden interferir y condicionar el nuevo cometido atribuido a las Diputaciones Provinciales en esta modificación de la LORSEGO en su artículo 7.1 en el proceso de aprobación del mapa de Áreas funcionales, esto es en la elaboración de una propuesta inicial de la delimitación de las áreas funcionales rurales.

No hay que olvidar que la delimitación de estos nuevos espacios funcionales, de acuerdo con el artículo 1 de esta modificación de la LORSEGO tiene por objeto efectuar la organización territorial de los servicios públicos autonómicos y planificar los servicios públicos autonómico con el modelo de organización territorial (letras b y c), estableciendo en el artículo 10.1 que la Administración de la Comunidad de Castilla y León utilizará las áreas funcionales como base territorial para la planificación de sus servicios y que la disposición adicional tercera dela LORSEGO (no afectada por la modificación) regula la adaptación progresiva de los servicios autonómicos rurales al mapa de Áreas funcionales en el plazo de tres años.

Sin embargo, el modelo de ordenación territorial de la comunidad autónoma se ofrece a la administración local de forma completamente voluntaria para la organización de los servicios locales, y si deciden aplicarlo deben utilizar los espacios de ordenación territorial creados. Ello determina la necesaria e importante participación de la



administración local en la configuración del modelo y en la delimitación del mapa de Áreas Funcionales, pero no puede, en ningún caso suponer , que los servicios autonómicos se vean condicionados en su planificación y organización a los espacios que actualmente tienen configuradas las mancomunidades, pues en la mayoría de los casos, no se cumplirían los principios básicos de eficacia, eficiencia, calidad, o la necesaria coherencia de la estructura territorial con una adecuada distribución de los servicios de la Comunidad y el necesario equilibrio entre las infraestructuras, la prestación de los servicios y un uso racional de estos.

Valladolid, 16 de noviembre de 2020.

EL DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN LOCAL