



Documento

Dirección General de la
Oficina del Portavoz y
Relaciones con los Medios

miércoles, 05
octubre 2011

1/7

Consejería de la Presidencia

Propuestas de la Junta de Castilla y León para iniciar trabajos sobre un nuevo modelo de Ordenación y Gobierno del Territorio

Contenido:

- 1.- *Introducción. Hacia un nuevo modelo de Ordenación del Territorio.*
- 2.- *Objetivos y principios informadores del modelo territorial propuesto.*
- 3.- *El papel de los Municipios existentes.*
- 4.- *Las nuevas unidades básicas de ordenación: los Distritos de Interés Comunitario.*
 - a) *Los Distritos Rurales.*
 - b) *Los Distritos Urbanos.*
- 5.- *Las Áreas Funcionales.*
 - a) *Las Áreas Estables.*
 - b) *Las Áreas Estratégicas.*
- 6.- *El papel renovado de las Diputaciones en la Ordenación del Territorio.*

1.- Introducción. Hacia un nuevo modelo de Ordenación del Territorio.

En su discurso de investidura el Presidente Herrera afirmaba:

"... es el momento de ir **hacia un nuevo modelo de ordenación y gobierno de nuestro territorio**. Y más aún en este momento de crisis económica e institucional. Este modelo exigirá trabajar para la suscripción de un gran **Acuerdo Político y Social** sobre esta materia, en el primer año de Legislatura."

Efectivamente, en los últimos meses de la pasada legislatura se ha generado un debate sobre la necesidad de impulsar un nuevo modelo de ordenación del territorio, más eficiente, más adecuado a las condiciones de la Comunidad Autónoma y con mayor potencial de futuro.

Este impulso se realiza en un contexto marcado por dos circunstancias determinantes:

-el contexto de **crisis económica**, donde la escasez de recursos de las Administraciones Públicas exige la mayor eficiencia en su actuación.

-la especificidad de la estructura territorial de Castilla y León, caracterizada por su **singular fragmentación municipal**, los 2.248 municipios (el 76% de ellos, con menos de 500 habitantes; y sólo 25, con más de 10.000 habitantes) que componen nuestro amplio territorio, planteando un desafío permanente a la gestión integrada de servicios y recursos.

La necesidad de mejora que surge en tiempos difíciles exige nuevos proyectos, nuevos impulsos, nuevas iniciativas, sin olvidar la necesaria prudencia. El objetivo básico de la Ordenación del Territorio -lo dice la

Ley de Directrices Esenciales- es el fomento de la calidad de vida de los ciudadanos. A ello se ha dirigido la acción de la Junta en el despliegue sectorial de servicios e infraestructuras. Sin embargo, **contar con un modelo municipal eficiente** es imprescindible para llegar a todos los ciudadanos, ya que los municipios son la unidad territorial y la administración más cercana. Por eso entendemos que cualquier modelo de ordenación que se plantee deberá estar basado en **el municipio como pieza clave**.

Por todo ello, y atendiendo a la singularidad de nuestro mapa municipal, el modelo propuesto plantea un ajuste en el funcionamiento de las Administraciones locales, **sin necesidad de crear nuevas estructuras administrativas**. La clave está, como veremos, en fortalecer los entes locales **promoviendo una referencia territorial más sólida y fuerte para la acción de las administraciones públicas** que permita mayor coordinación y eficiencia entre ellas.

La finalidad de este documento de propuesta, desde una **perspectiva abierta**, es la de servir de base para el trabajo de la **Mesa para la Ordenación del Territorio**, marco del diálogo institucional que debe permitir alcanzar el Acuerdo antes citado.

El nuevo modelo encontrará su plasmación en un **Proyecto de Ley de Gobernanza, Ordenación y Servicios en el Territorio**, que trasladará a nuestro ordenamiento lo pactado, y que también dará regulación a nuestros programas sectoriales en el territorio.

Sobre la base del acuerdo que se alcance y la nueva ley, se fomentará un nuevo **Pacto Territorial**, que sustituya al actual Pacto Local y que refuerce el modelo de ordenación y gobernanza implantado. Dicho pacto se negociará con la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León.

2.- Objetivos y principios informadores del modelo territorial propuesto.

Ordenación y gobierno del territorio son realidades inseparables. No en vano la Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEO) define la Ordenación del Territorio como la "*expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales de toda la sociedad*". La Ordenación del Territorio se manifiesta, por ello, no sólo a través de los instrumentos de planificación si no, e incluso antes, en las formas de gobernar el territorio desde las estructuras administrativas vigentes.

Los **objetivos** de este modelo son:

- fortalecer a los municipios del ámbito rural**, para que mediante su asociación voluntaria adquieran mayor volumen, fuerza y presencia.
- garantizar la prestación más eficiente de los servicios públicos**.
- mejorar la coordinación de la planificación sectorial**, estableciendo una referencia territorial mas precisa y dotando de mayor voz a los pequeños municipios en los asuntos que les afectan.
- fomentar un **mayor equilibrio y cohesión territoriales** en la Comunidad Autónoma a través de una mejora en la coordinación de las actuaciones de las administraciones públicas en el territorio.
- fomentar progresivamente una **adecuación territorial de los servicios e infraestructuras que desarrolla la Junta** al nuevo modelo.
- clarificar las **competencias de municipios, diputaciones, y Junta de Castilla y León**, evitando duplicidades.

Dichos objetivos se cumplirán en el marco de los siguientes **principios básicos**:

- fomentando las economías de escala** en el gobierno del territorio.

- evitando la creación de nuevas estructuras administrativas.
- conservando los municipios existentes, y su idiosincrasia, singularidad e identidad.
- facilitando la colaboración y cooperación entre Administraciones.
- simplificando administrativamente las gestiones públicas.

3.- El papel de los Municipios existentes.

Es evidente que gran parte de los problemas de la mayoría de los ayuntamientos de Castilla y León para la prestación de los servicios de su competencia derivan de su escaso tamaño.

Frente a la alternativa que planteamos de asociación entre municipios y de asistencia por las Diputaciones, sobre todo a los más pequeños, hoy se están planteando opciones que pretenden reducir significativamente el número de municipios por la vía de la fusión o integración entre ellos, buscando una mejora en el ejercicio de sus competencias por efecto directo del incremento del tamaño. Sin embargo esta opción plantea dudas, no sólo por el arraigo de los ciudadanos a sus entidades locales y las escasas experiencias materializadas en este sentido, sino porque -con independencia de las dimensiones- se ha de seguir atendiendo a los mismos ciudadanos, prestando servicios en los mismos lugares, en el conjunto de los núcleos de población existentes, cada uno con sus peculiaridades. La integración puede generar economías de escala pero no disminuye el nivel o la intensidad de los servicios a prestar pues no cabe modificar a la fuerza el lugar de residencia de las personas.

Sin duda, la supresión sistemática de municipios plantea serias dificultades y elevados riesgos de fracaso, por lo que es precisa una alternativa generalizable.

Por todo ello, el modelo aquí propuesto insiste en el **mantenimiento y fortalecimiento de los municipios y de los entes locales menores existentes**.

4.- Las nuevas unidades básicas de ordenación: los Distritos de Interés Comunitario.

La asociación municipal cuenta con tradición histórica y permite una territorialización más adecuada de las iniciativas del Gobierno Autonómico en sus distintas políticas.

Los modelos existentes de asociación entre municipios y de asistencia por las Diputaciones necesitan mayor daridad y coordinación para abordar los desafíos hoy planteados. La propia Ley autonómica de Régimen Local establece en su artículo 32 que "*aquellas Mancomunidades cuyo ámbito territorial concuerde sustancialmente con espacios de ordenación territorial para la prestación de servicios estatales, autonómicos o provinciales, podrán ser declaradas de interés comunitario*". Estamos, por lo tanto, ante una previsión en la que confluyen gobierno y ordenación del territorio y donde la declaración posibilita beneficios institucionales y económicos.

El modelo propuesto, que integra ordenación y gobierno del territorio, se funda en la **constitución ordenada de asociaciones voluntarias de municipios, denominadas "distritos de interés comunitario"**, que **serán las nuevas unidades básicas de la ordenación del territorio**.

Por su peculiaridad poblacional y competencial, también constituirán distritos, en si mismo considerados y sin necesidad de asociación con otros, los municipios de mas de 20.000 habitantes.

El primer efecto positivo del nuevo modelo será **dar más fortaleza a los municipios rurales a través de su asociación voluntaria**, es decir, a través de la creación de estos Distritos, para que puedan prestar los servicios a los que les obliga la ley de manera más eficiente. Se establecerán **sus funciones mediante la delegación de competencias municipales**.

Es decir, existirán dos tipos de Distritos de Interés Comunitario: los Distritos Rurales, como espacios de ordenación del territorio y de prestación de servicios; y los Distritos Urbanos, que fundamentalmente serán espacios de ordenación del territorio e instrumento de planificación de servicios.

De igual forma, con el nuevo modelo se **reordenará el mapa de las Mancomunidades existentes**, que en su conjunto componen una sistema desequilibrado y redundante (en la actualidad existen 239 mancomunidades, y el 89,7 % de los municipios participa en alguna de ellas). Los nuevos Distritos se asentaran sobre un territorio con continuidad espacial, contarán con una carta de competencias y servicios determinados y uniformes, y garantizarán que cada municipio solo pertenezca a un único Distrito.

Pero, además, los nuevos Distritos **optimizarán los recursos de los municipios, y también de las antiguas mancomunidades**, con una finalidad clara de una mejor y más eficiente prestación de servicios a los ciudadanos, sobre todo de aquellos servicios que exigen de personal técnico y administrativo específico o en los que la contratación conjunta facilite mejoras evidentes.

Este modelo necesita una definición precisa de la delegación de competencias a los nuevos Distritos, que asumirían la gestión de una parte sustancial de los servicios de titularidad municipal, con independencia de que se mantengan las potestades administrativas básicas o esenciales de cada Ayuntamiento.

Los nuevos Distritos se conciben como unidades territoriales básicas y de referencia estable para los instrumentos que concreten la Ordenación del Territorio en la Comunidad.

Y por último, se mantendrá la autonomía de **la Comarca de El Bierzo** sobre la base de su nueva Ley, sin perjuicio del desarrollo de los Distritos de Interés Comunitario dentro de la propia Comarca.

a) Los Distritos Rurales.

Como ya se ha indicado, la fragmentación y el pequeño tamaño municipal son los factores determinantes en la activación del modelo propuesto. Efectivamente, sólo 57 municipios de la Comunidad cuentan con más de 5.000 habitantes, de tal forma que en poco más del 2,5% de los municipios de la Comunidad reside el 64% de la población. Por lo tanto, **la mayor parte de los municipios de la Comunidad son pequeños, se implantan en territorios poco densos y mantienen un perfil claramente rural**. Además no deben olvidarse las grandes diferencias territoriales, fruto de la variedad de situaciones que tienen lugar en Castilla y León.

Es en estos municipios rurales donde la creación de Distritos de Interés Comunitario adquiere singular relevancia para cumplir los objetivos marcados. Los **Distritos Rurales facilitarán el gobierno local y la prestación de servicios, adaptándose a las diferentes peculiaridades territoriales**.

Sin constituir una nueva estructura administrativa, se definirá de modo participado una potencial **carta de competencias, funciones y servicios de los nuevos Distritos**.

Los órganos de gobierno de los Distritos serán los que prevean sus Estatutos, y **básicamente serán los mismos que los de las antiguas mancomunidades**: Presidente, Consejo Directivo y Asamblea, que no conllevarán retribuciones.

Los Distritos Rurales deberán **optimizar los recursos humanos existentes**, especialmente, mejorando las condiciones de funcionamiento de los habilitados nacionales, a través de la reestructuración de las actuales agrupaciones de municipios para el sostenimiento en común de las plazas, y del análisis de sus nuevas necesidades en los Distritos.

De igual forma, deberán **aprovechar los recursos materiales actualmente implantados**, específicamente mediante la asignación voluntaria de las sedes, inmuebles y otras infraestructuras y equipamientos de las actuales mancomunidades a la nueva figura.

Para la delimitación de los nuevos Distritos se propone de modo indicativo a partir de las Zonas Básicas de Salud Rurales. Se trata sólo de una referencia que pretende facilitar el trabajo de ajuste a partir de una realidad conocida. Los criterios de delimitación de los Distritos son abiertos, garantizando siempre la continuidad espacial y el ajuste a los rasgos -geográficos, históricos y funcionales- del territorio local y teniendo en cuenta su situación actual, evitando su configuración interprovincial. El mapa de Distritos resultante de la negociación será objeto, antes de su aprobación formal, de un trámite de audiencia pública para que cualquier ciudadano o entidad pueda alegar aquellas precisiones que considere oportunas.

Partiendo de esa zonificación, todo el territorio de la Comunidad debería quedar delimitado en Distritos de Interés Comunitario Rural, con la única excepción de los municipios de más de 20.000 habitantes, por la especialidad que presentan, por lo señalado anteriormente.

b) Los Distritos Urbanos.

El nuevo modelo territorial ha de abordar la diferencia que presentan nuestras ciudades, tanto estructural como competencial, teniendo en cuenta que en Castilla y León sólo 15 municipios cuentan con más de 20.000 habitantes, es decir, sólo estos municipios son -strictu sensu- ciudades.

La diferenciación entre Distritos Rurales y Distritos Urbanos facilita la correcta confluencia de los objetivos planteados por el nuevo modelo territorial: la mejora en la prestación de los servicios públicos -teniendo en cuenta la amplia gama de servicios que asumen los municipios mayores- y la eficacia de la Ordenación del Territorio, que en áreas urbanas ha de abordar problemas específicos, muy diferentes a las rurales.

Los Distritos Urbanos, tal y como hemos señalado anteriormente, **serán aquellos que se delimitan por el término municipal de cada municipio mayor de 20.000 habitantes**.

5.- Las Áreas Funcionales.

La definición de Áreas Funcionales, que es una herramienta de planificación, **se realizará a partir de la agrupación de Distritos de Interés Comunitario**, en función de los objetivos de Ordenación del Territorio que se establezcan en cada caso.

Estas Áreas Funcionales podrán ser de dos clases: estables o estratégicas.

a) Las Áreas Estables.

Las Áreas Funcionales Estables vendrán constituidas por las ciudades y sus alfores, y consistirán en la agrupación de **cada Distrito de Interés Comunitario Urbano -ciudad- con los Distritos de Interés Comunitario Rurales de su alfoz**.

La delimitación de las Áreas Estables se realizará desde criterios funcionales, y cuando establezca la planificación de sus servicios incluirá sólo los municipios de los Distritos Rurales colindantes afectados por la lógica urbana.

Las Áreas Estables serán aquellas que se delimiten en torno a un municipio mayor de 20.000 habitantes. **No estamos ante una situación de fragilidad demográfica y de escasez de recursos por falta de tamaño**, por lo que **deberán planificar las soluciones para resolver los problemas específicos de la dinámica de las áreas urbanas** que no se pueden solucionar aisladamente por cada municipio.

El modelo territorial aquí propuesto establecerá una **carta mínima de competencias y funciones**, que permita **planificar** aquellos servicios característicos de las áreas urbanas: el transporte, la gestión del ciclo del agua, la gestión integral de residuos, etc. Desde el acuerdo se podrá ampliar dicha carta mínima.

b) Las Áreas Estratégicas.

Por otro lado, para alcanzar objetivos concretos de dinamización y reequilibrio territorial en los espacios más vulnerables de la Comunidad, **se podrán constituir Áreas Funcionales Estratégicas, mediante la agrupación de los Distritos Rurales correspondientes**.

Estas Áreas Estratégicas **contarán con Planes o Programas específicos** para dar solución a la problemática particular de la zona (demográfica, industrial, laboral, etc.).

Una vez superada o resuelta esa problemática, esta herramienta de planificación podrá desaparecer.

Con este modelo **se da respuesta a la geometría variable del Área Funcional**.

6.- El papel renovado para las Diputaciones en la Ordenación del Territorio.

Las provincias tienen refrendo constitucional, cuentan con una previsión estatutaria expresa y ofrecen una aproximación inmediata y eficaz a la realidad de nuestro territorio, y su gobierno corresponde a las Diputaciones.

Las Diputaciones Provinciales tienen atribuidas entre sus competencias "*la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión*". Por ello son un factor esencial en la mejora de la capacidad de gestión de los municipios.

El modelo territorial propuesto, fundado en la promoción de los "Distritos de Interés Comunitario" **racionalizará las funciones de las Diputaciones, que participarán en la implantación de los nuevos distritos**, colaborando en su funcionamiento -en particular de los Distritos Rurales-. Todo ello facilitará una mayor coordinación de funciones y competencias con la Comunidad Autónoma. Se trata, por tanto, de adecuar las funciones de las Diputaciones a una nueva realidad de Ordenación del Territorio y de gestión de los recursos en la provincia, basada no sólo en la realidad municipal sino también en la existencia de los Distritos.

El nuevo modelo **exigirá de las Diputaciones:**

- **redefinir y modernizar su cartera de competencias y servicios.**
- **racionalizar la cooperación económica**, ajustando los planes provinciales de obras y servicios y los planes propios a la realidad de los Distritos.
- **mejorar la cooperación funcional**, complementando los recursos humanos de los Distritos, en particular desde los Servicios de Asistencia a Municipios, y sobre todo en los Distritos Rurales más frágiles.
- **y potenciar los instrumentos de coordinación con la Junta**, evitando la duplicidad en servicios.