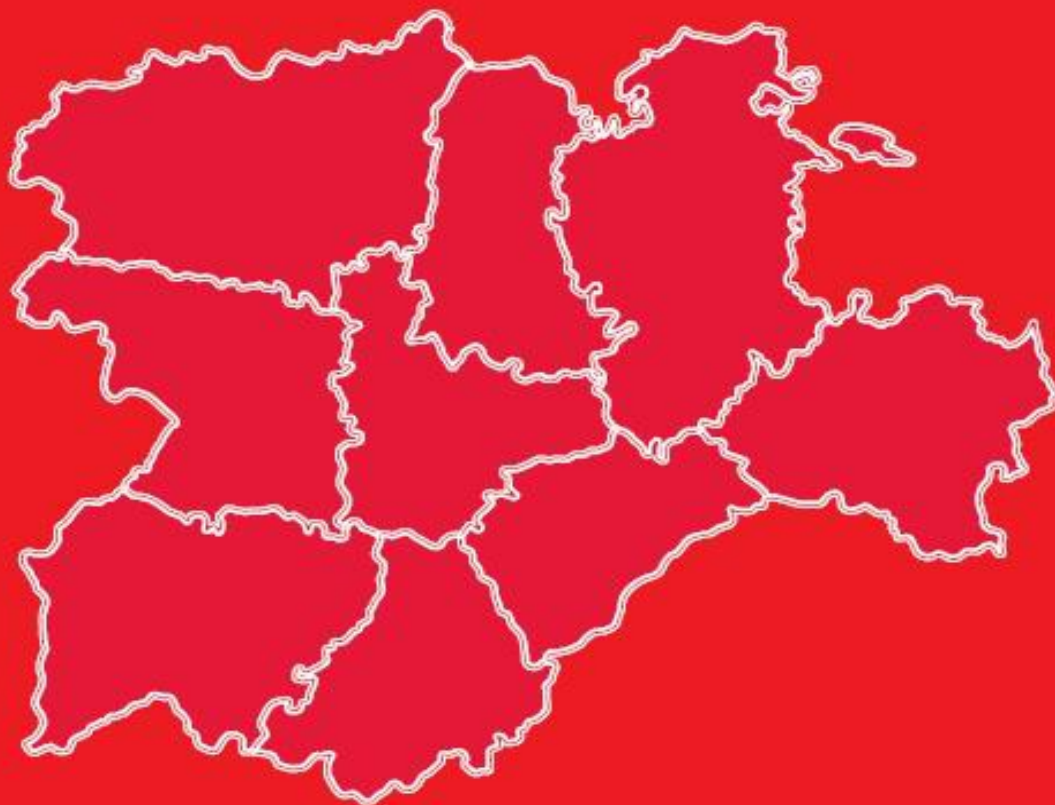


OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS AL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN



**Castilla
y León**

**COMISIÓN EJECUTIVA REGIONAL
ENERO 2013**

www.ugtcyl.es

INTRODUCCIÓN

Desde UGT Castilla y León una vez analizado el contenido del anteproyecto de ley, nos encontramos de nuevo ante una propuesta claramente insuficiente que dista mucho de la verdadera ordenación del territorio que realmente necesita nuestra Comunidad Autónoma.

Lamentamos profundamente que dicho anteproyecto de ley no sea fruto de un gran pacto de Comunidad, en su vertiente política como social y que por lo tanto, la mesa de Ordenación del Territorio que se constituyó con esta finalidad, fracasará en dicha pretensión. Ha faltado una voluntad clara para ampliar el acuerdo político entre el PP y PSOE, al resto de Organizaciones Políticas, Sindicales, Empresariales y Agrarias de la Comunidad, en una materia de gran trascendencia como es la Ordenación del Territorio que requiere de amplios consensos.

En resumen, este anteproyecto a nuestro entender es incompleto al nacer aparentemente de un Acuerdo Básico de los dos grandes partidos políticos, excluyendo del mismo un componente tan determinante como es la aportación social de un buena parte de los miembros que conformaban la mesa de la Ordenación del Territorio.

Por otro lado, ante la petición en calidad de miembro de la mesa de Ordenación del Territorio de realizar observaciones y sugerencias al texto del anteproyecto, esta Organización desde una posición, seria, responsable y constructiva, no va renunciar a trasladar su postura en este asunto de Comunidad cuantas veces sea necesaria. No obstante, no podemos de dejar de manifestar nuestra más absoluta contrariedad y malestar por la imposibilidad de presentar y debatir la propuesta que pretendimos trasladar en un documento a los miembros de la Mesa en su reunión del 24 de Julio de 2012. Este tipo de actitudes se aleja considerablemente de lo que debe ser un proceso participativo y de búsqueda de consenso precisamente a instancia del propio Gobierno Regional.

Aún así, volvemos a hacer llegar a la Consejería de Presidencia de la Junta de Castilla y León, nuestras 'Observaciones' al respecto del texto propuesto como Anteproyecto, así como nuestras 'Sugerencias' en relación con el modelo de Ordenación Territorial que precisa nuestra Comunidad Autónoma; en la confianza de que, en esta ocasión, sean objeto de una mayor atención y consideración por parte del ejecutivo autonómico.

En definitiva, valoramos que el texto de anteproyecto no es la Ordenación del Territorio que necesita Castilla y León, ya que estamos en la obligación precisamente en el actual escenario de crisis económica de ser mucho más ambiciosos y propiciar un modelo de futuro que priorice las necesidades de las personas sobre los intereses de las Instituciones, cuyo epicentro sea el empleo, el desarrollo económico y la cohesión tanto social como territorial.

Consideramos que aún estamos a tiempo de dar sentido a la misión que se emplazo a la Mesa de Ordenación del Territorio, en la búsqueda de un acuerdo simultáneo tanto de las Organizaciones Políticas como Sociales antes de continuar con la tramitación del Anteproyecto. Por este motivo, solicitamos una nueva convocatoria de la Mesa, para debatir realmente las diferentes posturas, contrastar posiciones e intentar alcanzar un gran pacto de Comunidad.

1. OBSERVACIONES AL ANTEPROYECTO.

Después de un análisis en profundidad del articulado que conforma el cuerpo del anteproyecto de ley que se somete a información en el formato de Gobierno Abierto, desde nuestra Organización extraemos como principales observaciones:

A.- La visión del proyecto de Comunidad se subordina a los intereses provinciales al transferir desde al Gobierno de la JCyL la responsabilidad política de la configuración del mapa de Ordenación del Territorio a las provincias.

B.- Echamos en falta la propuesta del mapa de la Ordenación del Territorio que se anuncia en dicho anteproyecto para un posterior desarrollo. Consideramos que debería de adjuntarse para que sea sometido a debate y aprobación junto al texto del anteproyecto en las Cortes de Castilla y León.

C.- Se refuerza considerablemente el papel de las Diputaciones Provinciales tanto en competencias como en el diseño del futuro mapa de Ordenación del Territorio, donde desempeñan un papel decisivo.

D.- Es texto normativo generalista que como en normas anteriores en esta materia, pospone aspectos sustanciales de la Ordenación del Territorio a posteriores desarrollos reglamentarios con plazos inconcretos o bastantes amplios s, como en el caso:

- No se concreta plazo para la aprobación del Mapa de Ordenación del Territorio. Sólo sabemos que será aprobado vía decreto por la Junta de Castilla y León, excluyendo de cómo se ha señalado con anterioridad a las Cortes de Castilla y León.
- La unificación de los servicios deberá realizarse en plazo de tres años desde la aprobación del mapa de ordenación que no tiene plazo concreto.
- Las atribuciones de competencias entre las diversas administraciones para evitar duplicidades se adaptará un año después desde la entrada en vigor de la esta Ley.

E.- Las Unidades Básicas de Ordenación del Territorio se configuran como entes adstratos, sin referencia política y administrativa alguna lo que provocará una confusión de arraigo y de referencia para la inmensa mayoría de la sociedad de Castilla y León.

F.- Se apuesta como novedad por las Mancomunidades de Interés General cuando es una figura jurídica de 1998 que nunca llegó a desarrollarse reglamentariamente. Se persiste en el concepto de la asociación voluntaria de municipios cuestión que va a generar mayor confusión y desorden en nuestro territorio. Se intentara convencer de la utilidad de estas asociaciones voluntarias en el formato de estas Mancomunidades por la vía del incentivo económico con carácter preferente desde la propia Administración Autonómica.

G.- A pesar de que se afirma lo contrario con las Mancomunidades de Interés General si se crean estructuras administrativas nuevas al reflejar el texto competencias, personalidad jurídica, régimen de personal y órganos de Gobierno. Por otro lado, no queda claro la situación de las mancomunidades actuales y la cohabitación con esta fórmula de 1998.

H.- A pesar de la firme defensa que se ha realizado para que **ningún municipio desaparezca**, el texto recoge la fusión de municipios mediante la incentivación.

1.1.- Prioriza una Visión Provincial frente a la construcción de un proyecto de Comunidad en la Ordenación del Territorio.

El Gobierno de la Junta de Castilla y León, con esta propuesta de Ley, transfiere la responsabilidad política de la configuración del mapa de la ordenación del territorio a las provincias, a través de Instituciones como las Delegaciones Territoriales del propio Ejecutivo Autonómico y, muy especialmente, mediante un reforzamiento de las Diputaciones Provinciales. De manera que podemos entender que, una vez más, en Castilla y León se da más importancia a los intereses provinciales, que a la propia visión de Comunidad.

Llama la atención que en un momento en el que se está reconsiderando el papel de las diferentes administraciones locales, desde Castilla y León se apueste por reforzar, considerablemente, el papel de las Diputaciones Provinciales, tanto en competencias como en el diseño del futuro mapa de Ordenación del Territorio.

Parece como si todo este proceso correspondiera a una necesidad de satisfacer determinados intereses políticos concentrados en el nivel provincial. Mientras que la propia Administración Autonómica, la Junta de Castilla y León, renuncia a su responsabilidad de desarrollar en esta materia tan trascendente y sensible, una visión y sentido conjunto de Comunidad, en detrimento del poder provincial y local que se tiene su reflejo institucional en las Diputaciones Provinciales y las Delegaciones territoriales.

Desde la UGT de Castilla y León entendemos la Ordenación del Territorio como un mecanismo dirigido a mejorar la calidad de vida de las personas, mediante la prestación de servicios dignos e iguales para los ciudadanos y ciudadanas, y centrados en la igualdad de oportunidades para todos los trabajadores. En definitiva, que no se trata de regular sólo territorios, sino de pensar en las necesidades sociales, laborales y económicas, de las personas que residen en esos territorios.

1.2.- Una configuración abstracta de Unidades Básicas que dificulta la vinculación del ciudadano con el territorio.

El texto normativo propuesto, lejos de simplificar la relación ciudadano-territorio, contempla una amalgama de estructuras no naturales, de difícil comprensión y dudosa efectividad, como son las denominadas 'Unidades Básicas de Ordenación y Servicios del Territorio' (UBOST), dividiéndose en *rurales y urbanas*, o las llamadas 'Áreas Funcionales', ya sean estas *estables o estratégicas*, sin olvidar las 'Mancomunidades de Interés General', que a su vez también pueden ser *rurales o urbanas*.

Nos encontramos que las 'Unidades Básicas de Ordenación y Servicios del Territorio' (UBOST) se configuran como entes abstractos, sin referencia política y administrativa alguna a nivel supramunicipal.

Al tiempo que se refuerza el papel de una institución local de elección indirecta y opaca para la ciudadanía como son las Diputaciones, y se mantienen el resto de estructuras administrativas existentes en la actualidad en una provincia: Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León, Comarca (*en el caso único de El Bierzo*), Mancomunidades, Ayuntamientos y Entidades Locales Menores.

Y todo ello, para evitar crear una estructura territorial, a nuestro juicio más lógica recogida en el propio Estatuto de Autonomía como es la Comarca que no podemos olvidar está fuertemente arraiga en el imaginario colectivo de Castilla y León. Este modelo *confundirá totalmente al ciudadano de nuestra Comunidad Autónoma en lo que respecta a la referencia administrativa y a su sentimiento de pertenencia.*

Hasta la fecha, cualquier ciudadano, es capaz de decirnos a qué Comarca pertenece su pueblo, y si este está situado en el entorno de un gran núcleo de población, asume que forma parte del entorno metropolitano de esa gran urbe. Pero nadie nos dirá nunca que su localidad forma parte de tal Unidad Básica de Ordenación y Servicios, ni de aquella Mancomunidad de Interés General.

1.3.- Un modelo propuesto que no sólo no ordena el territorio, si no que no organiza eficazmente las múltiples estructuras que existen actualmente

Por otra parte, estamos ante un Anteproyecto de Ley que, pese a su denominación, “no ordena” el territorio, sino que pretende “organizar” el territorio. Acudiendo para ello a una figura ya contemplada en la Ley 10/98 de Ordenación del Territorio en Castilla y León, como son las '*Mancomunidades de Interés General*' que no llegó a desarrollarse y que ahora constituye la gran apuesta de este nuevo modelo. *¿por qué habríamos de apostar ahora por un modelo que no ha servido en los últimos tres lustros?*

Se apuesta como novedad por las '*Mancomunidades Interés General*' cuando, como ya hemos indicado, es una figura jurídica que nunca llegó a desarrollarse reglamentariamente. Precisamente ahora que el Gobierno de España ha anunciado que están ultimando una reforma de la Administración Local, que “*mantendrá diputaciones y suprimirá mancomunidades*”.

Se persiste, desde la Consejería, en la idea de la asociación '*voluntaria*' de municipios; cuestión que, a nuestro juicio, genera mayor confusión e inconcreción al respecto de nuestro futuro modelo territorial, intentando '*convencer*' de la utilidad de estas asociaciones voluntarias en el marco de dichas Mancomunidades mediante '*incentivos*' económicos, un método que pone de manifiesto la falta de determinación para acometer una verdadera ordenación.

Y es que, aunque se afirme que la adscripción a las mancomunidades de interés general por parte de los municipios es voluntaria, se señala que éstas gozarán de una financiación preferente, *contemplando incluso una financiación del cien por cien en algunas actuaciones, o concederles, si procede, subvenciones directas.* Lo que, en la práctica supone 'penalizar' a aquellos municipios que no se unan a la Mancomunidad.

Pero es más, incluso se prevé una línea de cooperación económica local general destinada a las propias '*Mancomunidades de Interés General*', lo que '*invitará*' a muchos ayuntamientos a dar este paso al garantizarse un cierto alivio a sus maltrechas arcas municipales. Tampoco queda claro la situación de las actuales Mancomunidades y la cohabitación de estas con las Mancomunidades de Interés General.

En último lugar, pese a que se afirme lo contrario, entendemos que con las '*Mancomunidades de Interés General*' si que se están creando estructuras administrativas nuevas, al contener el Anteproyecto competencias, personalidad jurídica, régimen de personal y órganos de Gobierno.

1.4.- Un modelo que carece del mapa de Ordenación del Territorio y de memoria económica.

Especialmente llamativo es el hecho de que se presenta un Anteproyecto de Ley, de esta transcendencia para el futuro de nuestra Comunidad, y este no venga acompañado de su correspondiente Informe Económico (*no sabemos cuánto va a suponer esta reorganización propuesta, ni qué administraciones soportarán dicho coste*); y, lo que nos parece aún más grave, que no contenga una propuesta concreta de 'Mapa de Ordenación Territorial' por parte de la Junta de Castilla y León.

Si con esta propuesta de Ley, se pretende lograr la ansiada convergencia de los múltiples mapas sectoriales de ordenación territorial de los diferentes servicios básicos de la Junta de Castilla y León, en paralelo a una correcta ordenación de la cooperación local supramunicipal; entendemos que conocer la propuesta de Mapa de Ordenación que baraja el propio ejecutivo autonómico, es esencial para poder valorar la propia idoneidad del modelo, tanto por parte de la ciudadanía, como de los propios Ayuntamientos afectados.

No adjuntar el mapa supone posponer la esencia del modelo al conjunto de la ciudadanía. Ya que, a nuestro juicio, el 'mapa' debe acompañar al propio debate, social institucional y parlamentario, de la futura Ley de Ordenación del Territorio.

A su vez, el sistema elegido confeccionado para su elaboración confirma lo anteriormente indicado de cesión del protagonismo a las provincias, tal y como se recoge en el Artículo 6º del Anteproyecto:

1. Cada Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de la ley, elaborará un estudio de zonificación, y lo elevará a la Consejería de Presidencia.
2. La Consejería, analizado el estudio anterior, y oídas las Diputaciones Provinciales, que deberán evacuar su informe en el plazo de un mes, elaborará una propuesta inicial de mapa de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rurales y, por lo tanto, de los municipios que integran cada una de ellas.
3. La propuesta inicial del mapa será sometida a información pública por parte de la consejería, durante el plazo de un mes, mediante su publicación en el boletín oficial de Castilla y León.
4. Para la constitución de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rurales que agrupen a municipios de varias provincias será necesario el informe favorable de las Diputaciones Provinciales interesadas.
5. La consejería analizará las alegaciones presentadas, y formulará una propuesta definitiva del mapa de las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rurales (*sin recoger plazo alguno*).

Pero si esto no fuera suficiente, encima el texto del Anteproyecto recoge que "La aprobación definitiva del Mapa de Unidades Básicas de Ordenación y Servicios del Territorio rurales, se efectuará por decreto de la Junta de Castilla y León", eludiendo todo control parlamentario, institucional o social. Es decir, una vez que 'en las provincias' se ha diseñado el Mapa de

Unidades Básicas y de Mancomunidades de Interés General, la aprobación definitiva se efectuará por Decreto del gobierno autonómico, sustrayendo esta decisión a las Cortes de Castilla y León que es el lugar donde reside la voluntad popular.

1.5.- Un texto muy generalista que pospone el detalle a plazos inconcretos y amplios.

Pese a la necesaria concreción que ha de tener una materia tan sensible como la Ordenación Territorial, entendemos que nos encontramos ante un texto normativo extremadamente generalista que, como ha ocurrido en ocasiones anteriores en esta materia, pospone aspectos sustanciales a posteriores desarrollos reglamentarios, con plazos bastantes amplios o inconcretos.

Así, como ya se ha señalado, este anteproyecto oculta el mapa, pero lo que es más grave, no concreta plazo para su aprobación. Sólo sabemos que será finalmente se conocerá mediante un Decreto de la Junta de Castilla y León.

A partir de ahí, nos encontramos con otras inconcreciones temporales sobrevenidas, como el hecho de que “la unificación de los servicios se deberá realizar en plazo de tres años desde la aprobación del mapa de ordenación”; una aprobación que, recordemos, no tiene plazo concreto.

Lo mismo ocurre con “las atribuciones de competencias entre las diversas administraciones para evitar duplicidades”, para lo que se indica que “se adaptarán un año después desde la entrada en vigor de la esta Ley”.

1.6.- Pérdida de autonomía municipal y fusión de municipios.

El artículo 17 del anteproyecto señala que “Los entes locales de Castilla y León, para evitar la duplicidad de funciones, servicios o actividades, prestarán únicamente aquellos amparados por una norma que les atribuya la competencia o función, o que les habilite para ejercerla”.

Algo que, en principio, atenta contra del principio de autonomía local, dado que el artículo 1º de la Ley de Bases de Régimen Local contempla que: “Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades”.

Entendemos que los incentivos económicos propios del contenido de la Ley, primero deberían enmarcarse en criterios generales sobre financiación y cooperación económica local que desarrollen el Estatuto de Autonomía; y segundo, deberían limitarse a un porcentaje sobre el montante total de las transferencias a las Entidades Locales. Todo ello para que se mantenga en alguna medida la 'voluntariedad' de la adhesión, y no sea un puro 'chantaje'.

Por último, señalar como otra enorme contradicción que, pese a lo reiterado insistentemente ante la opinión pública de que este Anteproyecto no aboga por la desaparición de municipios, y pese al fuerte sentimiento municipalista de los pueblos de nuestra Comunidad; en realidad, se apuesta por la eliminación de municipios mediante su fusión. Y se hace, nuevamente, desde por la vía del incentivo económico, ya que se proponen ayudas económicas para aquellos municipios que den este paso.

2. SUGERENCIAS DE UGT CASTILLA Y LEÓN SOBRE EL MODELO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

UGT Castilla y León ha articulado, en los últimos años, un **posicionamiento firme sobre la necesidad de acometer con carácter urgente una verdadera Ordenación del Territorio en nuestra Comunidad Autónoma**. La ausencia de un modelo sólido ha acentuado problemas estructurales de naturaleza económica y social como es el caso, reiteradamente señalados, de los desequilibrios territoriales y la despoblación, donde los principales perjudicados son los propios los propios trabajadores y ciudadanos que, al encontrarse con dificultades en su entorno, ven gravemente alterada su calidad de vida y su igualdad de oportunidades con respecto a otros ciudadanos que residen en otros territorios de Castilla y León.

Es evidente que **el modelo de territorio tiene un impacto esencial sobre las personas que residen en un entorno determinado**. De ahí, que constituya un aspecto determinante para propiciar el desarrollo y el progreso de los trabajadores y las trabajadoras de la Comunidad Autónoma.

Dado que la Junta de Castilla y León plantea una nueva Ley en esta materia, **hemos de aprovechar la oportunidad para abordar una Ordenación del Territorio más ambiciosa**, dando pasos decisivos y determinantes para sentar las bases de un modelo de futuro para encarar el siglo XXI con mayores garantías y oportunidades, donde los pilares fundamentales sean: el empleo, el dinamismo económico, la cohesión social y la convergencia de todos los territorios. Es decir, **una ordenación centrada en las personas, y no sólo en las instituciones**.

A nuestro juicio, **debemos huir de aquellos planteamientos que antepongan el poder local o provincial con posiciones férreas sobre la naturaleza de algunas instituciones, sobre los intereses del conjunto de la ciudadanía**. En este sentido, no podemos dejar de manifestar nuestra preocupación por la confusión que puede acarrear, en el marco del proceso de discusión de la Ordenación del Territorio en una Comunidad como Castilla y León, la medida recientemente apuntada desde el Gobierno de la Nación, de suprimir municipios en función de un determinado tramo de población.

Para la UGT, la clave del modelo de Ordenación del Territorio en Castilla y León pasa por la búsqueda de una arquitectura supramunicipal **más racional**, que ofrezca una **claridad competencial** en su espacio de influencia, que garantice la **viabilidad del medio rural** y que **contribuya a vertebrar** bajo los criterios de igualdad y eficacia la cohesión social, el empleo, el dinamismo económico y la convergencia de los territorios a lo largo y ancho de nuestra Comunidad Autónoma.

La Administración Autonómica **tiene la responsabilidad de hacer posible el ejercicio de los derechos básicos de nuestra ciudadanía en condiciones de equidad, en todo el territorio de Castilla y León**. El objetivo y eso no lo podemos ni debemos olvidar, es conseguir el desarrollo de una política territorial, más próxima al ciudadano, que busque favorecer la prestación de servicios públicos, en igualdad de condiciones, a nuestra ciudadanía del medio rural.

Otro de los pilares fundamentales del modelo territorial que necesita nuestra Comunidad Autónoma es la **convergencia de la ordenación territorial de los servicios públicos que presta la Junta de Castilla y León** *-actualmente dispersos en demarcaciones sectoriales que se ignoran entre sí, dependiendo de las diferentes Consejerías en las que estructura el Ejecutivo Autonómico-*, **con el objetivo de mejorar su coordinación y dar cohesión en una sola a las respectivas zonificaciones**, además de definir los estándares de accesibilidad a los servicios públicos esenciales en cada comarca o área funcional.

Una cuestión clave como es la Ordenación del Territorio, requiere de una clara **voluntad política**. Sin ella, la propia ordenación se vacía de contenido y deja paso a otras actuaciones políticas y a otros intereses que poco o nada benefician la correcta y funcional organización territorial de nuestra Comunidad.

2.1 Objetivos

El modelo de Ordenación del territorio de Castilla y León, debe de inspirarse en los siguientes Objetivos Generales:

- 1.- **La generación de Empleo y el dinamismo económico** del conjunto de los territorios que conforman Castilla y León debe constituir una prioridad a la hora de acometer el nuevo modelo.
- 2.- **Fortalecer la cohesión social**: mejorando la calidad de la red de prestación de servicios públicos esenciales, especialmente en Sanidad, Educación y Servicios Sociales al conjunto de la ciudadanía de Castilla y León, con independencia de su lugar de residencia.
- 3.- **Favorecer la cohesión territorial**, corrigiendo los desequilibrios territoriales existentes en nuestra Comunidad Autónoma (*recordemos las diferencias en los indicadores económicos del Oeste de Castilla y León, con respecto al centro de la Comunidad*).
- 4.- **Un modelo pensado en el futuro de Castilla y León**, donde prime la visión de Comunidad frente a la perspectiva local y/o provincial.

2.3. Actuaciones en Materia de Ordenación del Territorio

2.3.A.- UNIDADES BÁSICAS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Para UGT Castilla y León las unidades básicas de Ordenación del territorio deben establecerse mediante un sistema de **demarcaciones de carácter permanente y estable**, pudiendo ser de naturaleza interprovincial o subregional, con implantación tanto en el medio urbano como en medio rural, y cuya permanencia en dichas demarcaciones, sea de **carácter obligatorio** para todos los municipios de la Comunidad.

A).- En el medio rural, estas demarcaciones se articularían a través de un *sistema de Economías de Escala* que permita combinar tanto las **Comarcas naturales** con arraigo histórico en Castilla y León, como las **Áreas Funcionales** que se establecerían en función de criterios de desarrollo económico y social para el resto de los territorios que conforman nuestra Comunidad Autónoma.

B).- En el medio urbano, estas demarcaciones se articularían a través de las **Áreas Metropolitanas**, constituyéndolas las 9 capitales de provincial y sus entornos urbanos.

Una vez definida la arquitectura básica de nuestro territorio es imprescindible el establecimiento de demarcaciones con cierta amplitud espacial que facilite la concentración en lugar de la dispersión y la atomización de la que adolece nuestro territorio. En este sentido, y atendiendo a los criterios de eficacia, operatividad y funcionalidad institucional el mapa resultante sobre la distribución de las Comarcas o Áreas funcionales y Áreas metropolitanas en nuestra Comunidad, no debe superar las **65 o 70 unidades básicas**.

Eje 1.- Iniciar un proceso de Comarcalización en Castilla y León

En Castilla y León, desde principios del siglo anterior, se han venido conformado diversos espacios territoriales que coinciden con ámbitos naturales de pertenencia y de arraigo histórico que comúnmente se han llegado incluso a aceptar, por la misma sociedad, como Comarcas. Esta realidad, política, económica y social, que al fin y al cabo ayuda a vertebrar la propia Comunidad, al establecer un espacio de referencia y de influencia para miles de municipios de nuestra Autonomía, debe adquirir un papel esencial en la nueva ordenación del territorio que se pretende acometer en Castilla y León.

Es evidente los problemas acuciantes de dispersión y de atomización que caracterizan a nuestro territorio con 2.248 municipios y la amplia variedad de estructuras supramunicipales con 9 Diputaciones Provinciales, 9 Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León y 239 mancomunidades que duplican competencias y servicios. Por todo ello, consideramos necesario apostar por la concentración y la simplificación de nuestras estructuras político- administrativa y de políticas sectoriales para promover un modelo de ordenación que vertebre el territorio, que concentre recursos y posibilidades de desarrollo, primando la creación de empleo, la actividad económica y las prestación de servicios públicos de calidad frente a los intereses meramente de poder político local y provincianismo.

En este sentido, proponemos acometer **un proceso de comarcalización en Castilla y León** para aquellos espacios territoriales con características geográficas, económicas y sociales e históricas afines. Este proceso daría respuesta a las necesidades reales de los municipios que por sí solos no pueden actuar y dar una respuesta, y que, en ocasiones, tampoco son debidamente atendidas desde las Diputaciones Provinciales.

La constitución de cada Comarca, según recoge el propio Estatuto; debe formalizarse mediante una Ley que habrá de ser refrendada en las Cortes Regionales, cuestión esta última que otorgaría un valor añadido de gran relevancia al proceso de ordenación del territorio de Castilla y León, al depositar en la cámara donde reside la voluntad de la ciudadanía la configuración de un mapa autonómico bajo el indiscutible consenso político de todos los grupos parlamentarios aspecto que reforzaría el nuevo modelo de ordenación del territorio, así como la seña de identidad de la propia Comunidad.

La Comarcalización no persigue sustituir a los actuales municipios, sino que se constituye, a instancia de los propios Ayuntamientos, en el instrumento básico de cooperación intermunicipal, *garantizando la participación de todos sus municipios en sus órganos de gobierno, tanto para la prestación de servicios, como para el seguimiento político de los compromisos* del conjunto de las administraciones con su territorio y su población. Parece evidente, por lo tanto, que los municipios pequeños serían los más beneficiados de desarrollarse los espacios comarcales, ya que contarían con un órgano de actuación política más fuerte y sólido que el del propio municipio.

En definitiva, **la Comarca** tiene vocación histórica de demarcación supramunicipal. Al tiempo que, junto con las Áreas Funcionales, debe convertirse en demarcación territorial básica para la ordenación de los servicios en el medio rural de la Comunidad Autónoma; y, constituirse en un ámbito de dimensión adecuada para integrar la planificación física y medioambiental con la planificación socioeconómica, en un modelo de desarrollo sostenible para el diseño de una correcta planificación territorial en la ejecución o diseño futuro de cualquier materia de competencias desde las distintas administraciones públicas.

Eje 2.- Definición de Áreas Funcionales con carácter permanente

Para aquellos territorios de Castilla y León, en los que no exista el arraigo histórico, la afinidad social y la pertenencia de dichos municipios en las Comarcas naturales, se arbitraría la posibilidad

de establecer un sistema de **Áreas Funcionales** de carácter permanente con el objetivo de completar en su totalidad un mapa autonómico con demarcaciones bien de carácter subregional o intraprovincial.

Los criterios para conformar dichas Áreas Funcionales en cuanto a su distribución espacial en el territorio, se asentarían sobre los objetivos de fortalecer e impulsar el desarrollo económico y social, garantizando oportunidades de empleo y una mejor prestación en los servicios públicos esenciales. Otro objetivo que se perseguiría con estas demarcaciones sería hacer frente con mayor eficacia a los problemas de despoblación o los desequilibrios territoriales, si los hubiere.

Para el diseño geográfico de dichas Áreas en función de los criterios señalados con anterioridad, se tomaría como referencia para cada una de ellas, aquellos municipios con capacidad tractora suficiente para dinamizar la actividad económica y prestar una mejor atención en los servicios públicos, así como aquellos corredores estratégicos que actualmente desempeñan un papel determinante para la Comunidad.

Otro de los aspectos positivos de la implantación de este sistema de Áreas Funcionales es que no precisaría de la elaboración de una normativa específica. La Ley 3/2008, de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León contempla precisamente esta posibilidad.

Eje 3.- Áreas Metropolitanas

Junto a las Áreas funcionales y las Comarcas, en Castilla y León hay otro ámbito de ordenación necesario que se conforma a partir *de los grandes núcleos urbanos de la Comunidad y su espacio periurbano* entorno a las nueve capitales de provincia que bajo la denominación de **Áreas Metropolitanas** completarían las unidades territoriales básicas que propone nuestra Organización.

El nuevo modelo de ordenación del territorio debe tener muy presente que más de la mitad de la población en Castilla y León, reside precisamente en las 9 capitales provinciales y en sus entornos periurbanos y que por lo tanto, constituyen centros de desarrollo económico y social de primera magnitud para nuestra Comunidad Autónoma.

La constitución de las Áreas Metropolitanas, al igual que las Comarcas y las Áreas Funcionales tiene rango legal, conviene recordar que el artículo 49 del vigente Estatuto de Autonomía de Castilla y León, señala textualmente que *“la creación en cada caso de áreas metropolitanas se efectuará mediante ley específica de las Cortes de Castilla y León”*.

Es por lo tanto, una posibilidad contemplada en nuestro texto estatutario, que facilitaría la conversión en Áreas Metropolitanas, de los entornos urbanos de las nueve capitales de provincia existentes, dado su peso poblacional y su potencial de desarrollo en Castilla y León.

Ante esta necesidad, y *obviando algunas iniciativas que se están promoviendo desde algunas capitales e provincia de nuestra Comunidad*, que más que elementos de Ordenación Territorial, se configuran como Asociaciones de Municipios coordinadores de servicios mancomunados; desde la Unión General de Trabajadores de Castilla y León defendemos la creación de áreas metropolitanas formadas por las capitales de provincia de la comunidad y los núcleos de población próximos a partir de la redacción de unas correctas Directrices de Ordenación del Territorio.

De esta manera, las capitales de provincia y los núcleos urbanos de su entorno más directo con los que, fruto de la vecindad, comparten inquietudes y necesidades de organización funciona, podrían trabajar de forma conjunta y coordinada en materia de políticas de vivienda, de transporte, de seguridad, de medio ambiente, de infraestructuras y en políticas sociales.

3.B.- DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Eje 4.- El desarrollo como factor clave para estructurar Castilla y León.

Un modelo de Ordenación del Territorio que garantice un correcto desarrollo económico y social de nuestra Comunidad, debe tener en cuenta los recursos endógenos de cada zona, y aprovechar la nueva geometría del territorio de Castilla y León para potenciar sus corredores naturales, sus vías de comunicación y transporte, su patrimonio turístico y cultural, sus potencialidades industriales, y sus singularidades territoriales.

La nuestra es, por su extensión, una Comunidad que nos ofrece un territorio variado y plural, dotado a su vez de un relevante patrimonio cultural y natural. Aspectos estos que han de ser tomados en consideración, potenciados y respetados en la aplicación de políticas de diseño territorial.

En Castilla y León siempre hemos defendido que cualquier Ordenación Territorial que apliquemos, ha de ir orientada, inexorablemente, a garantizar servicios públicos (educación, sanidad, servicios sociales y protección ciudadana), bienes básicos (empleo y vivienda), e infraestructuras eficientes que permitan desplegar iniciativas competitivas.

En base a lo expuesto, a la hora de plantear un modelo sólido, social, sostenible y solidario de Ordenación Territorial para Castilla y León, hay que fortalecer los sistemas públicos de infraestructuras que afectan a la calidad de vida (industria, vivienda, energía, ciclo del agua y comunicaciones); los sistemas territoriales que soportan los servicios a la ciudadanía (educación, servicios sociales, sanidad y protección ciudadana); y las estructuras territoriales que facilitan el desarrollo de redes de interacción social (comercio, industria, servicios, ocio, cultura y turismo).

Y es en ese modelo sólido, social, sostenible y solidario, en el que encaja el diseño de Ordenación del Territorio propuesto por la Unión General de Trabajadores de Castilla y León; un diseño que con la premisa del desarrollo económico de cada territorio, plantea una organización comarcal, en torno a Comarcas, Áreas Funcionales y/o Áreas Metropolitanas, partiendo de una Red de Centros Municipales de referencia y de la unificación de los distintos mapas sectoriales, siempre garantizando la Cohesión del Territorio, la igualdad de oportunidades y el asentamiento poblacional.

Eje 5.- Red de Centros Municipales de Referencia.

Necesitamos municipios más fuertes, con mayores posibilidades de crecimiento en lo que respecta al tamaño, a la población y la generación de empleo. El modelo de Ordenación del Territorio debe incorporar como factor estratégico, especialmente en el mundo rural, fortalecer precisamente a aquellos municipios que en estos momentos se encuentran en mejores condiciones para alcanzar estos objetivos. Por todo ello, si las Comarcas o las Áreas Funcionales constituyen el armazón en el modelo territorial que propone UGT para nuestra Comunidad Autónoma, el esqueleto correspondería, sin lugar a dudas, a aquellos municipios con capacidad tractora suficiente para ejercer en su espacio de influencia un papel tanto de dinamización económica como de prestación de servicios públicos de calidad que fortalezca la cohesión en Castilla y León.

En las Áreas metropolitanas, es evidente que los municipios de referencia corresponderían a las capitales de Provincia. Sin embargo, en el mundo rural que se caracteriza precisamente por la dispersión, la baja densidad de población y un amplio volumen de municipios, sería imprescindible definir con precisión una **Red de Centros Municipales** que ejerzan, bien en las Comarcas o en las Áreas funcionales, un protagonismo dinamizador y una referencia permanente en su entorno correspondiente.

La capacidad para la prestación de unos servicios públicos esenciales de calidad, junto con la combinación de indicadores relacionados con la actividad industrial, comercial y de otros sectores económicos, así como el peso de la población constituyen, entre otros, los criterios objetivos que permita ir definiendo con garantías dicha red de municipios tractores. En este sentido, aquellos municipios ubicados en el mundo rural con número de habitantes superior a los 5.000 habitantes, con una actividad económica considerable y una prestación de servicios públicos tales como la sanidad, la educación y los servicios sociales conformarían el tronco de la Red o dicho de otro modo el grupo de municipios de primer nivel, que sería el encargado de vertebrar el mapa de Comarcas y Áreas funcionales de Castilla y León.

La extensión de nuestro territorio y la necesaria vertebración del mismo, haría necesaria establecer un segundo nivel de municipios que complementará con sus ramificaciones una actividad de dinamización económica y de prestación de servicios suficiente para impulsar el desarrollo de las Comarcas o Áreas Funcionales. La acotación de este segundo escalafón de municipios correspondería a aquellos que presentaran una actividad económica dinámica y una prestación básica de servicios públicos y cuyo número de habitantes se situará entre los 5000 y los 1000 habitantes.

Con esta clasificación, se obtendría cerca de un **centenar** de municipios que en Castilla y León conformarían la Red de Centros Municipales con capacidad tractora suficiente para promover tanto la cohesión social como el desarrollo económico, de sus respectivas Comarcas o Áreas Funcionales, constituyéndose a su vez, como referencia para el resto de municipios de su entorno en lo que respecta a la prestación de servicios y el desarrollo de competencias.

En lo que respecta a la distribución de dicha Red de Centros Municipales de Referencia y atendiendo en todo momento a criterios de eficacia y operatividad en la gestión de nuestro territorio. Cada municipio de primer nivel conformaría su propia Comarca o Área funcional, siendo perfectamente compatible la cohabitación con uno o varios municipios de segundo nivel en su demarcación. Así mismo, los municipios de segundo nivel podrían adquirir la condición de principal municipio de referencia en una Comarca o Área funcional.

Eje 6.- Unificar los distintos Mapas Sectoriales a la nueva realidad territorial.

No podemos pasar por alto que la Junta de Castilla y León interviene directamente en el conjunto del territorio de nuestra Comunidad a través del desarrollo de políticas públicas que son de su competencia. Tal es el caso, de los servicios públicos básicos esenciales como son la Educación, la Sanidad y los Servicios Sociales que tienen el objetivo de garantizar derechos básicos y la cohesión social o de políticas sectoriales relacionadas con el Empleo, las Infraestructuras, la agricultura, el desarrollo rural, el Medio Ambiente,... etc.

Ya se han mencionado con anterioridad en este documento, los distintos mapas de servicios públicos y de políticas sectoriales que cada Consejería de la Junta de Castilla y León, atendiendo a criterios subjetivos, ha ido perfilando en las últimas décadas sin coordinación, ni conexión alguna como consecuencia de la ausencia total de un mapa único de unidades básicas o de demarcaciones para el conjunto de nuestra Comunidad Autónoma.

Desde UGT Castilla y León consideramos imprescindible acometer conjuntamente la ordenación de las estructuras político-administrativas con la ordenación de los servicios públicos y las políticas que son competencia de la Junta de Castilla y León. Es necesaria, por lo tanto, promover una convergencia del conjunto de actuaciones y de estructuras que inciden directamente sobre el territorio y que condicionan la calidad de vida y el bienestar del conjunto de la ciudadanía.

Para ello, tienen que darse pasos decisivos empezando por la propia Junta de Castilla y León que debe ordenar el conjunto de servicios y de políticas públicas para su adecuación en un único

mapa que tome como referencia las Comarcas o Áreas Funcionales que se determinen en su caso. Esta sincronización del territorio con políticas y servicios públicos contribuiría no sólo a mejorar su eficacia y su coordinación, sino también a fortalecer la cohesión social, garantizando unos estándares de calidad y de accesibilidad a los servicios públicos esenciales en cada comarca o área funcional.

Eje 7.- Cohesión del Territorio y Población

Es una realidad incontestable que los principales perjudicados de las diferencias existentes entre territorios en lo que respecta al nivel de renta y la pérdida acuciante de población son, sin lugar a dudas, los propios trabajadores y la inmensa mayoría de la ciudadanía que ven gravemente alterada sus oportunidades de empleo y de desarrollo, así como su calidad de vida y bienestar.

Es fundamental, por lo tanto, promover una ordenación del territorio que incorpore a su vez como elemento esencial una perspectiva económica y social con el objeto de ampliar la cohesión social y territorial en el conjunto de Castilla y León. De nada sirve “ordenar el territorio”, si no se corrigen los desequilibrios territoriales y la despoblación existente en nuestra Comunidad Autónoma.

Por este motivo, el modelo de territorio de Castilla y León debe ir acompañado inexorablemente de un marco de actuaciones de carácter adicional y extraordinario con el propósito de recuperar unos niveles adecuados de población, renta, empleo, dinamización de la actividad productiva, infraestructuras, así como de un reforzamiento en la prestación de unos servicios públicos básicos de calidad, precisamente en aquellos territorios que reflejen un desarrollo y menor cohesión social.

Para la consecución de estos objetivos, sería necesario impulsar una serie de instrumentos y de actuaciones de carácter normativo que promuevan de forma eficaz una convergencia territorial y social en el conjunto de la Comunidad, en los siguientes términos:

1.- Fortalecer y redimensionar el **Plan de Convergencia Interior** que aparece recogido en nuestro Estatuto de Autonomía, como cauce adicional de desarrollo de políticas económicas y sociales a la gestión ordinaria de las competencias propias de la Comunidad Autónoma.

En función de un conjunto de variables económicas, sociales y demográficas se delimitarían ámbitos o zonas de actuación que corresponderían a las Comarcas o Áreas Funcionales que presenten deficiencias estructurales en cuanto al empleo, desarrollo, así como problemas serios de despoblación.

Para intervenir en cada una de las zonas de actuación, el Plan de Convergencia Interior habilitaría un Programa de Operativo de Desarrollo Económico y otro de Cohesión Social cada uno de los cuales, con sus correspondientes ejes de actuación en materia de Empleo, Lucha contra la despoblación, Servicios Públicos, Fortalecimiento tejido productivo, Infraestructuras,...etc.

Dicho Plan que contemplaría un periodo de vigencia mínimo de 10 años de recoger, debería de contar con una dotación económica suficiente para abordar con solvencia los problemas estructurales.

2.- El Estatuto de Autonomía recoge una serie de principios rectores que deberían de adquirir mayor fuerza legal con el propósito de definir con mayor claridad meridiana las obligaciones de las Administraciones y los derechos de los ciudadanos en lo que respecta a las oportunidades para desarrollar un proyecto de vida personal y profesional en el conjunto del territorio que conforma Castilla y León.

En este sentido, consideramos imprescindible el desarrollo de una **Ley sobre el Derecho de los Ciudadanos a Vivir y a Trabajar en Castilla y León**, de tal manera que otorgue a los ciudadanos nuevos derechos y garantías suficientes para favorecer su permanencia voluntaria en nuestra Comunidad Autónoma.

3.C.- ESTRUCTURA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA

Eje 8.- Órganos de Gobierno de las Comarcas y de las Áreas Funcionales.

El paso siguiente a la definición del mapa de Castilla y León, en Comarcas, Áreas Funcionales y Áreas Metropolitanas correspondería a la necesidad de afrontar una profunda reforma en la dirección de sustituir dos estructuras con implantación territorial, como son las Diputaciones y las Mancomunidades, con sus oportunos órganos de Gobierno de las 9 Diputaciones y de 239 mancomunidades existentes en la actualidad, por una estructura única para toda Castilla y León que no superaría la cifra de las 65-70 unidades territoriales básicas (*entre Comarcas y Áreas Funcionales*).

Un cambio de un 'Dos por Uno' desde el plano político-administrativo que, a nuestro juicio, supondría una clara apuesta por la proximidad territorial de la Ordenación Territorial, centrada en la prestación equilibrada de servicios bajo la única premisa de criterios de cercanía, eficacia y eficiencia.

La articulación de una *estructura de Gobierno comarcal*, debería resultar del trasladado previo de competencias en manos de las actuales Diputaciones y de las Mancomunidades. Asimismo, el patrimonio generado por las Mancomunidades pasaría a depender y gestionarse desde cada Comarca o Área funcional.

Del mismo modo, habría que resolver *el proceso de elección de dichos gobiernos*, por elección directa, en paralelo al proceso de Elecciones Municipales, de manera que los ciudadanos elijan directamente a sus representantes Comarcales.

En el modelo de Ordenación del Territorio que proponemos, tanto las Comarcas como las Áreas funcionales tendrían idénticos Órganos de Gobierno que, en una primera aproximación, podrían concretarse de la siguiente manera: En primer lugar, el 'Pleno o Consejo Comarcal', actuaría como órgano de representación de los Ayuntamientos que componen la Comarca o Área Funcional, estando compuesto por un número de miembros a determinar, garantizando la presencia de los diferentes municipios, y ponderando dicha representatividad en base a criterios poblacionales.

Una vez constituidos todos los Ayuntamientos de los municipios que integran la Comarca, la Junta Electoral Provincial establecerá un sistema de asignación de representantes ante el 'Pleno o Consejo Comarcal', teniendo para ello en cuenta aquellas formaciones políticas que hayan obtenido algún concejal dentro de cada municipio, y estableciendo un reparto de 'Consejeros Comarcales' en base al número de votos obtenidos y de acuerdo a la vigente Ley Orgánica, Reguladora del Régimen Electoral General.

Finalmente, señalar que cada Consejo de Comarca o Área Funcional Comarcal, tendrá un Presidente/a, que ostentará la representación político-administrativa de su Comarca o Área Funcional, durante el tiempo de su mandato; y que dispondrá de una estructura técnica para la gestión técnica y de la administración comarcal.

Eje 9.- El Papel de las Diputaciones y de las Mancomunidades.

La Constitución Española no definió claramente el papel de las diputaciones. Si bien, una de sus funciones fundamentales es colaborar en la gestión de la actividad municipal de los municipios de menos de 20.000 habitantes. En la práctica, tienen encomendada la función de garantizar la prestación integral de las competencias de los municipios de su provincia. Así como la labor de asesoramiento técnico y jurídico al servicio de los municipios que la componen; y, en la medida de lo posible, la prestación de ayuda económica para su desarrollo como entidades locales.

Por decirlo gráficamente, las actuales Diputaciones actúan como una *‘administración comodín’*, que pretenden auxiliar de la mejor manera posible a cuantos ayuntamientos la componen (*en principio al margen del color político de cada Gobierno Local*), al tiempo que buscan dar solución a los problemas que puedan surgir en las localidades de la provincia.

Hay que tener en cuenta que las Diputaciones no son el Ayuntamiento de los Ayuntamientos, ya que no mantiene con estos ninguna relación jerárquica. Es más, las Diputaciones no tienen competencias propias, sino que *las que desempeñan son funcionales respecto de los Ayuntamientos, teniendo por objeto garantizar la prestación de los servicios públicos de calidad en todos y cada uno de los municipios de su demarcación territorial, con independencia del tamaño y población de los mismos*. Lo que ha ocurrido es que muchos ayuntamientos han venido asumiendo lo que se ha denominado competencias impropias: *servicios que son competencia de las comunidades autónomas los prestan los ayuntamientos, sin que los gobiernos autonómicos dote a las haciendas locales de los recursos necesarios para cubrir el coste de dichos servicios*.

De ahí, que en nuestra propuesta, resulte imprescindible la constitución de las Comarcas y de las Áreas Funcionales, a las que les correspondería la cooperación con los ayuntamientos para desarrollar con ellos políticas conjuntas. Y es que, frente a la atomización municipal solo cabe la supramunicipalidad; una realidad que no debe ser en torno a las actuales Diputaciones, sino que debería centrarse en la Comarca dada su, ya mencionada, vocación de demarcación supramunicipal inferior al ámbito provincial.

Y en este contexto, y no en otro, es donde hemos de situar la necesaria reorganización de los gobiernos locales de Castilla y León, y la imprescindible sustitución de las actuales Diputaciones Provinciales. Ante lo cual, entendemos que, no podemos mantener, en pleno siglo XXI, *estructuras decimonónicas* que han perdido su sentido y utilidad, y que la nueva configuración de la administración local de carácter supramunicipal debe tener presente la existencia de una administración autonómica con servicios de carácter provincial, capaz de garantizar los servicios de recaudación tributaria, y de asesoramiento técnico a los consistorios; en paralelo al reforzamiento, tanto político como técnico, de los ayuntamientos desde una perspectiva comarcal.

Por su parte, las Mancomunidades, surgidas por la *agrupación voluntaria de municipios para la gestión en común de determinados servicios de competencia municipal*, en lugar de institucionalizarse como plantea la propuesta de la Junta de Castilla y León, mediante su conversión en Distritos de Interés Comunitario, solución que mantendría activas cerca de 200 estructuras administrativas de escaso calado y funcionalidad; deben apostar por su disolución e inclusión en la estructura comarcal propuesta.