

**D 10/02**

**Dictamen sobre el Plan Especial de  
Actuación en las Áreas Periféricas de  
Castilla y León, 2002-2006**

*Fecha de aprobación:*  
**Pleno 30 /07/02**



**Dictamen**  
**sobre el Plan Especial de Actuación**  
**en las Áreas Periféricas de Castilla y León, 2002-2006**

El Plan arriba reseñado, fue presentado al Pleno del Consejo Económico y Social de Castilla y León por la Consejera de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León el 10 de julio de 2002, teniendo entrada ese mismo día solicitud de Informe.

La Comisión de Desarrollo Regional elaboró el presente Informe en su sesión de 16 de julio, aprobándose el mismo en sesión plenaria de 30 de julio de 2002.

**Antecedentes**

- El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en su artículo 158 establece que a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social y que la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales.

En este ámbito europeo, al objeto de favorecer el equilibrio territorial en el conjunto de la Unión, se han establecido sistemas de ayudas a la inversión para aquellas regiones y zonas menos desarrolladas. El Reglamento 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio, que establece disposiciones sobre los fondos estructurales, en su artículo 1 establece como objetivo prioritario la promoción del desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, que denomina objetivo 1 y dentro de las cuales se encuentra Castilla y León. Estas regiones son beneficiarias del 69,7% de los fondos estructurales.

El Fondo de Cohesión, como complemento de los fondos estructurales, previsto para los Estados miembros cuyo PIB por habitante sea inferior al 90% de la media comunitaria.

- La Constitución Española en su artículo 158.2 dispone que, con el fin de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad entre los distintos territorios, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades

Autónomas. Dicho Fondo, denominado Fondo de Compensación Interterritorial, se creó por Ley 7/1984, de 31 de marzo, y se modificó por la Ley 22/2001, de 27 de diciembre.

El principio de solidaridad tiene una doble interpretación: solidaridad en cuanto a la corrección de las diferencias territoriales de renta y riqueza, y solidaridad como garantía de un nivel mínimo de prestación de servicios públicos esenciales. Por lo que respecta a la primera interpretación, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) es el instrumento principal al servicio del principio de solidaridad en los sistemas de financiación de las comunidades autónomas, al que se suman los recursos procedentes de los Fondos Estructurales europeos.

- En la Comunidad de Castilla y León, y en cumplimiento de lo previsto en su Estatuto de Autonomía se constituyó un Fondo de Compensación Regional, por Ley 7/1991, de 30 de abril, con objeto de asegurar el equilibrio económico dentro del territorio de la Comunidad y la realización interna del principio de solidaridad.

El concepto de territorio menos desarrollado se asocia en esta Ley a aquellas áreas especialmente homogéneas y geográficamente continuas que, comprendiendo los términos de varios municipios de la región, pertenecientes a una o varias provincias, presenten carencias de servicios públicos, de dotación de infraestructuras productivas, problemas estructurales o menores niveles de renta y riqueza en relación con los promedios regionales.

- El Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León, 2002-2006, establece entre sus objetivos el de mejorar las condiciones económicas y sociales de las áreas fronterizas y periféricas de la región.

- La Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, en su artículo 15 dispone que la Junta de Castilla y León elaborará durante el primer semestre del año 2002 un Plan Especial de Actuación en las Áreas Periféricas de la Comunidad, que será aprobado por la misma y tendrá vigencia durante el período 2002-2006.

### **Otros antecedentes**

El punto de partida de este Plan está en los estudios realizados por las cuatro Universidades públicas de Castilla y León, por encargo de la Administración Regional que pusieron de manifiesto la existencia de ciertas deficiencias estructurales, tanto económicas como sociales, en las áreas periféricas estudiadas. A partir de esos estudios, la Junta de Castilla y León ha elaborado el Plan Especial de Actuación en las Áreas Periféricas de Castilla y León, 2002-2006, en el que se presentan las principales debilidades y fortalezas de las diferentes áreas y se proponen una serie de actuaciones.

## Observaciones Generales

**Primera.-** En Castilla y León las zonas eminentemente rurales, que en su mayoría coinciden con áreas montañosas asentadas en los límites geográficos de la Comunidad, presentan un cierto grado de aislamiento y una serie de deficiencias o limitaciones en la prestación de servicios básicos y en la dotación de infraestructuras. Por otra parte, su población presenta mayores tasas de envejecimiento y dispersión que en el conjunto de la Comunidad.

Ante esta situación, la Junta de Castilla y León se ha fijado como una prioridad principal la política de cohesión, que busca reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diferentes zonas de la Comunidad. En esta línea ha elaborado el Plan de Actuación en las Áreas Periféricas de Castilla y León.

**Segunda.-** El Plan Especial de Actuación en las Áreas Periféricas de Castilla y León se plantea con el objetivo de impulsar el desarrollo de esas zonas de la Comunidad mediante el aprovechamiento de sus recursos naturales y contrarrestar sus actuales carencias de infraestructuras y servicios básicos.

Va dirigido a seis zonas específicas que cuentan con 905 municipios y 613.285 habitantes, distribuidos en una superficie total de 47.140 kilómetros cuadrados. Las inversiones mínimas previstas suman 1.200 millones de euros, que pueden incrementarse hasta los 2.000 si el esfuerzo público se complementa con el compromiso de empresas privadas y particulares.

**Tercera.-** El Plan consta de doce Capítulos y un Anexo Financiero.

En los seis primeros capítulos se analiza la situación actual de las áreas periféricas, incluyéndose una delimitación previa de éstas, una descripción del contenido de los programas a desarrollar, por ejes y medidas de actuación, la vigencia del Plan, los criterios de distribución de las inversiones a realizar y su dotación económica, así como los criterios aplicables al desarrollo del Plan en su conjunto.

Los seis capítulos siguientes se destinan a los programas de desarrollo del Plan en cada una de las seis áreas periféricas en las que se proponen actuaciones y que son:

- Área Periférica del Bierzo, incluye el área funcional del Bierzo y el resto de los municipios de la comarca natural de La Cabrera.
- Área Periférica de la Montaña Cantábrica, incluye las áreas funcionales de Villablino (Montaña Occidental), Cistierna (Montaña Oriental) y Guardo-Aguilar (Montaña Palentina).

- Área Periférica del Ebro, incluye las áreas funcionales de Villarcayo-Medina del Pomar (Merindades), Miranda de Ebro y Briviesca.
- Área Periférica del Este y Periferia Soriana, incluye el área funcional de Salas de los Infantes, toda la provincia de Soria, excluida la capital y las áreas funcionales de Cantalejo y Riaza (Zona Nororiental de Segovia) y siete municipios del área funcional de Segovia.
- Área Periférica del Macizo Sur, incluye las áreas funcionales de Béjar-Guijuelo, El Barco de Ávila, Arenas de San Pedro, El Tiemblo (Tiétar y Alto Gredos) y dos municipios del área funcional de Segovia.
- Área Periférica de La Frontera, incluye las áreas funcionales de Ciudad Rodrigo, Vitigudino (Zona Fronteriza de Salamanca), Bermillo de Sayago, Alcañices (Aliste-Sayago) y Puebla de Sanabria (Sanabria-Carballeda).

En el anexo financiero se detallan por áreas y períodos las inversiones a realizar durante la vigencia del Plan.

El Plan establece un presupuesto mínimo de 1.200 millones de euros, con cargo íntegramente a los Presupuestos Generales de la Comunidad de los cuales, aproximadamente el 85% corresponde a inversión directa de los diferentes departamentos de la Junta de Castilla y León, y el 15% restante se destina a potenciar la inversión privada. Se ha estimado que la inversión total generada por el Plan al final de su período de vigencia puede llegar a los 2.000 millones de euros.

**Cuarta.-** El programa contempla inversiones en siete ejes y propone doce medidas dentro del programa único de actuación en cada una de las áreas periféricas. Además determina el órgano gestor para cada uno de los ejes, según la estructura siguiente:

- Eje 1. Agricultura y desarrollo rural
  - Medida 1.1. Infraestructuras agrarias y de desarrollo rural
    - Órgano gestor. Consejería de Agricultura y Ganadería
- Eje 2. Vivienda e infraestructuras viarias
  - Medida 2.1. Vivienda y patrimonio arquitectónico
  - Medida 2.2. Infraestructuras viarias y de transportes
    - Órgano gestor. Consejería de Fomento
- Eje 3. Nuevas tecnologías

- Medida 3.1. Mejora de cobertura de las telecomunicaciones
      - Órgano gestor. Consejería de Fomento
- Eje 4. Medio ambiente
  - Medida 4.1. Abastecimientos y saneamientos
  - Medida 4.2. Mejora del medio natural
    - Órgano gestor. Consejería de Medio Ambiente
- Eje 5. Sanidad y Bienestar Social
  - Medida 5.1. Infraestructuras y equipamientos sanitarios
  - Medida 5.2. Infraestructuras y equipamientos sociales
    - Órgano gestor. Consejería de Sanidad y Bienestar Social
- Eje 6. Educación y patrimonio histórico cultural
  - Medida 6.1. Infraestructuras y equipamientos educativos y deportivos
  - Medida 6.2. Patrimonio histórico y cultural
    - Órgano gestor. Consejería de Educación y Cultura
- Eje 7. Desarrollo empresarial
  - Medida 7.1. Apoyo a la creación de empresas y a la mejora de la competitividad
  - Medida 7.2. Mejora de la calidad y la oferta turística
    - Órgano gestor. Consejería de Industria, Comercio y Turismo

**Quinta.-** Los recursos previsto ascienden, como ya se ha mencionado a 1.200 millones de euros que se distribuyen entre las seis áreas periféricas de la siguiente forma:

- Área del Bierzo, el 14,951%
- Montaña Cantábrica, el 13,828%
- Ebro, el 13,276%
- Este y Periferia Soriana, el 21,791%

- Macizo Sur, el 17,809%, y
- Frontera, el 18,345%.

## **Observaciones Particulares**

**Primera.-** El Capítulo 2 se titula Análisis de los Factores de Desarrollo en Castilla y León, llegando a la conclusión de que las zonas del territorio castellano y leonés con menor desarrollo económico se caracterizan por ocupar un parte importante del territorio; encontrarse en zonas limítrofes; por la importancia de la actividad agraria; menores índices de desarrollo; mayores dificultades de acceso y menores oportunidades de crecimiento. Todo ello frente a las capitales de provincia que son, en general, zonas más desarrolladas y concentran los principales equipamientos y servicios.

Junto a estas debilidades, las zonas periféricas presentan como potencialidades a aprovechar un relevante potencial turístico; una aceptable cualificación de la mano de obra; baja conflictividad laboral; elevada tasa de ahorro; abundante oferta de suelo empresarial; una posición geográfica que facilita intercambios con regiones limítrofes; importantes recursos naturales; una industria agroalimentaria fuerte; grupos locales activos comprometidos con el desarrollo de esas áreas; y participación de los entes locales en las iniciativas de desarrollo.

**Segunda.-** El Capítulo 3 describe el proceso que se ha seguido para delimitar las áreas periféricas, explicando que la Junta de Castilla y León ha optado por combinar los criterios territorial y económico. De este modo, se han considerado áreas periféricas todas las áreas que constituyen el límite regional. En el caso de Soria, siendo bien conocida su situación de perifericidad, se ha optado por incluir no sólo las áreas funcionales limítrofes, sino toda la provincia excluida la capital.

La superficie total ocupada por estas áreas funcionales asciende a 47.140 km<sup>2</sup>, la mitad de la superficie regional, una población de 613.285 habitantes que supone el 24,73% del total regional, con una densidad de 13,01 habitantes/km<sup>2</sup>, menos de la mitad de la media regional, y 905 municipios que representan el 40,26% del total de la región.

En opinión de este Consejo la descripción se corresponde con la situación real de esas áreas y es preciso actuar de forma especial sobre ellas tratando de evitar el avance de su proceso de aislamiento. En este sentido, la delimitación territorial no ha de ser rígida, por lo que se debería prever la posibilidad de modificación de la superficie adoptada en el Plan en función de las características de los municipios, tanto los incluidos en este Plan como los adyacentes.

**Tercera.-** El Capítulo 4 se dedica a describir el contenido de los programas, ejes y medidas de actuación contenidos en el Plan. Se ha elaborado un programa de desarrollo para cada una de las áreas, programa que, aunque tiene una estructura común, permite la adaptación a las peculiaridades de las áreas mediante la modulación de la intensidad en las diferentes acciones que incluye.

Esta flexibilidad entiende el CES que resulta especialmente importante, ya que, aunque las áreas periféricas de nuestra Comunidad presenten caracteres comunes, no parten de una misma situación inicial y las inversiones no deben distribuirse de manera idéntica en todas ellas.

Por otra parte parece adecuado que se asignen los diferentes ejes a unidades administrativas concretas a las que se atribuyen funciones de órgano gestor. El criterio que se ha seguido ha sido el de la titularidad de las competencias y así, las Consejerías implicadas en estas tareas son Agricultura y Ganadería para la gestión del eje de Agricultura y desarrollo rural; Fomento para el eje de Vivienda e infraestructuras viarias y para el eje de Nuevas tecnologías; Medio Ambiente y Sanidad y Bienestar social para gestionar los dos ejes con la misma denominación que las Consejerías; Educación y Cultura para el eje de Educación y patrimonio histórico cultural; e Industria, Comercio y Turismo para el eje de Desarrollo Empresarial.

El Consejo manifiesta su especial interés por el eje de Nuevas Tecnologías teniendo en cuenta que la situación actual de las mismas en nuestra Comunidad debe ser mejorada, especialmente en las zonas de difícil acceso . Resulta difícil imaginar una estrategia de desarrollo económico y social que no incluya entre sus componentes principales el fomento de estas tecnologías.

En este sentido el Consejo, en su Informe sobre la situación económica y social de Castilla y León en 2001, recomienda a la Junta de Castilla y León "...que mantenga y potencie las ayudas a la implantación o extensión de la cobertura de servicios avanzados de telecomunicaciones de interés regional y las dirigidas a favorecer el uso de Internet en las zonas rurales". En ese mismo Informe el Consejo considera necesario "...que el Gobierno de la nación trasponga la Directiva 2002/22/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, con el objeto, entre otros, de permitir a los usuarios, además del acceso al servicio telefónico y demás servicios asociados, la transmisión de datos a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a Internet".

Otro eje especialmente interesante en opinión del CES es el de Desarrollo Empresarial por lo que supone de dinamización del territorio y por su contribución a fijar la población mediante la creación de empleo en la zona.

Con respecto al Eje 2, Medida 2.2 Infraestructuras viarias y transportes, el Consejo estima necesario un mayor esfuerzo de control y seguimiento que rentabilice adecuadamente la inversión que supone la creación y mantenimiento de la infraestructura viaria, especialmente las de segundo nivel, al tiempo que debe mejorarse la coordinación con los entes locales de forma que se pueda hacer una planificación conjunta.

**Cuarta.-** En el Capítulo 5 se establecen la vigencia del Plan, los criterios de distribución y la dotación económica.

Con respecto a la vigencia el CES valora positivamente la elección del período 2002-2006 al hacerlo coincidir con el final del período de programación europeo (2000-2006).

En lo que se refiere al reparto de los recursos se han tenido en cuenta dos criterios, el funcional y el territorial y se han aplicado los mismos parámetros que se utilizan para la asignación de otros fondos con finalidad equivalente, como son el FCI y el FCR, esto es, la población (el 30% de los recursos), la superficie (30%) y el nivel de renta (30%). El Plan incorpora un cuarto parámetro que trata de responder a las especiales características de dispersión de nuestra Comunidad, el número de municipios, por la influencia que tiene en el coste de la prestación de servicios y en las dotaciones de las infraestructuras que los soportan, de forma que un 10% de los recursos se asignarán de forma directamente proporcional al número de municipios.

En lo que se refiere a la dotación económica, el Plan destina un montante de 1.200 millones de euros con el fin de acometer y potenciar inversiones que promuevan el desarrollo socioeconómico de estas zonas. De esta cantidad, aproximadamente el 85% corresponderá a inversiones directas y el 15% se aplicará a incentivar las inversiones. Por ello se entiende que el volumen total de inversiones que se realizarán como consecuencia de este Plan será sensiblemente superior, ya que los incentivos a la inversión obligan generalmente al beneficiario a realizar inversiones por una cuantía superior a la subvención recibida.

El cuadro 1 refleja cómo se van a distribuir los recursos entre las seis áreas seleccionadas una vez aplicados los parámetros elegidos.

**Cuadro 1.- Reparto de los recursos del Plan Especial de Actuación en las Áreas Periféricas (euros)**

Área	Importe	Participación en %
Bierzo	179.406.268	14,951
Montaña Cantábrica	165.935.270	13,828
Ebro	159.314.026	13,276
Este y Periferia Soriana	261.497.305	21,791
Macizo Sur	213.702.111	17,809
Frontera	220.145.020	18,345
Total	1.200.000.000	100,000

Se hace también una distribución temporal de los recursos en los seis años de vigencia del Plan, de forma que el importe total va creciendo cada año en 10 millones de euros a lo largo de todo el período, desde los 220 millones de euros correspondientes a 2002 hasta los 260 millones de euros

para 2006. Este Consejo Económico y Social considera que debería realizarse un mayor esfuerzo económico en estas zonas y por ello solicita que se eleven los presupuestos previstos en el Plan.

El CES echa en falta para poder hacer una valoración económica del Plan un estudio económico previo de las inversiones que se han venido realizando en estas áreas durante los últimos años.

**Quinta.-** En el Capítulo 6 se determinan los criterios de aplicación del Plan. Según estos la dotación financiera se debe enmarcar de acuerdo a las siguientes premisas:

- Tiene un carácter de dotación mínima en el ámbito territorial y temporal contemplado.
- Pretende garantizar una inversión mínima territorializada.
- Parte de las actuaciones se corresponden con incentivos y transferencias al sector privado, sometidas por tanto, no sólo a la acción de los poderes públicos, sino a la respuesta de la iniciativa privada.
- La inversión total en la zona para el período considerado, podría estimarse en 2.000 millones de euros.
- La Junta de Castilla y León garantizará la inclusión de las inversiones contenidas en el Plan en los correspondientes proyectos de Presupuestos Generales de la Comunidad para los ejercicios 2003 a 2006 y arbitrará las medidas necesarias para corregir las desviaciones que eventualmente pudieran producirse, teniendo en cuenta que la vinculación de las inversiones proyectadas se refiere a la totalidad del período de programación para cada una de las áreas.

El Consejo entiende que el contenido de este Capítulo no se concreta suficientemente, especialmente en lo que se refiere al seguimiento de la ejecución de los programas contenidos en el Plan y a las funciones de coordinación entre las diferentes Consejerías implicadas.

**Sexta.-** Los Capítulos 7 al 12 se dedican a describir cada una de las seis zonas de actuación, se presenta un breve análisis socioeconómico, se presentan las principales debilidades y potencialidades y se hacen propuestas de actuación.

En el anexo financiero se detallan por áreas, medidas y períodos las inversiones a realizar durante la vigencia del Plan.

## Conclusiones y Recomendaciones

**Primera.-** El CES acoge favorablemente la iniciativa de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León de dotar a nuestra Comunidad de un instrumento al servicio de la solidaridad interterritorial dirigido específicamente a las áreas menos desarrolladas de Castilla y León.

En opinión del CES, la política de cohesión debe integrar una visión global y a largo plazo, además de tener un carácter anticipador. Por ello se entiende positiva la elaboración de un Plan como el que se informa, que se centra no sólo en los problemas, sino también en las oportunidades para la cohesión económica y social y la reducción de los desequilibrios territoriales, ya que compromete unas inversiones mínimas y estables a lo largo de su vigencia.

**Segunda.-** La política de cohesión, en la que se enmarca este Plan, debe prestar apoyo a las actividades que con mayor probabilidad puedan contribuir a la reducción de las disparidades económicas, sociales y territoriales existentes en la Región.

Sobre el contenido económico del Plan, el CES no dispone de datos económicos suficientes, al no conocer los datos de inversión y los compromisos de años anteriores. Sin embargo considera que la inversión prevista resulta insuficiente para reducir sustancialmente las desigualdades existentes en estos momentos, y más teniendo en cuenta que se trataría de recuperar población, necesaria para desarrollar el mundo rural.

Se ha comprobado que un sistema fundado simplemente en transferencias presupuestarias no resulta suficiente y el CES en este sentido, considera adecuado el apoyo que se pretende dar con el Plan, a los factores que contribuyen a fomentar la competitividad y a reducir los desequilibrios territoriales, apoyando las inversiones en capital físico y humano.

**Tercera.-** El CES recomienda que estas inversiones se implementen adoptando medidas que faciliten una mejor coordinación de las actuaciones que redunde en una mayor eficiencia de las mismas, y garantizando una inversión con carácter de mínimos en las áreas seleccionadas. Sería deseable que estas inversiones se incardinaran dentro del contexto de la colaboración con los territorios limítrofes.

Las inversiones previstas en este Plan deben garantizar el principio de adicionalidad en los territorios incluidos en el mismo que cuenten con programas europeos o nacionales. Por otra parte las citadas inversiones del Plan no deben servir para que otras Administraciones hagan dejación de la obligación que tienen de invertir, sino que, al contrario, se debe garantizar el antedicho principio de adicionalidad y la coordinación de tales inversiones en los territorios incluidos en el Plan, buscando así un desarrollo integral.

**Cuarta.-** Las nuevas actividades asociadas a la sociedad del conocimiento tienden a concentrarse en los centros urbanos. A fin de evitar un aumento del desequilibrio entre el centro y la periferia el

CES recomienda que se incremente el esfuerzo inversor en nuevas tecnologías para conectar las áreas periféricas a las redes existentes.

**Quinta.-** Para favorecer un desarrollo más equilibrado y policéntrico del territorio regional, las poblaciones de tamaño medio ubicadas en las áreas periféricas pueden desempeñar un papel decisivo. El CES recomienda a la Junta de Castilla y León que tenga en cuenta este hecho al programar las inversiones en esas zonas, tratando de conseguir un nivel de concentración de los recursos disponibles con el fin de alcanzar una utilización eficiente de los mismos. Por ello, el CES considera que las inversiones se han de concentrar preferentemente en municipios de menos de 20.000 habitantes, en consonancia con lo establecido en la Ley 7/1991 del Fondo de Compensación Regional (art. 3.4).

**Sexta.-** En lo que se refiere a la cooperación se considera necesario reforzar el papel de las autoridades locales y de aquellos que trabajan sobre el terreno. En este sentido, se debería aprovechar la experiencia adquirida por algunos grupos de acción local que han participado en otras iniciativas de desarrollo. Se trata de agentes dinamizadores del territorio en el que se encuentran, cuya colaboración puede resultar altamente valiosa en la consecución de los objetivos previstos en el Plan.

El CES recomienda a la Junta de Castilla y León que instrumente mecanismos de participación y consulta que garanticen la permanente implicación de los agentes locales en los procesos de decisión relacionados con ellos y con su territorio.

**Séptima.-** La evaluación es en opinión del CES parte esencial de la gestión del Plan y por ello entiende que deberían definirse en él mecanismos de fácil utilización en el seguimiento y evaluación de los diferentes programas.

Para dicha evaluación, se propone la creación de un órgano en el que participaran los agentes económicos y sociales más representativos en la Comunidad de Castilla y León.

Valladolid, 30 de julio de 2002

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: Raimundo M. Torío Lorenzana

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández