

IP 6/13-U

Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de
Ordenación, Servicios, y Gobierno del Territorio de la
Comunidad de Castilla y León

Fecha de aprobación:
Comisión Permanente 27 de febrero de 2013



Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León

Con fecha 15 de febrero de 2013 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla y León solicitud de Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

A la solicitud realizada por la Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León se acompaña el Anteproyecto de Ley sobre el que se solicita Informe y documentación que ha servido para su elaboración.

De conformidad con lo previsto en el artículo 3.1 a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre del Consejo Económico y Social de Castilla y León y 36 del Decreto 2/1992, de 16 de enero, que aprueba su Reglamento de organización y funcionamiento, la Consejería solicita por el procedimiento de urgencia dicho Informe, justificando dicha urgencia en *“el interés público derivado de su contenido”*.

La elaboración de este Informe Previo fue encomendada a la Comisión Permanente, que lo aprobó en su reunión del día 27 de febrero de 2013, acordando dar cuenta al Pleno en su siguiente reunión.

El presente Informe, junto con los acuerdos adoptados por el conjunto de los Consejeros de la Comisión Permanente, **recoge también precisiones y consideraciones planteadas únicamente por los representantes del Grupo Sindical de este Consejo (UGT y CC.OO.), sin acuerdo del resto de Consejeros.**



I.-Antecedentes

a) Europeos:

- Carta Europea de Ordenación del Territorio, Conferencia Europea de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT) (Torremolinos, España 1983).
- Carta Europea de Autonomía Local (Estrasburgo, Francia 1985).
- Estrategia Territorial Europea (ETE). Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE (Potsdam, Alemania 1999).
- Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo, CEMAT (Hanover, Alemania 2000).
- Estrategia de la UE para un Desarrollo Sostenible (2001).
- Declaración de Ljubljana sobre la Dimensión Territorial del Desarrollo Sostenible, CEMAT (Eslovenia 2003).
- Declaración de Lisboa sobre Redes para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo: Puentes a través de Europa, CEMAT (Portugal 2006).
- Decisión del Consejo 2006/702/CE, de 6 de octubre de 2006, relativa a las Directrices Estratégicas Comunitarias en Materia de Cohesión.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de marzo de 2009, sobre el Libro Verde sobre la cohesión territorial y el estado del debate sobre la futura reforma de la política de cohesión.
- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo — Libro Verde sobre la cohesión territorial: convertir la diversidad territorial en un punto fuerte (DOUE C nº 228 de 22.09.2009).



- Declaración sobre “Desafíos del Futuro: El Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo en un mundo cambiante”, CEMAT (Federación Rusa 2010).

b) Estatales:

- Constitución Española de 27 de diciembre de 1978. Particularmente artículo 135 (en reforma de 27 de septiembre de 2011).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.
- Ley 2/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
- Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. De desarrollo del artículo 135 de la Constitución española.
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.



- Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
- Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
- Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional.
- Real Decreto 382/1986, de 10 de febrero, por el que se crea, organiza y regula el funcionamiento del Registro de Entidades Locales.

c) De Castilla y León:

- Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. En el Título III, que incluye los artículos 43 a 56 del Estatuto de Autonomía, se recoge la organización territorial, ofreciendo un marco general para el desarrollo de la autonomía de los municipios, provincias y demás entes locales. En este sentido, El Estatuto reconoce la pluralidad y singularidad de sus territorios, entre los que se encuentran realidades como la *comarca del Bierzo* con una prolongada trayectoria institucional.
- Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.
- Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León.
- La Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.



- Ley 3/2008, de 17 de junio de aprobación de directrices esenciales de ordenación del territorio de Castilla y León.
- Ley 8/2009, de 16 de junio, de transferencia de competencias entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales.
- Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública.
- Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León.
- Ley 8/2010, de 30 de agosto, de Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, por la que se modifica la Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local de Castilla y León y de creación del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León.

d) De otras Comunidades Autónomas

- *Andalucía*: Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.
- *Aragón*: Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón.

Decreto Legislativo 2/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Delimitación Comarcal de Aragón.

- *Principado de Asturias*: Ley 1/2000, de 20 de junio, por la que se crea la Comisión Asturiana de Administración Local.



Ley 3/1986, de 15 de mayo, por la que se regula el procedimiento de creación de comarcas en el Principado de Asturias.

Ley 10/1986, de 7 de noviembre, reguladora de la demarcación territorial de los Concejos del Principado de Asturias.

- *Illes Balears*: Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears.
- *Canarias*: Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal.
- *Cantabria*: Ley 6/1994, de 19 de mayo, reguladora de las Entidades Locales Menores.

Ley 8/1999, de 28 de abril, de Comarcas de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

- *Cataluña*: Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de la organización comarcal de Cataluña.

Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías.

- *Extremadura*: Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura.
- *Galicia*: Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia.

Ley 12/2008, de 3 de diciembre, por la que se modifican la Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal, y la Ley 5/2000, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y de régimen presupuestario y administrativo, y se racionalizan los instrumentos de gestión comarcal y de desarrollo rural.



Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal.

- *Madrid*: Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid.
- *Murcia*: Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia.
- *Navarra*: Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, para la actualización del régimen local de Navarra y Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.
- *La Rioja*: Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja.
- *Comunidad Valenciana*: Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana.
- *Pais Vasco*: Norma Foral 63/1989, de 20 de noviembre, de cuadrillas.

e) Otros antecedentes.

- Informe Previo 16/97 sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León (Ley 10/1998, de 5 de diciembre).
- Informe previo 17/06 sobre el Anteproyecto de Ley de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León (Ley 3/2008, de 17 de junio).
- Informe a Iniciativa propia 6/02 sobre “La ordenación del territorio en Castilla y León”.
- Informe a Iniciativa Propia 1/12 sobre “Población y poblamiento en Castilla y León”.
- Acuerdo Básico firmado el 10 de octubre de 2012 entre la Junta de Castilla y León y el Partido Socialista de Castilla y León en materia de Instituciones Propias de la Comunidad, Consejo de la Juventud, Sector Público

Empresarial y Fundacional, Plan de Choque de Empleo Local, y Ordenación, Servicios y Gobierno en el Territorio.

II.-Estructura del Anteproyecto

El Anteproyecto de Ley que se informa se estructura en un *Título Preliminar* y otros *cinco Títulos*, con un total de *63 artículos*; además de *nueve Disposiciones Adicionales*, *una Disposición Derogatoria* y *quince Disposiciones Finales*.

Finaliza el Anteproyecto con un **Anexo** que delimita y define *quince conceptos* que aparecen a lo largo del articulado.

El **Título Preliminar** (*artículos 1 y 2*), regula el objeto, fines de la norma y conceptos utilizados a lo largo de la misma.

En el **Título I** "*De la ordenación del territorio*" (*art. 3 al 9*) se definen las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio, como espacios funcionales delimitados geográficamente que constituyen, según el texto, la referencia espacial y el parámetro básico para el desarrollo de la ordenación del territorio de Castilla y León, diferenciando entre las de ámbito rural de las de ámbito urbano. Además se fija el procedimiento que se seguirá para establecer el mapa que delimitará las unidades básicas de ordenación y servicios.

En este mismo *Título I* se definen las áreas funcionales, como espacios funcionales delimitados geográficamente para el desarrollo de la ordenación del territorio de Castilla y León y la aplicación de sus instrumentos y herramientas de planificación y gestión, diferenciando entre áreas funcionales estables, que perdurarán en el tiempo, y áreas funcionales estratégicas, que tendrán una duración determinada.



El **Título II** “*De los servicios en el Territorio*” se estructura en *tres Capítulos*. En el **Capítulo I** sobre “*Los servicios autonómicos en el territorio*” (art. 10 al 13) se aborda la adecuación de los servicios autonómicos al mapa de unidades básicas de ordenación y servicios, haciendo alusión expresa a la prestación de servicios en el ámbito rural y en el ámbito urbano. Además, se garantiza la igualdad de acceso a los ciudadanos a los servicios autonómicos.

En el **Capítulo II** sobre “*Coordinación interadministrativa y eficiencia de los Servicios*” (art. 14 al 18) se establece la promoción de medidas de colaboración en desarrollo de las competencias propias de la Administración de la Comunidad y las entidades locales relacionadas con el uso de infraestructuras y espacios existentes para su uso común y con la administración electrónica.

Además, se establecen los principios que tutelarán las competencias y funciones concurrentes, las medidas que evitarán la duplicidad de competencias o funciones y las precisiones necesarias en el caso de atribución, transferencia o delegación de nuevas competencias a las entidades locales por parte de la Administración de la Comunidad.

En el **Capítulo III** sobre “*Atribución de competencias*” (art. 19 y 20) se establecen los criterios y el procedimiento que se llevará a cabo en el caso de la atribución de nuevas competencias a los municipios.

El **Título III** “*De la gobernanza local*” se estructura en *tres Capítulos*. En el **Capítulo I** “*De los principios generales*” (art. 21 al 23) se exponen los principios de la gobernanza local, basados en la descentralización, la eficiencia, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera y la proporcionalidad.

En el **Capítulo II** sobre “*La Administración electrónica y del gobierno abierto*” (art. 24 al 29) se fija el impulso del uso de los medios electrónicos en las entidades locales, del avance en el uso del gobierno abierto en sus actuaciones, del principio de

transparencia en el ejercicio de la gestión pública. Además, se establece que los entes locales facilitaran el acceso a los contenidos y documentación que obren en su poder, fomentarán la participación y colaboración ciudadana y ajustaran su actuación al conjunto de principios de buen gobierno y buena administración.

En el **Capítulo III** “*De la delegación de competencias y encomienda de gestión*” (art. 30 y 31), se establece la posibilidad de delegar competencias y funciones entre las administraciones locales, así como encomendar a otras entidades locales la realización de actividades de carácter material, técnico, de servicios, de gestión o tramitación de su competencia.

El **Título IV** “*De las mancomunidades de interés general*” se divide en cinco **Capítulos**. En el **Capítulo I** sobre “*Régimen general*” (art. 32 al 36) se define el régimen jurídico de las mancomunidades de interés general, así como los procedimientos para su declaración y la pérdida de su condición como tal. Además se establecen los órganos de gobierno que han de tener las citadas mancomunidades.

En el **Capítulo II** sobre “*Las mancomunidades de interés general rurales*” (art. 37 al 41), se definen las mancomunidades de interés general rurales, así como los procedimientos para su constitución, modificación, fusión o supresión. Además, se regulan las reglas para la adopción de acuerdos en las mancomunidades de interés general rurales, además de sus competencias y funciones, haciendo una remisión al desarrollo reglamentario posterior.

En el **Capítulo III** sobre “*Las mancomunidades de interés general urbanas*” (art. 42 al 45), se definen las mancomunidades de interés general urbanas, así como el procedimiento para su constitución. Además, se regulan las reglas para la adopción de acuerdos en las mancomunidades de interés general urbanas, además de sus competencias y funciones, haciendo una remisión al desarrollo reglamentario posterior.

En el **Capítulo IV** sobre “*La provincia en relación con las mancomunidades de interés general rural*” (art. 46 al 51), se especifica el papel que van a desarrollar las Diputaciones Provinciales en el caso de constituirse mancomunidades de interés general rural, haciendo especial alusión a los consorcios provinciales de servicios generales.

En el **Capítulo V** sobre “*Personal y del régimen económico financiero*” (art.52 al 59), en relación al régimen de personal de las mancomunidades de interés general, se hace una remisión a la legislación básica que exista respecto al personal al servicio de la administración local. En cuanto al régimen económico financiero se hace alusión a la potestad tributaria y el presupuesto de las mancomunidades de interés general, a las aportaciones económicas de los municipios en ellas integrados, el apoyo económico de otras administraciones. Además se abordan otros asuntos como la coordinación y la garantía de eficiencia en el funcionamiento de las mancomunidades de interés general.

En el **Título V** “*De la fusión de municipios*” (art. 60 al 63) se regula el régimen de las fusiones de municipios, estableciendo el procedimiento a seguir en el caso de que pertenezcan a diferentes unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rural o a diferentes mancomunidades de interés general. Para el fomento de la fusión de municipios la Administración de la Comunidad de Castilla y León establecerá ayudas técnicas y económicas previstas en la Ley de Régimen Local de Castilla y León.

En las **Disposiciones Adicionales** se hace una alusión específica *al Enclave de Treviño (Disposición Adicional Primera)* y a la *Comarca de El Bierzo (Disposición Adicional Segunda)*. Se regula la integración de los servicios de transporte público de viajeros por carretera de usos especial y general (*Disposición Adicional Tercera*). Se establecen mecanismos de integración de los centros residenciales de titularidad pública de nuestra Comunidad (*Disposición Adicional Cuarta*).

Además, se establecen ciertas limitaciones presupuestarias en los gastos de personal de las mancomunidades de interés general que se declaren (*Disposición Adicional **Quinta***). Se da la opción, con carácter excepcional, de que un municipio perteneciente a una unidad básica de ordenación y servicios del territorio rural colindante con otro municipio mayor de 20.000 habitantes se una a él, excepcionalmente (*Disposición Adicional **Sexta***).

Asimismo, se regula la primera ocupación en destino definitivo del puesto de funcionario con habilitación de carácter estatal de la mancomunidad de interés general (*Disposición Adicional **Séptima***) y se establece la eficacia en el sostenimiento en común de un puesto único del funcionario con habilitación de carácter estatal, en los municipios de menos de 1.000 habitantes o con un presupuesto inferior a un millón de euros (*Disposición Adicional **Octava***).

Por último, se prevé que las mancomunidades que tengan como fin específico la gestión de aguas puedan contar con líneas de ayuda de carácter preferente de la Consejería competente por razón de la materia (*Disposición Adicional **Novena***).

En la **Disposición Derogatoria Única** se derogan, de forma genérica, todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en la norma que se informa. Además de esta cláusula genérica de derogación, se abroga expresamente la *Disposición Adicional Tercera de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León*.

En las **Disposiciones Finales** se modifican la *Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (Disposición Final **Primera**)*, la *Ley 10/1998, de Ordenación del Territorio (Disposición Final **Segunda**)*, la *Ley 3/2008, de 17 de junio de aprobación de directrices esenciales de ordenación del territorio de Castilla y León (Disposición Final **Tercera**)*, la *Ley 8/2009, de 16 de junio, de transferencia de competencias entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales de Castilla y León (Disposición Final **Cuarta**)*, la *Ley 8/2010, de 30 de agosto, de Ordenación del Sistema*

de Salud de Castilla y León (*Disposición Final **Quinta***) y la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León (*Disposición Final **Sexta***).

También en las Disposiciones Finales se establece el plazo de tres años desde la aprobación del mapa de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio para adaptar progresivamente a ese mapa los servicios autonómicos prestados en el ámbito rural (*Disposición Final **Séptima***), la previsión sobre la adaptación del diseño del futuro mapa concesional del transporte interurbano de viajeros por carretera de Castilla y León a las previsiones del Anteproyecto una vez finalizada la vigencia de las actuales concesiones administrativas y autorizaciones especiales de servicios de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera (*Disposición Final **Octava***), el plazo de un año desde la entrada en vigor de la norma para revisar la normativa sectorial para evitar duplicidades administrativas (*Disposición Final **Novena***), previsiones en orden a la implantación de la administración electrónica en el ámbito rural (*Disposición Final **Décima***) y el plazo de un año desde la entrada en vigor como Ley del Anteproyecto que se informa para la reestructuración de los actuales puestos de trabajo de funcionarios con habilitación con carácter estatal sostenidos en común por varios municipios (*Disposición Final **Decimoprimera***).

Además, se establecen peculiaridades en el régimen de actuación de las Entidades Locales menores (*Disposición Final **Duodécima***), se establece un plazo de tres meses a la entrada en vigor como Ley del Anteproyecto para regular la participación de las entidades locales en los ingresos propios de la Comunidad de Castilla y León “*siempre que previamente se haya modificado la legislación básica sobre régimen local en relación al ámbito competencial local*” (*Disposición Final **Decimotercera***), se habilita a la Junta de Castilla y León y a la Consejería competente para dictar las disposiciones que desarrollen la ley (*Disposición Final **Decimocuarta***) y se establece la entrada en vigor de la norma a los veinte días de su publicación en el BOCyL (*Disposición Final **Decimoquinta***).

Por último, el **Anexo** viene a definir los quince conceptos a los que se refiere reiteradamente el articulado del Anteproyecto.

III.-Observaciones Generales

Primera.- El presente Informe ha sido solicitado por el trámite de urgencia, *“motivada por razones de interés público derivadas de su contenido”*, y teniendo en cuenta que el Anteproyecto ha sido elaborado a través de un proceso que se ha desarrollado a lo largo del último año y medio, a partir de la *Orden de 22 de julio de 2011 de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León* por la que se iniciaba la tramitación del texto que ahora se informa, el CES quiere recordar que la utilización de este trámite de urgencia dificulta el sosegado análisis y la adecuada discusión sobre el contenido de los proyectos normativos a informar, por parte de los consejeros de esta Institución, por lo que solicita de la Administración la utilización cautelosa de este procedimiento administrativo, que debería quedar relegado a proyectos de normas con una urgencia incuestionable, lo que difícilmente es defendible en los Anteproyectos de Ley que cuentan con una extensa tramitación, como ocurre claramente en el presente caso.

No obstante, y a pesar de la complejidad del texto a analizar y del brevísimo tiempo disponible, el CES emite este Informe urgente con objeto de colaborar en la tramitación de la norma, al margen de las consideraciones finales que se efectúan en este Informe (y en concreto la *Conclusión y Recomendación Decimoseptima*).

Segunda.- Tal y como señala la Exposición de Motivos del Anteproyecto que se informa, es finalidad del mismo *“...definir un ámbito territorial esencial que constituya la referencia espacial y el parámetro básico para efectuar la ordenación del territorio, coordinar la planificación sectorial de los servicios autonómicos y locales, y adecuar progresivamente al nuevo modelo territorial los servicios que presta la Junta*

de Castilla y León. Del mismo modo, el modelo acordado busca fortalecer los municipios rurales, mejorar la cooperación entre los núcleos urbanos y sus alfores, y entre las entidades locales menores y los municipios a los que pertenecen, modernizar el papel de las Diputaciones Provinciales, e impulsar la asociación voluntaria de municipios para la gestión común de servicios como garantía de una prestación más eficiente. Finalmente, son también objetivos de esta ley los de consolidar la cooperación financiera local de la Comunidad Autónoma, clarificar los ámbitos competenciales respectivos de la administración local y autonómica, para evitar duplicidades, y fomentar un mayor equilibrio y cohesión territorial en Castilla y León”.

El CES considera conveniente recordar que ya en nuestro **Informe Previo nº 17/06** sobre “el Anteproyecto de Ley de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León, este Consejo advertía sobre la conveniencia de concentrar en los mismos espacios territoriales la oferta de servicios públicos, evitando la proliferación de demarcaciones territoriales sectoriales en función de cada servicio o programa”.

La ausencia, hasta ahora, de un modelo territorial único para la Comunidad, ha venido suponiendo en la práctica una prestación de servicios públicos a través de una compleja amalgama de demarcaciones diferentes, en función de cada plan o servicio público, de modo que un municipio, o bien una misma persona y su familia, podían pertenecer a varias demarcaciones territoriales diferentes en función del servicio público que demandaran. Esta heterogeneidad ha venido dificultando cualquier planteamiento global e integrado de los distintos servicios públicos, a la hora de satisfacer las necesidades de las personas; así mismo ha desorientado y complicado la posibilidad de ejercer los derechos del conjunto de la ciudadanía, habiendo dificultado durante un tiempo la integración sociosanitaria en la Comunidad.

Tercera.- El CES, ha venido recomendado en múltiples Informes anteriores, y ahora lo reitera, la necesidad de que se delimiten ámbitos geográficos funcionales estables que, más allá de la denominación concreta, deberán estar suficientemente dotados de equipamientos e infraestructuras, con criterios de solidaridad, racionalidad



y eficacia, y con un funcionamiento coordinado en red, para lograr una mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos y un mayor desarrollo económico y social, que permita avanzar hacia una mayor cohesión territorial y social, garantizando, por una parte, la igualdad de oportunidades, y por otra, aspectos esenciales en el bienestar y en la calidad de vida de la ciudadanía con independencia del lugar donde residan.

Además, este Consejo siempre ha considerado necesario que desde la Administración Regional se promueva el protagonismo de los núcleos funcionales intermedios o centros de servicios, de forma que se cree una red consolidada, entendiendo estos núcleos catalizadores del desarrollo y de la prestación de servicios con niveles de calidad para un área que deberían vertebrar funcionalmente.

Cuarta.- Esta Institución considera conveniente coordinar la aprobación y desarrollo del Anteproyecto de Ley que se informa con la futura *Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local*, actualmente en fase previa a su tramitación parlamentaria en el ámbito estatal y que supondrá, previsiblemente, la modificación de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local* y del *Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, normas con una clara incidencia en la materia que, en nuestro ámbito territorial, viene a regularse por el Anteproyecto que ahora se informa.

El CES entiende que para la consecución del objetivo de coordinación mencionado, en todo caso, sería conveniente esperar a conocer al menos el Proyecto de Ley que apruebe en su momento el Gobierno central, para evitar posibles discordancias o antinomias entre nuestra normativa autonómica y la básica estatal, ya que la mencionada futura *Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local* todavía se encuentra en una fase muy temprana en su tramitación.

Todo ello al menos en lo que se refiere a los aspectos del Anteproyecto que contemplan materias que van a ser objeto de regulación en la legislación básica estatal.

Quinta.- Desde la aprobación de la *Ley 10/1998 de Ordenación del Territorio de Castilla y León* se han desarrollado diversos instrumentos de ordenación del territorio en nuestra Comunidad Autónoma como han sido las *Directrices de Ordenación del Territorio, Directrices de Ordenación de ámbito subregional, Planes y Proyectos Regionales y Planes de Ordenación de los Recursos Naturales*.

Tanto en la Ley de Ordenación del Territorio como en la Ley sobre Directrices Esenciales, se recogían instrumentos que a día de hoy están sin desarrollar, como ocurre por ejemplo con las *Directrices Complementarias*, que debían estar aprobadas antes de julio de 2010, según la legislación vigente. Sin embargo, en la Ley ahora informada no se hace referencia alguna a la obligación contenida en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 3/2008, que estableció el mencionado plazo para la aprobación por Decreto de las Directrices Complementarias, lo que plantea a este Consejo la duda de la vigencia real de esa obligación.

A juicio de esta Institución, todos los instrumentos aprobados hasta ahora deberían relacionarse claramente con la nueva organización administrativa que recoge el Anteproyecto que ahora se informa, por lo que el mismo debería aclarar de una forma concreta la relación directa que va a tener este nuevo modelo de organización administrativa con los mencionados instrumentos de ordenación del territorio, que a día de hoy ya están aprobados e implantados en nuestra Comunidad.

Sexta.- El CES entiende que la legislación vigente sobre Ordenación del Territorio y Régimen Local de Castilla y León, cuenta con mandatos y compromisos que no se han llevado a cabo suficientemente, como la delimitación de las Áreas Funcionales, e instrumentos recogidos en la Ley de Régimen Local de Castilla y León, que no han sido desarrollados reglamentariamente o creado, como son las Entidades metropolitanas, las Mancomunidades de interés comunitario, los regímenes especiales de algunos municipios que por sus características tienen que tener un tratamiento diferenciado, las medidas de fomento a las fusiones e incorporaciones de municipios,



etc. que de haberse llevado a cabo habrían contribuido muy positivamente a la Ordenación, Gobierno y Organización del Territorio de nuestra Comunidad.

Séptima.- Esta Institución reitera, como ya ha hecho en diversos informes, la necesidad de continuar incrementando los esfuerzos en la implantación de iniciativas de ordenación del territorio que desarrollen plenamente la normativa que está ya aprobada a este respecto, con una celeridad adecuada, y que supongan la puesta en marcha de instrumentos, de forma transversal y ordenada, haciendo ver a la ciudadanía la utilidad de los mismos, de modo que se infunda confianza en las propuestas que puedan plantearse en el futuro.

Asimismo, se debería aclarar de manera inicial si las Mancomunidades creadas hasta la entrada en vigor de la norma continuarán existiendo en el momento que se comiencen a crear las mancomunidades de interés general reguladas en la norma que se informa, ya que de la literalidad del texto informado parece deducirse que se mantienen.

Octava.- A criterio del CES, para la consecución de una verdadera eficiencia en los fines que se persiguen con la Ordenación Territorial, ha de ponerse un mayor énfasis en la clarificación de competencias entre las diversas Administraciones que prestan servicios a la ciudadanía, que en las previsiones teóricas de ahorro.

Y en el sentido de un adecuado deslinde competencial entre Administraciones en el ámbito territorial de Castilla y León, debe reiterarse la importancia de tener en cuenta las previsiones que al respecto se recojan en la anunciada reforma municipal y local estatal, y así, si bien todavía no existe propiamente una norma jurídica de aplicabilidad en la materia, sí es previsible que en un futuro inmediato nos encontremos con mandatos jurídicos en la futura *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* como algunos de los que ya han venido siendo anunciados, que afectarían directamente a nuestra Comunidad, tales como que los municipios menores de 5.000 habitantes (que suponen 2.190 de los 2.248

municipios existentes a 1 de enero de 2012 en Castilla y León, según datos INE) podrán ser incluso extinguidos si superan el nivel de deuda permitido o si su necesidad de financiación se dispara por encima de lo razonable, así como si incumplen reiteradamente las obligaciones de remitir sus cuentas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Novena.- Igualmente, y por lo que se conoce públicamente, la futura reforma estatal prevé la posibilidad de que si un Ayuntamiento no puede sufragar sus competencias, las Diputaciones Provinciales deberán, en todo caso, asumir las mismas, lo que evidentemente también tiene una gran incidencia en la materia regulada por el Anteproyecto. Tanto es así, que según la proyectada reforma estatal, los municipios podrán pactar o convenir el mantenimiento de la gestión, pero la financiación deberá ser regional.

La reforma estatal parece que prevé la definición clara entre competencias locales, autonómicas y estatales, fijando plazos concretos para la futura articulación, que serían de un año para las transferencias de servicios sociales y cinco años para los servicios educativos y sanitarios.

A juicio de esta Institución, la conveniencia de esperar a la regulación definitiva de la reforma estatal con carácter previo a las modificaciones incluidas en la norma ahora informada, se hace más patente en los temas de servicios sociales y educativos. Así, la norma estatal parece definir que las competencias en servicios sociales correspondientes a los municipios, se referirán *“sólo a la evaluación e información de situaciones de necesidad social, y la a atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”*. La Comunidad Autónoma deberá asumir, en todo caso, *“la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”*.

Respecto de los servicios educativos, y en concreto sobre los centros infantiles, la reforma estatal parece definirse por la posibilidad de delegar esa gestión a los ayuntamientos, pero reservando, en todo caso, la necesaria financiación, así como el mantenimiento y vigilancia de los centros escolares.



Décima.- Y continuando con la argumentación de las anteriores Observaciones, son también contenidos con una incidencia directa en la materia que vendría a regular en Anteproyecto informado, la necesidad de asegurar a los municipios la totalidad de la financiación necesaria para gestionar los servicios que prestan (de tal manera que los municipios no podrán prestar servicios para los que la totalidad de la financiación necesaria no esté asegurada), la acreditación de rentabilidad económica para gestionar servicios públicos de competencia local por medio de entidades públicas o sociedades mercantiles, la posibilidad de delegación por Comunidades Autónomas en los municipios de más de 20.000 habitantes la creación, mantenimiento y gestión de escuelas infantiles de titularidad pública, etc.

Undécima.- Desde el ùnto de vista del CES, el Anteproyecto de Ley que se informa deberá perseguir el propósito de que existan en nuestro territorio entidades con capacidad real y efectiva para ejercer sus competencias con autonomía y responsabilidad, que puedan actuar con criterios de eficiencia, calidad y sostenibilidad en la prestación de servicios, evitando duplicidades competenciales, desarrollar una planificación estratégica que ofrezca soluciones integrales en su ámbito territorial y realizar una mejor gestión mediante la disposición directa de los recursos, implantación de las nuevas tecnologías, aplicación de economías de escala y mejora de la coordinación con el resto de administraciones. Con ello se podrá mejorar la cantidad y calidad de los servicios que se prestan a toda la ciudadanía y garantizar el acceso a los mismos de todos por igual, independientemente de su lugar de residencia.

Duodécima.-. En opinión del CES, la ordenación del territorio es uno de los ejes fundamentales para lograr el desarrollo económico, el bienestar social, el acceso en igualdad de condiciones a los servicios públicos (educación, sanidad, dependencia y servicios sociales), mayores oportunidades de empleo, de sostenibilidad medioambiental, infraestructuras, eliminar los desequilibrios territoriales, luchar contra

la despoblación, etc., siempre teniendo en cuenta que las personas y sus necesidades en el territorio han de ser el epicentro del futuro modelo de ordenación territorial.

Por ello, el Consejo considera necesario seguir avanzando hacia un modelo territorial donde se fomente la cohesión territorial y social y el desarrollo económico en todo el territorio.

Decimotercera.- Para el CES, desde un punto de vista general, la ordenación del territorio se presenta en Castilla y León como una tarea complicada y ambiciosa, resultando ineludible llevar a cabo la misma. El modelo de ordenación del territorio debería favorecer y fortalecer la cohesión territorial y social, poniendo especial énfasis en la generación de empleo y en la fijación de población en el territorio, que logre tener una visión de unidad de la Comunidad Autónoma.

Esta Institución considera que este Anteproyecto de Ley es una norma en la que se aborda más bien la organización administrativa que la ordenación del territorio. Además, es un texto normativo generalista que como en normas anteriores en esta materia, pospone aspectos sustanciales de la Ordenación del Territorio a posteriores desarrollos reglamentarios como es el caso de la definición del mapa de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio.

Así, con el mapa de unidades básicas de ordenación y servicios se debe lograr, a juicio del CES, obtener un mapa autonómico homogéneo con áreas geográficas de actuación similares a la hora de aplicar las políticas autonómicas de carácter sectorial. Esto conllevaría poder disponer de un único modelo territorial de referencia para desarrollar las diversas políticas públicas de carácter sectorial que se aplican en el conjunto de nuestro territorio, por lo que, de no incluirse el mencionado mapa en el Anteproyecto, sería necesario que se desarrolle reglamentariamente la Ley que se informa a la mayor brevedad posible, debiendo en todo caso fijarse un plazo máximo para este desarrollo en la norma.

Decimocuarta.- La clave del modelo de Ordenación del Territorio en Castilla y León pasa por la búsqueda de una arquitectura supramunicipal más racional que garantice la viabilidad del medio rural. Otro de los pilares fundamentales es la convergencia de la ordenación territorial de los servicios públicos que presta la Junta, 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.

Decimoquinta.- Con carácter general, parece deducirse de la literalidad del Anteproyecto informado, que el mismo atribuye competencias y recursos a las *Mancomunidades de interés general*, planificando los servicios a través de éstas, por lo que de una u otra forma los municipios se verán obligados a cederlas parte de sus competencias, por lo que la capacidad de los municipios se puede ver disminuida. Sus ámbitos de decisión se reducirán y es otra entidad la que tomará las decisiones que afectan a sus vecinos. Aunque formen parte de la misma “voluntariamente”, la fortaleza la adquiere la entidad dimanante de la asociación, pero el municipio individualmente considerado, evidentemente se debilita, lo que no obstante no ha de significar necesariamente un deterioro de los servicios a prestar, y puede incluso que lo contrario.

Decimosexta.- La Administración Autonómica debe llevar a cabo las actuaciones necesarias para que las competencias impropias que se están desarrollando por parte de las entidades locales sean asumidas por la Administración competente en cada caso. Es necesario evitar la concurrencia competencial entre varias Administraciones Públicas, la duplicidad en la prestación de servicios, o que los Ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite para ello y sin contar con los recursos adecuados para ello, y en este sentido también es previsible que se contengan mandatos en la mencionada futura Ley estatal.

Decimoséptima.- Este Consejo considera imprescindible que la ordenación del territorio se siga llevando a cabo a través de la necesaria coordinación y cooperación entre Administraciones, con el fin de aunar esfuerzos y recursos, sobre todo en lo que atañe a las Administraciones Local y Autonómica. Además, en lo que se refiere a la configuración de políticas de ordenación del territorio, es necesario, desde nuestro punto de vista, que se lleve a cabo una planificación a largo plazo, cuyo fin sea evitar en la medida de lo posible los ajustes meramente coyunturales.

El CES considera necesaria una verdadera coordinación entre las entidades locales, el gobierno regional y central para instrumentar las políticas más adecuadas, ya que lo primordial, en todo caso, es atender las necesidades de la ciudadanía.

Decimoctava.- Al margen de cualquier consideración sobre el contenido del Anteproyecto informado, y después del periodo de implantación efectiva de diversos instrumentos de ordenación del territorio en nuestra Comunidad, se hace necesario, a juicio del CES, realizar un análisis de los resultados que se han logrado con la implantación de los mismos, lo que permitiría mejorar el proceso de implementación de otros instrumentos nuevos, como es el caso de las *Mancomunidades de interés general*, definidas en la legislación del régimen local y reguladas en este Anteproyecto de Ley.

Asimismo, a juicio de esta Institución sería recomendable contar con indicadores que midan la calidad de los servicios públicos, para poder valorar si las estructuras de prestación de servicios de forma descentralizada pueden ser las apropiadas.

Además, consideramos que el análisis y la evaluación de los servicios públicos han de ser continuados, objetivos y practicables. La gestión y evaluación por objetivos no ha de ser una mera referencia retórica propia de la doctrina académica, sino que debe inspirar la actuación global de todos los poderes públicos.

Decimonovena.- El Anteproyecto de Ley no especifica claramente que se dispondrá de la financiación adecuada para llevar a cabo el modelo que se plantea, máxime teniendo en cuenta que el *artículo 32 de la Ley 1/1998* establece que las *Mancomunidades de interés comunitario (general en el texto informado)* tendrán una línea específica, y preferente de financiación, sin perjuicio de las existentes para otras mancomunidades.

Además, el Gobierno Regional debe aprobar, a la mayor brevedad posible, un Proyecto de Ley que regule la forma efectiva de materializar la participación de las entidades locales en los ingresos propios de la Comunidad de Castilla y León, de acuerdo con la redacción del *artículo 55.3 del Estatuto de Autonomía*, como así se indica, por otra parte, en la *Disposición Final Decimotercera del Anteproyecto*.

Vigésima.- Con fecha 20 de febrero de 2013 se aprobó en debate Plenario de las Cortes de Castilla y León una modificación de la *Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio* relativa al proceso de revisión y modificación de las Directrices de Ordenación del Territorio (*artículo 13*). Esta modificación supone una adecuación en el procedimiento de modificación o ampliación de las estructuras generales de ordenación que prevé la norma, diferenciándolo del procedimiento de definición inicial de las directrices.

Vigésimoprimera.- Por otra parte, considera el CES que en una norma de ordenación debería también hablarse de nuestros vecinos, de las CCAA que limitan con Castilla y León y de cómo avanzar en cooperación horizontal y especialmente en una referencia a la frontera con Portugal, en especial por la situación socioeconómica y demográfica de dichos territorios que precisan de una actuación especial en la que la colaboración con Portugal es fundamental para impulsar medidas de desarrollo que incidan en la reducción de los actuales desequilibrios territoriales.



Vigésimosegunda.- El CES entiende que el texto del Anteproyecto que se nos presenta, tiene un marcado carácter generalista e inconcreto, ya que pospone aspectos sustanciales de la Ordenación del Territorio a posteriores desarrollos reglamentarios, con plazos inconcretos o bastantes amplios.

Vigésimotercera.- El Consejo Económico y Social, una vez analizado el contenido del Anteproyecto de Ley que se nos somete a informe, considera que el mismo no responde a las expectativas suscitadas en todas las Organizaciones tras la propuesta planteada en su día por la Junta de Castilla y León y la constitución de la Mesa de Ordenación del Territorio, ni tampoco adecuadamente, a nuestro entender, a las necesidades de una eficaz y eficiente ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León y a las necesidades y demandas que reiteradamente se vienen planteando por parte de la sociedad castellana y leonesa en esta materia.

Asimismo, el CES lamenta que dicho Anteproyecto de Ley no sea fruto de un gran pacto de Comunidad, en una materia de gran trascendencia como es la Ordenación del Territorio que requiere de amplios consensos, políticos, sociales y territoriales.

IV.-Observaciones Particulares

Primera.- El *Título Preliminar* del Anteproyecto contiene el objeto y el ámbito de aplicación, así como los fines de la norma.

En cuanto al objeto de la norma, definido en el **artículo 1**, se establece, entre otros, el de *“fomentar la solidaridad de la comunidad municipal”*. El CES considera que sería más clarificador que se hiciera referencia al fomento de la solidaridad territorial, por ser un concepto más amplio, en base a la necesaria cohesión territorial de nuestra Comunidad Autónoma.

Respecto a los principios en los que se basará la regulación contenida en el Anteproyecto que se informa, a los que se hace alusión en el **artículo 2**, solo se mencionan la *estabilidad presupuestaria y la suficiencia financiera*. Este Consejo estima necesario recordar la importancia de otros principios y fines como son la autonomía, la subsidiariedad, la proporcionalidad, la cooperación, la claridad competencial y la transparencia, el bienestar de los ciudadanos, la solidaridad y la equidad, entre otros, que podría incluirse igualmente en el articulado de la norma.

Por otra parte, el **apartado 2** de este *artículo 2* remite al *Anexo* contenido al final del texto informado, indicando que los conceptos allí incluidos “*se entenderán utilizados en el sentido que este Anexo concreta para cada uno de ellos*”, lo que en opinión del CES requeriría comprobar fehacientemente si se mantiene siempre la identidad interpretativa entre los conceptos definidos en el mencionado *Anexo*, con sus referencias y citas en el articulado de la norma.

Segunda.- En el *Título I* (De la ordenación del territorio) se define las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio, diferenciando entre las que son rurales de las urbanas, y se establece el procedimiento para la elaboración del mapa concreto que conformará estas unidades.

El Anteproyecto de Ley, en su **artículo 3**, define las “*Unidades básicas de ordenación y servicios del territorio*” como espacios funcionales delimitados geográficamente, que constituyen la referencia espacial y el parámetro básico para el desarrollo de la ordenación del territorio de Castilla y León, en lugar de las provincias, en virtud de la modificación de la *Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio* que se establece en la *Disposición Final Tercera* de la norma que se informa, lo que al margen de significar una decisión de alguna manera coincidente con propuestas de esta Institución, supone un importante cambio dado el breve tiempo transcurrido desde la anterior decisión del ejecutivo en esta materia.

El CES ya apuntaba en otros informes que la delimitación de la ordenación territorial de Castilla y León, había de considerar la diversidad de situaciones y

problemáticas existentes, no debiendo estar condicionada, necesariamente, por la división provincial que existe en la actualidad. Es necesario recordar que aspectos como la especialización económica, características demográficas, necesidades particulares, recursos endógenos, patrimonio paisajístico, cultural, etc., podrían ser, entre otras variables, las que deberían ayudar a definir esos espacios intermedios, marcando límites ajenos a los provinciales actualmente existentes.

En cuanto a la delimitación del mapa de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rurales, cuyo procedimiento de aprobación se regula en el **artículo 6** del Anteproyecto, el CES considera que debería hacerse a la mayor brevedad posible, incluso especificarse en la propia norma, ya que no queda suficientemente claro el modelo si no se conoce el mismo, teniendo en cuenta, además, que hasta que el mapa no esté definido no se pueden concretar las áreas funcionales. A nuestro juicio, en este procedimiento es necesario contar, en todo caso, con la participación de todos los agentes implicados (Diputaciones, Ayuntamientos, Delegaciones Territoriales, etc).

Tercera.- También en el *Título I* (De la ordenación del territorio) se definen las *áreas funcionales*, estableciendo que podrán ser estables o estratégicas.

El **artículo 7** del Anteproyecto de Ley define las áreas funcionales como espacios funcionales delimitados geográficamente, para el desarrollo de la ordenación del territorio de Castilla y León y la aplicación de sus instrumentos y herramientas de planificación y gestión.

En base a esta definición se modifica, en la *Disposición Adicional Tercera* del Anteproyecto de Ley que se informa, la *Ley 3/2008 de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio*, estableciendo la posible existencia de áreas funcionales tanto estables como estratégicas, desvinculando su definición de la aprobación de las *Directrices Complementarias* (que debían haberse aprobado en 2010), ya que la referencia a estas Directrices desaparece con la nueva modificación.

Esta Institución considera necesario que se especifique en la propia norma que ahora se informa en qué momento se abordará la definición de las áreas funcionales estables, entendiéndose que será posteriormente a la definición del mapa de unidades básicas de ordenación y servicios.

Cuarta.- En el *Capítulo I* (Los servicios autonómicos en el territorio) del *Título II* (De los Servicios en el territorio) se establece la relación que existirá entre el mapa de unidades básicas de ordenación y servicios y la prestación de servicios autonómicos, ya sea en el ámbito rural como en el urbano, además, se hace alusión a la igualdad de acceso de los ciudadanos a los servicios autonómicos.

En cuanto a la prestación de los servicios autonómicos en el ámbito rural, regulada en el **artículo 11** del Anteproyecto, se establece específicamente que la prestación de la asistencia sanitaria, de los servicios sociales básicos, de la educación secundaria obligatoria y de los servicios de salud pública en el ámbito rural se hará de acuerdo al mapa de unidades básicas de ordenación y servicios.

Este Consejo considera importante recordar la importancia de otros servicios en el ámbito rural, como por ejemplo los relacionados con el medio ambiente, la agricultura, el transporte o las nuevas tecnologías, teniendo en cuenta que en este ámbito el objetivo final que se debería perseguir es el mantenimiento de empleo y la fijación de población.

En el **artículo 13** del Anteproyecto se establece que la Administración de la Comunidad de Castilla y León atenderá a la realidad territorial, especialmente rural, en la prestación de sus servicios y en la gestión de sus diferentes políticas públicas, al objeto de contribuir a garantizar la igualdad de los ciudadanos castellanos y leoneses en el acceso a la prestación de los servicios públicos.

Para poder garantizar la igualdad de acceso de toda la ciudadanía a los servicios autonómicos, es necesario, a juicio del CES, valerse para ello de instrumentos como el *Plan Plurianual de Convergencia Interior* y el *Fondo Autonómico*

de *Compensación*, para lograr plenamente la cohesión y el equilibrio territorial en nuestra Comunidad Autónoma.

Quinta.- En el *Capítulo II* (Coordinación interadministrativa y eficiencia de los servicios) de este *Título II* se hace alusión a las actuaciones de colaboración en el caso de competencias propias, así como a concurrencia y duplicidad de competencias y funciones.

En cuanto a la duplicidad de competencias o funciones, el **artículo 17** del Anteproyecto de Ley establece que para poder evitarla, los entes locales sólo prestarán aquellos amparados por una norma que les atribuya la competencia, o pormenore la función correspondiente, o que les habilite para ejercerla. En el plazo de un año desde la entrada en vigor de la norma deberá llevarse a cabo la modificación normativa necesaria para poder evitar estas duplicidades, conforme se establece en la *Disposición Final Novena* del Anteproyecto de Ley que se informa.

Esta Institución considera fundamental que se modifique la normativa para evitar duplicidades e identificar carencias, con el fin además de hacer aflorar vacíos en la prestación de servicios, ya que de esta forma se evitará un solapamiento de competencias que a su vez origina confusión para la ciudadanía, además con una evidente falta de coordinación, con consecuencias negativas inmediatas de falta de eficiencia en la prestación de servicios y la consiguiente multiplicación del gasto.

Sexta.- En el *Capítulo III* (Atribución de competencias) del *Título II* (De los Servicios en el territorio) se regula la atribución de competencias a las entidades locales de Castilla y León.

El **artículo 19** del Anteproyecto establece que en la atribución, transferencia o delegación de competencias o reglamentos que pormenore sus funciones se deberá valorar criterios de capacidad de gestión y capacidad financiera. El CES considera que sería más claro hacer alusión, en todo caso, a los principios de eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y

sostenibilidad financiera, siempre teniendo en cuenta que la suficiente clarificación evitará la confusión en la relación con la ciudadanía y duplicidad en las prestaciones de servicios.

En todo caso, es necesario que las leyes sectoriales que atribuyen competencias a los municipios las determinen con precisión, separándolas claramente de las competencias estatales o autonómicas.

Séptima.- En el *Capítulo I* (Principios generales) del *Título III* (De la gobernanza local) se hace alusión a los principios que regula la atribución de competencias y funciones a las entidades locales de Castilla y León.

Estos principios, a juicio de esta Institución, no pueden ser otros que los que se establecen en la normativa estatal al respecto, es decir, la *Ley de Bases del Régimen Local*, y la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*.

Es decir, que lo expuesto significa una razón a añadir más en la evidente necesidad de que la tramitación de la norma ahora informada se cohoneste adecuadamente con las posibles modificaciones de leyes básicas estatales en estas materias.

Octava.- En el *Capítulo II* (La Administración electrónica y el gobierno abierto) del *Título III* (De la gobernanza local) se hace referencia a conceptos relacionados con la modernización de la administración como pueden ser la administración electrónica, la transparencia, el derecho de acceso a la información pública, participación y colaboración ciudadana y los principios de buen gobierno y buena administración.

En el **artículo 24** del Anteproyecto de Ley se establece que las entidades locales impulsarán el uso de medios electrónicos para la prestación de servicios, y para garantizar la efectividad del derecho de los ciudadanos a relacionarse con ellos, además de en sus comunicaciones internas con otras administraciones e instituciones propias.



Este Consejo considera necesario recordar que las entidades locales están sometidas a la *Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*. Para poder implantar plenamente la administración electrónica es necesario que se regulen adecuadamente las condiciones, las garantías y los efectos jurídicos de los servicios públicos electrónicos en las relaciones con los ciudadanos, dando de esta manera plena seguridad jurídica.

En cuanto a la participación y colaboración ciudadana, regulada en el **artículo 28** del Anteproyecto de Ley, el CES quiere recordar que los entes locales disponen de los instrumentos necesarios para garantizar la misma, conforme se estableció en la *Ley 57/2003, de 16 de diciembre de Medidas para la modernización del gobierno local*, que supuso la modificación de la *Ley 7/1985*.

Los instrumentos de los que se dispone, por sí solos, no generan participación, por lo que es necesario que sean lo suficientemente abiertos y flexibles para que permitan la implantación de mecanismos variados acordes a las características de la población, e ir acompañados de planes que concreten su implantación.

Novena.- En el *Capítulo III* (De la delegación de competencias y encomienda de gestión) del *Título III* (De la gobernanza local) se recoge una referencia específica a la delegación de competencias y funciones y a la encomienda de gestión entre administraciones locales.

El CES considera preciso garantizar, en todo caso, que cuando a las administraciones locales se les atribuyan determinadas competencias vayan siempre acompañadas de los recursos financieros necesarios.

El Consejo entiende que esta delegación en las Diputaciones Provinciales, contemplada ya en los *artículo 47.2 y 50.2* de nuestro *Estatuto de Autonomía*, deberá en todo caso limitarse o condicionarse en el sentido indicado por nuestra norma estatutaria, así como en otras limitaciones que puedan derivarse de normativas básicas en la materia de carácter estatal, como ocurre, a título de ejemplo, con el

vigente *artículo 27.1 de la Ley de Bases de Régimen Local*, e incluso en nuestra propia normativa con el *artículo 83.3 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León*.

Décima.- En el *Capítulo I* (Régimen general) del *Título IV* (De las mancomunidades de interés general) se definen los conceptos generales relacionados con las mancomunidades de interés general, como son su régimen jurídico, su declaración, procedimiento y causas de pérdida de su condición, así como sus órganos de gobierno.

En el **artículo 32** del Anteproyecto de Ley se definen las *mancomunidades de interés general* como entidades locales de base asociativa y carácter voluntario, con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar plena e independiente de los municipios que la integran, para el cumplimiento de sus fines específicos.

Las *mancomunidades de interés general* no son una figura novedosa en la legislación vigente, ya que tanto el *Estatuto de Autonomía de Castilla y León (artículo 52)* como la *Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (artículo 32*, en la redacción actual que ahora se da por el Anteproyecto informado con la modificación que efectúa su *Disposición Adicional Primera)*, recogen la posibilidad que las entidades locales de ámbito autonómico se asocien para la protección y promoción de sus intereses comunes.

En el Anteproyecto de Ley no queda suficientemente claro, a juicio del CES, si va a existir algún tipo de medida para fomentar la integración de municipios en mancomunidades de interés general, ya que por su carácter de voluntariedad es difícil que varios municipios coincidan en las competencias y funciones que quieran ceder a estas entidades locales de base asociativa.

Además, sería necesario aclarar qué tratamiento administrativo se otorgaría al municipio enclavado en el ámbito territorial de una mancomunidad, cuando éste no se muestre interesado en integrarse en dicha figura.

Undécima.- En el *Capítulo II* (Las mancomunidades de interés general rurales) del *Título IV* (De las mancomunidades de interés general) se regulan las mancomunidades de interés general rurales.

En el **artículo 37** del Anteproyecto de Ley se definen las mancomunidades de interés general rurales como las surgidas de la asociación voluntaria entre municipios con población inferior o igual a 20.000 habitantes, que cumplan los requisitos previstos en el Anteproyecto de Ley que se informa.

El CES considera necesario destacar que en esta definición no se percibe que se tengan en cuenta la diversidad y complejidad del mundo rural en Castilla y León, al que es complicado catalogar, teniendo en cuenta que las necesidades reales de los municipios entre 5.000 y 20.000 habitantes son distintas que de los municipios menores de 5.000 habitantes.

En el **artículo 39** del Anteproyecto se establece el procedimiento para la modificación, fusión o supresión de mancomunidades para constituir mancomunidades de interés general rurales. Para este Consejo sería necesario aclarar si todas las mancomunidades hasta ahora existentes desaparecerán o si por el contrario pueden coexistir estas con las nuevas mancomunidades de interés general, ya que si no desaparecieran todas podría no lograrse el propósito de reordenar el mapa actual que se caracteriza porque un mismo municipio pertenece a más de una mancomunidad según el servicio o prestación que se trate.

En el **artículo 41** del Anteproyecto se fijan las competencias y funciones de las mancomunidades de interés general rurales. El CES considera fundamental que la distribución de competencias entre la mancomunidad constituida y los municipios que la integran sea homogénea para todo el conjunto de la Comunidad Autónoma. De esta forma se podría lograr, por una parte, una gestión eficaz y eficiente, ya que todos los municipios cederían las mismas competencias, y por otro lado, si todas las unidades asociativas son iguales en toda la Comunidad resultaría útil el planteamiento de organización autonómica que se presenta en este Anteproyecto de Ley.

Duodécima.- En el *Capítulo III* (Las mancomunidades de interés general urbanas) del *Título IV* (De las mancomunidades de interés general) se regulan las mancomunidades de interés general urbanas.

En el **artículo 42** del Anteproyecto de Ley se definen las mancomunidades de interés general urbanas como aquellas surgidas de la asociación voluntaria entre municipios con población superior a 20.000 habitantes y los municipios de su entorno o alfoz, que cumplan los requisitos previstos en el Anteproyecto de Ley que se informa.

Actualmente existen instrumentos de ordenación del territorio que afectan a las capitales de provincia y sus entornos como son las *Directrices de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional de Valladolid y su entorno* o de *Segovia y su entorno*.

El CES considera que debería quedar suficientemente claro, a lo largo de la norma que se informa, en qué situación quedan y cómo se van a relacionar con las nuevas entidades locales de carácter asociativo estos instrumentos de ordenación del territorio.

Decimotercera.- En el *Capítulo IV* (La provincia en relación con las mancomunidades de interés general rurales, artículos 46 al 51) del *Título IV* (De las mancomunidades de interés general) se establece que las Diputaciones Provinciales extienden su competencia a las mancomunidades de interés general rural, sin perjuicio de las competencias y funciones que tienen respecto a los municipios de menos de 20.000 habitantes, enumerándose en el **artículo 46.2** tales competencias.

Las Diputaciones Provinciales se constituyen en garantes de la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal, su coordinación en los municipios de menos de 20.000 habitantes, así como de la asistencia y cooperación jurídica, económica, técnica y material a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión y a las mancomunidades de interés general rurales (**artículo 47**).

El **artículo 48** del Anteproyecto de Ley que se informa, prevé que las Diputaciones Provinciales puedan constituir *consorcios provinciales de servicios generales*, para la prestación de servicios de ámbito local, previéndose en los **artículos 49 y 50** su régimen jurídico y el proceso de constitución de los mismos, que es realmente en términos análogos a como lo regula el *artículo 87 de la Ley de Bases de Régimen Local*.

Por otra parte, este **artículo 48** en su segundo párrafo indica que “*de forma excepcional*” podrán participar motivadamente en los referidos consorcios, los municipios de la provincia que ya dispongan de medios propios para la realización efectiva del servicio público consorciado de que se trate, lo que a juicio del CES exigiría alguna pauta que permitiera determinar cuáles pueden ser esas circunstancias especiales.

Decimocuarta.- En cuanto al *Capítulo V* (personal y régimen económico-financiero) *del Título IV* (De las mancomunidades de interés general) el **artículo 52** fija unos principios de actuación para la planificación y gestión del personal de las mancomunidades de interés general y el **artículo 53** regula el régimen de personal al servicio de las referidas mancomunidades, que con carácter general se regirá por lo dispuesto para el personal al servicio de la Administración Local en la legislación estatal y autonómica que resulte de aplicación, pudiendo prestar sus servicios en el territorio de cualquiera de los municipios asociados.

En el **artículo 54** se fijan criterios relativos a los funcionarios con habilitación de carácter estatal, observando el CES que para el supuesto de municipios de menos de 1.000 habitantes, con presupuesto anual inferior a un millón de euros, que se incorporen a una mancomunidad de interés general, ésta contará de un puesto único de funcionario con habilitación de carácter estatal, debiendo sostener presupuestariamente este único puesto entre todos los municipios colindantes.

Asimismo, la Administración autonómica no podrá eximir a las mancomunidades de interés general rurales de la obligación de mantener los correspondientes puestos de funcionarios con habilitación de carácter estatal. Además en el *artículo 55* se prevé, atendiendo a las necesidades del servicio, la posibilidad de crear puestos de trabajo auxiliar de apoyo al puesto de funcionario con habilitación de carácter estatal para ejercer las funciones de carácter administrativo. El CES entiende que, con estas previsiones, las mancomunidades de interés general cuenten con el personal necesario para llevar a cabo sus funciones, todo ello dentro de los límites presupuestarios u organizativos que el propio Anteproyecto contempla (*Disposiciones Adicionales Quinta y Octava*).

En los **artículos 56, 57 y 58** del Anteproyecto de Ley que se informa se regula la potestad tributaria y el presupuesto de las mancomunidades a las que venimos refiriéndonos, remitiéndose a la normativa básica estatal y diferenciando entre el “estado de ingresos” y “el de gastos”, en uno y otro caso con indicación de cada municipio asociado especificado y por materias, competencias y funciones. Asimismo se establece que los municipios asociados han de reseñar en los presupuestos las cantidades consignadas como aportaciones a la mancomunidad.

El Anteproyecto recoge además el apoyo económico que, tanto desde la Administración de la Comunidad como desde las Diputaciones Provinciales, se podrá destinar a las mancomunidades de interés general rurales, pudiendo llegar al cien por cien de la financiación o a concederles subvenciones directas y se prevé, por parte de la Administración de la Comunidad, el establecimiento de una línea de cooperación económica local destinada a las mancomunidades de interés general. El CES considera que, con todo ello, queda garantizado un apoyo económico suficiente para que estas mancomunidades puedan llevar a cabo sus funciones.

En el **artículo 59** se establece la vinculación de las ayudas por la Administración de la Comunidad a las mancomunidades de interés general al cumplimiento, en la gestión de cada una de sus competencias y funciones, de los principios de eficiencia, suficiencia financiera y no duplicidad administrativa. Este

Consejo valora la importancia de que se lleve a cabo una coordinación del funcionamiento de las mancomunidades de interés general, así como la garantía de su eficiencia por parte de la Administración de la Comunidad.

Decimoquinta.- El *Título V* del Anteproyecto (*artículos 60 a 63*) lleva por rúbrica “*De la Fusión de Municipios*” y a juicio del CES cabe resaltar como novedades que el municipio resultante de la fusión de otros limítrofes sucederá a los municipios fusionados en todos sus derechos, bienes, acciones, aprovechamientos, obligaciones, deudas y cargas, y lo mismo cabe decir respecto al personal propio de los municipios fusionados (**artículo 60**), que cuando los municipios fusionados pertenezcan a distintas unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rurales, se integrará en la unidad básica de ordenación y servicios del territorio rural que determine la Junta de Castilla y León, siguiendo el procedimiento previsto para la elaboración del mapa de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio (**artículo 61** del Anteproyecto), que el municipio resultante de la fusión deberá renovar su correspondiente voluntad de asociación cuando los municipios de origen pertenecieran a mancomunidades de interés general distintas (**artículo 62**), conteniéndose además un **artículo 63** en el que se señala que además de las ayudas técnicas y económicas previstas en el *artículo 18 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León*, los municipios interesados podrán ser beneficiarios de una ayuda económica previa a la fusión a conceder por la Consejería competente en materia de Administración Local.

Junto a toda esta regulación en el articulado del *Título V*, el Anteproyecto dedica los **dos primeros apartados** de su **Disposición Final Primera** a modificar la *Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León* en aspectos relativos a la fusión de municipios; y en concreto el *apartado 4* del *artículo 16* de esta *Ley 1/1998* (de tal manera que la iniciación del procedimiento para la creación o supresión de municipios no sólo se residencia en la voluntad de la mayoría de los residentes en la parte o partes que hayan de segregarse, como hasta ahora, sino también en solicitud formulada por cada uno de los municipios a fusionarse), y el *artículo 18 de la misma Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León* (observándose como

novedad más destacable el que las medidas y beneficios destinados a la fusión de municipios, a desarrollar reglamentariamente, lo son para aquellos con una población inferior a 20.000 residentes, frente al fomento en la fusión de aquellos con población inferior a 1.000 residentes, como sucede hasta ahora).

Decimosexta.- El Anteproyecto contiene nueve Disposiciones Adicionales.

En concreto, la **Disposición Adicional Primera** (*“Enclave de Treviño”*) señala que los municipios del enclave de Treviño constituyen una unidad básica de ordenación y servicios del territorio rural y que, además, se integrarán en el área funcional estable que se constituya en torno a la unidad básica de ordenación y servicios del territorio urbana de Miranda de Ebro.

La **Disposición Adicional Segunda** (*“La Comarca de El Bierzo”*) prevé la delimitación de unidades básicas de ordenación y servicios en el territorio de acuerdo con lo establecido en el Anteproyecto y que en la delimitación del mapa de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio se oirá también al *Consejo Comarcal de El Bierzo*, debiendo recordarse en todo caso, a criterio del CES, que independientemente de lo que se contenga expresamente en el Anteproyecto, en cualquier aspecto del mismo con incidencia en esta Comarca, deberá tenerse en cuenta la *Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo*.

Decimoséptima.- Asimismo, la **Disposición Adicional Tercera** (*“Integración de los servicios de transporte público de viajeros por carretera de usos especial y de usos general”*) prevé la posibilidad de que la Comunidad establezca la prestación conjunta de los servicios de transporte público escolar obligatorio y los de transporte de uso general de viajeros por carretera.

La **Disposición Adicional Cuarta** (*“Integración de centros residenciales de las corporaciones locales”*) prevé la posibilidad de que la Administración de nuestra Comunidad integre en su red de centros residenciales de titularidad pública, las

residencias de personas mayores y los centros de personas con discapacidad de titularidad de las Diputaciones Provinciales y las residencias de personas mayores de titularidad de los municipios, integrándose el personal de los centros transferidos en el de la Administración de la Comunidad Autónoma; y siendo de aplicación en todo este proceso la *Ley 8/2009, de 16 de junio, de transferencia de competencias entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales de Castilla y León “en todo lo que sea compatible por la naturaleza de los servicios a integrar”*, cuestión ésta que, a juicio del CES, resulta compleja de dilucidar.

Decimoctava.- En cuanto a la **Disposición Adicional Quinta** (*“Limitación presupuestaria en los gastos del personal de las mancomunidades de interés general”*), viene a señalar como cuestiones más resaltables, en opinión del CES, que para poder ser declarada una Mancomunidad como de *interés general*, sus estatutos deben garantizar que, en ningún caso, se dotará de personal eventual o de confianza, o de personal directivo, y en los tres años siguientes a su declaración como tal deben comprometerse a no dotarse de personal propio mediante oferta de empleo, pudiendo sólo acudir excepcionalmente, de ser preciso, a la contratación laboral temporal, verificándose el cumplimiento de estos compromisos a través de la Orden de la Consejería competente prevista en el *artículo 59.2 del Anteproyecto*. Todo ello plantea la duda a este Consejo de si no hubiera sido más razonable recoger los aspectos de personal de las Mancomunidades de interés general que incorpora esta Disposición en el articulado del Anteproyecto. Por otra parte, a nuestro entender, las limitaciones que se exponen deben entenderse en el marco de la legislación básica de régimen local, e incluso sería cuestionable para el CES si esta regulación no invade de alguna manera la autonomía municipal.

Decimonovena.- Por otra parte, la **Disposición Adicional Sexta** (*“Mancomunidades de interés general rurales de municipios que estén en el entorno de un municipio de más de 20.000 habitantes”*) habilita a que excepcionalmente los municipios que pertenezcan a una unidad básica de ordenación y servicios del territorio rural que circunvale en todo o en gran parte un municipio mayor de 20.000

habitantes, puedan asociarse a la mancomunidad de interés general rural colindante a dicho municipio. A juicio del CES resultaría recomendable concretar algo más la posibilidad que incorpora esta Disposición.

La **Disposición Adicional Séptima** (*“Primera ocupación en destino definitivo del puesto de funcionario con habilitación de carácter estatal de la mancomunidad de interés general”*) señala en su *apartado 1* que el establecimiento de los puestos de funcionarios con habilitación de carácter estatal de las *Mancomunidades de interés general* se realizará mediante la modificación de los correspondientes puestos de las anteriores mancomunidades modificadas o disueltas, con las que sustancialmente coincidan, o en su defecto, mediante la modificación de alguno de los correspondientes puestos de los municipios que las integran, siendo necesario para el CES que se establezca a quien corresponde la competencia en el establecimiento de los puestos de estos funcionarios, lo que sí se realiza en el supuesto contemplado en el *apartado 2*, que señala que en defecto de lo anterior para determinar la primera ocupación se efectuará un concurso interno restringido a los funcionarios de carrera con destino definitivo en los municipios pertenecientes a dicha mancomunidad de interés general, que se convocará y resolverá por la Consejería competente en materia de administración local.

Por su parte, el contenido de la **Disposición Adicional Octava** (*“Eficacia en el sostenimiento en común de un puesto único y primera ocupación en destino definitivo”*) está relacionado con el de la anterior Disposición, puesto que establece que el sostenimiento en común de un nuevo puesto único del funcionario con habilitación de carácter estatal, en los municipios de menos de 1.000 habitantes o con un presupuesto anual inferior a 1.000.000 euros que se incorporen a una mancomunidad de interés general rural, se efectuará mediante la correspondiente modificación de los actuales puestos de trabajo, sin que tampoco se aclare, a nuestro parecer, cuál es el concreto órgano competente para acordar esta modificación. En todo caso, considera el CES que habrá de estarse a lo que se contiene en la *Disposición Adicional Segunda*

(“Funcionarios con habilitación de carácter estatal”) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Por último, la **Disposición Adicional Novena** (“Mancomunidades de aguas”) señala que las mancomunidades que tengan como fin específico la gestión de aguas podrán contar con líneas de ayuda de carácter preferente de la consejería competente por razón de la materia.

Vigésima.- El Anteproyecto contiene una **Disposición Derogatoria Única**, que además de contener la cláusula genérica de derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el Anteproyecto, deroga expresamente la *Disposición Adicional Tercera* de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, lo cual resulta lógico para el Consejo, puesto que la citada *Disposición Adicional* establecía un plazo máximo para que desde la entrada en vigor de la Ley 10/1998 (ya sobradamente superado) la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio hubiera elaborado la documentación necesaria para iniciar el procedimiento de aprobación de *Directrices de Ordenación de ámbito subregional* sobre todo el territorio de la Comunidad. Teniendo en cuenta además que en base a esta previsión se ha aprobado, entre otras Directrices, la Ley 4/2011, de 29 de marzo, de aprobación de las *Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de la Montaña Cantábrica Central en Castilla y León*, la regulación que ahora se deroga había perdido su razón de ser, por lo que a juicio del CES, no parece plantear problema alguno la mencionada derogación.

Vigesimoprimera.- La **Disposición Final Primera** del Anteproyecto modifica la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

Sus *apartados 1 y 2* modifican respectivamente los *artículos 16.4 y 18* en aspectos relativos a la fusión de municipios ya analizados con anterioridad en este Informe.

El *apartado 3* de esta *Disposición Final* modifica el *artículo 32* de la *Ley 1/1998* de tal manera que pasa a hablarse de “mancomunidades de interés comunitario” (en la redacción todavía vigente) a “mancomunidades de interés general” (lo que resulta necesario para asegurar la concordancia entre la *Ley 1/1998* y la regulación que contiene el Anteproyecto) recogiendo alguna otra novedad en cuanto a su régimen jurídico.

El *apartado 4* modifica el *artículo 36* en aspectos relativos al procedimiento de creación de mancomunidades y que básicamente viene a establecer plazos máximos para la inscripción en el Registro de Entidades Locales de la mancomunidad ya constituida.

El *apartado 5* modifica el *artículo 69* de esta *Ley 1/1998*, de tal manera que se hace expresa mención al respeto por las Entidades Locales menores de los principios de cohesión territorial y solidaridad de la comunidad municipal, en el marco del artículo 43.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León para poder ser beneficiarias de ayudas y subvenciones.

El *apartado 6* añade un nuevo *apartado 4* al *artículo 83* de la *Ley 1/1998* por el que se prevé la posibilidad de la encomienda de gestión por parte de la Administración de la Comunidad de Castilla y León a Municipios o Diputaciones Provinciales en la realización de actividades de carácter material, técnico o de gestión de servicios propios a las entidades locales, acompañando la dotación o medios económicos previstos para llevarla a cabo.

Finalmente, el *apartado 7* modifica el *artículo 100* de la misma *Ley 1/1998*, de tal manera que junto a las ya existentes Comisiones Sectoriales de Colaboración (que con la modificación propuesta pasarían de ser creadas mediante Decreto a serlo mediante Orden de la Consejería competente en materia de administración local) se prevé la posibilidad de creación también por Orden de órganos colegiados en el ámbito provincial para el estudio y la colaboración entre las delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León y las respectivas entidades locales de la provincia; sin que, a nuestro juicio, se contenga una suficiente diferenciación en el Anteproyecto entre estos nuevos posibles órganos colegiados y las ya existentes Comisiones Sectoriales de Colaboración.

Vigésimosegunda.- La modificación que la **Disposición Final Segunda** realiza del *apartado 1 del artículo 14 de la Ley 10/1998* tiene por finalidad principal señalar que serán ámbitos prioritarios de las Directrices de Ordenación de ámbito subregional las definidas precisamente en el Anteproyecto.

Con la modificación de la Ley 3/2008 por la **Disposición Final Tercera** cambia notablemente la ordenación territorial de nuestra Comunidad, puesto que el *Capítulo II (“Hacia una Comunidad estructurada”)* ya no recoge la Provincia como ámbito funcional básico, sino las Unidades básicas de ordenación y servicios del territorio, y con carácter general se consideran centros urbanos de referencia los municipios con población superior a 20.000 habitantes (hasta ahora, con población superior o igual a 5.000 habitantes).

En la **Disposición Final Cuarta** se modifica la *Disposición Final Tercera de la Ley 8/2009, de 16 de junio, de transferencia de competencias entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales*. La redacción vigente actualmente establecía que la Ley que regulara el modelo de gobierno, administración y ordenación del territorio en relación con las entidades locales de Castilla y León determinaría el plazo para la constitución de las comisiones mixtas de negociación de los traspasos. Con la nueva redacción dada en el Anteproyecto de Ley que se informa se produce, a juicio del CES, un cambio sustancial dado que ya no se fijará el citado plazo en una norma con rango legal, sino que será el Consejo de Cooperación Local de Castilla y León el que propondrá dicho plazo.

La **Disposición Final Quinta** modifica la *Ley 8/2010 de Ordenación del Sistema de Salud* con el fin de adecuar la zonificación del Sistema Público de Salud de Castilla y León en el ámbito rural a las nuevas unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rurales.

La **Disposición Final Sexta** modifica la *Ley 16/2010, de Servicios Sociales*, para adaptar la zonificación en esta materia en el medio rural a las mismas Unidades básicas rurales e, igualmente, se precisa que en el medio rural, el Mapa de Servicios Sociales de Castilla y León deberá diseñarse conforme a estas Unidades.

Vigésimotercera.- Por su parte, la **Disposición Final Séptima**, prevé un plazo de tres años (desde la aprobación del mapa de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio) para adaptar la zonificación territorial específica inferior a la provincia en la prestación de servicios autonómicos que se presten en el ámbito rural.

La **Disposición Final Octava** (Mapa concesional de transporte interurbano de viajeros por carretera de Castilla y León) prevé la necesidad de adaptación del futuro mapa concesional del transporte interurbano de viajeros por carretera, a la Ley cuyo Anteproyecto se informa, adaptando las nuevas rutas a las unidades básicas de ordenación del territorio y teniendo en cuenta, en lo que afecte al ámbito rural, la prioridad que debe darse al sistema de gestión de transporte a la Demanda. No obstante , habrá de esperarse al vencimiento de la vigencia de las concesiones administrativas y autorizaciones especiales en curso.

La **Disposición Final Novena** (Modificaciones y simplificación normativas para evitar duplicidades administrativas). Siendo un principio básico de la reforma de la Administración en curso el de “una competencia, una administración”, esta Disposición prevé que en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la mencionada Ley, la Administración de la Comunidad revise la normativa sectorial , al objeto de comprobar si se cumple una correcta distribución competencial entre la Administración Autonómica y los entes locales y, en su caso, proponer las modificaciones oportunas para evitar duplicidades.

Vigesimocuarta.- Continúa el Anteproyecto con la **Disposición Final Décima** (Implantación de la Administración electrónica en el ámbito local). La Disposición define dos ámbitos de eficacia en la implantación de la Administración electrónica en el ámbito local, según se trate de municipios de más de 20.000 habitantes y las Diputaciones Provinciales, que deben adoptar medidas para implantar de forma efectiva lo que establece el *artículo 14.2* y el *Capítulo II del Título III* del Anteproyecto, utilizando las redes electrónicas, páginas web u otras técnicas.

En el caso de municipios menores de 20.000 habitantes, que carezcan de capacidad para asumir los compromisos antes referidos, contarán con la colaboración de las Diputaciones Provinciales, estableciendo previsiones de colaboración.

La **Disposición Final Undécima** establece un plazo de un año desde la entrada en vigor como Ley del Anteproyecto que se informa para reestructurar los puestos de trabajo de funcionarios con habilitación con carácter estatal sostenidos en común por varios municipios, de forma que los puestos atiendan a municipios con una población mínima conjunta de 500 habitantes o que tengan un presupuesto anual global superior a 500.000 euros, de acuerdo al procedimiento previsto en la *Disposición Adicional Séptima*, por lo que cabe reiterar la necesidad de que todos los aspectos que en este punto se regulan en el Anteproyecto se conjuguen con la legislación estatal básica que resulte de aplicación y particularmente, la *Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público*.

Vigesimoquinta.- En la **Disposición Final Duodécima** se hacen diversas consideraciones sobre las *Entidades Locales Menores*. Este Consejo considera necesario recordar que todo ello deberá ajustarse a lo establecido en la normativa básica estatal al respecto y que además se debe evitar en la redacción cualquier reiteración de las normas vigentes sobre esta materia.

Las *Entidades Locales Menores*, tienen un importante papel en la vertebración de una Comunidad como Castilla y León, con gran extensión territorial y dispersión de su población.

Estas entidades gozan de una gran tradición, al tener un origen medieval. Bajo diversas denominaciones conforman el ámbito territorial inferior al municipio, gozan de competencias propias en patrimonio, forestales, aprovechamiento de bienes comunales, caminos rurales, etc., y disponen de un modelo de participación directa a través de Concejos y Juntas Vecinales.

Castilla y León es la Comunidad que cuenta con un mayor número de estas entidades, en torno a 2.500, que han venido desarrollando un importante papel en la descentralización de la Administración municipal.

Vigésimosexta.- Por último, la **Disposición Final Décimotercera** establece que la Junta de Castilla y León en los tres meses siguientes a la entrada en vigor del Anteproyecto de Ley que se informa, aprobará un Proyecto de Ley que regulará la forma efectiva de materializar la participación de las entidades locales en los ingresos propios de la Comunidad de Castilla y León, siempre que previamente se haya modificado la legislación básica sobre régimen local.

El CES entiende, como ya ha destacado a lo largo de este informe, que es difícil desarrollar la norma que se informa en cuestiones como la recogida en la *Disposición Final Décimotercera*, en tanto no se apruebe la *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, actualmente en tramitación.

Vigésimoséptima.- El Anteproyecto de Ley contiene un **Anexo** con la relación de definiciones sobre los conceptos empleados a lo largo de la norma. El CES considera necesario que se tenga en cuenta que no ha de existir disparidad entre los conceptos que se utilizan en el articulado con los contenidos en el Anexo. En este sentido, se plantean dudas al Consejo sobre la correlación entre algunos de los conceptos tal y como aparecen definidos en este Anexo, y tal y como se recogen en el articulado (por ejemplo, en las “*unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rurales*”).

No obstante, sí sería preciso indicar que no suele ser una práctica habitual en la elaboración de textos jurídicos, ya que siempre se ha entendido que las definiciones de los conceptos deben venir claramente recogidas en el propio articulado, sin que ello motive ningún tipo de duda interpretativa.

Vigésimoctava.- Desde el CES 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. En definitiva, no se trata de regular territorios, sino de pensar en las necesidades sociales, laborales y económicas, de las personas que residen en aquéllos.

Vigesimonovena.- 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*”, 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*” se configuran como entes abstractos, sin referencia política y administrativa alguna a nivel supramunicipal.

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

Este modelo, que se define en el anteproyecto, a juicio de este Consejo, producirá confusión al ciudadano de nuestra Comunidad Autónoma ya que no verá en el nuevo mapa una referencia administrativa acorde con su sentimiento de pertenencia territorial.

Es más, cualquier ciudadano, castellano y leones, es capaz de decirnos a qué comarca natural (entendida como territorio) pertenece o a qué entorno metropolitano, pero no dirán nunca que su localidad forma parte de tal Unidad Básica de Ordenación y Servicios, ni de aquella Mancomunidad de Interés General.

Trigésima.- Por el **Grupo Sindical** de este Consejo (**UGT y CC.OO**), se efectúan algunas propuestas para su inclusión en estas *Observaciones Particulares*, **que no han sido aceptadas por el resto de los Consejeros.**



Así, en primer lugar, considera dicho Grupo que la Junta de Castilla y León, con esta propuesta normativa, 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. Llama la atención igualmente a dicho Grupo 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.

Trigesimoprimera.- También por el **Grupo Sindical** de este Consejo (**UGT y CC.OO**), y **sin acuerdo del resto de Consejeros**, se plantea que 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, precisamente ahora que el Gobierno de España ha presentado una reforma de la Administración Local, que “mantendrá diputaciones y suprimirá mancomunidades”.

Considera el Grupo Sindical que se persiste, en el Anteproyecto, en la idea de la asociación 'voluntaria' de municipios; cuestión que, a su 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, todo ello a juicio de las Organizaciones sindicales.

Pero consideran dichos Consejeros que 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, a su juicio, la situación de las actuales Mancomunidades y la cohabitación de éstas con las Mancomunidades de Interés General.

En último lugar, pese a que se afirme lo contrario, entienden UGT y CC.OO. que con las Mancomunidades de Interés General sí que se están creando estructuras administrativas nuevas, al contener el Anteproyecto competencias, personalidad jurídica, régimen de personal y órganos de Gobierno.

Trigesimosegunda.- Por último, el **Grupo Sindical** de este Consejo (**UGT y CC.OO**), **también sin contar con la aceptación del resto de Consejeros**, considera que en el Anteproyecto de Ley se constata la pérdida de autonomía municipal, y se fomenta la desaparición de municipios. Así, 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, a su entender, atentaría contra del principio de autonomía local, dado que el *artículo 1 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”*.

Entiende dicho Grupo 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 haga imposible, al menos económicamente, el ejercicio de esta voluntariedad.

Por último, señalan las Organizaciones Sindicales 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 la vía del incentivo económico, ya que se proponen ayudas económicas para aquellos municipios que den este paso.

Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- El Anteproyecto que se informa contiene en realidad tres diferentes ámbitos de actuación: la **ordenación del territorio**, la **planificación y programación de los servicios autonómicos** en nuestro territorio y, por último, aspectos referidos a la **gobernanza local**, recogiendo los principios generales de la misma.

El punto de partida del desarrollo normativo de la **ordenación territorial** es el *artículo 148.3 de la Constitución Española* que establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de “*Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”. Por ello, en los años 80 del pasado siglo, el conjunto de las Comunidades, Castilla y León entre ellas, incorporaron en sus políticas principios y objetivos inherentes a la ordenación del territorio.

La *Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (LO 14/2007, de 30 de noviembre)* en su *artículo 70.1.6º* reconoce como competencia exclusiva las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. La ejecución de estas competencias se fueron plasmando en distintas iniciativas y normas que se han ido

sucediendo desde los años 80, hasta la aprobación de la *Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León* (LOT), como hito normativo que marca la solución de continuidad obligada en este proceso.

Por otra parte, también han sido diversas las propuestas, proyectos y programas para la configuración de una estructura territorial que de valor a la dimensión supramunicipal bajo distintas denominaciones (comarcas, mancomunidades de municipios, áreas funcionales, etc.) con el fin de llevar a cabo una cooperación entre distintos territorios.

En este contexto la LOT se configuró como un importante marco de referencia jurídica para el tratamiento de los problemas del territorio de la Comunidad, aportando las definiciones básicas de un modelo equilibrado y sostenible, y apoyándose en cuatro grandes pilares instrumentales: las *Directrices de Ordenación del Territorio*, las *Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional*, los *Planes y Proyectos Regionales*, y los *Planes de Ordenación de los Recursos Naturales*, situándose las primeras en la cúspide de este esquema regulador.

El proceso de elaboración de las *Directrices de Ordenación del Territorio* (DOT), fue largo y se concretó con la *Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León*, texto que presenta las ideas básicas del modelo territorial. Sin embargo, hasta la fecha, no se han aprobado las previstas *Directrices Complementarias*, sobrepasándose el plazo establecido (antes de julio de 2010). Sin embargo, como ya se ha indicado en las Observaciones Generales de este Informe, y ante una situación de cierta ambigüedad jurídica, a pesar de que la *Disposición Adicional Segunda de la Ley 3/2008, de Directrices Esenciales*, no se deroga expresamente en el actual texto analizado, se abren notables dudas sobre la continuidad de obligación de cumplimiento del plazo ya establecido (por otra parte ampliamente superado).

En realidad, la ausencia de las mencionadas *Directrices* no ha supuesto paralización ni contención en el desarrollo del cuerpo normativo relacionado con la Ordenación del Territorio. Por el contrario, desde la entrada en vigor de la Ley la aplicación de los instrumentos previstos en ella han seguido su curso hasta dar lugar a numerosas medidas normativas.

Así, se han aprobado planes regionales de ámbito territorial como han sido el *Plan Regional de Ámbito Territorial del Canal de Castilla*, el del *Valle del Duero* y el de *Zamora@Duero*. Estos planes obedecen a la lógica espacial de las *Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional (DOAS)*, que se han aplicado a situaciones espaciales diferenciadas, como son las relacionadas con las transformaciones metropolitanas, la ordenación y gestión de espacios naturales protegidos, y el tratamiento de los procesos de transformación desarrollados a escala provincial.

Son ejemplo de ello las *Directrices de Ordenación del Territorio de Valladolid y su entorno*, las *Directrices de Ordenación Subregional de Segovia y su entorno*, o las *Directrices de Ordenación Territorial de la Montaña Cantábrica Central*.

Segunda.- Sin perjuicio de lo anterior, y como también se ha hecho referencia previamente en las Observaciones Generales de este Informe, parece evidente que el texto ahora objeto de análisis no establece con suficiente evidencia la continuidad con la inicial LOT de 1998, al plantearse como una Ley aparentemente novedosa, con conceptos definitorios distintos de los tradicionales, con decisiones muy diferentes con relación a las unidades básicas de ordenación del territorio respecto a las hasta ahora existentes, y sin contener ninguna evaluación de lo realizado hasta el momento.

Incluso, podría decirse que nos encontramos ante una regulación bastante singular dentro del territorio español, lo que afianza la idea de cierta confusión entre ordenación del territorio y gestión administrativa local.

En este sentido, y para este Consejo, el que la *Disposicion Derogatoria Unica* mencione expresamente sólo la *Disposicion Adicional Tercera* de la *Ley 10/1998*

(LOT), plantea la duda de en qué sentido sigue vigente realmente el resto del articulado de dicha Ley y por tanto cómo han de articularse los instrumentos de Ordenación Territorial que la misma contempla (es decir, lo hecho hasta ahora), con las Disposiciones que el texto informado ahora recoge.

Todo ello con independencia de que una lectura somera del Anteproyecto informado, obligada por la urgencia del solicitante, produce la sensación de que la precisión jurídica de alguna de las disposiciones contenidas en el articulado, podrían resultar de alguna manera incluso contradictorias, tanto con la legislación básica estatal (actual y prevista), como –sobre todo- con la necesaria autonomía municipal que la norma aspira a consolidar. No obstante, y no siendo función de este Consejo analizar en profundidad estas concretas cuestiones, nos remitimos a lo expuesto por los servicios jurídicos de la Administración de la Comunidad y, lógicamente, a lo que al respecto dictamine el Consejo Consultivo de Castilla y León en su posterior análisis del texto informado.

Tercera.- Para el CES 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, la inmensa mayoría de la ciudadanía que ve gravemente alterada sus oportunidades de empleo y de desarrollo, así como su calidad de vida y bienestar.

Para este Consejo, es fundamental 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, consideramos que 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 e infraestructuras, así como de un reforzamiento en la prestación de unos servicios públicos básicos de calidad, precisamente en aquellos territorios que reflejen un menor desarrollo y cohesión social.

A nuestro juicio, para la consecución de estos objetivos, sería necesario impulsar una serie de instrumentos y actuaciones que promuevan de forma eficaz una convergencia territorial y social en el conjunto de la Comunidad.

Cuarta.- El CES ha mantenido en los últimos años y en varios de sus informes, 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 dificultado la resolución de problemas estructurales de naturaleza económica y social, así como la resolución de los desequilibrios territoriales y la despoblación. A juicio de este Consejo en la Ordenación del Territorio debe primar la visión de Comunidad. Es evidente que el modelo de territorio tiene un impacto esencial sobre las personas que residen en un entorno determinado.

El Consejo entiende que esta oportunidad no debería desaprovecharse y, consecuentemente, utilizar la presente iniciativa legislativa, para abordar una Ordenación del Territorio más ambiciosa, dando pasos decisivos y determinantes para sentar las bases de un modelo de futuro 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.

Para este Consejo, 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.

Para esta Institución, 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 básicos, en igualdad de condiciones, a nuestra ciudadanía del medio rural y urbano.

Quinta.- Consideramos que el desarrollo del Estado de las Autonomías ha traspasado a las Comunidades Autónomas una serie de competencias, por lo que, y en virtud de ello, 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, así como las políticas sectoriales relacionadas con el empleo, las infraestructuras, la agricultura, el desarrollo rural, el medio ambiente, etc.

A juicio del CES, los distintos mapas de servicios públicos y de políticas sectoriales que cada Consejería de la Junta de Castilla y León ha ido implementando en las últimas décadas, se han desarrollado sin la cohesión y la coordinación suficiente, como consecuencia de la ausencia de un mapa único de unidades básicas o de demarcaciones para el conjunto de nuestra Comunidad Autónoma.

Desde este Consejo consideramos imprescindible acometer conjuntamente la ordenación de las estructuras político-administrativas con la ordenación de los servicios públicos y las políticas sectoriales que son competencia de la Junta de



Castilla y León. Por lo tanto, a juicio del CES, es necesario promover un desarrollo coordinado y 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 para ordenar al unísono el conjunto de servicios y de políticas públicas para su adecuación en un único mapa que tome como referencia las Áreas Funcionales, o las Comarcas 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 todo el territorio de la Comunidad Autónoma.

Sexta.- Un modelo de Ordenación del Territorio que garantice un correcto desarrollo económico y social de nuestra Comunidad, debería a nuestro juicio 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.

Siempre hemos defendido que cualquier Ordenación Territorial que apliquemos, ha de ir orientada, inexorablemente, a garantizar servicios básicos esenciales (educación, sanidad, servicios sociales y protección ciudadana), e infraestructuras eficientes que permitan desplegar iniciativas competitivas.

En base a lo expuesto, el **Grupo Sindical** de este Consejo (**UGT y CC.OO.**), y **sin acuerdo del resto de Consejeros**, considera que 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, a su juicio, el modelo sólido, social, sostenible y solidario, en el que debe encajar el diseño de Ordenación del Territorio, un diseño que con la premisa del desarrollo económico de cada territorio, plantea para este Grupo 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.

Séptima.- El CES considera que el Anteproyecto debería abordar en primer lugar la delimitación de las Áreas Funcionales como ámbitos o unidades básicas de ordenación, que constituyen los elementos fundamentales para la estructuración del conjunto de la Comunidad y la ordenación del territorio, y que deben contribuir de manera decisiva a incorporar las áreas rurales a los procesos de desarrollo y a paliar el deterioro de sus estructuras económicas, sociales y demográficas, a través de la creación de equipamientos, dotaciones y alicientes de diverso tipo en las cabeceras, con criterios de solidaridad, racionalidad y eficacia, y con un funcionamiento en red que permita compartir los recursos.

A este respecto, el **Grupo Sindical** de este Consejo (**UGT y CC.OO.**), y **sin acuerdo del resto de Consejeros**, considera por otra parte que la regulación y la clasificación que establece el Anteproyecto de *Áreas funcionales estables y estratégicas*, carece de sentido; y que su delimitación y constitución no debería ser

potestativa, máxime teniendo en cuenta respecto a estas últimas, que las circunstancias, objetivos y finalidades que se pretenden con ellas, recogidas en el *artículo 9* del Anteproyecto, son de aplicación general al conjunto del medio rural.

Octava.- El CES considera que la regulación de las llamadas *Unidades básicas de ordenación y servicios del territorio* que figura en el Anteproyecto resulta genérica, indeterminada e imprecisa, por cuanto en puridad no se pueden considerar como la referencia espacial y el parámetro básico para el desarrollo de la ordenación del territorio de Castilla y León, que en todo caso correspondería a las *Áreas Funcionales* (entendidas en el sentido indicado en nuestra *Observación General Tercera*, es decir como “*ámbitos geográficos funcionales estables*”), sino más bien para la organización y prestación de los servicios autonómicos en el territorio, cuestión que bien podría regularse reglamentariamente.

Además, en la regulación de dichas unidades básicas, solamente se aplica como unidad en la prestación de la asistencia sanitaria, la *zona de salud*, en tanto que para la prestación de los demás servicios esenciales se contempla una agregación de dos o más, configurando así un sistema complejo, y poco riguroso y coherente con su pretendida consideración.

Entiende el CES que la referencia espacial básica que debería tomarse para la prestación de servicios debería ser el *Área funcional* (en el sentido más arriba indicado) y, además, debería establecerse a corto plazo una *Carta de Servicios* que garantice el acceso de los ciudadanos que viven en el medio rural, a los servicios y prestaciones autonómicas en condiciones de equidad e igualdad.

Novena.- El **Grupo Sindical** de este Consejo (**UGT y CC.OO.**), y **sin acuerdo del resto de Consejeros**, considera que con respecto a las *Mancomunidades de Interés General*, debería reforzarse y complementarse lo ya establecido en la vigente *Ley de Régimen Local de Castilla y León* respecto de las Mancomunidades de Interés

Comunitario y las Entidades Metropolitanas, regulando su ámbito territorial, que debería ser , en el caso de las primeras, el delimitado por el *Área Funcional*, y estableciendo de manera nítida y clara sus competencias y funciones. UGT y CC.OO. consideran asimismo fundamental que en la regulación de las Mancomunidades de Interés General se recoja la potestad de solicitar, previo acuerdo de los Ayuntamientos que la integran, su institucionalización como comarcas.

Décima.- Asimismo, el **Grupo Sindical** de este Consejo (**UGT y CC.OO.**), y **sin acuerdo del resto de Consejeros**, no comparte la regulación que se hace respecto del papel que se atribuye en el Anteproyecto a las *Diputaciones Provinciales*, tanto en competencias como en el diseño del futuro Mapa de Ordenación del Territorio, reforzando así el papel de una institución local de elección indirecta y, a su juicio, opaca para la ciudadanía, y, al contrario, sí que consideran necesaria la revisión de competencias entre las citadas Diputaciones y las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León para conseguir una mayor eficiencia en la prestación de servicios en los que en muchas ocasiones ambas Administraciones compiten.

Undécima.- También el **Grupo Sindical** de este Consejo (**UGT y CC.OO.**), y **sin acuerdo del resto de Consejeros**, entiende que 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, previa consulta con los municipios, sería de carácter obligatorio para el conjunto de la Comunidad. Asimismo consideran que:

- 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.

- En el medio urbano, estas demarcaciones se articularían, a su juicio, a través de las *Áreas Metropolitanas*, constituyéndolas las nueve capitales de provincia y sus entornos urbanos.

Duodécima.- Asimismo, el **Grupo Sindical** de este Consejo (**UGT y CC.OO.**), **y sin acuerdo del resto de Consejeros**, considera que son evidentes 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, consideran necesario apostar por la concentración y la simplificación de nuestras estructuras político- administrativas, así como el desarrollo de políticas sectoriales que promuevan un modelo de ordenación que vertebré el territorio, que concentre recursos y posibilidades de desarrollo, primando la creación de empleo, la actividad económica y la prestación de servicios públicos de calidad.

En este sentido, las Organizaciones Sindicales proponen acometer un proceso de comarcalización en Castilla y León para aquellos espacios territoriales con características geográficas, económicas y sociales e históricas afines. A su juicio, este proceso daría respuesta a las necesidades reales de los municipios que por sí solos no pueden actuar y dar una respuesta, 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, a juicio del Grupo Sindical, 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 en su opinión reforzaría el nuevo modelo de ordenación del territorio, así como una seña de identidad de la propia Comunidad.

La Comarcalización, a juicio de UGT y CC.OO., no sólo no debe perseguir la sustitución de los actuales municipios, sino que, muy al contrario, debe constituir, a instancia de los propios Ayuntamientos, un 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.; pareciendo 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, y a juicio del Grupo Sindical, la Comarca tiene vocación histórica de demarcación supramunicipal; al tiempo que, junto con las Áreas Funcionales, debería convertirse en su opinión en la 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.

Decimotercera.- También el **Grupo Sindical** de este Consejo (**UGT y CC.OO.**), **y sin acuerdo del resto de Consejeros**, considera que para aquellos territorios de Castilla y León, en los que no exista el arraigo histórico o haya demanda de un grupo o conjunto de los municipios, se arbitrara el establecimiento de 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.

Consideran las Organizaciones Sindicales que 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, a su juicio, con estas demarcaciones, será 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.

Consideran los agentes sindicales que 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. Así, la *Ley 3/2008, de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León* contempla precisamente esta posibilidad.

Decimocuarta.- Asimismo, el **Grupo Sindical** de este Consejo (**UGT y CC.OO.**), y **sin acuerdo del resto de Consejeros**, considera que 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 en torno a las nueve capitales de provincia, que bajo la denominación de *Áreas Metropolitanas*, completarían las unidades territoriales básicas.



Consideran que 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 nueve capitales de provincia 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 tanto una posibilidad contemplada en nuestro texto estatutario, que, a juicio de UGT y CC.OO. 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. De esta manera, las capitales de provincia y los núcleos urbanos de su entorno más directo, con los que comparten inquietudes y necesidades de organización funcional, podrían trabajar de forma conjunta y coordinada en materia de políticas de vivienda, transporte, seguridad, medio ambiente, así como en infraestructuras y en políticas sociales.

Decimoquinta.- También el **Grupo Sindical** de este Consejo (**UGT y CC.OO.**), **y sin acuerdo del resto de Consejeros**, considera que la Comunidad necesita municipios más fuertes, con mayores posibilidades de crecimiento en lo que respecta al tamaño, a la población y la generación de empleo. En su opinión, el modelo de Ordenación del Territorio debería incorporar como factor estratégico, y especialmente en el mundo rural, el 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 a su juicio el armazón del modelo territorial que proponen 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.

Opina el Grupo Sindical, que 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, para UGT y CC.OO., constituyen, entre otros, los criterios objetivos que permitan 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, con una actividad económica considerable y una prestación de servicios públicos tales como la sanidad, la educación y los servicios sociales, conformarían, a su juicio, 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, a juicio del Grupo Sindical, establecer un segundo nivel de municipios que complementara 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 cuya población se situara entre los 5.000 y los 1.000



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, a juicio de estas Organizaciones Sindicales, conformaría su propia Comarca o Área funcional, siendo perfectamente compatible la cohabitación con uno o varios municipios de segundo nivel en su demarcación. Asimismo, los municipios de segundo nivel podrían adquirir la condición de principal municipio de referencia en una Comarca o Área funcional.

Décimosexta.- Asimismo, el **Grupo Sindical** de este Consejo (**UGT y CC.OO.**), y **sin acuerdo del resto de Consejeros**, considera por último que 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).

El Grupo Sindical considera asimismo que, la articulación de una estructura de Gobierno comarcal, debería resultar del trasvase previo de competencias en manos de las actuales Diputaciones y de las Mancomunidades; y que el patrimonio generado por las Mancomunidades pasara a depender y gestionarse desde cada Comarca o Área Funcional. Del mismo modo, en su opinión 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 eligieran directamente a sus representantes Comarcales.

En el modelo de Ordenación del Territorio que proponen UGT y CC.OO., tanto las Comarcas como las Áreas Funcionales tendrían idénticos Órganos de Gobierno que, en una primera aproximación, podrían concretarse de manera que 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.

Decimoséptima.- Para finalizar y en opinión unánime de este Consejo, y al margen de los puntos de vista expuestos con anterioridad sobre el contenido exacto del Anteproyecto ahora informado, parece evidente para esta Institución que el posible desarrollo futuro de lo que el Anteproyecto contiene dependerá notablemente de la definición que la normativa estatal realice con carácter básico, tanto para las materias de *ordenación del territorio*, como para la *gobernanza local*.

Así, parecería razonable en opinión del CES, que la tramitación del texto informado se acompase con la de las normas estatales en estas materias, máxime al existir en el momento de elaboración de este Informe pasos del Ejecutivo para la aprobación de una norma concreta que se refiere a la reforma de la Administración Local, con trámite ya en el Consejo de Estado (*Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*), con previsión de pronta aprobación, y otras normas sobre las que el gobierno del Estado plantea ya diferentes propuestas también a corto plazo, como es el borrador de Anteproyecto de *Ley de Transparencia*.



En concreto, el CES considera – **sin el acuerdo del Consejero representante del Grupo de Expertos en este punto** - que las materias cuya regulación se contempla en el Anteproyecto en los *Capítulos II y III del Título II y en el Título III*, están directamente afectadas por la proyectada reforma de la legislación básica de Régimen Local, por lo que, por prudencia, entendemos debería paralizarse la tramitación del Anteproyecto ahora informado, hasta la aprobación de la reforma estatal, o al menos debería suprimirse el articulado referido de la presente norma.

Valladolid, 27 de febrero de 2013

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández