



---

# **Universidad de Valladolid**

FACULTAD DE EDUCACIÓN Y TRABAJO SOCIAL

Grado en Educación Social

TRABAJO DE FIN DE GRADO

## **La Educación Social en la nueva organización territorial de Castilla y León**

Autoría, diseño y presentación de Eduardo López Macías para optar al título de Grado en Educación Social, por la Universidad de Valladolid

Tutorizado por José Juan Zurro Muñoz

Valladolid, Septiembre de 2015



# RESUMEN

La ordenación del territorio es un concepto que tiene un trasfondo y recorrido histórico, pero ha sido durante los últimos 150 años cuando se han realizado ordenaciones territoriales con un marcado carácter político en las decisiones sobre su diseño, dejando de lado las opiniones del resto de implicados.

Lo que aquí se propone es realizar un acercamiento, aprovechando la nueva normativa sobre ordenación territorial en Castilla y León, para comprender su importancia, lo que implica y la importancia que puede tener la Educación Social para que se dé una ordenación territorial más participativa y social.

**PALABRAS CLAVE:** ordenación del territorio, Educación Social, participación, ciudadanía, consenso, implicación.

# ABSTRACT

Spatial planning is a concept that has a background and historical tour, but has been for the last 150 years when territorial arrangements have been made with strong political decisions about its design, apart from the views of others involved. What proposed here is to approach, taking advantage of the new rules on land use planning in Castilla and Leon, to understand its importance, meaning and importance that can have social education for a more participatory and social spatial planning is given .

**KEYWORDS:** territorial ordinance, social education, participation, citizenship, consensus, involvement.

## ÍNDICE

1. Introducción.....	5
2. Objetivos.....	7
3. Justificación.....	8
4. Marco Teórico de la ordenación del territorio.....	10
4.1 Origen de la ordenación del territorio actual.....	10
4.2 Concepto de ordenación del territorio.....	15
4.3 Situación política actual.....	18
5. La nueva organización territorial acorde a la nueva Ley 7/2013.....	22
5.1 Aspectos iniciales.....	22
5.2 Objetivos y fines.....	24
5.3 Novedades de la nueva regulación.....	24
5.4 Conclusiones sobre la ley.....	31
6. Papel de la Educación Social para una ordenación del territorio acorde a su significado.....	34
7. Conclusiones.....	39
8. Bibliografía.....	40

# 1. INTRODUCCIÓN

Actualmente nos encontramos ante una situación de cambios generalizados que afectan nuestra forma de vida. La actual crisis económica que se arrastra desde el año 2008 ha dejado claro que muchas de las medidas, acciones, organización y gestión de los recursos, entre otras cosas, no se han realizado de la forma más óptima posible. La mala gestión de fondos y subvenciones, el mantenimiento de estructuras innecesarias e inadaptadas a los cambios, el despilfarro presupuestario en infraestructuras que no eran tan necesarias, etc. han generado por parte de la Administración una serie de normativas para garantizar los servicios básicos a la ciudadanía.

Normativa que conocemos, los tan famosos recortes que se han aplicado en materia educativa, social, sanitaria, de gasto público, en acceso a ayudas y recursos,...medidas muy duras que han creado gran malestar en la sociedad y numerosas protestas, y que se han llevado a cabo por causa de la ya mencionada crisis económica; y otro tipo de medidas y normas destinadas a un control y optimización de recursos junto con cambios en las estructuras de gobierno y sostenibilidad del sistema. que se venían reclamando desde tiempo atrás.

Esta difícil situación ha generado que las diferentes Administraciones hayan tenido que adaptar su funcionamiento y que se planteen propuestas de cambios en diversas parcelas, por un lado para cumplir con las exigencias de ajuste acordes a la zona euro provenientes de la Unión Europea, y por otro y más importante, para seguir manteniendo el acceso de los ciudadanos a los servicios y prestaciones básicas y garantizar la sostenibilidad del sistema. En el caso que nos ocupa estos cambios se han orientado hacia dar una nueva ordenación al territorio castellano y leonés.

Partiendo de esta situación expuesta, decidí centrar mi interés para este trabajo de fin de grado en una temática novedosa y apenas desarrollada como es la importancia que puede tener la Educación Social y sus profesionales en la ordenación territorial como un nuevo ámbito donde ejercer y compartir sus conocimientos a la hora de diseñar, mantener y mejorar la misma, procurando que las decisiones sobre ordenación territorial se adapten y sigan el significado de su concepto, y sirviendo a los ciudadanos como punto de acceso a recursos y favorecer su desarrollo social. Para ello aprovecho los recientes cambios

producidos en la ordenación del territorio en Castilla y León fruto de la nueva ley, que pretende adaptar nuestro territorio a las nuevas condiciones socioeconómicas y sociales que permitan mantener su viabilidad, reflejando si este cambio sigue los patrones del concepto de ordenación del territorio y viendo qué posibilidades tienen los educadores y educadoras de desarrollar su actividad en este ámbito. Primeramente se aclararán los orígenes de la ordenación territorial y sus funciones a lo largo de la historia hasta la actualidad como base para después definir en qué consiste la ordenación del territorio en la visión actual, como debe ser y que objetivos persigue. A continuación se presenta la nueva Ley 7/2013, de 27 de Septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del territorio de la Comunidad de Castilla y León, que junto con la nueva legislación básica sobre racionalización y sostenibilidad de la administración local sientan las nuevas bases de la ordenación territorial de nuestra Comunidad. Se analiza esta nueva normativa para exponer sus características, objetivos, principales novedades y conocerla más a fondo para ver si realmente supone un avance y trae consigo dinamismo y cambios para afrontar mejor el futuro. Este análisis y desglose servirá para intentar clarificar si hay relación y semejanzas de esta normativa con el concepto del que se parte para elaborar una ordenación territorial proactiva, terminando en la parte final comentando que puede aportar la Educación Social sobre esta materia de organización territorial para adaptarla a su concepto y cómo un profesional de esta disciplina puede encontrar en la ordenación del territorio y desarrollo rural un espacio para ejercer su labor.

Por último, se presentan unas conclusiones donde se realiza una reflexión sobre qué puede aportar la Educación Social a este ámbito junto con la presentación de los argumentos principales que aparecen en el documento.

## 2. OBJETIVOS

- Manifestar la importancia de la ordenación del territorio como base para la organización y desarrollo de la sociedad.
- Analizar la nueva normativa establecida que introduce un nuevo orden y organización territorial, tratando de resaltar sus novedades, su pertinencia y si se acerca a las pautas marcadas en el concepto de ordenación del territorio.
- Tratar de mostrar la relación existente entre la ordenación del territorio y la Educación Social.
- Reivindicar el papel de la Educación Social, y por extensión el de sus profesionales, como parte activa y colaborativa para que los procesos de ordenación del territorio se ajusten a su significado y valores.

### 3. JUSTIFICACIÓN

En nuestro tiempo actual ha ocurrido un fenómeno bien conocido como es la globalización, que ha permitido que exista una interconexión entre las sociedades así como intercambios de conocimientos. Esa entrada y asimilación de nuevas ideas y modelos de pensamiento han permitido conocer nuevas formas, en el tema que nos ocupa, de organización, distribución, gobierno y acceso a servicios públicos en el territorio. Con la actual crisis esas ideas y planteamientos han cobrado más fuerza tanto en profesionales como en la ciudadanía, que ha comenzado a interesarse por todo lo referente a decisiones políticas y a exigir cauces para su participación en la realidad de su entorno. Se ha visto que es necesario modernizar y adaptar las instituciones a las nuevas necesidades sociales y económicas así como crear nuevos modelos de gobernanza. Asistimos, como dicen Llena y Úcar (2006, p.13) en las sociedades accidentales a un momento de “vuelta a la comunidad o a lo comunitario”.

Pero la situación de implicación de la ciudadanía para que se produzcan cambios dista mucho de ser satisfactoria, justo en un momento crítico que supone una oportunidad para cambiar esa situación en la sociedad española como dice Pérez González (2013, p.16). Se necesitan unas modificaciones que permitan lograr una participación ciudadana efectiva, eficiente y fuerte, y para lograrlo se requieren reformas legislativas y unos profesionales educativos que faciliten el proceso.

Fruto de la necesidad de estos cambios han ido surgiendo en los últimos años unas corrientes y disciplinas educativas que pretenden dar respuestas a los nuevos retos que plantea la sociedad. Entre estas disciplinas destaca la Educación Social. Aun es una disciplina joven, que está buscando su espacio y afianzamiento en la sociedad, pretendiendo dar soluciones educativas a los problemas y preocupaciones sociales. Uno de esos espacios novedosos donde puede actuar es en materia de ordenación territorial, que puede parecer poco trascendente pero que es la base donde se establecen y se prestan los servicios públicos utilizados por los ciudadanos. Además este ámbito necesita que esos cauces de participación antes comentados sean una realidad, y un /a educador/a social puede ayudar a contribuir a ese cambio. Concretamente prefiero centrarme en la ordenación territorial en Castilla y León, dando más importancia al medio rural por la tradición que tiene en nuestra Comunidad, y de paso si es posible vislumbrar una ordenación más acorde con la situación y necesidades del medio rural.

Ciertamente realizar este trabajo de fin de grado puede plantearse como un reto ya que la relación entre ordenación del territorio y Educación Social apenas se ha tratado, por no decirse que no ha habido acercamientos teóricos. Un hecho delatador es la poca existencia de bibliografía sobre el tema, por lo que gran parte de este estudio se apoya sobre los conocimientos adquiridos durante todo el Grado en Educación Social. Concretamente todas las asignaturas han aportado algo pero lo más destacable son las competencias adquiridas tanto que se ponen en juego al realizar este trabajo como en el posible ámbito profesional, que pueden extraerse del catálogo de competencias del educador/a social y que son las siguientes: conocimiento y aplicación de técnicas de mediación, saber relacionar contenidos, personas, colectivos e instituciones, dominar planes de desarrollo de la comunidad y de desarrollo local, potenciar las relaciones interpersonales y de grupos sociales, etc. Muchas más que se resumen en que el/la educador/a tienen capacidades y conocimientos para poner en relación a los ciudadanos consigo mismos y con las Administraciones Públicas a la hora de plantear y construir una ordenación territorial equilibrada y que respete todos los intereses, acorde al significado conceptual de la misma.

# 4. MARCO TEÓRICO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Actualmente España cuenta con una división territorial asentada en el tiempo, formada por las Comunidades Autónomas, las provincias y los municipios. Dicha organización aparece reflejada en la Constitución de 1978, concretamente en el título octavo. Pero nuestra organización territorial no siempre ha sido así. Retrocederemos en el tiempo para ver los orígenes y los diferentes sistemas existentes a lo largo de la historia para entender la evolución y comprender nuestro actual sistema. Por otra parte trataremos de definir actualmente el concepto de ordenación del territorio y qué implica.

## 4.1 ORIGEN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL ACTUAL

La gestión y ordenación del territorio no es un tema de nuestros días, sino que se ha tratado a lo largo de la historia, dándose diferentes ordenaciones dependiendo de las funciones y necesidades del momento.

Para llevar a cabo este repaso sobre el origen de la ordenación territorial se toma como referencia la obra de Burgueño (1996) donde hace un exhaustivo repaso sobre la historia y evolución de la ordenación del territorio.

La primera ordenación llevada a cabo en suelo español la realizaron los romanos, al dividir el territorio hispánico en hasta cinco provincias, con una función de control militar de los territorios conquistados. Esta organización quedó socavada con la caída del Imperio Romano de Occidente. Posteriormente los Visigodos no llegaron a dotar de estructura a su reino. Cualquier resquicio de organización territorial de esta época desapareció con la llegada de los árabes en el año 711 y su establecimiento en gran parte de la península.

Donde ya encontramos la base de las regiones y cierta similitud territorial con la ordenación actual es en la Edad Media, y concretamente durante el periodo de la Reconquista. El proceso comenzó desde el siglo IX con el avance de los primeros reinos cristianos desde el norte y finaliza con la toma de Granada en 1492. Durante el proceso se fueron formando

los reinos de Galicia, Asturias (más adelante será León), Castilla, Aragón, Navarra (vascones) y los condados catalanes. Durante este periodo de Reconquista surgieron por unión de diferentes reinos dos Coronas, la Corona de Castilla y la Corona de Aragón.

La Corona de Castilla, compuesta por los reinos de Castilla, León y Galicia, a los que hay que añadir las taifas conquistadas –Toledo, Córdoba, Sevilla, Jaén, Murcia y Granada que pasaron a ser regiones castellanas. La forma de gobierno era una monarquía absoluta organizada como un único reino sin limitaciones a las actuaciones del rey.

Por otro lado, la Corona de Aragón, compuesta por Aragón, Cataluña, Valencia y Mallorca más otros territorios y reinos a lo largo del Mediterráneo. Aquí la organización del gobierno era muy diferente. Cada reino formaba un Estado independiente con sus fueros y sus propias Cortes con el nexo de unión entre todos de compartir el mismo monarca, que debía gobernar acorde al funcionamiento estipulado de cada reino.

Esta situación descrita se mantuvo durante el gobierno de los Austria, y como dicen los escritos de la época, eran reyes de las Españas, de cada reino al que se añade Navarra, conquistada en gobierno de los Reyes Católicos, y que conservó sus leyes e instituciones. Como se puede observar, en este periodo histórico ya se produjo una división y organización territorial diferenciada, y que en parte se ha mantenido hasta nuestros días.

Con el fallecimiento del último rey de la casa de los Austria, Carlos II, sin descendencia en 1700, y tras la Guerra de Sucesión, ocupó el trono de la Corona Felipe V, perteneciente a la dinastía borbónica. Su llegada produjo también la entrada del absolutismo y centralismo francés. Estos nuevos ideales desembocaron en la realización de la primera unidad estatal, eliminando instituciones de los diferentes reinos, aunque no a nivel igualitario. Aquellos que no apoyaron al nuevo rey durante el conflicto, como la Corona de Aragón, perdieron las Cortes y sus fueros mediante los Decretos de Nueva Planta. En cambio, aquellos territorios que le apoyaron, como el antiguo reino de Navarra y las provincias vascas, conservaron sus privilegios fiscales. Pero como se ha mencionado se buscaba conseguir una estructura territorial jurídica, política, económica y militar que ofreciese la posibilidad de gobernar todo el territorio. La estructura resultante se caracterizó por:

- Se continuaron utilizando las provincias castellanas creadas en el siglo XVI y la Corona de Aragón también paso a dividirse en provincias, y entre ambas zonas había mucha diferencia de extensión entre provincias.

- Se introdujeron las intendencias, instituciones con funciones originalmente militares a las que se les añadieron funciones económicas y fiscales. Representaban al monarca y se ubicaban en un principio por diversas provincias, para acabar extendiéndose a todas respetando las fronteras históricas.
- A su vez, los intendentes ejercían como corregidores en las ciudades capitales de provincia. Eran elegidos por el monarca y le representaban. Su presencia no era novedosa ya que existían con anterioridad en Castilla y se implantaron en los reinos de la Corona de Aragón.
- Continuaron manteniéndose ciertas jurisdicciones, entre ellas los señoríos.
- Siguieron presentes las audiencias castellanas, subordinadas a las chancillerías de Valladolid y Granada, y a su vez se implantaron en los reinos de Aragón.

Como puede deducirse, era una organización compleja, bastante caótica y poco eficaz. Para intentar solucionarlo, durante el reinado de Carlos III el conde de Floridablanca, Secretario del Despacho de Estado, realizó el Nomenclator, un documento donde se reflejaban datos de las divisiones territoriales e institucionales. También llevó a cabo una división de las provincias existentes en partidos-corregimientos basados en agrupar territorios de similar tamaño y capital concéntrica.

En esta misma época Miguel Cayetano Soler, como Secretario de Estado y de Despacho de Hacienda realizó, tomando como base parámetros económicos, una reforma provincial, creando las provincias marítimas y modificando los límites de las interiores. El mapa resultante se asemejaba al actual aunque con ciertos desajustes aún, ya que provincias como Cataluña, Aragón y Galicia seguían abarcando grandes proporciones de territorio.

Con la invasión francesa y la posterior Guerra de Independencia aparecieron nuevas ideas. Las Cortes de Cádiz por un lado y José I Bonaparte por otro elaboraron sendos proyectos que buscaban establecer divisiones territoriales más racionales. Se eliminó el régimen señorial y se necesitaba una división territorial con jurisdicción en todo el territorio. José I ideó un proyecto basado en el modelo francés compuesto por prefecturas y subprefecturas, y que diferían con las unidades históricas. Por su parte las Cortes de Cádiz elaboraron un modelo que sí respetaba las fronteras históricas y se basaba en parámetros de población y extensión, teniendo en cuenta el modelo que elaboró Cayetano Soler. Pero ninguno de los proyectos salió adelante al restablecerse el absolutismo borbónico.

Es a partir de este punto donde comienza a vislumbrarse la ordenación territorial que ha llegado hasta nuestros días.

Durante el Trienio Liberal se retomó de nuevo la ordenación territorial. En este nuevo plan, elaborado por José Agustín de Larramendi y Felipe Bauzá, y fruto de la discusión y negociaciones surgió una división territorial que resultaba muy semejante a la actual, estableciéndose en 1822 una división en 52 provincias y mencionándose la presencia de diputaciones, que no pudo llevarse a cabo por el retorno del absolutismo.

En 1833, con la muerte de Fernando VII y un nuevo panorama liberal, Javier de Burgos, recién nombrado Secretario de Estado de Fomento en el nuevo gobierno, elaboró un nuevo plan de división territorial que ponía en vigencia el elaborado por Bauzá y Larramendi en 1822 añadiéndole pequeños retoques y modificaciones, conformando un Estado centralizado que se dividía en 49 provincias y quince regiones. Una división provincial que ha perdurado y sentó las bases del actual modelo aunque se le realizaron pequeñas modificaciones, como en 1927 cuando la provincia de Canarias se dividió en dos, hasta alcanzar la actual cifra de 50 provincias.

Para realizar la delimitación provincial se respetaron las regiones históricas, es más, lo que se hizo fue dividir estas regiones en provincias con dimensiones similares, y en bastantes casos, que la capital de provincia estuviese en el centro del territorio. La razón de esta división era crear una nación única en un país que acababa de despegarse del absolutismo y había abrazado el liberalismo. Al frente de la provincia se establecieron las diputaciones, instituciones para la administración provincial, a cuyo frente se encontraba un gobernador civil. Tenía encomendadas unas funciones que fueron cambiando con el tiempo. En su creación en 1833 tenían la función de llevar al territorio nacional los proyectos estatales. En 1845 la Ley de Diputaciones y en 1863 la Ley sobre el Gobierno y la Administración Provinciales le otorgaban a la provincia un carácter más local y funciones acordes al contexto provincial. Con la etapa de la Restauración la Ley de 29 de agosto de 1882 sobre el régimen y Administración de las provincias estableció tres tipos de funciones para las mismas: funciones delegadas de la Administración central, funciones de carácter económico y fomento y funciones de inspección como ente administrativo superior al municipio. Durante la dictadura de Primo de Rivera se aprobó, en 1925, el Estatuto Provincial, donde se consideraba a las provincias como entes territoriales situados entre el municipio y el Estado, con funciones relacionadas con asuntos supramunicipales y delegadas desde el Gobierno central. En la dictadura franquista se continuó con las bases del Estatuto

Provincial y se fueron añadiendo nuevas y mayores funciones a la provincia. Hay que tener en cuenta que a mayores de las provincias y su evolución, las regiones históricas continuaban prevaleciendo a pesar de no tener funciones ni cuerpo administrativo.

Hay que esperar a la llegada de la democracia para vislumbrar la ordenación territorial que sigue vigente actualmente. El mapa actual de las Comunidades Autónomas no fue creado por la Constitución, esta favoreció las condiciones y el proceso de creación, es decir, dio las claves para la descentralización administrativa que quedarían reflejadas en la creación de las mismas. Dicho proceso comenzó durante los primeros años de democracia, donde el territorio fue dividido en las diferentes Comunidades que hoy conocemos, fruto de las reuniones entre los diferentes partidos y fuerzas políticas del momento y del consenso que alcanzaron, que desembocó en los diferentes estatutos autonómicos como veremos. Pero no todas las autonomías se crearon por un sentimiento regional histórico, anteriormente algunas eran regiones históricas o en otros casos regiones geográficas. En el caso de Castilla y León, que es un territorio con un gran trasfondo histórico, primó más el factor geográfico a la hora de su delimitación al abarcar la submeseta norte que todo su pasado e identidad histórica.

En cuanto a la organización de las Comunidades, durante el proceso de formación cada una de ellas elaboró su estatuto de autonomía donde se reflejaban todas sus bases organizativas. Durante este proceso fueron asumiendo competencias antes exclusivas del Estado en materia sanitaria, educativa, de servicios sociales, etc. para una mejor gestión y prestación de los servicios públicos en su territorio. Lo que queda claro de este proceso es que las políticas de ordenación del territorio hoy en día dictaminan la base sobre la que se apoyan la prestación de los servicios públicos.

Para concluir y a tenor de lo analizado, la ordenación del territorio ha seguido una evolución donde ha desempeñado diferentes funciones, desde las militares en sus inicios, pasando por funciones fiscales o de pago de tributos hasta las funciones actuales de base a la prestación de servicios.

## 4.2 CONCEPTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Después de haber repasado el origen y el por qué de la actual ordenación del territorio, es el momento de hacer frente al concepto, de ver qué se entiende por ordenación del territorio, de tratar de acercarse al concepto y a una definición global del mismo que facilite comprender los nuevos cambios realizados.

Realizando un análisis estricto de las palabras y tomando por separado los dos términos, tenemos por un lado la ordenación, que según el Diccionario de la lengua española se define como “colocación de las cosas en el lugar que les corresponde”, “buena disposición de las cosas” y “mandato, orden, precepto”. Hace referencia a como determinados hechos tienen una disposición en un espacio concreto. Por otro lado el término territorio, que centrándolo en la temática que nos ocupa, y utilizando de nuevo el Diccionario de la lengua española, se define como “porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc.” y como “circuito o término que comprende una jurisdicción, un cometido oficial u otra función análoga”. En este tema que nos ocupa y cuando hace referencia a un grupo humano, es una parte indispensable de la vida de las personas. Es el espacio donde se vive, que sirve y provee de recursos que conviene administrar para el desarrollo de la comunidad.

Como vemos, no es un concepto sencillo de definir. Para Gonzalo Sáenz de Buruaga (1980) la ordenación del territorio “resulta ser un concepto complejo, polifacético, relativo, pluridimensional, ambivalente, y, sobre todo, antropocéntrico, del que, ciertamente, puede decirse que está llamado a ser un reflejo palpable del grado de eficiencia y equidad adquirido por una determinada sociedad” (p. 18). Queda claro pues y como se ha dicho que es difícil abordar su definición pero ya se extrae algo concluyente, y es la importancia de la ordenación territorial como reflejo del grado de desarrollo social.

El término puede resultar confuso y caben diversas explicaciones de su significado, puede ser debido a su relación o a que su significado puede variar dependiendo de la orientación y concepción ideológica. Por tanto existen diferentes maneras de entender la naturaleza y objeto de la ordenación del territorio. La misma ha pasado de estar centrada en el urbanismo-organización de la ciudad a expandirse para todo el territorio.

Muchos autores afirman la existencia de dos (grandes) modelos de ordenación del territorio:

- El modelo alemán (Raumordnung), que es el concepto más estricto, al centrarse exclusivamente en la planificación y ordenación física, dejando más de lado la planificación económica, cultural y del medio ambiente.
- El modelo francés (Aménagement du territoire), que se centra más en buscar el aprovechamiento global del territorio y sus recursos naturales. Otorga una visión más amplia y coordinada del territorio.

A nivel europeo existe un documento de gran interés para esta materia, que ayuda a comprender más el concepto y sirve de referencia tanto a autores como a Administraciones a la hora de elaborar normativas. Hablamos de la Carta Europea de Ordenación del Territorio. Dicha Carta define la ordenación del territorio como “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad”. Esta Carta no es una normativa obligada, sino que se aprobó como una recomendación que sirva de guía para las directrices políticas, cívicas y morales de los estados miembros. De este documento se extrae que la ordenación territorial consiste en “una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”. Analizando esta definición se observa que tiende a confundir los resultados con el instrumento, definiendo la ordenación del territorio como la expresión de políticas económicas, culturales, sociales,...en un espacio determinado. Por tanto, según esta Carta, iniciar un sistema de ordenación del territorio con sus objetivos es una función y labor política. Pero esa labor política tiene que aglutinar voluntades de integración, coordinación interdisciplinar, cooperación entre autoridades competentes, sectores, niveles de decisión y reparto justo de recursos financieros.

Como hemos visto, como política la ordenación del territorio es una voluntad y una acción pública compleja, donde participan las Administraciones (local, autonómica y nacional), los agentes sociales y aquellos ciudadanos que así lo deseen. Por ese carácter participativo debe cumplir una serie de características:

- Ha de ser democrática, buscando la participación consensuada de la población y los representantes políticos,
- Global, existiendo una coordinación entre las políticas sectoriales efectuadas y su integración gracias a un enfoque completo,

- Funcional, teniendo presentes los valores, cultura e intereses de cada región, poniéndoles si es necesario por encima de barreras administrativas e intereses suprarregionales, y
- Prospectiva, para lo que es necesario analizar los fenómenos económicos, sociales, culturales, medioambientales,...para saber por qué ocurren los cambios, poder anticiparse y tenerlos en cuenta a la hora de diseñar los planes y leyes de ordenación de territorios.

A la vez que se cumplen las premisas anteriores, también persigue unos objetivos:

- Mejora de la calidad de vida, buscando el bienestar de las personas mediante la creación de empleos y oportunidades emprendedoras, generación de equipamiento cultural, facilitación del asociacionismo, etc. con los recursos de cada zona y utilizándolos de forma óptima.
- Desarrollo socioeconómico equilibrado, tanto en aquellas regiones con una evolución constante como en aquellas que acarreen ciertos retrasos, así como procurar adaptar las infraestructuras.
- Gestión responsable de recursos naturales y protección ambiental, promoviendo el equilibrio entre la explotación de recursos naturales y su conservación, el uso responsable de recursos energéticos y dedicando esfuerzos a conservar el patrimonio cultural y arquitectónico.
- Uso racional del territorio, acompañado de medidas de política de suelo para la organización y desarrollo de zonas urbanas e industriales, infraestructuras y protección de las zonas naturales, agrícolas y forestales.

Para lograr la consecución de estos objetivos es necesario y vital que exista una coordinación y cooperación entre los distintos niveles de decisión, y distribuir equitativamente los recursos económicos. Los flujos de comunicación entre niveles administrativos han de ser constantes y bidireccionales.

Consiguientemente, en la ordenación del territorio confluyen diferentes poderes y niveles de decisión tanto individual como institucional, los mercados, peculiaridades de las administraciones y territorios, condiciones socio económicas y el medio ambiente; que deben coordinarse en los diferentes niveles sectoriales y a la hora de la toma de decisiones. E incluso más importante que todo lo anterior es que se considere la pluralidad y diversidad de los diferentes territorios, garantizando la coordinación, cooperación y

participación ciudadana. Es necesario que la población se implique y sea participe de las políticas de ordenación, facilitándoles canales de comunicación que informen y permitan aportar ideas sobre estructuras, propuestas encaminadas, instituciones donde acudir a informarse o realizar alegaciones, etc. darle una orientación más participativa por el contrario a lo que se viene realizando, que es una orientación meramente administrativa y política.

Desde el punto de vista de la Educación Social, la ordenación del territorio es principalmente una función pública, que conlleva una normativa política compleja y a la que todavía no se le ha sacado un pleno rendimiento; y que tiene que sustentarse sobre decretos y leyes, sobre unos principios altamente consolidados, en conocimientos amplios del entorno y en aportaciones pluridisciplinares. Pero ha de tener también una función social, de inclusión y participación de las personas en su proceso y mantenimiento e implicación en la toma de decisiones, factores que coinciden con la visión de la Educación Social en sus procesos educativos. Como hemos visto, la ordenación del territorio no es materia actual, sino que tiene un proceso histórico que ha ido evolucionando desde tener funciones militares y de división del territorio hasta las funciones actuales como base para la prestación de servicios. Pero las necesidades sociales y económicas también han cambiado, sobre todo en los últimos años y con la crisis económica, lo que hace plantearse un cambio del actual modelo cuyas bases se crearon hace más de 150 años para adaptarlo a estas nuevas necesidades y retos. Un cambio que ha originado una nueva normativa autonómica para nuestra Comunidad y que más adelante veremos si supone un verdadero avance. Ante todo, cualquier cambio en la ordenación del territorio es no tanto un fin sino más bien un instrumento para conseguir una gestión adecuada de los recursos, un desarrollo de los territorios y un lugar donde los ciudadanos puedan alcanzar un nivel de vida acorde al estado de bienestar.

### **4.3 SITUACIÓN POLÍTICA ACTUAL**

En resumen, con todo lo visto anteriormente se comprende por un lado que la ordenación territorial es una materia que ha tenido importancia durante la historia, y por otro lado conocemos qué es como concepto en la actualidad. Pero también es lugar para plantear las problemáticas que han surgido en torno a la ordenación actual y las respuestas políticas que se han producido, demostrando tanto su insuficiencia para hacer frente a la evolución en

los planteamientos económicos y sociales como su ineficacia para dar respuestas solidas y acordes a esos planteamientos.

Hay que tener presente que las administraciones públicas tienen una gran incidencia en la vida de los ciudadanos y que necesitan de una gran cantidad de recursos sociales para realizar su actividad. Resulta lógico pensar que ante tal necesidad y uso de recursos la preocupación por su eficacia y eficiencia debería ser un tema prioritario entre los ciudadanos, pero dista mucho de ser así, ya que la reflexión sobre su papel y funcionamiento crea escasa atención. Ha tenido que producirse esta situación de crisis económica para que las miradas se centrasen en esta parcela.

Desde la transición y durante los años siguientes de democracia la reforma de la Administración ha sido objetivo en todos los programas de los partidos políticos. Si es verdad que se han ido produciendo cambios y mejoras, pero más fruto de la inercia, la improvisación o intereses a corto plazo que de una reflexión profunda sobre cuál debe ser el papel y funciones de la Administración con una clara vocación de modernizar estructuras.

En el caso de las Comunidades Autónomas, al establecer su propia Administración se han limitado a reproducir el modelo jerárquico y centralizado estatal. Este modelo puede explicarse, como dicen Nieto García y Gutiérrez Reñón (1991) por la sujeción uniformista a las leyes estatales de bases y por el hecho de haberse formado al tiempo que se transferían e iban adquiriendo servicios estatales que predeterminaron su organización posterior. Teniendo en cuenta estas afirmaciones encontramos la causa de más peso, que es la excesiva orientación burocrática que han adquirido las Comunidades Autónomas. Las mismas parece que no son capaces de imaginar otras disposiciones organizativas, es más, da la sensación de que pretenden el monopolio administrativo en su territorio recelando de cualquiera que pueda entrometerse o hacerles sombra.

Esta situación y organización adoptada resulta aun más chirriante cuando se tuvo la oportunidad de haber optado por otra vía en su origen, como fue el caso de la fracasada Ley del Proceso Autonómico (LOAPA). En el informe de la Comisión de Expertos que elaboró el proyecto de ley se incitaba a las autonomías a que buscasen y estableciesen un modelo alternativo al ya conocido, renunciando a la creación de una Administración propia y aprovechar la organización y servicios ya existentes y dispuestos en las Diputaciones Provinciales, con lo que se reducirían costes administrativos. Pero esta propuesta se

rechazó y se crearon administraciones completas y centralizadas, y que en muchos casos han absorbido, prescindido o suprimido competencias de las diputaciones dando origen a duplicidades de servicios y conflictos de competencias.

Referido a la Administración local, las bases de su organización se desarrollaron en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), y donde se establece que la administración local la forman el municipio y la provincia.

Como es lógico, los municipios son la institución territorial más cercana al ciudadano, y tienen personalidad jurídica plena. En el caso de las provincias, también son entidades con personalidad jurídica propia al considerarse como una agrupación de municipios. Su administración y gobierno se realizan desde las diputaciones provinciales. En este punto es donde surgen las dificultades, producidas porque las funciones de las diputaciones no están muy claras. El papel que tenían entre Estado y municipio ahora lo desempeñan las Comunidades Autónomas y muchas de las funciones provinciales de materia local se transfirieron a las autonomías. Las diputaciones debían haber sido objetivo de unas reformas o medidas para adaptarlas tanto a su nueva situación administrativa como para dotarlas de unos mecanismos de respuesta más dinámicos para hacer frente a los cambios sociales y económicos.

Reseñar también que tanto Ayuntamientos como Diputaciones son entes de naturaleza administrativa y política como hemos visto, pero no constitucionales aunque gocen de amplia autonomía. En ambos las decisiones son adoptadas exclusivamente por órganos políticos, que no siempre resuelven acordes a las necesidades y voluntades ciudadanas. Los aparatos administrativos solo realizan actividades de preparación y elaboración interna de actos decisorios.

Para que exista una plena coordinación y colaboración entre los diferentes entes que actúan en el territorio se establecieron una serie de mecanismos y normativas que lo favorecieran. Para que exista coordinación entre los distintos entes se crearon ad hoc múltiples comisiones permanentes que velasen por la misma, aunque sus resultados no son muy satisfactorios ya que generalmente carecen de potestad en la toma de decisiones. Para promover la colaboración se promulgaron diferentes leyes que establecen mecanismos variados colaborativos, pero que tampoco dan grandes resultados, en parte porque las propias Administraciones, como hemos visto, reaccionan ante situaciones o actitudes que puedan mermar su autonomía.

Otro tema actual que se exige y cada vez es más presente es la participación ciudadana. Pues bien, la participación ciudadana en las Administraciones y en sus tareas sigue los cauces más tradicionales, ajustándose a los intereses económicos y profesionales. Ciertamente se han puesto muchas esperanzas en este campo de promover la participación, y comienza a ser una preocupación ciudadana palpable como alternativa a otras formas de gobernanza, pero la realidad hasta hace bien poco es que los cauces participativos ni siquiera se han desarrollado plenamente en el terreno municipal, que es el más favorable para tales efectos.

Llegados a este punto, y viendo como se han organizado las diferentes administraciones se ve necesario una reforma de la ordenación territorial que dé respuesta a las nuevas necesidades que han surgido y que las actuales no han podido o sabido responder a tiempo.

# 5. LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL ACORDE A LA NUEVA LEY 7/2013

## 5.1 ASPECTOS INICIALES

La crisis financiera internacional, que ha afectado y sigue afectando a España, como ya se ha mencionado, ha dejado claro una cosa: la mala gestión política y de los recursos públicos, con una visión a corto plazo, que se ha venido realizando en los últimos años. En este tiempo era necesario haber promovido reformas de carácter socioeconómico para haber logrado una mayor integración que lograrse ser solvente en una economía global como en la que nos encontramos.

Las consecuencias de esta ineficacia en la toma de medidas y decisiones, que han salido a la luz y se han visto agravadas por la crisis ya las conocemos: desempleo, crisis financiera, endeudamiento público y privado, peor prestación de servicios básicos, bajadas de salarios,...

Junto a esta problemática nos encontramos con el aplazamiento constante que se ha realizado en el tiempo referente a plantear cambios en el modelo territorial y la organización del mismo, tema que aquí se trata, y que en anteriores ocasiones se ha querido abordar pero ha faltado voluntad política. Algo evidente es que la estructura territorial no cambia al mismo ritmo que la estructura socioeconómica, sino que va por detrás, y en el caso de nuestra Comunidad es bastante palpable. Actualmente, y fruto de las nuevas corrientes de políticas de ajuste presupuestario y sostenibilidad del sistema, se ha llevado a cabo un planteamiento para una nueva ordenación, que en el caso de nuestra Comunidad Autónoma, dadas sus características territoriales y socio demográficas, ha adquirido tintes de autentico reto.

Castilla y León es la región más grande de España, con más de 94.000 km cuadrados, que contiene cerca del 27% de los municipios del país (2.248, de los cuales el 75% son menores de 500 habitantes) y dos tercios de las entidades locales menores del mismo, todo ello distribuido en nueve provincias. Es una de las regiones más envejecidas y despobladas, contando con una densidad media de población de 27 habitantes por kilómetro cuadrado.

A estos datos hay que añadirle la orografía que presenta, con inmensas llanuras centrales, páramos y campiñas, todo ello rodeado de sistemas montañosos.

Todos estos datos ponen en relevancia la dificultad que entraña elaborar una ordenación adecuada, pero también es un argumento firme para abordar mejoras y reformas que se adapten a las necesidades y exigencias de la sociedad actual. Es necesario acercar las políticas y medidas al territorio.

El estudio de estas características y de las nuevas exigencias sociales desembocó en un proceso de consulta, elaboración y aprobación de una nueva ley de ordenación del territorio, la Ley 7/2013, de 27 de Septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (LORSERGO). Dicha ley se apoya sobre siete claves “racionalización, eficiencia, coordinación, buen gobierno, agrupación, reconocimiento de las instituciones locales y –debería alcanzarse también este objetivo– respeto de las competencias del Estado para fijar el mínimo común denominador normativo” (Rivero Ortega, 2013).

La llegada de esta ley y su contenido no supone un hecho rompedor con lo ya establecido, y las cuestiones que regula ya tenían sus bases en anteriores normativas como la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León de 1998, la Ley de Régimen Local de Castilla y León del mismo año, la Ley del Gobierno y de la Administración de 2001 y la Ley de Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de 2008.

Uno de los hechos destacables e importantes de esta Ley es el haberse adelantado a la legislación estatal sobre racionalización y sostenibilidad de la administración local (LRSAL), quizás con la intención de proteger los intereses de la Comunidad en caso de que la Ley estatal no hubiese resultado muy beneficiosa, y que al final no ha sido el caso ya que existe bastante concordancia entre ambas salvo a la hora de regular ciertos aspectos jurídicos de las entidades sociales y respecto a la importancia de las diputaciones provinciales. Se puede decir que la ley estatal ha respetado la normativa autonómica por las particularidades de la Comunidad.

## **5.2 OBJETIVOS Y FINES**

La presente ley cuenta con una serie de objetivos, siendo el más destacable y general la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos, asegurando una mejor prestación de los servicios públicos. El resto de objetivos van encaminados a marcar los nuevos espacios funcionales y zonas en la ordenación territorial para mejorar la cohesión, a conseguir que los servicios autonómicos sean más eficaces y a garantizar que las administraciones locales sean más eficientes y sostenibles en sus labores de gobierno.

Para alcanzar dichos objetivos, y teniendo en cuenta las políticas de ajuste presupuestario y suficiencia financiera estipuladas, la presente ley tiene por finalidades adecuar las distintas políticas sectoriales al territorio, favorecer la participación para delimitar los nuevos espacios funcionales y que los ciudadanos se sientan partícipes del proceso, que se garantice el acceso igualitario a los servicios públicos, potenciar el desarrollo económico y social de manera sostenible y una mejora de la calidad en la gobernanza local que evite duplicidades.

## **5.3 NOVEDADES DE LA NUEVA REGULACIÓN**

### **5.3.1 La ordenación del territorio**

La principal aportación de la ley en esta materia son las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio, que vienen a sustituir a la provincia como el ámbito funcional básico. En la anterior normativa, la Ley de Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de 2008, era la provincia quien ejercía como ámbito funcional básico dado el gran arraigo de las mismas en la Comunidad. Esta ley de 2008 también indicaba unos elementos que ejercerían como apoyo al modelo territorial, y que eran la red de centros urbanos (ciudades, villas y pueblos), los ámbitos funcionales complementarios (áreas funcionales), los corredores territoriales (infraestructuras de transporte y comunicación), los polos estratégicos (lugares con actividades de referencia, ya sea científica, tecnológica o cultural) y los municipios que prestan servicios generales. Con la nueva ley, la red de centros urbanos pasa a denominarse sistema urbano y rural de Castilla y León, y las antaño denominadas áreas funcionales ahora son la provincia y las áreas funcionales estratégicas y estables.

Esta nueva ley regula dos nuevos ámbitos espaciales

Las Unidades Básicas de Ordenación y Servicios del territorio (UBOS) son la novedad importante de la Ley. Son un espacio funcional y geográfico que forman la referencia espacial y el ítem básico para desarrollar la ordenación territorial. Pueden ser rurales o urbanas.

Las unidades básicas de ordenación y servicios rurales son espacios que agrupan términos de varios municipios menores de 20.000 habitantes, que tengan continuidad geográfica y características similares. Para ser considerada unidad rural debe cumplir alguna de estas dos reglas: que la población total sea como mínimo de 5.000 habitantes y como máximo 30.000; o que dependiendo la dispersión, la densidad de población sea inferior a 15 habitantes por kilómetro cuadrado o agrupe como mínimo a cinco municipios.

Las unidades básicas de ordenación y servicios urbanas son aquellos espacios que abarcan el término de cada municipio mayor de 20.000 habitantes.

Todas estas unidades básicas se reflejan en un Mapa, cuya elaboración debe ser participativa y consensuada. El proceso de elaboración comienza con un estudio de cada provincia elaborado por la Delegación Territorial de la Junta, se consulta a las Diputaciones, se abre un proceso de audiencia para que los municipios puedan presentar las alegaciones oportunas y otro proceso de información pública para los ciudadanos, posteriormente se somete a informe del Consejo de Cooperación Local y por último, superado lo anterior, se realiza su aprobación mediante norma con fuerza de ley de las Cortes.

A día de hoy queda pendiente la definición del mapa y su aprobación por las Cortes.

Las áreas funcionales forman un ámbito territorial igual o mayor que las unidades básicas pero siempre menor a la provincia donde se desarrolla la ordenación del territorio y donde se aplican sus instrumentos y herramientas para planificar y gestionar. Pueden ser:

- Áreas funcionales estables, que están formadas por municipios y sus términos con más de 20.000 habitantes junto con los municipios colindantes próximos, siempre que se encuentren a menos de 15 km del municipio con mayor población. Es decir, que agrupa a una unidad básica del territorio urbana y los municipios de su alfoz con los que se mantienen relaciones permanentes que necesitan de un proceso de planificación y gestión.

El proceso para declarar estas áreas es idéntico que el seguido para las unidades básicas. Se prevé que sea consensuado y participativo teniendo en cuenta las opiniones de los municipios, las Diputaciones y el Consejo de Cooperación Local. Se aprueban mediante norma con fuerza de ley en las Cortes con mayoría de dos tercios, con la diferencia de que primero ha de aprobarse el Mapa de unidades. A día de hoy este proceso se ha completado y se ha reflejado en la Ley 9/2014, de 27 de Noviembre, por la que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León, modificando la Ley 7/2013. Se han aprobado las áreas funcionales estables de Ávila, Burgos, Aranda de Duero, Miranda de Ebro, León, Ponferrada, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid, Medina del Campo y Zamora.

- Áreas funcionales estratégicas, que es un espacio que agrupa a una unidad básica de ordenación o a varias contiguas, con el objetivo de desarrollar programas de impulso económico y de desarrollo rural en zonas que necesitan de dinamización o por circunstancias especiales o catastróficas. Tienen una duración determinada por lo que una vez cumplido el plazo de tiempo o alcanzados los objetivos se disuelven. Para aprobarlas se realizarán audiencias entre la diputación o diputaciones interesadas, los agentes sociales y económicos y el Consejo de Cooperación Local y se delimitarán mediante el instrumento de ordenación territorial subregional correspondiente indicando las unidades básicas que la integrarán.

### 5.3.2 Administración de los servicios autonómicos en el territorio

Como aportaciones relevantes en este apartado hay que mencionar que esta ley adapta los servicios autonómicos a la nueva delimitación territorial propuesta, utilizando como base para planificar, programar, gestionar y prestar estos servicios a una o varias unidades básicas. Adaptar estos servicios, según la ley, es función de la Junta, para lo que le da un plazo de tres años desde la aprobación del Mapa de unidades. Centrándose en las UBOS zonifica claramente los servicios públicos esenciales disponiéndolos de la siguiente manera en el medio rural:

- Asistencia sanitaria: cada zona básica de salud se corresponde con una unidad básica de ordenación y servicios.
- Educación: cada zona educativa debe abarcar como mínimo una unidad básica y como máximo cinco.

- Servicios sociales: la zona de acción social comprenderá como mínimo una y como máximo tres UBOS.
- Servicios de salud pública: en este caso comprende un mínimo de dos unidades básicas y un máximo de seis.

Se establecen una serie de excepciones en la zonificación de los servicios en las UBOS, siendo la más importante que en los casos de mayor extensión y siempre que no se supere la provincia como ámbito funcional la programación de los servicios se podrá realizar a través de varias unidades básicas.

Para el medio urbano se respeta la división territorial establecida por la normativa sectorial de los diversos servicios públicos autonómicos.

La nueva ley busca garantizar que todos los ciudadanos accedan de manera homogénea a los servicios públicos autonómicos y para lograrlo se aprobarán estándares mínimos de cobertura en un plazo de tres años que aseguren el acceso a los mismos.

Por último, y referente a este epígrafe, otra meta que se marca la ley es conseguir una mejor colaboración entre la Junta de Castilla y León y las entidades locales. Para ello planea la creación de Comisiones Provinciales de Colaboración para las políticas públicas con el fin de ejercer como colaborador entre las Delegaciones Territoriales y sus correspondientes Diputaciones, y donde estarán representadas las fuerzas políticas mayoritarias junto a los municipios y demás entidades locales. Cabe plantearse en la realidad actual la necesidad de este órgano que apenas tendrá capacidad de decisión, más teniendo en cuenta que las administraciones y los sectores sociales ya tienen representación en materias de urbanismo, salud, medio ambiente,...

A parte de estas Comisiones, la ley permite la creación de oficinas integradas entre la Administración de Castilla y León y las entidades locales mediante convenios para prestar servicios de información, registro o tramitación de procesos administrativos. Queda también por ver la posible utilidad futura de estas oficinas.

### 5.3.3 Gobernanza local

La regulación sobre esta materia no incluye novedades de relieve y se centra en medidas para mantener la sostenibilidad financiera, la estabilidad presupuestaria, el uso de medios electrónicos para tramitaciones administrativas, para el buen gobierno, al acceso a la

información pública, etc. Como ya he dicho no resulta novedoso y ya se mencionaba en normativas anteriores, por lo que sirven a modo de recordatorio. Donde sí profundiza más es en la obligación a las administraciones locales a fomentar la colaboración y participación ciudadana, que es una de las asignaturas pendientes de la sociedad, sobre todo en nuestra Comunidad, por lo que se agradece el gesto y que se avance en esta materia.

#### 5.3.4 Régimen jurídico de las entidades locales

En esta última parte de la ley la regulación se centra en los municipios, en sus competencias, sostenibilidad y fusión, además de las mancomunidades y las competencias de las entidades locales. Es en este bloque donde se aprecian a la vez similitudes y diferencias entre esta ley y la proveniente del Gobierno central sobre racionalización y sostenibilidad del medio rural.

Referente a los municipios, lo primero es destacar la importancia histórica como institución que tiene para el ciudadano, además de generar unos fuertes vínculos y una identidad con los mismos por muy pequeños que sean o por poca capacidad y autonomía que dispongan. Teniendo en cuenta esta situación, la presente ley ha optado por fórmulas que intenten consolidarlos y mantenerlos, sobre todo ante el temor que generaba la normativa estatal por llegar, y que al final no fue para tanto.

En lo referente a las competencias, comienza regulando la duplicidad de las mismas, donde las entidades locales prestarán aquellas competencias que tienen atribuidas por norma o que les habilite para ejercerla. En el caso de duplicidades estas serán corregidas mediante modificaciones normativas y añade que da un plazo de un año a la Junta para que revise normativas sectoriales, detecte posibles duplicidades y proceda a subsanarlas. En este punto la normativa estatal añade la posibilidad de delegar ciertas competencias para evitar duplicidades.

Para la sostenibilidad del sistema la ley pretende garantizar la suficiencia financiera, para que cuando la Junta delegue o atribuya competencias mediante norma a una entidad local lo haga basándose en los medios económicos, materiales y personales de la misma. La suficiencia financiera es un medio para alcanzar mayor grado de autonomía local.

En lo que atiene a la fusión de municipios, la novedad es que el proceso se realiza de forma más asequible a como se hacía en la Ley de Régimen Local de 1998, de la que reutiliza sus bases y añade alguna disposición más. La verdadera importancia radica en que tanto esta

nueva Ley de Castilla y León como la procedente del Gobierno no obligan a la fusión, sino que las facilitan con una serie de incentivos como el incremento de su financiación, subvenciones y preferencias en planes de cooperación local y otras que apelan al vínculo e identidad de los habitantes al permitir que se conserve el nombre del municipio aunque ya no tenga personalidad jurídica. En lo relacionado con el mantenimiento o supresión de municipios, la Ley quiere asegurar que todos existan así como las entidades locales menores, eso sí, fomentando su modernización y ajustando sus competencias a los criterios de sostenibilidad.

El tema de la asociación de municipios resulta muy importante para esta Ley. Recordemos que la principal forma de asociación entre municipios en Castilla y León son las mancomunidades, existiendo 246 en total por todo el territorio (un 90% del mismo). Las mancomunidades ya han sido objeto de regulación en el pasado para intentar mejorar su entramado y estructura, pero por diferentes causas dichas propuestas no salieron adelante.

La nueva Ley introduce y regula las Mancomunidades de Interés General con el fin de que en manos de las entidades locales puedan generar economías de escala mediante la gestión eficiente de sus recursos. Para que las mancomunidades se declaren de interés general deben reflejar en sus estatutos todas las competencias y funciones que la Junta ha concretado mediante Decreto, especialmente las que atañen a no incrementar los gastos marcados en los presupuestos, así como su régimen jurídico. Para entendernos, el objetivo de estas mancomunidades es que se garantice la prestación de unos servicios o realización de obras que de forma independiente resultaría inviable para algunos municipios.

Estas mancomunidades de interés general pueden ser rurales o urbanas.

- Las mancomunidades de interés general rurales son aquellas que agrupan a municipios menores de 20.000 habitantes, asociados de forma voluntaria y que coincidan parcialmente con una o un máximo de cinco unidades básicas de ordenación y servicios colindantes. La Ley estipula claramente que un municipio no puede pertenecer a dos mancomunidades y que de las mancomunidades existentes se modificarán aquellas que lo precisen para adaptarse a las nuevas disposiciones. En sus estatutos se reflejarán sus funciones y competencias.

Sin embargo lo más reseñable son los procesos de modificación, supresión y fusión, que han de realizarse acorde a la nueva ordenación territorial y que busca crear un conjunto de

mancomunidades más acorde y racional con el espacio. Algunas mancomunidades se habrán modificado para adquirir la acreditación de interés general, otras se habrán eliminado para volver a crearse y algunas se han fusionado cuando coincida su ámbito territorial con una o varias unidades básicas. Todo ello para dar respuesta a la nueva ordenación como ya he mencionado.

- Las mancomunidades de interés general urbanas son las formadas mediante asociación voluntaria por municipios de más de 20.000 habitantes junto con los municipios de su alfoz, es decir, los incluidos en el área funcional estable. Las competencias y funciones serán las que se pacten y acuerden entre municipios (abastecimiento de agua, depuración de aguas residuales, extinción de incendios,...). Se menciona expresamente que los municipios con menos de esa población incluidos en un área funcional estable asociarse tanto a una mancomunidad de interés general rural como urbana, siempre que se ejerzan diferentes funciones y competencias entre una y otra.

Recientemente el Consejo de Gobierno de la Junta ha aprobado el Decreto que regula su reglamento de organización y funcionamiento.

Otra de las novedades aparte de las nuevas mancomunidades son los consorcios provinciales de servicios generales, cuya función será la prestación de servicios de ámbito local, pero solo aquellos atribuidos a las diputaciones o asignados a mancomunidades, como por ejemplo la gestión de residuos domésticos o de micropolígonos industriales. Se constituyen entre la diputación, a la que se adscriben, y las mancomunidades de interés general rurales de cada provincia, por lo que solo puede haber un consorcio en cada una. En el caso de no formarse el consorcio, los servicios que prestaría los desempeñan los municipios.

Para cerrar este apartado sobre el régimen jurídico me centraré en el papel que cumplen las Diputaciones Provinciales en la nueva Ley. Este ha sido uno de los puntos más polémicos durante su planificación y que ha generado más debate entre aquellas fuerzas políticas que optaban por su continuidad y las que solicitaban su eliminación por su poca validez actual. La presente ley partía con el objetivo de modernizarlas y adaptarlas a los tiempos actuales, pero la realidad es que dicho objetivo no se acaba reflejando en la misma. Continúan con las funciones que ya tenían anteriormente y se les añade, como ya hemos visto, su participación en las fases de elaboración de las unidades básicas y las áreas funcionales y la

coordinación de los servicios mínimos en municipios con menos de 20.000 habitantes (también en la LRSAL).

Es en la LRSAL estatal donde realmente salen fortalecidas al asignarle nuevas funciones, como servicios de recaudación tributaria, administración electrónica, contratación centralizada en municipios menores de 20.000 habitantes, su participación en la elaboración y seguimiento de planes económico y financieros o la coordinación y supervisión en los procesos de fusión de municipios junto con las Comunidades Autónomas. Ante las voces que pedían su supresión no solo permanecen sino que se refuerzan.

## **5.4 CONCLUSIONES DE LA LEY**

Con esta nueva normativa, que se marcaba unos objetivos de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, mejor prestación de los servicios autonómicos y garantizar administraciones locales más eficientes, y que se planteaba como un reto por las propias características de Castilla y León, ha resultado ser una continuación del modelo anterior manteniendo estructuras e instituciones o incluso añadiendo alguna nueva, además de ser un proceso que resulta poco participativo para el ciudadano, es decir, su elaboración se realiza de forma administrativa y política, y no se abren verdaderos procesos consultivos para que ciudadanos, asociaciones y entidades varias puedan aportar ideas y propuestas, aunque existen vías para hacer llegar propuestas pero no están lo suficientemente publicitadas. Más que una ley sobre la ordenación del territorio parece una ley sobre el Gobierno del territorio. Da la impresión de querer lograr un control de los intereses económicos de los servicios que se prestan. Un signo del continuismo de la ley lo podemos encontrar en la materia de las diputaciones, que continúan teniendo las mismas funciones anteriores y se les añade alguna más fruto de la creación de las unidades básicas, así como adquieren más poder todo ello a pesar de ser un ente cuya validez y permanencia se ha cuestionado desde diferentes perspectivas dentro del modelo territorial, y que justifican su existencia como ayuda y apoyo a municipios pequeños que no pueden afrontar por sí mismos sus competencias.

Como novedad más palpable tenemos las unidades básicas de ordenación del territorio, que son el nuevo ámbito funcional básico en lugar de la provincia, trayendo consigo una nueva disposición que ya hemos visto y un especial cuidado por la eficiencia presupuestaria y el

uso adecuado de recursos. Pero en realidad las UBOS crean un sistema uniformista y dirigido para la prestación de todos los servicios sanitarios, educativos, sociales y locales, olvidándose la ley de los municipios a la hora de prestar estos servicios y quitándoles protagonismo en el plano local. Les menciona eso si a la hora de su fusión, tema que en su planteamiento causa rechazo ya que para que fusionarse si tienen que adscribirse si o si a una UBOS y no van a poder prestar servicios directamente. Lo que debería haber promovido la ley es la unión asociativa de municipios.

Por tanto esta ley no trae nada nuevo, salvo la finalidad de excluir a los municipios de la gestión de servicios públicos y dejarles vacíos de competencias con la disculpa de que por su tamaño tienen incapacidad económica y técnica. Esto no es la salida, hay que buscar soluciones para dar la capacidad a los municipios de prestar los servicios sin tener que depender de otro ente superior y controlador como son las Diputaciones Provinciales.

Se esperaba que esta reforma se adaptase a las nuevas necesidades y corrientes de nuestro tiempo, que fuese eliminando el entramado normativo y burocrático además de las inercias políticas, promoviendo soluciones más imaginativas y adecuadas para una ordenación territorial mas adaptada a las personas. Da la sensación de que se aparenta cambiar algo cuando en realidad no ha cambiado nada, y estos cambios pueden resultar difíciles de asimilar y confusos para los ciudadanos.

Se podía haber aprovechado esta normativa para comenzar a realizar cambios en la forma de gobernanza, no solo guiados por la exigencia de ahorro y ajuste presupuestario tras años de despilfarro, cambios que aunque exijan esfuerzos pedagógicos y de recursos con el paso del tiempo pueden ser muy beneficiosos para la Comunidad. Promover un modelo de acercamiento de la política a los ciudadanos, profesionales, agrupaciones, entidades, etc. para que los mismos aporten sus ideas, preocupaciones y propuestas, que al fin y al cabo son quienes mejor conocen el territorio y detectan las posibles necesidades a diario.

Al hilo de este último párrafo, llama mucho la atención que en ningún momento esta nueva ley haga referencia a los grupos de acción local. Recordemos que los grupos de acción local (GAL) son asociaciones sin ánimo de lucro, con diferentes tipos de forma jurídica, donde se encuentran representados los interlocutores tanto públicos como privados de un determinado territorio y cuyo objetivo principal es aplicar un programa regional de desarrollo rural. Para ello aplican el enfoque LEADER del Fondo Europeo para el desarrollo rural (FEADER) en el territorio de su ámbito de actuación. Es por ello que

resulta chocante que no aparezcan en el texto dada su importancia, ya que han permitido que la sociedad rural sea participe de su desarrollo decidiendo las prioridades sobre donde actuar y aplicar ayudas, dinamizando su entorno y teniendo en cuenta los presupuestos económicos provenientes de la Unión Europea que han permitido su actuación. Estas asociaciones siguen vigentes y actuando por lo que resulta contradictorio no contar con ellos para elaborar la nueva ordenación, ya que conocen el entorno, las necesidades de la población, gestionan recursos económicos y culturales, etc.

## **6. PAPEL DE LA EDUCACIÓN SOCIAL PARA UNA ORDENACIÓN TERRITORIAL ACORDE A SU SIGNIFICADO.**

Llegados a este punto y tras haber analizado las novedades de la ley es el momento de ver qué papel ocupa la educación social respecto a la creación o mejoras en la ordenación territorial vigente, tanto en el medio urbano como en la ordenación territorial en el medio rural.

Como se ha visto en la parte inicial de este trabajo, durante etapas históricas anteriores los cambios en la organización del territorio se basaban en un principio por motivaciones exclusivas de control militar y político para ir alcanzando con el paso del tiempo más complejidad y racionalidad, añadiendo funciones fiscales y de unificación de territorios. Ha sido una evolución que ha desembocado ya con la democracia en su actual faceta de ejercer como base para la disposición y acceso a los servicios públicos básicos.

Un proceso de evolución que ha vivido y continua viviendo la Educación Social como disciplina educativa para establecerse, asentarse, consolidarse y ser reconocida en la sociedad. Pero, ¿qué es la Educación Social? es una profesión pedagógica que nace como reconocimiento de un derecho ciudadano. Es una disciplina joven pero que se ha consolidado como realidad profesional y social. Dar una definición resulta algo complejo por el dinamismo y la capacidad de adaptación a las nuevas necesidades sociales que tiene la educación social, por lo que muchas de las definiciones tienen carácter provisional. La más completa sería la siguiente:

“Un proceso de desarrollo integral y promotor de las personas, mediado por la función pedagógica intencional y posibilitadora, desarrollado por profesionales, y presente en múltiples ámbitos con la finalidad de procurar, favorecer y potenciar la adquisición de bienes culturales, que amplíen las perspectivas educativas, laborales, de ocio y participación social y posibiliten la incorporación activa y transformadora de estas personas a un contexto social y cultural concreto” (Giné, 2007)

Analizando detenidamente la definición observamos que la educación social es una acción profesionalizada que busca el desarrollo integral de las personas a las que procura bienes culturales para que participen de forma activa y transformadora en su entorno; y que está presente en varios ámbitos.

Por su carácter abierto a las necesidades educativas y sociales, sus ámbitos de actuación han ido creciendo con el tiempo y aunque resulta difícil clasificarlos por la similitud de características entre ellos es necesario realizarlo para al menos intentar acotarlos. Destacan la intervención educativa para el desarrollo familiar, la formación de personas adultas, la inserción laboral, exclusión social, mediación,... y el que resulta más interesante para este trabajo, el desarrollo comunitario.

En el ámbito de desarrollo comunitario, y haciendo más hincapié en el medio rural, nace para hacer frente a los procesos y continuos cambios que ha sufrido el medio rural en las últimas décadas así como las dificultades que ha tenido que afrontar (migraciones, despoblamiento, baja natalidad,...) y lo que es más importante, para romper la imagen de que lo rural era sinónimo de atraso y el papel marginal que tenía para el desarrollo económico. En los últimos años se ha diversificado la estructura productiva ya que no se depende exclusivamente de actividades agropecuarias sino que también han crecido las actividades de transformación y de servicios. Se ha producido un acercamiento de las comunicaciones y la tecnología, “lo moderno”, que ha transformado los estilos de vida y valores tradicionales, se ha incrementado la presencia del medio rural como alternativa para el ocio, el recreo, la cultura y como residencia.

Es en este medio rural donde la educación social y los/ las educadores/as sociales llevan a cabo sus actuaciones de desarrollo comunitario, animación sociocultural, dentro de grupos de acción local, etc. y dichas actuaciones profesionales se desarrollan en un espacio geográfico, en el territorio. Un territorio que puede ser un municipio, una comunidad, una región,... un medio donde se localizan los servicios y donde se llevan a cabo proyectos de desarrollo, políticas y estrategias. El territorio es un soporte físico para la población y sus problemas, de donde nacen los medios para vivir y también las dificultades, es el medio donde actúan las administraciones y los servicios. Sirve como referencia para las intervenciones y para el desarrollo de programas de acción social. Tiene tal importancia para el medio rural que la motivación y perspectiva de la intervención nace del mismo territorio y donde las necesidades y problemas se aprecian más como falta de

oportunidades y perspectivas comunitarias que deben abordarse desde la globalidad e integralidad que como necesidades concretas de colectivos.

Es por tanto reseñable la importancia que tiene el territorio como marco para contextualizar necesidades y demandas y como el espacio para afrontarlas y resolverlas desde la educación social.

Como se aprecia a lo largo de este trabajo, existen dos “direcciones” o intereses a la hora de planificar una ordenación territorial; por un lado se intenta que esa ordenación se acerque a lo que significa como término, reclamando sus características y que exigen participación, implicación social y ciudadana, de entes públicos conjuntamente, etc. ; y por otro aparece la realidad, donde las decisiones sobre medidas de ordenación territorial son casi siempre políticas y tomadas al margen de la opinión de los ciudadanos o sin plantearse como pueden afectarles. Tampoco se tienen en cuenta opiniones y aportes de expertos, profesionales entendidos en la materia y ni siquiera a todos los grupos políticos, no hay voluntad de consenso. Esas decisiones y normativas conllevan que se alejen de la realidad y que se centren en intereses políticos, ideológicos y económicos, siendo este último motivo el acuciante de la nueva normativa, influenciada por la realidad socioeconómica actual y no por una voluntad de cambio y mejora de la estructura existente anteriormente.

Entonces, y como se ha visto a través de su definición y caracteres unos párrafos atrás, ¿qué puede hacer la Educación Social y sus profesionales para tratar de revertir esta situación que se produce a la hora de realizar cambios en la ordenación territorial?

Los educadores y educadoras sociales, gracias a su formación manejan tanto perspectivas como posturas académicas y prácticas, que provienen de universidades, instituciones socioeducativas, asociaciones,... por lo que conocen, contemplan y manejan múltiples fuentes de información ya sean personales, de origen institucional, de informes, congresos, encuentros, etc. que les permite tener una idea muy clara y cercana del entorno y realidad que les rodea.

Entre las funciones que se les atribuye, según la Asociación Estatal de Educación Social y el Consejo General de Colegios Oficiales de Educadoras y Educadores Sociales (ASEDES-CGCEES, 2007, pp. 46-47) los conocimientos deseables se sintetizan en torno a seis funciones básicas que son las siguientes:

- Transmisión, formación, desarrollo y promoción de la cultura.
- Generación de redes sociales, contextos, procesos y recursos educativos y sociales.
- Mediación social, cultural y educativa.
- Conocimiento, análisis e investigación de los contextos sociales y educativos.
- Diseño, implementación y evaluación de programas y proyectos en cualquier contexto ciudadano.
- Gestión, dirección, coordinación y organización de instituciones y recursos educativos.

Pues bien, estas funciones son muy útiles para tratar de conseguir una implicación de los ciudadanos en esta materia. Pero antes tienen que hacer frente a una serie de dificultades que se encuentran para alcanzar este objetivo:

- Dificultades para llegar a la población, en muchos casos por desconocimiento sobre que es un educador social.
- Los cargos políticos desconfían en ciertos casos de aquellos que acceden a su entorno para promover nuevas formas de actuación.
- Impermeabilidad de las instituciones y entes públicos a la hora de acceder a los niveles decisorios.
- Poca presencia aún y reconocimiento de la Educación Social, sobre todo en el medio rural.

Para lograr aportar nuevas ideas en los ciudadanos que generen procesos de ordenación más participativos y democráticos, los educadores y educadoras sociales deben hacer uso de sus competencias para adentrarse en los grupos sociales y entidades que tengan opinión en estos procesos de ordenación. Deben estar presentes en asociaciones rurales, en grupos de acción local, en las mancomunidades; deben conocer el entorno, los diferentes intereses de los actores implicados tanto ciudadanos como empresarios y fuerzas políticas, estar al día sobre normativas que afecten a esta materia, ya que el desempeño profesional del educador social avanza y cambia acorde a como lo hace la realidad y según las necesidades que planteen tanto los individuos como la sociedad.

En lo referente a la mediación, el/la educador/a, al poseer conocimientos teóricos y metodológicos sobre los tipos de mediación, está preparado para reconocer y relacionar contenidos, lugares, individuos, grupos e instituciones y ponerles en relación. En el caso

que nos ocupa podría mediar en las relaciones y acuerdos entre mancomunidades, grupos de acción local e instituciones locales, mesas de diálogo entre fuerzas políticas, representantes de asociaciones rurales, otros profesionales educativos, etc.

Resulta lógico pensar que para que estas propuestas surjan efecto es necesario un amplio proceso participativo social, por lo que el educador tiene que promover procesos de acción comunitaria, que como dicen Barbero y Cortés (2005) pretende ayudar a transformar situaciones colectivas mediante organización y acción asociativa. Tiene que trabajar para que aparezcan unos elementos básicos como la participación, la educación, concienciación y empoderamiento, porque lo que hay que lograr es un cambio que debe acompañarse de la educación para estar abiertos a nuevos conceptos, visiones, etc.

Otro punto importante a tener en cuenta y que no siempre es así consiste en que esta acción comunitaria de transformación debe producirse de abajo a arriba, donde políticos y profesionales deben ponerse al servicio del ciudadano y la comunidad, y es el principal error a mitigar. El cambio debe nacer en la comunidad, aunque en ocasiones sea necesaria la ayuda de profesionales, en este caso educadores/as sociales, para que se produzca pero respetando decisiones e intereses.

## 7. CONCLUSIONES

A lo largo de todo el documento se ha hablado de la importancia que tienen las medidas sobre ordenación del territorio, ya que sientan las bases sobre la prestación y el acceso a los servicios públicos por parte de los ciudadanos. Para sentar esas bases se han de tener en cuenta los recursos disponibles así como seguir los patrones que marca el significado conceptual sobre ordenación territorial, es decir, seguir los indicativos que marca el propio concepto y sus características para obtener una ordenación territorial lo más democrática y proactiva posible.

Pero a la hora de la verdad las políticas puestas en marcha toman las ideas pero en el momento de plasmarlas priman más los intereses políticos y sobre todo económicos, como ha sido el caso de la Ley 7/2013, que el conseguir un equilibrio y un respeto por todas las propuestas e intereses de los implicados. Lo que se necesita es un cambio en la forma de pensar y diseñar las normativas y los procesos para construir una ordenación del territorio en que puedan participar los ciudadanos, asociaciones, entidades, fuerzas políticas, etc. Un paso para ese cambio es la inclusión y participación en el proceso de los educadores y educadoras sociales. ¿Por qué? Porque tienen una serie de competencias que les facilitan comprender el entorno, vislumbrar los problemas y motivos de conflicto y la capacidad de poner en relación a personas, grupos y entes, en este caso recoger propuestas propias, de la ciudadanía, agrupaciones, expertos, estudios científicos y darlas a conocer para que los representantes políticos las plasmen en una normativa. También son necesarios para después mantener abierta una plataforma de participación a la vez que da las herramientas necesarias para su prevalencia en el tiempo.

Es aquí donde radica la importancia de la Educación Social como puente para crear cauces participativos que promuevan cambios sociales a través de la propia sociedad.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- ASEDES- CGCEES (2007). Documentos profesionalizadores. Catálogo de funciones y competencias del educador y la educadora social. Barcelona, España: Asociación Estatal de Educación Social (ASEDES)
- Barbero, Josep Manuel; Cortés, Ferrán (2005). Trabajo Comunitario, organización y desarrollo social. Madrid: Alianza Editorial
- Burgueño, J. (1996). Geografía política de la España Constitucional. La división provincial. CEPC. Madrid
- Consejo de Europa. (1983, mayo). Carta Europea de Ordenación del Territorio. Comunicación presentada en *la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la ordenación del territorio*: 1983, 20 de mayo. Torremolinos. Recuperado de <http://www.ehu.es/Jmoreno/ArchivosPOT/CartaEuropeaOT.pdf>
- Díaz Revorio, FJ. y Belda Pérez, E. (2000). La provincia y la diputación. Antecedentes, configuración constitucional y algunos argumentos a favor y en contra de su permanencia. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 284, pp. 649-680.
- Heredero, L. (2014, septiembre). Cuestiones iniciales en torno al modelo de ordenación, servicios y gobierno del territorio de la Comunidad de Castilla y León de la Ley 7/2013, de 27 de Septiembre. *Revista Jurídica de Castilla y León*. Recuperado de [http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/\\_/1284362478610/Redaccion](http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/_/1284362478610/Redaccion)
- Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del territorio de la Comunidad de Castilla y León.
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
- Ley 9/2014, de 27 de noviembre, por la que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León y se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.
- Parcerisa, A., Giné, N. & Forés, A. (2010). *La Educación Social. Una mirada didáctica. Relación, comunicación y secuencias educativas*. Barcelona, España: Graó

- Pérez Andrés, A.A. (1998). La ordenación del territorio en el estado de las autonomías. Madrid, España: Marcial Pons.
- Pérez, C. (2013). Trabajos de Evaluación: Análisis de la participación ciudadana en España. *Revista digital del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI)*, (21), pp. 1-17. Recuperado de <http://www.cemci.org/revista/numero-21/trabajos-de-evaluacion-3-analisis-de-la-participacion-ciudadana-en-espana>
- Portal de la Junta de Castilla y León. Dirección de Ordenación del Territorio y Administración Local. Recuperado de <http://www.gobierno.jcyl.es/web/jcyl/Gobierno/es/Plantilla66y33/1284449086453/ / />
- Rivero, R. (2013, 23 de septiembre). Siete claves del nuevo modelo territorial. *Diario de Ávila*. Recuperado de <http://www.ricardorivero.es/articulos/Sieteclavesdelnuevomodeloterritorial.pdf>
- Sáenz de Buruaga, G. (1980). Ciudad y territorio. N° 1, p. 18.
- Zoido Naranjo, F. (1998, abril). Nuevas fronteras de los contenidos geográficos. *Iber. Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia*, (n° 16), pp. 19-31. Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sv-77.htm>