

# LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN CASTILLA Y LEÓN

## DOCUMENTO TÉCNICO

### AUTORES

#### EQUIPO REDACTOR

**(Director) Lorenzo López Trigal**  
*Catedrático de Geografía Humana*  
*Universidad de León*

**Juan Ignacio Plaza Gutiérrez**  
*Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional*  
*Universidad de Salamanca*

**Fernando Molinero Hernando**  
*Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional*  
*Universidad de Valladolid*

**Fernando Manero Miguel**  
*Catedrático de Geografía Humana*  
*Universidad Valladolid*

**Angel Sánchez Blanco**  
*Catedrático de Derecho Administrativo*  
*Universidad de Málaga*

**Juan Luis de las Rivas Sanz**  
*Profesor Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio*  
*Universidad de Valladolid*

**Valentín Cabero Diéguez**  
*Catedrático de Análisis Geográfico Regional*  
*Universidad de Salamanca*

**(Asesor) Antonio Calonge Velázquez**  
*Profesor Titular de Derecho Administrativo*  
*Universidad de Valladolid*

**(Técnico de apoyo) Ignacio Prieto Sarro**  
*Servicio de Análisis de Imagen y Cartografía*  
*Universidad de León*

## ÍNDICE

<b>0. Introducción.....</b>	<b>9</b>
<b>1. El marco de referencia y la problemática territorial.....</b>	<b>17</b>
1.1. Las unidades territoriales: base natural, estructura espacial y desarrollo económico.....	19
1.2. Comarcas rurales y desarrollo territorial.....	37
1.3. Industrialización y territorio: significado de las dinámicas industriales en la ordenación territorial.....	51
1.4. Interrelación infraestructuras de transporte, actividades terciarias y sistema urbano regional.....	65
<b>2. El modelo de ordenación territorial.....</b>	<b>83</b>
2.1. Valoración de la normativa de ordenación territorial.....	85
2.2. Identificación del modelo actual y tendencial de ordenación del territorio.....	107
2.3. Ámbitos de intervención y ordenación territorial.....	123
2.4. Conclusiones: Alternativas de ordenación y gobierno del territorio castellano-leonés.....	141
<b>Bibliografía.....</b>	<b>153</b>



# **0. Introducción**



El Estado de las Autonomías plantea desde hace dos décadas la necesidad de la (re)ordenación territorial en cada una de las Comunidades Autónomas, más si cabe en la de Castilla y León por su amplia extensión superficial y por el número de divisiones administrativas provinciales que la atenazan de algún modo, además de dar respuesta a una mayor articulación tanto en el interior de la región entre sus ámbitos subregionales y comarcales, cuanto a la integración exterior con los vecinos ámbitos regionales y supraregionales en el Noroeste de la Península ibérica.

En este sentido, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (1983) en su artículo 26.1.2 recoge las competencias exclusivas en materia de Ordenación del Territorio. Quince años después, una ley específica (LOT 1998) enumera en sus tres Títulos los principios y objetivos, los instrumentos (Directrices de Ordenación del ámbito regional y de ámbitos subregionales, Planes y Proyectos Regionales) y la regulación de la coordinación administrativa y la participación social en este orden.

En los últimos años se vienen sucediendo documentos emanados de la Junta de Castilla y León, que tratan de abordar, primero desde la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y después desde la Consejería de Fomento, un anteproyecto de Ley de Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), por ahora con sendas publicaciones de 1996 y 2000 e informes varios, considerados como “guión de trabajo”, a la vez que se ha aprobado o están en estudio diferentes Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional (DOAS), para áreas urbanas, áreas funcionales y provincias y algún Plan Regional como el del Camino de Santiago. Unos y otros Planes y Directrices

pretenden dar respuesta, pues, a las necesidades de ordenar y gobernar este territorio de una forma coordinada en sus distintas escalas, en un empeño que hasta ahora no ha tenido su plasmación más allá de los textos. Sin embargo, las DOT como las DOAS levantan recelos de los organismos administrativos de nivel inferior, sean las provincias o los municipios en cada caso. El proceso parece así dilatarse en el tiempo aunque avanza en la dirección marcada por la Ley de Ordenación del Territorio.

Por otro lado, en este último tiempo se han tomado por la Unión Europea algunas iniciativas en el dominio del ordenamiento del territorio, tales como la Carta de Ordenación del Territorio Europeo (1983), Dictamen del Comité Económico y Social sobre *Europa 2000 + Cooperación para la ordenación del territorio europeo* y Dictamen del Comité de las Regiones sobre *La ordenación del territorio en Europa* (1995), el Esquema de Desarrollo del Espacio Comunitario (1997) que antecede al trascendental documento de *Estrategia Territorial Europea - ETE* (1999), que tiene como principios conseguir un sistema urbano equilibrado y policéntrico y una nueva relación ciudad-campo y para ello, por una parte, se trata de identificar y promover el desarrollo de nuevas áreas urbanas, equilibrando la distribución de recursos y población y, por otra parte, se trata de definir un nuevo marco de relaciones territoriales, que contraponga la tendencia de marginalización de algunos territorios y las desigualdades entre áreas diferentes a través de los objetivos de igualdad de acceso a las infraestructuras (objetivo de cohesión económica y social) y al conocimiento y la gestión y el desarrollo prudentes del patrimonio natural y cultural (objetivo del desarrollo sostenible). Por último, se cuenta con el documento del Consejo de Europa *Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible* (2000).

Con todo ello, se trata de hacer frente a los escenarios o hipótesis de futuro en el entorno del año 2020, marcados por la emergencia de territorios cada vez más complejos y la multiplicación de contrastes interregionales e intrarregionales, en los que se perfilan tendencias marcadas por los tres escenarios posibles: la eficacia en el crecimiento económico, la equidad en la accesibilidad y las dotaciones, la calidad ambiental, dentro de las escalas de la competitividad de las regiones y ciudades (mundial, regional europea e ibérica y subregional).

La experiencia comparada nos muestra con expresividad hasta qué punto el cumplimiento de los objetivos de las políticas de ordenación del territorio y la solidez de sus resultados son indisociables de las pautas que han de regir la actuación, con criterios de eficacia, equidad y calidad ambiental. En el caso de Castilla y León, el valor

de esta argumentación viene reforzado además por la necesidad de optimizar las capacidades de la trama administrativa en un territorio cuya extensión superficial, la dispersión de la red de asentamientos y el peso de las tendencias centrífugas de Madrid y de algunas otras ciudades, introducen disfunciones que contrarrestan las pretensiones de equilibrio, coherencia y coordinación inherentes a los modernos enfoques de la ordenación territorial.

Nos encontramos, pues, en los últimos tiempos, inmersos en pleno debate sobre el territorio y la intervención pública en su ordenación y gestión, tanto en los ámbitos regionales como subregionales. Así, desde el año 2001 todas las Comunidades Autónomas españolas disponen ya de su correspondiente Ley de Ordenación del Territorio y muchas de ellas de Plan Territorial o Directrices de Ordenación Territorial que desarrollan los principios y objetivos de la norma. La Comunidad de Castilla y León pretende también estar en disposición de proceder a la elaboración de Directrices que resuelvan la desarticulación y la falta de cohesión territorial, hagan frente a la crisis del sistema de poblamiento tradicional y, a su vez, configuren ámbitos idóneos para la toma de decisiones en este marco y respondan a la diversidad de situaciones del territorio (propuesta discutida sobre las “áreas funcionales”) y de los núcleos de población (los nodos urbanos y el sistema rural).

Dicho todo lo anterior, el encuadramiento en el que se sitúa la región de Castilla y León es el de un amplio territorio, a través del cual pasan la mayor parte de las comunicaciones e interrelaciones existentes en el Noroeste de la península Ibérica, pues se encuentra en la encrucijada de una plataforma o cuadrante, que tiene como ángulos las áreas metropolitanas de Madrid, La Coruña y eje atlántico gallego, Bilbao y ciudades vascas, además de Oporto y su entorno, a su vez circunvalado por otras áreas urbanas y metropolitanas como las de Asturias y Cantabria central, La Rioja y la metrópoli de Zaragoza, así como las ciudades de Talavera de la Reina, Plasencia, Guarda, Bragança, Orense y Lugo. De modo que la comparación de la meseta castellano-leonesa como “trampa de lobos” que hacía el escritor regeneracionista Julio Senador viene a invertirse en signo positivo bajo el prisma del territorio en red, en el que la región de Castilla y León se convierte en pieza esencial del *puzzle* del Suroeste de Europa.

Es, en todo caso, desde un esquema de referencia ibérico como ha de situarse la posición regional de esta Comunidad Autónoma, que engloba a la vez ámbitos de la Fachada Atlántica y de las Regiones Interiores, máxime a la hora de analizar la problemática socioeconómica y definir tendencias en la ordenación territorial. De modo

que no se entiende el estado de vertebración o articulación territorial, la red urbana, el estancamiento demográfico y los más recientes procesos migratorios, por ejemplo, entre otros fenómenos, sin tener en cuenta la proximidad de la región urbana de Madrid además de otras metrópolis de las regiones vecinas. Por otro lado, las actuales tendencias apuntan a un incremento de la interacción entre unas y otras regiones y ciudades de este ámbito noroccidental ibérico, haciéndose necesario así no solo la ordenación del territorio de cada región sino también la necesidad de integración de políticas y actuaciones territoriales desde una visión suprarregional, con la mejora de la accesibilidad, la cooperación interregional y la asunción de relaciones de complementariedad.

Esto mismo se puede advertir a escala intrarregional, a la hora de presentar una problemática socioeconómica dispar en cuanto al desarrollo de unas y otras zonas del espacio-región, donde se aprecia cada vez con una mayor nitidez el desequilibrio y menor desarrollo del occidente leonés, precisamente el más próximo a la frontera portuguesa y la raya con Galicia, donde se dan los menores valores de desarrollo socioeconómico y donde los matices de periferialidad son más negativos.

Desde estas consideraciones previas, el alcance y objetivo del presente análisis es “ofrecer opinión e informe de lo que debe ser el modelo territorial” a partir de los principios de desarrollo sostenible y policéntrico, señalados en el Documento de Estrategia Territorial Europea, contando para ello con una amplia investigación reciente del propio equipo técnico redactor y con otro tipo de información, como son ciertos Informes del Consejo Económico y Social de Castilla y León, especialmente el de Desarrollo Territorial e Infraestructuras de Transporte, así como los Documentos elaborados por la Junta de Castilla y León para las DOT y los Informes solicitados por la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio para la revisión del Diagnóstico y del Modelo Territorial de estas mismas Directrices. Todo ello analizado desde una visión interdisciplinar, como muestran las áreas de conocimiento de los autores del equipo redactor (geografía humana, análisis geográfico regional, urbanística y ordenación del territorio, derecho administrativo) y desde la experiencia de haber intervenido en múltiples ocasiones ante la Administración estatal, autonómica y local en esta misma materia y en algunos casos también asistencia técnica en Directrices de ámbito regional o subregional.

Los contenidos que se abordan en el presente Informe serán los habituales en este tipo de análisis. Es decir, una revisión crítica, en primer lugar, del diagnóstico

territorial y, en segundo lugar, del modelo de ordenación territorial que se pretende para la región. Bases y estrategias para una ordenación territorial y un desarrollo sostenible en Castilla y León, que, por medio de este documento-informe del Consejo Económico y Social, contribuyan al debate actual sobre el territorio y a un afán orientador y esclarecedor de una futura y necesaria planificación territorial.

Para ello, trataremos de analizar en un primer bloque este marco de referencia y la problemática territorial desde cuatro contenidos particulares, que entre sí se relacionan estrechamente: las grandes unidades territoriales que conforman la diversidad de una región no tan uniforme como pareciera a primera vista; el peso de las comarcas rurales y la vertebración territorial; el significado de las dinámicas industriales en la ordenación territorial; el papel de las infraestructuras de relación y el sistema urbano regional. El diagnóstico resultante de los relatorios anteriores ha de posibilitar mejor el desarrollo y comprensión del siguiente bloque analítico referente al modelo territorial, a partir de la presente situación y de los escenarios y perspectivas en la evolución futura de la población y de la actividad económica, para alcanzar, finalmente, conclusiones sobre las alternativas y estrategias de tipo político.



# **1. El marco de referencia y la problemática territorial**



# 1.1

## Las unidades territoriales: base natural, estructura espacial y desarrollo económico

### 1.1.1. HACIA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO DEL TERRITORIO.

Los planteamientos que han inspirado la «filosofía del desarrollo» se han ido cimentando, de un tiempo a esta parte, sobre una nueva formulación que, antes o después y con distinta intensidad y concienciación, ha ido penetrando en todos los países del entorno europeo y occidental, en sus sociedades y en sus territorios. Ha ido tomando progresivamente forma un nuevo modelo donde desempeñan un cometido fundamental criterios menos economicistas y paulatinamente más equilibradores y ambientalistas, como producto del cambio operado en todos estos postulados desde mediados de los años setenta, tras la crisis del modelo fordista y sus efectos diferenciados, y que ha ido consolidándose a lo largo de los años ochenta y noventa del siglo XX. Las estrategias y políticas en que a distintas escalas se han ido materializando tales principios han adquirido protagonismo específico e individualización propia: desde las Agendas 21 Locales hasta la Estrategia Territorial Europea (ETE) o los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del continente europeo.

Claro está que en todo este proceso evolutivo y de decantación de un nuevo modelo de desarrollo del territorio, la base programática e institucional en que se ha venido apoyando mucho ha tenido que ver. Desde la Conferencia de Río de 1992 (pese a los fracasos que su aplicación cosechó en algunas áreas del mundo no puede negarse el efecto inducido que generaron sus postulados), hasta el Quinto Programa de Acción Ambiental de la Unión Europea (“ Por un desarrollo sostenible”) pasando, a su vez, por las medidas complementarias y de diversificación agroambiental propugnadas en el

marco de la reforma de la Política Agraria Comunitaria (PAC) en las mismas fechas. Incluso los mismos Planes de Desarrollo Regional (PDR) de la política estructural de la UE trazados para la segunda mitad de los años noventa (1994-99) y aplicables a las regiones más desfavorecidas (objetivo 1) concedieron a los recursos y espacios naturales *«una función de primer orden en la formulación de las estrategias de desarrollo regional, toda vez que se les concibe como una de las variables fundamentales en la consideración del medio físico como potencial y condicionante del desarrollo en una doble dimensión: como recursos naturales y como espacios sujetos a determinadas figuras legales de cuya aplicación se deducen limitaciones a los usos posibles a desarrollar»* (Ministerio de Economía y Hacienda: Plan de Desarrollo Regional 1994-1999, tomo I, pp. 76-77).

Pueden destacarse algunos aspectos más decisivos en que se ha traducido esta nueva «filosofía del desarrollo», tomando además como primera y más directa referencia ejemplos de la misma Comunidad Autónoma de Castilla y León. Así, por una parte, el propio territorio, el medio natural y sus recursos han cobrado un notable valor. No es nuevo el papel que desempeñan los recursos naturales en el desarrollo y en la configuración de la economía regional castellano-leonesa (baste recordar un ejemplo tan sencillo como el de las tradicionales economías intensivas de base extractiva de las comarcas mineras del Noroeste u otras especializaciones altamente productivas de base agrícola muy consumidoras de recursos naturales básicos y escasos como el agua), pero sí es más innovador el enfoque y reorientación que ha recibido su tratamiento en los últimos años: una gestión encaminada hacia la renovación y transmisión a generaciones venideras de algunos de estos elementos naturales garantizando su sostenibilidad. La extensión de estos principios hacia la conservación del propio medio físico, del territorio, así como la valoración de un medio ambiente limpio como factor y elementos de localización y atracción de nuevas actividades productivas y nuevas iniciativas empresariales (espacios menos contaminados, menos congestionados, con atractivos naturales, más verdes, etc.) refuerzan esta perspectiva y fundamentan el modelo de desarrollo sostenible.

En esta misma línea de *una nueva valoración y tratamiento de la base natural que estructura el territorio y de los recursos que alberga* ha de ser entendido, por ejemplo, que el propio paisaje y los excepcionales valores ecológicos de ciertos espacios constituyan una riqueza natural que, cada vez más, son considerados como atractivos y “activos” fundamentales que explican nuevas formas de utilización socioeconómica del

medio y de desarrollo regional y local (nos referimos a su explotación por el ecoturismo y por el turismo rural o por otras actividades afines que sean “consumidoras” del recurso paisaje o de alguno de sus elementos integrantes: prácticas del turismo activo, senderismo).

En último término, todos estos planteamientos y este contexto que se ha querido resumir hasta el momento, se han traducido en el diseño de nuevas perspectivas y ámbitos de análisis para el desarrollo regional, incidiendo en nuevos elementos y procesos. Tales perspectivas apuntan, en consecuencia, hacia la definición de «nuevos espacios» o «nuevos territorios»/escenarios» donde estos esquemas de desarrollo regional son más propicios, bien sea por tratarse de una reutilización o reorientación de áreas afectadas por modelos intensivos anteriores, bien sea porque nos encontramos ante la revalorización de nuevos territorios más acordes con estos principios y criterios, circunscritos a escalas más asequibles y no explotados por modelo anterior alguno hasta el momento o tan sólo muy puntualmente, mostrándose así como espacios de más fácil gestión y control.

*Un primer capital o activo* que indudablemente posee la Comunidad Autónoma castellano-leonesa *es el territorio, el espacio, su situación y sus dimensiones*. Pero al mismo tiempo este espacio físico-geográfico de la región, muy vasto (casi una quinta parte del territorio español), representa de por sí un problema, pues dada su escasa ocupación humana alcanza un enorme riesgo de fragilidad por tal razón y por el abandono de los usos y actividades agrarias responsables secularmente de su gestión y mantenimiento en muchas de sus comarcas. Vincular, pues, territorio y desarrollo en esta región supone un gran reto prioritario: gestionar el mismo espacio físico en sí. Las dimensiones adquieren, pues, un protagonismo preferente.

Asimismo, *territorio y desarrollo* definen *un binomio funcional* donde ya no están presentes sólo las dimensiones, sino también la situación geográfica de tan extenso espacio. Una situación de encrucijada que convierte a Castilla y León en un territorio o ámbito espacial de relación entre las regiones del Norte de España y las del centro (“rótula de conexión”). Asociados a esta funcionalidad territorial han ido vinculados algunos desarrollos inducidos desde espacios limítrofes que presentan desigual dinamismo (País Vasco, Regiones del Ebro, Madrid).

Parece, pues, evidente que un recurso natural de primer orden que posee esta región es su propio territorio, su misma base espacial: «la gran dimensión del territorio

regional puede considerarse como un importante activo que requiere ser puesto en valor». Es ésta una valoración óptima que además se hace más patente en un contexto como el de los países de nuestro entorno, “un enorme espacio que ofrece en abundancia un bien cada vez más escaso en toda Europa: sitio, lugar, territorio...en la disponibilidad de espacio se encuentra una de las grandes oportunidades de desarrollo futuro de la región” (Directrices de Ordenación Territorial de Castilla y León, 1996, p. 20), orientación que ya, en definitiva, destacaron en su momento importantes aportaciones hechas desde la ciencia geográfica.

Por otro lado, este espacio geográfico se encuentra menos afectado por la aplicación de un modelo de desarrollo que, salvo determinadas zonas, haya intensificado su explotación como el proyectado sobre algunas áreas septentrionales y periféricas de España de mayor potencia industrial y más transformantes, por ejemplo. La ausencia de modelos de utilización, en general, que le haya cambiado de forma intensiva es, en cierto modo, un aval para el replanteamiento de un nuevo modelo de “desarrollo sostenible”, dada la existencia de una mayor “calidad” ambiental y natural de esta Comunidad Autónoma en comparación con otras. Pauta común, por otra parte, a la de territorios regionales limítrofes (Castilla-La Mancha, Extremadura) donde la consolidación de un modelo agrario tradicional ha sido de alguna manera una garantía para la pervivencia de los recursos naturales, de sus paisajes ecoculturales y espacios naturales, de su “valía” y que además, en Castilla y León, al soportar una carga demográfica mucho menor, se ha reforzado en mayor medida.

Por eso Castilla y León, al igual que otras comunidades más agrarizantes e interiores como las señaladas antes, reúnen más “enteros” como espacios menos deteriorados, que conservan más atractivos naturales, son más propicios para una diversificación y complementariedad agroambientales respetuosas y armónicas con el medio y con los recursos naturales que encierra. Pero sin olvidar los grandes riesgos que cercenan esta valoración tan positiva: los de gestionar el vasto territorio regional evitando su degradación por el abandono humano y de usos y, al tiempo, procurar actuar decididamente y con imaginación en pro de fijar la población al mismo (idea ésta última que ha sido referente central en la elaboración de algunas estrategias de desarrollo rural recientes y recogidas en las memorias de la iniciativa comunitaria Leader). Es así, en este contexto, en el que se ha de entender el territorio como el primer gran recurso natural con que cuenta Castilla y León y que ha de servir de fundamento de su desarrollo regional así concebido.

## 1.1.2. FACTORES DE LA CONFIGURACIÓN TERRITORIAL DE CASTILLA Y LEÓN Y DE SUS UNIDADES CONFORMANTES

### 1.1.2.1. *La base natural del territorio regional y la estructura espacial que traduce*

La definición y comprensión de Castilla y León como una «región geográfica» se apoya en una *base natural* que la configura como una amplia y elevada meseta casi coincidente en su totalidad (el 82%) con una cuenca hidrográfica (el Duero), si bien no es la única (parte de sus bordes vierten a las del Sil, Norte, Ebro y Tajo), delimitada por un «rolde montañoso» exterior que encierra un amplio espacio de llanuras interiores pero diversas.

Una *estructura espacial*, pues, deudora de esa base natural y que en una primera aproximación y delimitación se apoya en una dicotomía geomorfológica muy genérica de llanuras y montañas donde, además, la dimensión eco-cultural alcanza un elevado protagonismo que se refleja en la marcada variedad de espacios naturales y paisajes de distinto valor que se distribuyen por tan vasto territorio, toda vez que la milenaria ocupación e intervención humana del y sobre el medio, manifestada en desiguales formas de uso, ha dado lugar a «un espacio netamente culturizado».

Se concreta todo ello, así, inicialmente en *una primera y más elemental combinación de espacios centrales y espacios periféricos*. Es ésta una distinción válida de partida, pero simplista e incompleta, que traduce la existencia de dos conjuntos o macrounidades naturales teóricamente opuestos (por sus condiciones geomorfológicas) aunque realmente complementarios desde una perspectiva funcional. Los primeros, las áreas centrales, han concitado a lo largo del histórico proceso evolutivo de ocupación y explotación socioeconómica del territorio el grueso de los flujos y relaciones de carácter más dinámico y los elementos de organización espacial (sistema urbano e infraestructuras) de mayor capacidad. Los segundos han representando los ámbitos más retardatarios donde han pervivido durante un amplio período los elementos más significativos de una economía y sociedad más tradicionales y de más difícil y lenta evolución. Utilizando la expresión que ya desarrollaran algunos geógrafos, puede resumirse esta idea hablando de «la consolidación de las llanuras centrales como los escenarios de más intensa mutación» frente a «la progresiva marginalización de los espacios periféricos».

Cierto es también, sin embargo, que tal oposición no es del todo exacta, pues ejemplos “a contrario” existen en los dos conjuntos señalados: áreas más dinámicas y

donde el impulso socioeconómico transformador ha sido notorio dentro de las comarcas periféricas (en parte de la fosa berciana, de las comarcas mineras del Noroeste, de la cuenca mirandesa) y zonas más retardatarias situadas en las campiñas interiores y centrales. Por otro lado, si bien de forma simplista y resumida tal oposición, no es menos cierto que descendiendo de escala y analizando de forma más detallada la estructura espacial que configura el territorio castellano-leonés se impone una realidad más rica y diversa donde se detallan unidades y subunidades de muy diferente consideración: valles de distinto orden a lo largo de los que discurren ejes de relación y transporte con capacidades diferenciadas, cuencas y ámbitos de relación económica interdependientes de distinta proyección y radio.

#### *1.1.2.2. Las unidades territoriales*

Las unidades territoriales que conforman la estructura espacial de la región castellano-leonesa profundamente marcada por la influencia de la base natural, mantienen igualmente una relativa correspondencia con tendencias y dinamisismos claramente diferenciados respecto al desarrollo económico; todo lo cual, lejos de ofrecer una única imagen a la que tradicionalmente se ha querido en ocasiones recurrir para tipificar a Castilla y León en comparación con otras comunidades autónomas, redundará en su diversidad y apuntará, desde una perspectiva operativa, a la necesidad de promover estrategias territoriales diferenciadas.

##### *Las denominadas «áreas periféricas»*

La «vasta aureola» de unidades territoriales que pueden tipificarse como “periféricas” se corresponden con los bordes montañosos septentrional, oriental y meridional y con las comarcas fronterizas occidentales de la penillanura zamorano-salmantina. La política regional ha manifestado recientemente un empeño especial hacia todas ellas.

Las *áreas montañosas* se agrupan en unidades y subunidades que se integran en conjuntos y sistemas orográficos diferenciados. En el Norte la provincia de León, en el Este la de Soria y en el Sur la de Ávila, son las tres donde la montaña logra alcanzar una mayor extensión y desarrollo superficiales. *Las montañas septentrionales* reúnen se extienden por La Cabrera leonesa y la Sanabria-Carballeda zamorana, por los Montes de León, por las montañas del Noroeste (la “montaña berciana”), por las comarcas de la Cordillera Cantábrica y por las denominadas “Montañas de Burgos” (gran parte de las Merindades). Por el borde oriental del espacio geográfico castellano-leonés es el

*Sistema Ibérico* (rama castellana) el que imprime el carácter montañoso a través de la Sierra de la Demanda, de las llamadas “Sierras ibéricas septentrionales” (Urbión-Cebollera), de las conocidas como “Sierras ibéricas del Nordeste” (las “Tierras altas” de Soria) y de las “Sierras Ibéricas orientales” (macizo del Moncayo).

Cierra el cingulo montañoso regional por el Sur el conjunto de alineaciones en que se estructura el *Sistema Central* y que se extiende por las provincias meridionales de Castilla y León -Segovia, Ávila y Salamanca-, formando la vertiente Norte de toda esta cadena. Aquí se distinguen cuatro conjuntos que, internamente, se diferencian en subunidades muy precisas. Dos de ellos son los que, respondiendo al estilo tectónico que define a esta montaña, se identifican con los o bloques levantados. Por una parte, las cumbres más altas (los macizos, las sierras más elevadas), por encima de los 2.000 m.: Ayllón-Somosierra, Guadarrama, Gredos, La Serrota y la Sierra de Béjar. Por otra parte, los bloques medios y bajos, desnivelados y situados a menores alturas: las sierras que recorren el Sur de la provincia salmantina (Gata, Francia y Tamames), las Sierras de Ávila y Ojos Albos, las Sierras de Villafranca, Piedrahíta y los Castillejos, las Parameras abulenses y la Sierra de Malagón.

Los otros dos se sitúan a menores alturas. Por un lado las fosas, depresiones y corredores “intramontañosos”, que se corresponden con los bloques hundidos del zócalo e irrigadas por un eje fluvial destacado: depresión del Campo de San Pedro (río Riaza), fosa de El Espinar-Voltoya, Valle Amblés (río Adaja), Fosa del Corneja, Fosa del Tiétar, Fosa o Valle del Tormes (río Tormes), Fosa del Alberche y Corredor de Béjar (red de afluentes del río Alagón). Finalmente se diferencian lo que son ya más bordes de transición exterior de la montaña, los piedemontes (Serrezuela de Pradales, bloque de Sepúlveda, piedemonte segoviano, piedemonte abulense -sector Aldeavieja/Ávila, estribaciones septentrionales de la Sierra de Ávila y los cerros y serrezuelas que marcan la transición hacia la penillanura salmantina).

Para el conjunto de unidades del Sistema Central se establece una diferenciación comarcal atendiendo a la estructura socioterritorial: espacios regresivos en situación crítica (Serrezuela-Sepúlveda, Pedraza-Prádena, Sierra de Ávila y Sierra de Gata-Agadones); espacios regresivos de lenta evolución (Valle Amblés, Aravalle-Corneja y Sierra de Béjar); espacios regresivos con transformaciones puntuales (Somosierra-Ayllón, Ávila-Campo Azálvaro, Altos Tormes y Alberche y Sierra de Francia-Tamames); y espacios con fuerte dinámica de cambio (Segovia-Guadarrama, Paneres-Bajo Alberche y Valle del Tiétar).

Pero más allá de esta taxonomía espacial, los distintos modelos de usos y aprovechamientos que han marcado la trayectoria diferenciada del modelo de desarrollo en unas y otras comarcas de montaña de la región nos permiten precisar más los análisis. De hecho, utilizando el perfil y orientaciones económico-productivas diferenciados, puede establecerse una tipología sugerente de estas áreas de montaña (no excluyente, pues lo normal es que la mayor parte de estas zonas montañosas se integren en dos o más categorías de las especificadas) que traduce una estructura espacial contrastada y una marcada diversidad paisajística y territorial de estas unidades. Así, pueden señalarse las siguientes categorías (Plaza, 1990):

- *La montaña más minera y energética:* aquí podrían incluirse Laciana; las cuencas mineras del Norte de León (La Magdalena, Ciñera-Matallana, Sabero) y de la Montaña Palentina (Guardo-La Peña, Barruelo-Orbó-La Pernía); y el borde Norte de la montaña berciana (Fabero, Toreno, Bembibre). La posterior implantación de centrales térmicas que se han abastecido -y aún en algunos casos lo siguen haciendo- de estas cuencas mineras de carbón (Compostilla, Anllares, La Robla, Velilla) es la que ha impreso ese marchamo “energético” a la ya de por sí marcada especialización del desarrollo minero que alcanzaron estas zonas, muchas ya reconvertidas y donde la función extractiva está muy mermada o ha desaparecido. También formarían parcialmente parte de esta categoría los enclaves mineros de la pizarra que funcionan de modo efectivo: el Suroeste berciano y La Cabrera leonesa (vinculados a centros como Puente Domingo Flórez y a corredores y ejes que se continúan por el Sureste orensano). La ciudad de Ponferrada organiza toda esta esquina noroccidental cada vez con mayor rango y liderazgo.
  
- *La montaña más agrícola:* la Sierra de Francia (de marcada especialización en cultivos leñosos -frutales, vid y olivo-, el sector oriental de la Montaña Palentina (donde ésta se abre al Pisuerga y al Ebro, dando paso a amplias extensiones de tierras cerealistas e incluso de pequeñas riberas intensivas de irrigación), los bordes del contacto con la montaña berciana (también orientada a los cultivos leñosos), el borde montañoso calcáreo del Sur de Soria (agricultura extensiva cerealista), así como el piedemonte de la Sierra de Gata salmantina y algunos sectores de las Montañas de Burgos (estos dos últimos casos también orientados hacia la agricultura extensiva de cereales).

- *La montaña más ganadera*: indistintamente de las especies que dominan la cabaña, han de incluirse en esta categoría a las comarcas montañosas de Corneja-Aravalle, el área del Tiétar en torno a Arenas de San Pedro, la Sierra de Ávila, la Montaña de Babia y Luna, los altos valles leoneses del Bernesga, Torío, Porma y Curueño, gran parte de la Montaña Palentina, Sanabria, así como parte de las Montañas de Burgos. Los pastizales y praderías son los paisajes que dominan en muchas de ellas (preferentemente en el Norte), dando sustento a una importante cabaña de vacuno que, en los últimos años y acogida a las ayudas comunitarias, ha experimentado una evolución destacada (tanto por las diferentes primas recibidas como por el impulso dado a las marcas de calidad) y ha orientado su desarrollo.
- *La montaña más forestal*: la explotación maderera es la que ha definido el perfil y la actividad más destacada de áreas montañosas castellano-leonesas como las de la Sierra de la Demanda burgalesa, prolongada por la Tierra de Pinares de Soria. También Somosierra-Ayllón, la zona del Tiétar-Arenas y parte de la sierra salmantina.
- Las orientaciones que más recientemente ha adquirido la planificación y gestión del territorio en gran parte de estas comarcas de montaña nos tendría que permitir hablar de una última categoría más difusa pero con resultados cada vez más evidentes y en la que estarían integradas en muy desigual medida casi todas las áreas montañosas de la región. Nos referimos a lo que podemos denominar como *la “montaña del ocio y turismo”*, por un lado, y a *la “montaña protegida”* por otro.
- El turismo verde, el ecoturismo, el turismo rural, el senderismo, etc. se han ido erigiendo en alternativas sucesivamente introducidas en comarcas periféricas como las de montaña para intentar dinamizarlas y, en algunos casos, reconvertir claramente territorios antes especializados en formas de utilización y explotación socioeconómica del medio ya hoy declinantes.
- En la misma línea ha de ser interpretada la política que desde unos cuantos años se ha centrado en la gestión y ordenación ambiental de estos espacios montañosos. La protección de la naturaleza se ha traducido en la tipificación de figuras muy diversas según los recursos y valores desiguales de una u otra

zona. La Red de Espacios Naturales (REN) de Castilla y León se extiende por una gran parte de toda esta orla montañosa regional.

En ambos casos, se hace evidente la puesta en práctica de los principios que en la primera parte de este informe desgranábamos acerca de la nueva filosofía del desarrollo, aplicada a espacios más frágiles y sensibles como estos de montaña.

Por el Oeste de la región, las áreas periféricas se extienden por lo que son *las penillanuras*, una amplia unidad geomorfológica, de topografía quebrada y muy irregular, labrada sobre materiales del zócalo (materiales graníticos y materiales silíceos: pizarras, esquistos, cuarcitas, etc.) que ocupa casi toda la mitad occidental de la provincia de Zamora (a excepción del borde montañoso de Sanabria) y una gran parte del centro y Oeste de la provincia de Salamanca.

El modelo de desarrollo ha tenido en ellas una clara dominante agraria mixta (agro-silvo-pastoril), sin claro dominio de la agricultura (por la pobreza de las condiciones edáficas) aunque alternando una escasa representación de ésta con los usos ganaderos y los paisajes arbolados (los paisajes adehesados están presentes puntualmente en algunas zonas de Tábara, son ya notables en Sayago y adquieren su mayor desarrollo en la provincia salmantina).

Dentro de ellas han de distinguirse varias subunidades. Por un lado, la “penillanura zamorana o septentrional”. Se extiende por las comarcas de La Carballeda (al Este de Sanabria), Aliste (Aliste, Tábara y Alba) y Sayago (en el cuadrante suroccidental, por donde el Duero se encaja con profundidad y traza la frontera entre España y Portugal). Por otro lado, la denominada “penillanura granítica central, que abarca a parte de las comarcas salmantinas de las penillanuras: los Arribes, Tierra de Ledesma, comarca de Vitigudino y el Abadengo. Finalmente el sector suroccidental integra a la comarca de Ciudad Rodrigo y el Campo de Salamanca.

Por último puede señalarse que existen algunas zonas asimilables a las penillanuras y que se extienden por el borde oriental de la provincia de Salamanca limítrofe con la de Ávila. Nos estamos refiriendo a la comarca salmantina de Salvatierra y a parte de la de Alba y del Alto Tormes. En la provincia de Ávila sucede lo mismo con la zona de Diego del Carpio.

La teórica marginalidad o atraso socioeconómicos de estas áreas periféricas de los bordes de la región (montañas y penillanuras) quedan rotas, por algunos “islotos de

dinamismo” que perforan este tejido envolvente más estancado. Las razones en que se sustenta esta ruptura de dinámica y tendencia generales son diversas en cada caso, pero en muchas de ellas y no sólo de estas áreas periféricas sino también de las llanuras centrales -donde el proceso es relativamente reciente- ha sido la progresiva expansión de procesos de desarrollo local el factor más responsable, vinculado a la explotación de recursos locales específicos insertos en circuitos del turismo rural o en la promoción comercial de productos de calidad; en algunos casos, incluso, con una base industrial relativamente bien consolidada. La Alberca, Guijuelo, Aguilar de Campóo, son algunos ejemplos significativos.

#### *La cuenca sedimentaria o los «espacios centrales»*

Es el segundo elemento del binomio en que, de forma muy esquemática, se estructura el conjunto de unidades territoriales que conforman la región. Se corresponden, tal y como ya afirmábamos antes, con las “llanuras de Castilla”, un dominante paisaje horizontal que, pese a todo, ofrece contrastes claros que responden a las diferencias introducidas por la base natural (diversidad geomorfológica y paisajística o biogeográfica) y presentan comportamientos económicos y estructuras territoriales también dispares. Todas ellas, beneficiadas por unas condiciones ecológicas bastante más óptimas que las que caracterizan a las áreas periféricas, han sido el escenario sobre el que secularmente se ha impuesto una actividad agraria dominante que ha marcado el perfil de economía rural consolidada a toda la región tradicionalmente, pese a que tal actividad haya distinguido zonas de agricultura intensiva de regadío y más productiva frente a zonas de agricultura extensiva cerealista. También han sido el escenario de lo que algunos autores han denominado como “mutaciones más intensas del espacio regional” .

La cuenca sedimentaria reúne una variada tipología de subunidades interiores que son susceptibles de ser clasificadas en orden a criterios variados. Los dos factores más destacados y claros que, de modo generalizado, pueden aplicarse a este conjunto son, por una parte, el dominio de un paisaje tabular, horizontal (aunque a distintos niveles topográficos) y, por otro, su ordenación espacial en torno a un eje central que les sirve de referencia a todos en mayor o menor medida y hacia el que convergen: el río Duero. Cuatro son las unidades que en una primera aproximación pueden identificarse: dos de ellas son concebidas más bien o como áreas de enlace -los llamados “páramos detríticos” - o como espacios singulares -“cuencas satélites” o menores-. Las otras dos traducen la diversidad paisajística de las “llanuras centrales o interiores” de Castilla y

León: las que se corresponden con los niveles topográficos más altos (los páramos) y los más bajos (campañas y riberas).

¿Qué ordenación se les puede dar, pues, a estas unidades?. Los páramos se distinguen o bien según sus criterios geomorfológico-topográficos (páramos detríticos y situados a alturas más elevadas o páramos calcáreos que prácticamente no sobrepasan los 1.000 m.), o lo hacen según se sitúen en las zonas más centrales o interiores de la cuenca sedimentaria (los páramos calcáreos) o en la zona de tránsito desde ésta hacia la Montaña (páramos detríticos). A su vez, los niveles más bajos de estas “llanuras centrales”, las campañas y las riberas y/o valles, son igualmente susceptibles de distinguirse según su situación en relación al Duero, principal colector de la cuenca (al Norte o al Sur del mismo, que actuaría como “charnela”) o según su situación geográfica regional (en las áreas más centrales o en los bordes de éstas).

Los conocidos como “*páramos detríticos*” son plataformas que se extienden por el Noroeste y Norte del interior de la cuenca (por eso se las denomina también “tierras altas de León y Palencia”, pero que rozan incluso el Nordeste zamorano en su límite meridional), que están formadas por materiales más groseros, materiales detríticos, arrancados a las montañas del Norte y gradualmente depositadas hacia el Sur (enlace entre la Montaña y la Tierra de Campos), siendo sus sectores más elevados y más próximos a la Cordillera Cantábrica los que se conocen también como “rañas” o “páramos de raña”. Todo este conjunto, conoce internamente, a su vez, dos subconjuntos geomorfológica y topográficamente contrastados: los páramos altos, más desabrigados (por encima de los 900-950 m.) y las terrazas fluviales (por debajo del umbral señalado). Todo este espacio se diferencia funcionalmente en dos grupos (comarcas de fuerte renovación -Páramo leonés, Ribera del Órbigo y Vega del Esla- y comarcas menos evolucionadas -Los Oteros, Ribera del Torío, Vega del Cea y el Sector palentino -La Valdavia y valles de Boedo y Ojeda-) y una situación específica, la de los enclaves de carácter urbano con una especialización semi-industrial y de servicios: la ciudad de León y su alfoz, Santa María del Páramo, Carrizo, Benavides, Veguellina de Órbigo, Valencia de Don Juan, Saldaña, Alar de Rey, Herrera de Pisuerga, Mansilla de las Mulas y, sobre todo, La Bañeza y Astorga.

Una situación diferente es la que caracteriza a las “*cuencas satélites*”. Son éstas la de Miranda de Ebro, La Bureba y la de Burgo de Osma-Almazán, situadas en el Nordeste y en el Este de la región. La cuenca mirandesa está organizada por la ciudad industrial de Miranda de Ebro, muy influenciada además por el impacto urbano, industrial y

comercial del País Vasco. A su vez, su ventajosa situación geográfica en el eje que comunica Castilla y León con el Valle del Ebro es responsable del impulso y dinamismo que definen a esta zona. La Bureba burgalesa, regida por su ciudad-cabecera, Briviesca, complementada en estas funciones por centros semi-industriales como Belorado y Pradoluengo y de potencialidad agrícola. Por su parte, la cuenca satélite de Burgo de Osma-Almazán combina su especialización agraria (su sector occidental se vincula al extremo de los viñedos de Ribera del Duero), cierta orientación industrial de Almazán y su favorable ubicación en el eje horizontal o transversal de la región, el “eje del Duero” para proporcionar también una cierta imagen de dinamismo aunque menor al de los dos casos anteriores.

*Las campiñas, los valles, las llanuras aluviales* constituyen los niveles topográficos más bajos. Por un lado, las llanuras situadas al Norte del río Duero, paisaje horizontal que se subdivide en dos subunidades, la de las campiñas arcilloarenosas (700-800 m.) y los páramos calcáreos (800-1.000 m.) del centro-Este de la región (provincias de Valladolid, Palencia y Burgos), a las que se unen, igualmente, los valles más importantes labrados en ambas. Tierra de Campos, Tierra del Pan, Raso de Villalpando entre las primeras; Montes Torozos, Cerrato, Roa, Corcos, Cuéllar-Peñañiel entre los segundos. Los valles del Carrión, del Pisuerga, del Arlanzón y del Arlanza articulando unas (campiñas) y otros (páramos). Los regadíos más intensivos y productivos de los valles contrastan con el seco cerealista de las campiñas y la más relajada actividad (rayana en algunos casos en el abandono) de las superficies de los páramos.

En el medio, pero ejerciendo de eje directriz e integrador del espacio físico de la cuenca sedimentaria y de las llanuras que la integran, el “eje del Duero”, el valle zonal que vertebraba de Este a Oeste a la región, con marcada especialización en la industria agroalimentaria (donde el viñedo con denominación de origen -Ribera de Duero, pero también Toro- acapara los primeros lugares y donde núcleos como Aranda de Duero, con todo un entorno industrial destacado, se erigen en centros dominantes) y en cuyo centro se sitúa la capital regional, Valladolid, con todo el dinamismo industrial que lleva asociado. Este mismo eje actúa como elemento aglutinador de los mecanismos de comunicación transfronteriza con la vecina Portugal.

Al Sur del río Duero nos encontramos con el paisaje de llanuras extendido por el Sureste de la provincia de Zamora, el Nordeste de la Salamanca, la mitad Norte de la de Ávila y parte del Norte de la de Segovia. Los valles, como el de Riaza, el del Guareña, etc., pese a estar relativamente bien conformados, ni alcanzan el carácter tan marcado

ni ejercen la funcionalidad tan clara que representan los afluentes al Norte del Duero. Tampoco adquieren casi desarrollo superficial páramos y cerros, a excepción de los relieves tabulares que alternan con las llanuras aluviales en la comarca zamorana de la Tierra del Vino-Guareña donde dominan más las campiñas. En ellas alcanzan especial importancia algunas comarcas. Es el caso de la Tierra de Pinares de Valladolid y Segovia (Tierra de Medina), en la que ha venido progresando recientemente un sistema productivo local especialmente relevante basado en la industria vinícola (Denominación Rueda), el piñón y la madera. El regadío, por su parte, alcanza especial desarrollo en el Nordeste salmantino (subcomarca de Las Villas). Frente a ellas, la Armuña salmantina (al Norte de la capital), la Tierra de Peñaranda, la llamada “Tierra Llana de Ávila” (La Moraña-Tierra de Arévalo) y la Tierra de Segovia se orientan más a la agricultura cerealista extensiva y el paisaje pinariego. Adquieren especial relevancia el sistema de centros y villas rectoras y organizadoras del territorio de estas comarcas, núcleos que concentran los servicios y equipamientos más destacados.

### 1.1.3. REFLEXIONES CONCLUYENTES: ¿NUEVAS ESTRUCTURAS Y FIGURAS DE DEFINICIÓN, ORGANIZACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO Y TERRITORIAL?.

La progresión de los nuevos modelos de desarrollo local, la especificidad y singularidad adquiridas por determinadas áreas en el contexto de la región, el impulso recibido de las políticas, ayudas, mecanismos e instrumentos procedentes de la Unión Europea (por ejemplo, programas Leader y Proder, iniciativas como Urban e Interreg, etc.), la transformación de la red de infraestructuras de comunicación y transporte, la diversificación económica, la promoción del turismo rural y del turismo cultural, la protección de la naturaleza y los nuevos controles ambientales exigidos a la localización de las actividades económicas, la difusión de la ordenación del territorio y la aplicación de las figuras creadas a tal efecto, así como la paulatina consolidación de determinadas categorías en la gestión y administración de servicios han desembocado en una nueva forma de entender la organización funcional y administrativa regional.

Se hace necesario, en consecuencia, de cara a la ordenación futura del territorio castellano-leonés y a la elaboración de sus principios directores, tener presente, cuando menos, que el espacio regional cuenta con nuevos elementos, estructuras, criterios y figuras que han de inspirar su gestión, factores todos ellos relevantes para el desarrollo futuro de la Comunidad Autónoma. Muy brevemente nos limitaremos a identificarlo y, si acaso, señalar su orientación y proyección.

El primero de ellos es el que hace referencia a los conocidos como «*ejes de desarrollo*» y «*espacios emergentes*». Nos referimos, siguiendo las aportaciones hechas a tal efecto a los corredores y espacios articulados a lo largo de carreteras nacionales (accesibilidad garantizada), donde dominan las actividades vinculadas a iniciativas de procedencia extraregional y que entrecruzan el amplio espacio de las llanuras interiores: son ejes que comunican la región con áreas limítrofes de gran potencial de mercado (Madrid, País Vasco, Galicia, Asturias, Cantabria); la N-VI, la N-620 (las “ diagonales” : Noroeste-Sureste la primera y Suroeste-Nordeste la segunda) y la N-I. Ejercen una función sobresaliente (a pesar de la discontinuidad interna que existe a lo largo de su trazado, pues el dinamismo asociado a ellos se descompone en segmentos de importancia y proyección muy desiguales) en la estructura territorial de la región. Otros ejes o se encuentran en vías de alcanzar una proyección intrarregional similar (“ eje del Duero”, N-122) o a pesar del impulso institucional que reciben aún no tienen una influencia claramente definida (autovía León-Burgos o del Camino de Santiago; autovía Cantabria-Meseta). Junto a ellos, también los espacios “ emergentes” alcanzan un protagonismo específico, como es el caso, por ejemplo, de la Tierra de Pinares vallisoletano-segoviana.

*Los espacios naturales y la red en que se organizan (REN)*, son un segundo elemento vertebrador del territorio regional que se fundamenta en la gestión y protección del paisaje y de la naturaleza, procesos y conceptos íntimamente vinculados a esa nueva filosofía del desarrollo y ordenación a que hacían referencia las primeras páginas de este informe. Constituyen un patrimonio y un activo que, sobre todo, aunque no de forma exclusiva, alcanza un desarrollo superficial y una presencia considerables en las comarcas periféricas. La progresiva creación de diferentes figuras de protección y la sucesiva aprobación de Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) constituyen el mejor ejemplo de estas afirmaciones. Pero también las llanuras interiores concentran una significativa representación de estas nuevas estructuras de gestión del espacio y su ligazón con otros canales y mecanismos de disfrute y utilización del mismo (turismo rural y turismo verde, por ejemplo).

En la misma línea, un tercer criterio y mecanismo sobre el que está empezando a pivotar el desarrollo territorial y económico de parte de la región castellano-leonesa es el del *patrimonio cultural*. La creación de redes y rutas y la promoción de espacios que se apoyan en este valor se ha dejado sentir en algunas ciudades (Salamanca, Segovia, Burgos, ciudades y villas “ camineras” jacobeanas) y en el desarrollo e impulso de

estrategias específicas (Planes de Excelencia, Planes de Dinamización, elementos articuladores del Plan Turístico Regional, etc.). También en este caso se trata de un proceso y mecanismo transversal por cuanto afecta a comarcas, pueblos y ciudades; rutas principales y promoción de rutas más desconocidas; y a zonas de montaña, de las penillanuras de transición, de las llanuras interiores.

Una cuarta referencia ineludible es la que se orienta a identificar y diferenciar, dentro de la política regional y de ordenación del territorio, *situaciones y propuestas individualizadas que recojan la especificidad y diversidad del mismo*. Zonas de montaña y comarcas fronterizas constituyen, quizá, los ejemplos más representativos porque son también los espacios donde hay más nitidez de diferenciación respecto a los demás (el hecho montañoso y la barrera que ha significado la frontera).

Finalmente, han ido surgiendo *nuevas categorías administrativas y figuras (estructuras) de gestión territorial* a partir de las que entender la evolución más reciente del territorio regional. Destaquemos tan sólo dos cuya aplicación y puesta en marcha arroja resultados distintos. Por una parte, las mancomunidades, cuyo crecimiento ha sido muy destacado y que, precisamente por su fin más claro de prestación de servicios para todo un colectivo de pueblos, paulatinamente se han ido superponiendo a las comarcas tradicionales, exentas en algunos casos de operatividad, por otra parte, las que el Documento de Directrices de Ordenación del Territorio designa como “áreas funcionales”. En ambos casos, la configuración y reflejo espacial de ambas figuras no es coincidente en su totalidad con la estructura espacial que, apoyada en buena medida en la base natural o ecológica del espacio regional, traducen las unidades territoriales analizadas.





# 1.2

## Comarcas rurales y desarrollo territorial

### 1.2.1. CARACTERIZACIÓN DEL POBLAMIENTO RURAL Y DE LAS COMARCAS RURALES DE CASTILLA Y LEÓN

El espacio rural de Castilla y León representa la casi totalidad de su territorio, por cuanto sus ciudades son escasas en número. Sin embargo, el espacio rural regional es no sólo extenso, sino diverso, debido tanto a sus diferencias ecológicas como al grado y formas de ocupación humana, a las herencias históricas y a la propia dinámica social y territorial del presente, dispar y hasta contrastada.

De un modo general puede decirse que las áreas rurales representan espacios regresivos, demográfica y económicamente, cuya organización espacial obedece a una lógica económica superada, con numerosos aspectos disfuncionales, pero que intentan adaptarse al nuevo modelo económico y territorial surgido de la mundialización durante los años Noventa. En este contexto se debe insertar una caracterización, en primer lugar, de las áreas rurales de Castilla y León y, en segundo lugar, la dinámica poblacional regresiva y la escasa diversificación económica, lo que nos permitirá establecer una tipología de “comarcas rurales” que servirá de base para proponer un conjunto de medidas tendentes a superar los frenos que actúan sobre el desarrollo social y territorial de las comarcas rurales (entidades territoriales singulares, integradas y diferenciadas por sus características ecológicas, económicas, culturales y sociales, o bien por la conjunción de algunas o de todas ellas).

No podemos hablar del espacio rural, de las áreas rurales o de las unidades del sistema rural sin precisar, conceptualizar y definir el contenido de estas expresiones. Y, aunque parece que no hay dudas al respecto, puesto que está claro que nos referimos al

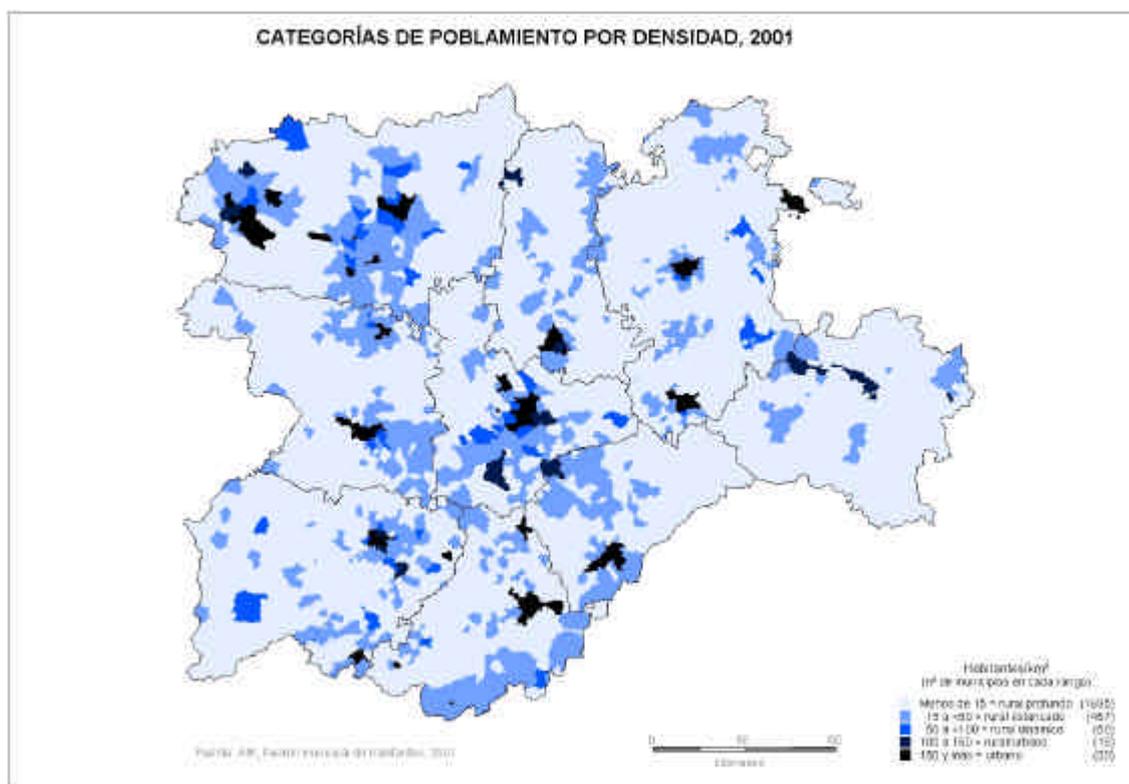
espacio rural regional, del que tan sólo se excluyen los aglomerados urbanos correspondientes y deberíamos matizar o excluir en este análisis al espacio periurbano, que cuenta con una cierta densidad de ocupación y con un conjunto de núcleos dinámicos, de tamaño intermedio y que a menudo se consideran y clasifican como urbanos, como ocurre con San Andrés del Rabanedo o con Laguna de Duero. Por ello, a modo de simple aproximación, hemos elaborado los mapas del espacio rural, basados en el criterio de una densidad inferior a 100 y a 150 hab/km<sup>2</sup> -criterios de Comisión de la UE y la OCDE respectivamente- y en el criterio del tamaño del municipio, que es el utilizado por el Instituto Nacional de Estadística, considerando rurales a todos los municipios que no llegan a los 10.000 habitantes.



**Figura 1.b.**

La expresividad de los mapas nos ahorra comentarios, por cuanto, en primer lugar, reflejan la nimiedad del espacio urbano y la falta de integración del poblamiento regional. Podemos comprobar que la base urbana (pequeñas ciudades y municipios entre 10.000 y 20.000 habitantes con sólo el 5,8% de la población –frente al 11,4% en 2001 en España-) y los centros comarcales de servicios (núcleos y municipios semiurbanos entre 2.000 y 10.000 habitantes) son de escasa entidad dimensional e

insuficiente articulación, por lo que no se cubre el territorio con una malla jerarquizada e integrada de centros adecuada y sistemáticamente dimensionados.



Por otro lado, la densidad refleja claramente la polarización del territorio castellano-leonés en torno a las ciudades, que crean su corona periurbana, sólo secundada con pálido reflejo en los ejes de los ríos, donde el regadío tradicional ha mantenido a mayores contingentes humanos, o en las antiguas o actuales áreas mineras, que ya están perdiendo una gran parte de su peso económico, por la reestructuración de la minería.

Al mismo tiempo, las áreas rurales se están consolidando como un refugio de jubilados, dado que en muchas de ellas, los mayores de 65 años alcanzan proporciones del 30 y hasta del 40%, aunque, el carácter dominante del “rural profundo” es todavía la escasa diversificación de actividades y el peso de la actividad agraria, que continúa dando empleo a un tercio de la población, sobre todo en los núcleos más pequeños, donde según el Censo de 1991 la agricultura empleaba a casi un 44% de los activos totales. A estos indicadores se añade la escasez de flujos económicos y de rentas, que se revelan como otras manifestaciones fundamentales del mundo rural regional.

Como resultado de todo ello, las áreas rurales se caracterizan por una clara diferenciación espacial, aunque con unos rasgos socioeconómicos muy parejos. Espacialmente, el alejamiento de los centros, la inaccesibilidad, la falta de perspectivas que modifiquen esta situación, exigen un planteamiento radical: es imprescindible una reorganización del poblamiento si queremos encontrar sentido y funcionalidad al patrimonio rural heredado. Pero la reorganización debe hacerse teniendo en cuenta la disparidad de condiciones ecológicas.

Cabría, pues, establecer una tipología de comarcas o de unidades territoriales funcionales que sirvieran a las necesidades y demandas del habitante rural, partiendo de una diferenciación ecológica a la que se superpone la económica y cultural. Es imprescindible contar con la diversidad de medios ecológicos, pues en un territorio tan extenso como el nuestro, la situación, el relieve y el clima difieren acusadamente y constituyen elementos de cuenta fundamentales a la hora de una planificación territorial. De este modo, podríamos establecer una aproximación a las comarcas de montaña, de penillanura, de llanura sedimentaria y de valle, con todos sus matices, a pesar de que todas ellas están marcadas por unos signos comunes de identidad.

#### 1.2.2. LA DINÁMICA POBLACIONAL REGRESIVA DE LAS ÁREAS RURALES

En contra de lo que sostienen estudiosos del tema, las áreas rurales no han cambiado el signo regresivo que las caracteriza desde finales de la década de 1950. A la hora de planificar y establecer prioridades territoriales, es imprescindible saber cuántos habitantes tienen, cuántos van a tener en un futuro inmediato y cuáles son sus características, posibilidades y necesidades.

**a. La evolución demográfica reciente: una pérdida generalizada de población.** No es necesario insistir en la pérdida de tono y vitalidad demográfica de Castilla y León o de todas las áreas rurales del interior de España desde 1960 hasta 1990. Ese proceso está bien estudiado y es de sobra conocido, pero se tienen más dudas sobre la situación reciente, la de la década de la mundialización. Sin embargo, si nos atenemos a los datos proporcionados por los dos últimos censos -1991 y 2001, aunque los resultados de éste están todavía en proceso de elaboración-, las cifras son elocuentes: mientras España tiene un 5% de ganancias, con casi dos millones de habitantes más, Castilla y León pierde 89.452, equivalentes a un 3,51% de su población. Los municipios del rural profundo, por otro lado, pierden 123.000 habitantes en España, un 4%, pero llegan a perder 85.611 habitantes en Castilla y León, lo que eleva la

cifra relativa a un 10,54% de pérdidas. Casi toda la población perdida durante la última década corresponde a los pequeños municipios del rural profundo, aunque también los del escalón siguiente (2.000 a 10.000 hab) tienen un 1,81% de retroceso, como se puede ver en el cuadro 1, con los datos regionales, y en los mapas de la figura 2.

Llama la atención en este sentido la generalización espacial del proceso, visible tanto en el mapa de pérdidas absolutas, en el que sólo se recogen los municipios que pierden población, como en el de pérdidas y ganancias, en el que los colores azules, que representan municipios que ganan, apenas tienen entidad espacial, centrándose tan sólo en las coronas perirurbanas de Valladolid, Salamanca, León, Burgos, Zamora y Ponferrada, además de en el Sur de las provincias de Ávila y Segovia, por la influencia de Madrid; se añade el eje de Burgos-Soria y Burgos-Santander, con algunos otros municipios aislados. En el resto las pérdidas son generales, fuertes e inacabadas.

Cuadro 1. *Evolución de la población de Castilla y León 1991 a 2001, por tamaño de municipios*

<i>Tamaño (hab)</i>	<i>Censo 2001</i>		<i>Censo 1991</i>		<i>Variación 1991-2001</i>	
	<i>Nº hab</i>	<i>% total</i>	<i>Nº hab</i>	<i>% total</i>	<i>Nº hab</i>	<i>%</i>
<2.000	726.488	29,6	812.099	31,9	-85.611	-10,54
2001-10.000	380.213	15,5	387.213	15,2	-7.000	-1,81
10.001-20.000	141.753	5,8	126.860	5,0	14.893	11,74
20.001-50.000	176.784	7,2	165.205	6,5	11.579	7,01
50.001-100.000	261.185	10,6	256.662	10,1	4.523	1,76
100.001-500.000	770.051	31,3	797.887	31,3	-27.836	-3,49
>=500.000	0	0,0	0	0,0	0	0,00
<b>Total</b>	<b>2.456.474</b>	<b>100,0</b>	<b>2.545.926</b>	<b>100,0</b>	<b>-89.452</b>	<b>-3,51</b>

*Fuente: INE, Censos de Población*

Las causas de esta dinámica son bien conocidas. Así, una elevada edad media, de más de 47 años en muchos municipios rurales, es causa de un envejecimiento irreversible, con más de un 25 y de un 30% de jubilados, y de una tasa de fecundidad bajísima. Todos estos aspectos han de ser tenidos en cuenta a la hora de establecer medidas de ordenación del territorio, lo que nos exige, delimitar unas agrupaciones territoriales que sirvan de base.

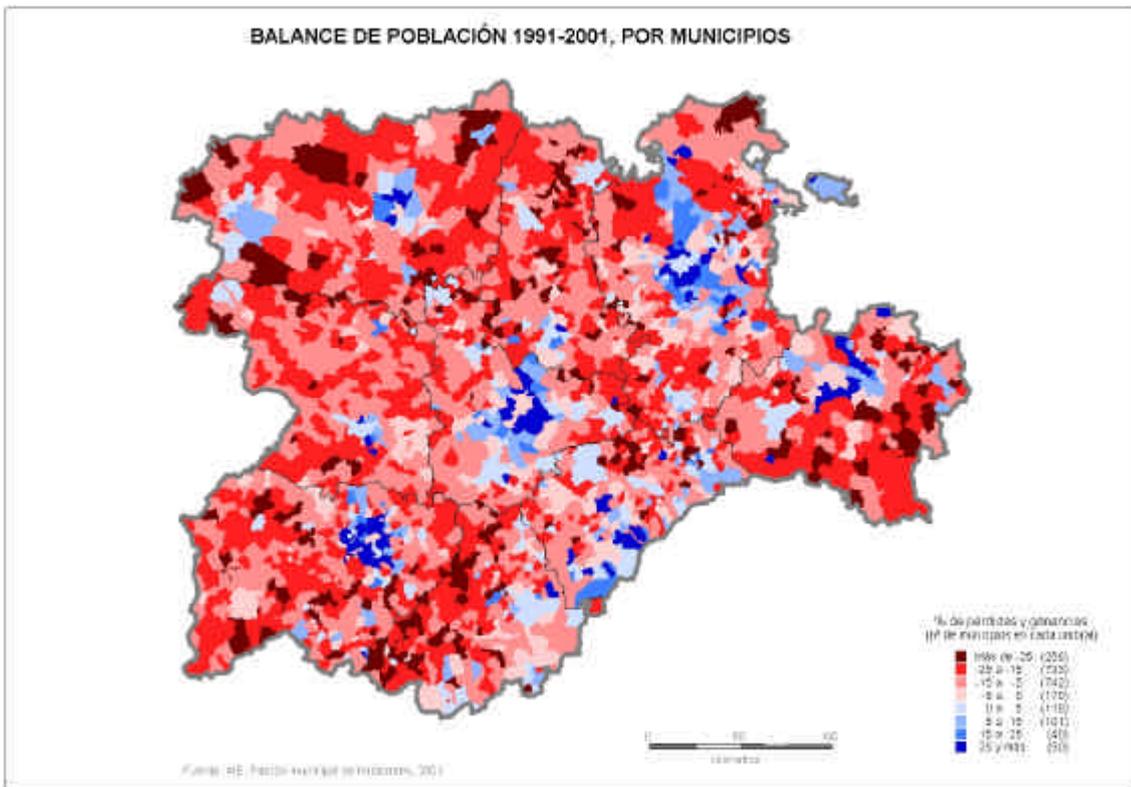
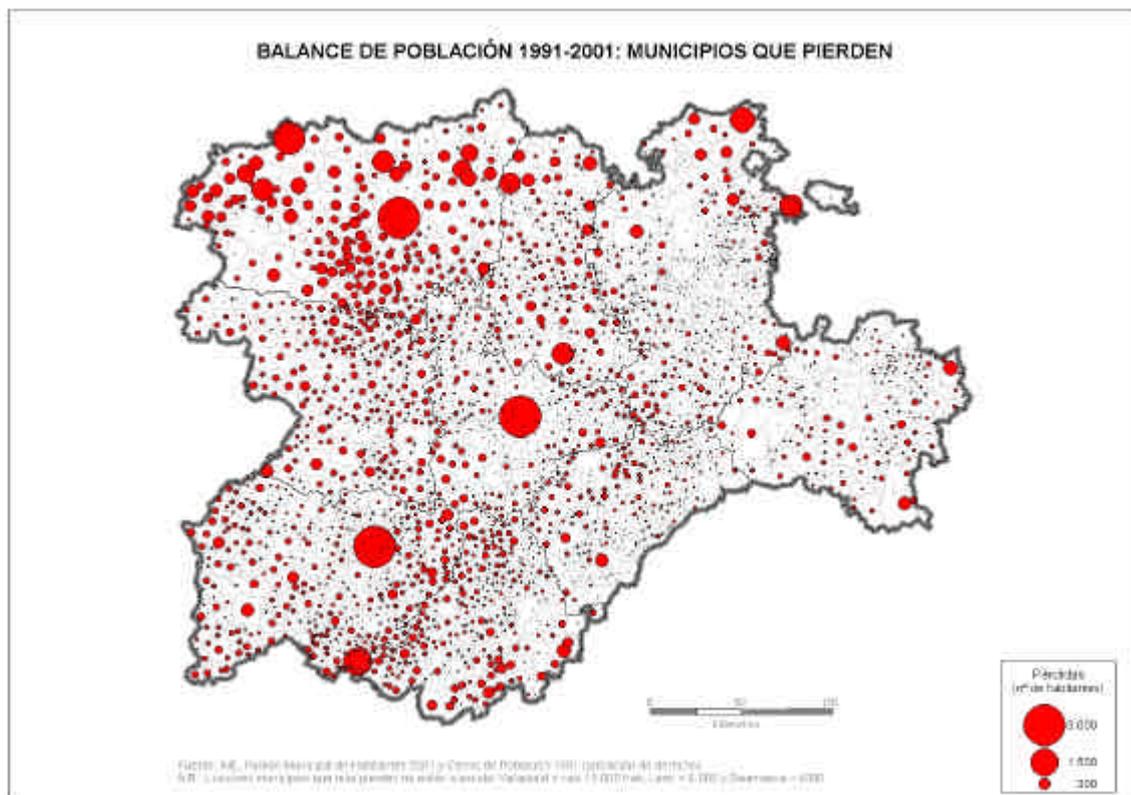


Figura 2.a

Figura 2.b



## **b. Definición y delimitación de grandes áreas rurales según su dinámica demográfica.**

En principio, hay un hecho diferenciador de valor absoluto: dada la escasa entidad de las actividades económicas alternativas a la agricultura, las condiciones ecológicas son factores que deben regir una delimitación territorial. Por ello, el cingulo montañoso que rodea a la región nos marca una extensa área periférica, de difícil acceso y explotación, con una ganadería de calidad, pero con disfunciones claras, basadas en las dificultades de explotación y comercialización de los productos. En este área montañosa tan sólo aparece una actividad económica alternativa, la minería, centrada en la Cordillera Cantábrica y las montañas bercianas, con una crisis galopante, y con escasísima presencia en la Cordillera Central y en la Ibérica. Las áreas de penillanura, por otro lado, se asemejan a las de montaña pero con peores condiciones, lo que obliga a una explotación más extensiva. Finalmente, las llanuras agrícolas presentan diferencias enormes de comportamiento demográfico entre los secanos y regadíos.

Según esto y de acuerdo con las informaciones anteriores, podemos establecer una primera aproximación demográfica a los distintos tipos de comarcas rurales, en las que se produce una casi coincidencia de las variables negativas en las de montaña, penillanura e incluso en las llanuras agrícolas de secano, mejorando las variables en las llanuras agrícolas de regadío, en las proximidades de los núcleos urbanos y en algunos centros comarcales y pequeñas ciudades dinámicas.

VARIABLES COMO EL PESO DE LOS MAYORES DE 65 AÑOS, O LA EDAD MEDIA O EL ÍNDICE DE ENVEJECIMIENTO EN CADA MUNICIPIO REFLEJAN UNA DISTRIBUCIÓN ESPACIAL CASI PERFECTA Y CALCADA.

La cartografía de estas variables citadas permite delimitar un primer sector territorial, *el tercio occidental de la región*, que iría *desde el Nordeste de León hasta el Suroeste de Salamanca*, incluyendo montañas y páramos detríticos de León, las penillanuras zamoranas y salmantinas, además de las campiñas sedimentarias del Sureste de León y del Este de Zamora y de Salamanca. Sólo aparecen algunos enclaves con indicadores positivos.

Un segundo sector corresponde al *Sur y Sureste regional*, desde las cumbres de Béjar y Gredos hasta las plataformas y montañas ibéricas sorianas, con características parecidas y con algunas excepciones de los municipios que basculan hacia Madrid.

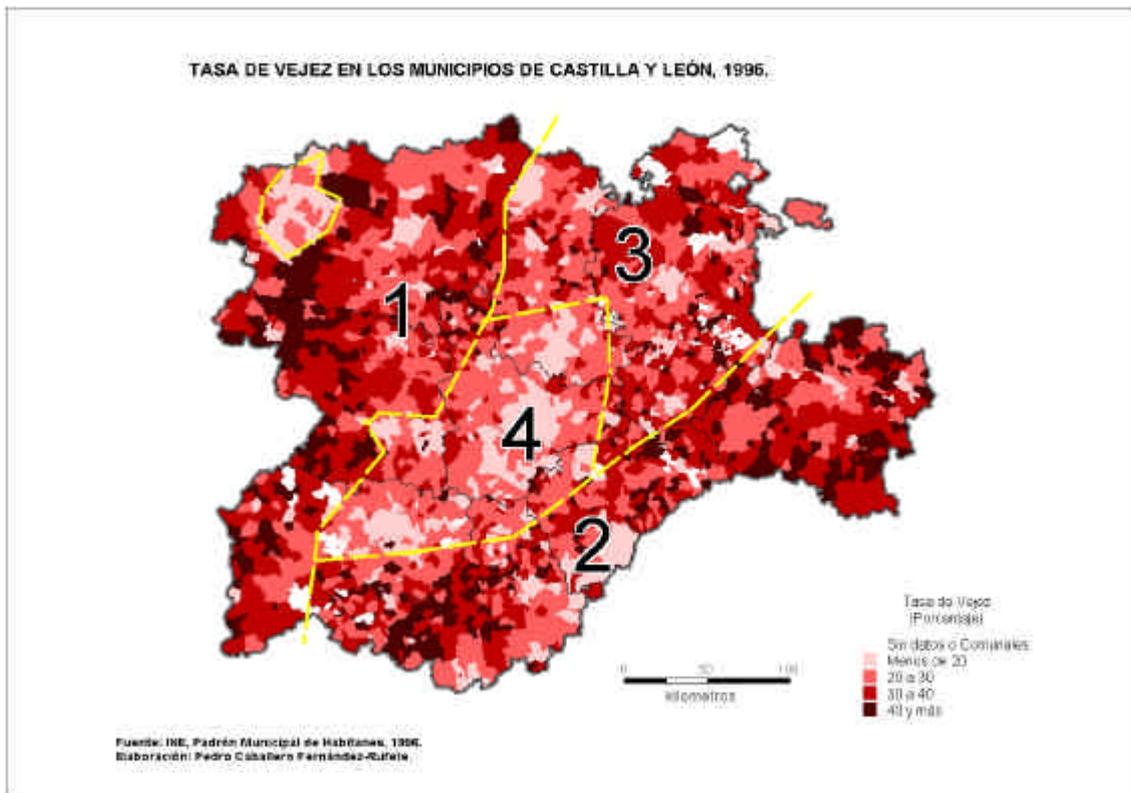
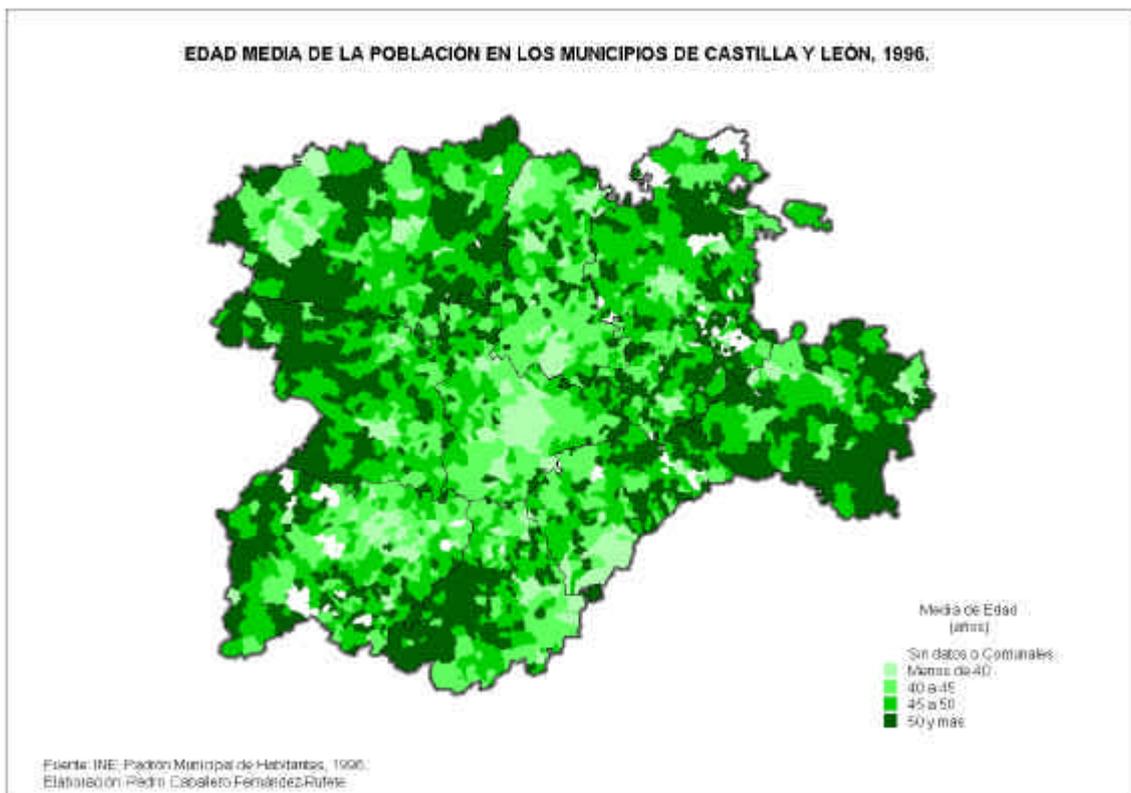


Figura 3.a

Figura 3.b



Un tercer conjunto corresponde a las provincias del Nordeste, Burgos y Palencia, claramente ambivalente. Finalmente, cuarto, las campiñas y llanuras sedimentarias centrales, desde la Tierra de Campos, pasando por el Campo de Peñaranda, la Tierra Llana de Ávila, la Tierra de Pinares segoviana y los páramos del Duero y del Cerrato, además de las vegas centrales del Duero y afluentes, junto con los páramos regados de León, representan el sector más favorecido y menos problemático, aunque dentro de la tónica general de escasez de ocupación e indicadores demográficos regresivos. Los mapas de la figura 3 demuestran estos hechos, corroborados en el análisis económico.

### 1.2.3. LA ESCASA DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA DE LAS ÁREAS RURALES

Desde que el vaciamiento del campo ha dado lugar a *un peso insignificante y decreciente de la agricultura* se viene hablando de la diversificación de las actividades económicas en el medio rural; a la confirmación de esta tesis se suma la importancia del éxodo urbano, tanto de personas como de actividades, pero en Castilla y León sólo ha sucedido en muy contados casos, porque el campo continúa con su dinámica demográfica y económica regresiva, como se observa en los datos recientes sobre los trabajadores afiliados a la Seguridad Social desde 1996 hasta 2001.

En este último quinquenio, el número de trabajadores afiliados a la Seguridad Social Agraria ha pasado de 74.300 a 69.000, o sea, que baja de un 11,3% a un 8% del total. Se trata de un proceso normal relacionado con el incremento de la productividad, el progreso técnico, el uso de máquinas más potentes, la creciente competitividad, el incremento del tamaño de la explotación agraria, el alto grado de envejecimiento de una buena parte de los agricultores... Esta caída de la población agraria se acompaña de un mantenimiento de las producciones y de un aumento de las rentas agrarias, por lo que, en principio, no parece un proceso negativo, si bien contribuye al debilitamiento general del tejido social en la región, con la particularidad de que hay una clara tendencia al descenso de esta población, dado que cada nueva Encuesta de Población Activa (EPA) permite constatar la reducción de los activos empleados en la agricultura. Por otro lado, esta caída no se contrarresta con la creación de otros puestos de trabajo, en contra de lo que a veces se piensa.

Cuadro 2. *Evolución reciente del número de afiliados a la Seguridad Social en Castilla y León 1996-2001 (miles)*

Años	Total	Regímenes especiales						
		Régimen General	Minería Carbón	Agrario C. Ajena	Agrario C. Propia	Empleados de Hogar	Trabajad. Autónomos	% agrarios sobre total
1996	715,2	463,2	9,1	15,3	69,0	5,2	153,4	11,8
1997	728,6	479,0	8,8	14,8	65,6	5,1	155,2	11,0
1998	752,1	504,6	7,1	14,6	62,4	5,0	158,4	10,2
1999	776,8	529,4	6,5	14,6	59,4	5,1	162,2	9,5
2000	800,3	554,8	6,0	13,8	56,2	5,1	164,4	8,7
2001	821,6	578,8	5,5	13,0	53,0	5,6	165,7	8,0

Fuente: CES, 2001, p. 212, basado en datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Así, a la pérdida inacabada de activos agrarios se suma *el carácter engañoso de la diversificación económica*, pues los dos sectores fundamentales de empleo rural, el agrario y el minero, están perdiendo fuerza, en contra de lo que sucede en los demás, que ganan algo. Nos enfrentamos, así, a la dicotomía nítida entre el medio rural y urbano, que marchan en direcciones contrastadas y que, en contra de lo que dicen algunos analistas, el campo no ha reconducido su trayectoria descendente todavía. Y es que las áreas rurales mantienen su trayectoria de declive general, aunque diversifiquen de una manera creciente su economía, pero este fenómeno no sucede por el crecimiento y la creación de nuevos empleos, sino por la reducción constante y sistemática del empleo agrario, mientras se mantienen la construcción y los servicios.

Por ello, las áreas rurales continúan conservando un gran peso agrario, como lo demuestra el hecho de que los municipios del rural profundo, los menores de 1.000 hab. tienen un empleo fundamentalmente agrario, con índices de más de un tercio, y tanto más agrario cuanto más pequeño es el municipio, al revés sucede con los más grandes. Este fenómeno, aunque no lo podemos analizar para el año 2001 hasta que se publiquen los datos del Censo de Población, se evidencia a través del último Censo disponible, el de 1991.

Y si bien es cierto que la evolución a la baja del empleo agrario ha rebajado el porcentaje de activos agrarios incluso en las áreas del rural profundo, no lo es menos que en estas tierras apenas hay diversificación económica, ya que los pueblos y las comarcas rurales se están convirtiendo en un refugio de jubilados, que es el segmento de población con mayor peso. A falta de un desglose municipal, se puede deducir a partir del análisis provincial de los afiliados a la Seguridad Social en 2001.

Cuadro 3. Estructura de la población activa en Castilla y León según tamaño de los municipios. 1991 (%)

Tamaño de municipios	% pobl.act.	Agricult	Industria	Construc	Comercio	OtrosServ	P.act.Total
Menores 1000 hab.	32,46	43,77	13,35	12,72	10,70	19,46	100,00
De 1000 a <2000	33,39	29,26	17,70	16,62	13,97	22,44	100,00
De 2000 a <5000	33,56	16,61	25,71	16,00	16,88	24,80	100,00
5000 a <10000 hab.	33,98	9,38	28,86	14,51	19,30	27,94	100,00
Municipios rurales	33,06	30,81	18,76	14,41	13,75	22,27	100,00
Municipios urbanos	35,87	1,87	24,51	9,85	20,26	43,50	100,00
Total Castilla Y León	34,55	14,92	21,92	11,91	17,33	33,93	100,00

Fuente: INE, Censo de Población 1991. Elaboración de Milagros Alario, 1997.

Cuadro 4. Trabajadores afiliados en alta laboral según régimen, por provincias, 2001 (miles)

	Total	Régimen General	Regímenes especiales					% agrarios sobre total
			Minería Carbón	Agrario C. Ajena	Agrario C. Propia	Empleados de Hogar	Trabajad. Autónomos	
España	15649,9	11656,8	16,6	812	315,6	155,9	2614,9	7,2
Castilla y León	821,6	578,8	5,5	13	53	5,6	165,7	8,0
Ávila	49,9	31,7	-	2,2	4,2	0,3	11,5	12,8
Burgos	133,8	100,3	-	1,3	7,6	0,9	23,6	6,7
León	151,2	99,8	4,9	0,9	12,7	1,3	31,7	9,0
Palencia	58,3	39,9	0,6	1,1	3,5	0,3	13,0	7,9
Salamanca	105,6	73,5	-	2,2	7,1	0,8	22,0	8,8
Segovia	50,9	34,7	-	0,9	3,7	0,3	11,3	9,0
Soria	34,5	24,2	-	0,6	2,6	0,3	6,7	9,3
Valladolid	181,6	140,7	-	2,7	4,1	1,2	33,0	3,7
Zamora	55,9	33,9	-	1,2	7,7	0,3	12,9	15,9

Fuente: CES, 2001, p. 213, basado en datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En el cuadro 4 se aprecia el elevado peso agrario de las provincias más rurales y menos industriales, como Zamora y Ávila, seguidas de Soria, Segovia y León, con valores medios, y con cifras algo más bajas Salamanca, Palencia y Burgos, mientras Valladolid tiene valores propios de una metrópoli industrial. Sin embargo, salvo en las dos primeras, la agricultura es ya minoritaria, pero no debemos olvidar que en las áreas rurales continúa siendo la clave del empleo, bien porque lo es por sí misma, como hemos visto que sucede en los municipios menores de 2.000 hab, o bien, porque es el sector independiente, motor y generador de flujos económicos industriales y de servicios.

Finalmente, desde la perspectiva económica no podemos olvidar el papel de las áreas rurales como refugio de jubilados. Manejando la Encuesta de Presupuestos Familiares, la aportación correspondiente al epígrafe "Pensiones y otras rentas", que

coincide básicamente con las rentas de los jubilados, alcanzaba un 36% de los ingresos de todos los municipios rurales (= tamaño inferior a 10.000 hab), mientras que ese porcentaje caía a un 22% en los municipios urbanos.

#### 1.2.4. TIPOLOGÍA DE COMARCAS Y ORDENACIÓN TERRITORIAL EN LAS ÁREAS RURALES

De acuerdo con el análisis realizado, cabe plantearse una delimitación de las comarcas rurales de Castilla y León, partiendo del carácter generalizado de depresión demográfica y de falta de diversificación económica. Nos sentiríamos tentados a superponer inmediatamente el marco físico como hecho diferenciador de la singularidad espacial, pero ello nos llevaría a establecer un número excesivo de unidades territoriales, por cuanto cada valle de montaña, cada valle y sector de las llanuras sedimentarias y de las penillanuras nos proporcionaría una unidad territorial distinta. Esta perspectiva sería útil y habrá que tenerla en cuenta para un análisis de gran escala, pero no parece válida para un estudio regional orientado a la ordenación del territorio, en el que debe primar el criterio funcional sobre el ecológico, sin olvidar éste, pues los factores físicos, y principalmente el relieve, condicionan fuertemente la accesibilidad y, por lo tanto, numerosos rasgos funcionales.

Cabría establecer una división territorial basada en los caracteres productivos. Sin embargo, con ser importantes, aportarían una delimitación bastante coincidente con la anterior, aunque en unidades espaciales de mayor tamaño, pues, por ejemplo, las producciones ganaderas no son específicas de cada valle de montaña, aunque haya singularidades evidentes en cada uno; igualmente, las producciones de las llanuras sedimentarias tienen sus especificidades, no sólo por la existencia de los secanos y regadíos, sino por las diferencias de suelos, de altitudes y de aprovechamientos, pero no cabe duda que las producciones agrarias no pueden justificar una delimitación funcional. A pesar de ello, hemos realizado una aproximación comarcal a través de las comarcas agrarias del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), introduciendo en ellas la variable de la densidad, de modo que las comarcas rurales vendrían definidas por las que no llegan a densidades de 30 hab/km<sup>2</sup>, en cuya situación se encuentran nada menos que 50 de las 59 comarcas agrarias. Tan sólo otras cinco llegan a superar un poco este umbral: Ponferrada y La Bañeza, Palencia, Zamora-Benavente y Segovia. Finalmente, otras cuatro quedarían como comarcas urbanas: las de Valladolid, Burgos, León y Salamanca, con densidades superiores a los 100 hab/km<sup>2</sup>. Aunque la consideración de la densidad comarcal queda desdibujada por la inclusión

de los núcleos urbanos, resulta expresivo que sólo las cuatro comarcas de las ciudades de más peso sean capaces de sobrepasar el umbral de los 100 hab/km<sup>2</sup> (figura 4).

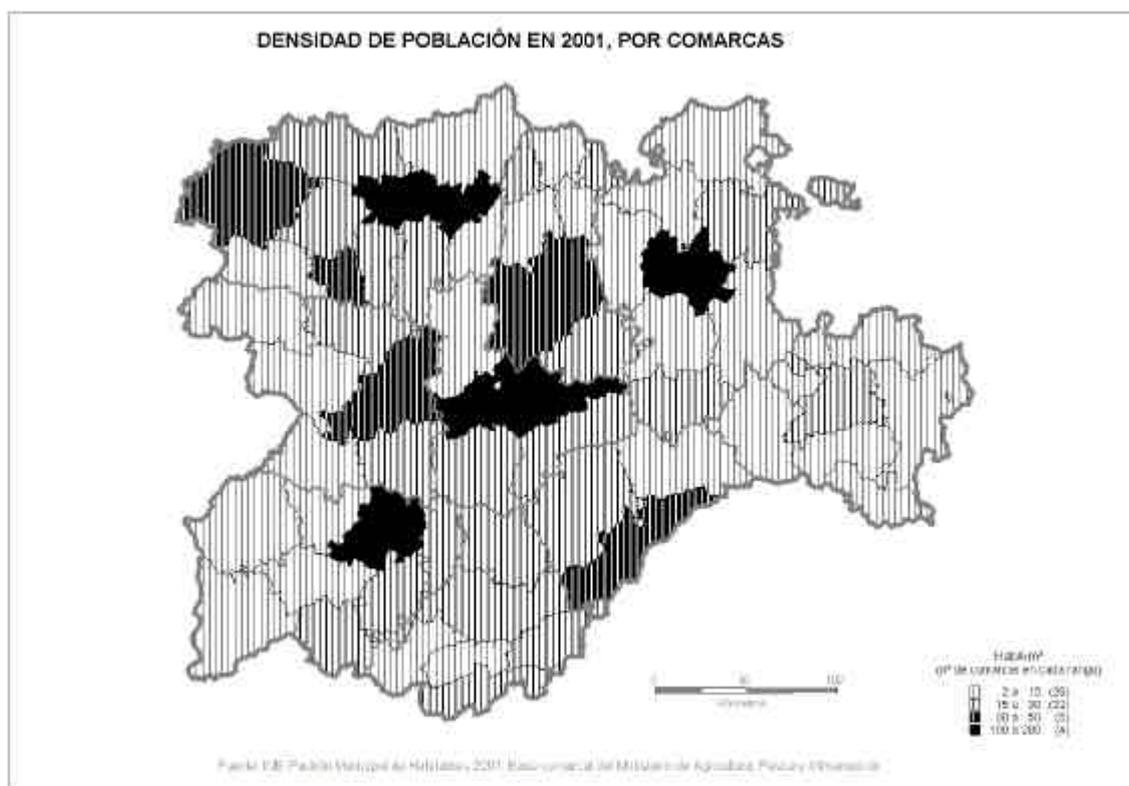


Figura 4

Para avanzar más en el proceso de delimitación podemos establecer las *áreas de influencia* de los centros organizadores de la vida comarcal. Desde esta perspectiva no vamos a considerar la capacidad de atracción de cada núcleo según su tamaño, sino que vamos a fijar las áreas de influencia como una función de la distancia al núcleo urbano o al centro comarcal de más peso. Allí donde se produzca una intersección tendríamos el límite entre dos áreas funcionales. Metodológicamente, habría que jugar también con *el tiempo*, pero establecer *isocronas* en las áreas de montaña es una labor que nos trasciende. La combinación de todos estos elementos nos dibuja un mapa, que debería ser matizado mediante la aplicación de criterios cualitativos, basados en el conocimiento territorial y social. Ahora tan sólo se trata de establecer los criterios que nos proporcionen una aproximación a la delimitación de las comarcas rurales de Castilla y León.

El mapa (figura 5) está elaborado sobre la base de un radio de 30 km a partir del núcleo central en las áreas de llanura; en las de montaña lo hemos rebajado a 25 o a 20 km, dependiendo de la capacidad de atracción de cada núcleo según su tamaño y, finalmente, los centros comarcales con escasa influencia en su entorno tienen asignado un radio de 20 km incluso en las áreas de llanura.

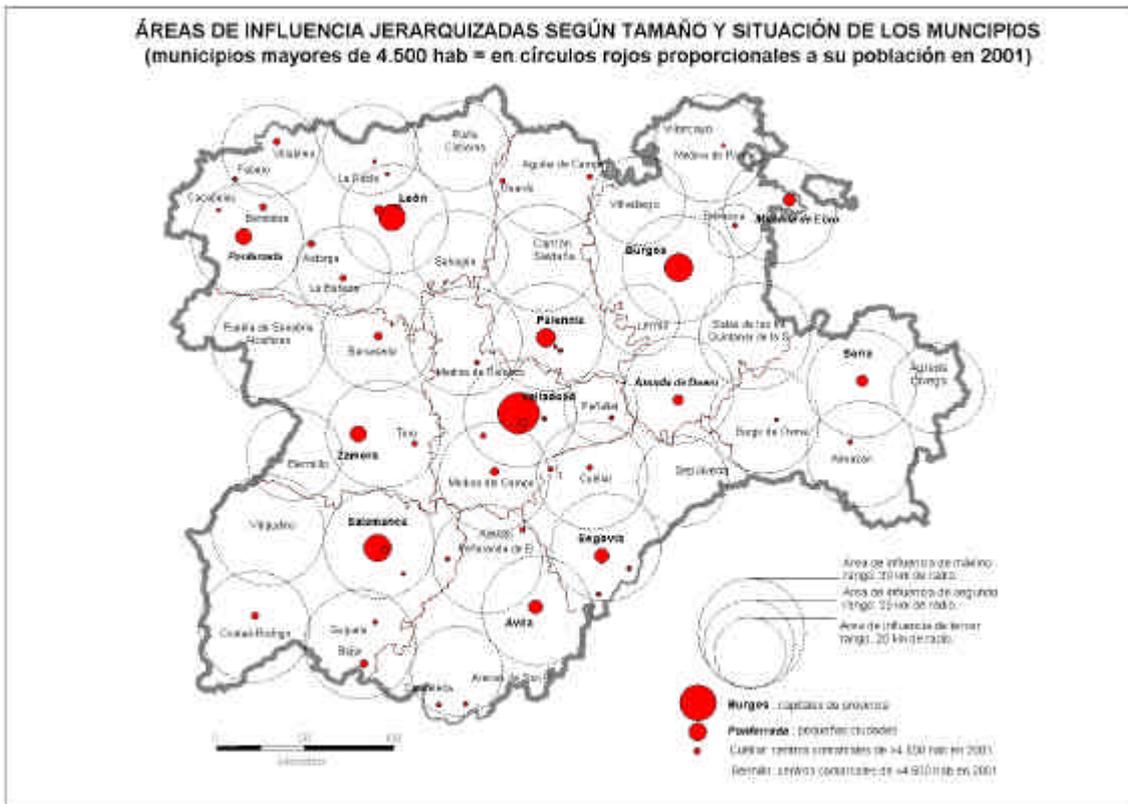


Figura 5

El juego con estos parámetros, superpuesto a los límites de otras comarcalizaciones, como la agraria, o la funcional contemplada en las DOT, podría proporcionar una visión aproximativa de gran interés.

# 1.3

## Industrialización y territorio: significado de las dinámicas industriales en la ordenación territorial

### 1.3.1. Introducción

Las intensas y aceleradas transformaciones de toda índole que afectan a la industria contemporánea justifican plenamente la importancia de su toma en consideración cuando se trata de valorar el alcance de los decisivos impactos que inciden sobre la Ordenación del Territorio. Es, en efecto, un hecho comprobado que las estrategias empresariales, modeladas a partir de la dinámica de transformación permanente a que se ve sometida la manufactura, constituyen un factor de gran trascendencia en la identificación de las pautas que rigen el comportamiento de las fuerzas que organizan y articulan el territorio en función de los dos aspectos más intrínsecamente ligados a la lógica espacial de la industria: de un lado, los que derivan de los criterios determinantes de la localización, manifiestos en un amplio abanico de opciones potenciales, predominantemente marcadas por los principios de eficiencia y el aprovechamiento de las ventajas comparativas propias de un ámbito determinado; y, de otro, los que se basan en la dimensión territorial de las relaciones de intercambio y jerarquía, que simultáneamente impone la movilidad de los factores y el cumplimiento de los objetivos de competitividad inherentes a las directrices estratégicas de las empresas.

Si estos procesos son, en esencia, los que perfilan las líneas maestras que desde el punto de vista funcional y estratégico caracterizan el comportamiento de los sistemas productivos contemporáneos, conviene tener en cuenta que la dialéctica establecida

entre industria y territorio tiende también a inscribirse en pautas de actuación más complejas a medida que su consideración incorpora las variables asociadas al intenso y generalizado proceso de renovación a que se ven sometidas las empresas y los sectores industriales en el contexto de una economía globalizada y de los paradigmas impuestos por los nuevos equilibrios en que espacialmente se desenvuelve la relación entre el capital, el trabajo y la tecnología.

Ahora bien, más allá de su significado como campo de reflexión teórica, se trata sin duda de una de las cuestiones más interesantes y de actualidad en los debates que hoy aparecen abiertos acerca de las perspectivas de desarrollo a escalas regionales y locales, por ser precisamente en estos escenarios donde son más ilustrativas las experimentaciones y ejemplos concretos que de ellas pudieran derivarse. Bastaría aludir al valioso caudal de análisis empíricos realizados al respecto para darse cuenta de hasta qué punto la espacialización regional de las dinámicas industriales aporta una dimensión de escala no sólo útil desde el punto de vista del conocimiento e interpretación de las tendencias que en ella tienen lugar sino al tiempo necesaria para valorar el alcance de las implicaciones que, por lo que respecta al espacio comunitario europeo, generan la actividad industrial y los modos de actuación de los agentes que la protagonizan. Todo ello en un panorama simultáneamente dominado por la consolidación del mercado único, por la estrategia de fortalecimiento creciente de su competitividad a escala mundial, por la voluntad de optimizar los potenciales endógenos de desarrollo, por la configuración de economías de escala mediante procedimientos cada vez más flexibles y por la necesidad de adaptación de las cualificaciones y el aprendizaje a las premisas impuestas por la readaptación permanente de los factores de producción y de las estrategias empresariales. Más aún, congruentes con los principios propugnados en uno de sus objetivos primordiales por la Estrategia Territorial Europea, todos estos factores articulan las tendencias dominantes en las que se inscribe la orientación actual de la industria en Europa a la par que obligan a un replanteamiento sustancial de los enfoques interpretativos aplicados a los espacios industriales sobre la base de la coexistencia observada entre la polarización y la difusión del crecimiento .

De ahí que en el momento en el que la Comunidad de Castilla y León aparece abocada a la formalización e identificación de las directrices que han de definir con rigor y coherencia las bases de su modelo territorial – inevitablemente asociado a los rasgos de su modelo de desarrollo – resulte evidente que la alusión al papel

desempeñado por la industria en el proceso supera con mucho el mero tratamiento formal de la cuestión. Más aún, frente a la desatención de que adolece en el Documento sobre las Directrices de Ordenación del Territorio (Junta de Castilla y León, 2000) donde las consideraciones al respecto son casi marginales, representa, en cambio, un argumento merecedor de atención primordial por tres razones esenciales:

- en primer lugar, porque la actividad transformadora aparece hoy como un capítulo destacado del sistema productivo regional, con fuerte arraigo en el tiempo y en el espacio y caracterizado por una serie de rasgos y tendencias que oportunamente deben ser valoradas tanto por su interés como diagnóstico como por su condición de soporte sobre el que se asentar uno de los pilares esenciales del desarrollo de la región y, por ende, de su remodelación territorial;
- en segundo lugar, porque en torno a ella se ha fraguado una estructura empresarial y de innovación que identifica uno de los más importantes baluartes de la proyección regional a gran escala;
- y, por último, porque de sus comportamientos y estrategias dependen las expectativas de fortalecimiento de la competitividad regional y las posibilidades para lograr un equilibrio en la evolución integral del sistema, susceptible de asegurar el adecuado aprovechamiento de las capacidades de desarrollo en los distintos entornos que con capacidad industrializadora, aunque con variable nivel de valorización, configuran el espacio castellano y leonés.

Se considera así que esta triple vertiente, contemplada aquí de forma sintética, permite abordar con coherencia y operatividad prospectiva el complejo entramado de interdependencias – así como de posibilidades de cristalización- que en Castilla y León se plantean, o pudieran plantearse, entre la industria, la sociedad y el territorio.

### 1.3.2. LAS PRINCIPALES TENDENCIAS DE LA INDUSTRIA: UN PANORAMA DE DINAMISMOS, FLUCTUACIONES Y ARMONIZACIÓN PROGRESIVA DE ESTRATEGIAS

Aproximarse al conocimiento de la realidad industrial de Castilla y León tropieza con los habituales obstáculos que mediatizan el tratamiento de una información no suficientemente desagregada ni disponible en los niveles de análisis, sobre todo espaciales, que facilitarían una mayor precisión en los diagnósticos. Sin embargo, a través de las diversas fuentes editadas y de los informes que periódicamente dan cuenta de los aspectos significativos de la actividad es posible proceder a una interpretación

que revela los rasgos esenciales de la industria localizada en la región y de sus tendencias más relevantes.

En términos generales y comparativos, *el peso de la actividad* conserva una notoria fidelidad a los umbrales que le han caracterizado tradicionalmente. Aportando una cifra situada en torno al 6% del PIB industrial del país, su importancia en la estructura productiva regional se mantiene en un umbral próximo al 24%, afectado a lo largo del último decenio por una ligera tendencia regresiva en virtud de la marcada preeminencia de los servicios en la captación de los índices relativos de crecimiento. Declive que, como es bien conocido, hace mella aún de manera más nítida en el empleo, hasta el extremo de que el censo de trabajadores industriales representa en la actualidad casi cuatro puntos menos de los valores registrados a comienzos de los noventa.

Del mismo modo, cabe aludir a las similitudes percibidas en *la configuración del tejido productivo*, donde sigue siendo tan patente el predominio numérico de la empresa de reducida dimensión - apenas el 8 por 100 superan los 10 trabajadores – como la fortaleza del selecto elenco de grandes firmas y grupos, que no han cesado de fortalecer sus posiciones en las principales magnitudes macroeconómicas del sector (facturación, inversión, empleo), como corresponde a sus poderosas economías de escala, a sus vínculos con el capital transnacional y a su potente presencia en los mercados, bien nacionales o extranjeros. Sobre la base de un soporte histórico bien definido, es evidente que la continuidad en el tiempo de un sistema empresarial conformado en sus perfiles contemporáneos, y sin rupturas apreciables, a lo largo de las dos últimas décadas del siglo XX, garantiza el mantenimiento de una orientación sectorial marcadamente definida y, en cualquier caso, emblemática de unas señas de identidad fabril inequívocas, que obviamente se reflejan en los índices de especialización industrial de la región. Y ello se debe fundamentalmente a la hegemonía ostentada por la producción agroalimentaria, el sector de material de transporte y la fabricación químico-farmacéutica, responsables en conjunto de más de los dos tercios de la facturación realizada, de una fracción aún más elevada en los gastos de I+D, y aglutinantes a su vez de casi el 40 % del empleo ocupado en la manufactura.

Sin embargo, la persistencia de este *liderazgo sectorial*, que de forma reiterada aparece omnipresente en todas las actualizaciones estadísticas, no impide valorar al propio tiempo la personalidad de otros campos de la producción que, más modestos en su participación relativa, contribuyen sin duda a enriquecer notablemente la estructura

y los dinamismos del sistema productivo regional. Epígrafes de reconocida raigambre histórica, en unos casos, como los identificados con las empresas dedicadas a la transformación de la madera, a las diversas modalidades del trabajo textil, a la elaboración de materiales para la edificación y los relativos a la producción maquinaria, bienes de equipo y material mecánico, o más recientes, en otros, como los que tienen que ver con las producciones de alta tecnología, conforman un elenco suficientemente expresivo de una realidad industrial en la que todas las grandes líneas de fabricación aparecen en mayor o menor medida representadas.

Ahora bien, si desde esta perspectiva puede decirse, abundando en una idea digna de ser destacada, que la configuración sectorial no ha cambiado sustancialmente durante la etapa en la que tienen lugar las transformaciones que modelan y obligan a la reestructuración de la industria debido a los intensos ajustes provocados por el cambio tecnológico y a la carrera competitiva inducida por la mundialización acelerada de los mercados, debemos insistir también en el hecho de que los contrastes, los desfases y las disfunciones intersectoriales e interempresariales tradicionalmente detectados aparecen en la actualidad mitigados o reducidos de manera muy significativa. No en vano, en términos de productividad y de concepción estratégica de la empresa y del producto, es evidente que hemos asistido en los últimos diez años a un proceso generalizado de gradual readaptación y modernización en el conjunto del sistema industrial castellano-leonés, hasta el punto de que, por encima de las clásicas diferencias dimensionales, la dicotomía de la que las investigaciones se habían hecho eco hace años debe hoy ser sometida a revisión, so riesgo de una simplificación o de enfoque incorrecto de la realidad.

Aun admitiendo la existencia de excepciones negativas, que en la mayor parte de los casos tienden a presentar un carácter residual, y el hecho de que todavía el rumbo apuntado se muestra inconcluso y no exento de incógnitas interpretativas, conviene subrayar que *la dualidad antaño planteada entre empresas de raíz transnacional o vinculadas a la promoción externa y las asentadas, en cambio, sobre la iniciativa endógena, no implica ya una contraposición marcada desde el punto de vista funcional o estratégico*. Lo cual no debe sorprender si se valoran en todo su impacto las fuertes reestructuraciones llevadas a cabo tanto sectorial como empresarialmente, y, en estrecha ligazón con este fenómeno, la pretensión mayoritaria por alcanzar, cada cual en su escala, la posición que pudiera proporcionar la solidez y la competitividad necesarias con independencia de las coyunturas.

Tampoco hay que ignorar que, en este camino hacia lo que, a nuestro juicio, debe ser entendido como la voluntad de acometer un proceso de armonización estratégica y organizativa, pretendidamente integral, de la industria en Castilla y León, el protagonismo ya no ha correspondido, al menos con las elevadas magnitudes de antaño, a las firmas de filiación transnacional, que, por cierto, han ido perdiendo peso relativo en la región en sincronía con el debilitamiento de su capacidad de atracción frente a otras áreas del país, sino a *proyectos de grande y mediana envergadura* acometidos dentro de la propia región. Son proyectos fielmente expresivos de un esfuerzo de promoción y renovación del aparato productivo que, ya detectado en los indicadores que evidencian el crecimiento y la proyección de la industria regional en el conjunto español, aún está por cuantificar y por valorar cualitativamente en los justos términos que le corresponden. Y en este sentido no cabe duda que la tendencia, lejos de ser espontánea o de mero voluntarismo, ha de ser analizada en relación con los cambios habidos en la articulación de los procesos innovadores, de importancia capital para explicar el funcionamiento de las dinámicas territoriales.

### 1.3.3. DESARROLLO DE LA CAPACIDAD DE INNOVACIÓN Y NUEVOS EQUILIBRIOS TERRITORIALES

La experiencia comparada ilustra con argumentos bien expresivos sobre la importancia que la adaptación de las estructuras productivas a la lógica de la innovación ejerce como factor estimulante no sólo del crecimiento económico sino también de las posibilidades de dinamización y reequilibrio espaciales. En ello estriba precisamente el gran desafío al que se enfrentan las regiones, para las que la creación del entorno idóneo en el que desplegar con éxito estrategias de desarrollo, aplicación y transmisión de las iniciativas innovadoras se convierte en un objetivo inexcusable cuando se trata de garantizar una inserción satisfactoria en el entramado de flujos e interrelaciones consustanciales al funcionamiento y organización de la industria moderna. Tal es el estadio en que se sitúan y cobran consistencia comparativa las “regiones que ganan”.

#### 1.3.3.1. *La configuración de un sistema de apoyo a las estrategias innovadoras*

De ahí la primordial atención otorgada a los programas, planes o actuaciones por parte de las principales instancias con capacidad de decisión, conscientes de que en torno a ellos gravitan las perspectivas de valorización integral del espacio, principio en el que se fundamenta precisamente la razón de ser de las políticas territoriales. Al

plantear la cuestión de esta manera, la Comunidad Autónoma de Castilla y León no ha hecho sino asumir y dar respuesta a los compromisos estatutariamente asumidos, particularmente cuando aluden a la posibilidad de llevar a cabo “la creación y gestión de un sector público regional propio” (Art. 26.1), o, más específicamente, cuando se reconoce como competencia de ejecución la que concierne a la industria “a efectos de impulsar el desarrollo económico de la región” (Art. 28).

Así se explica, pues, la progresiva, e incluso acelerada, *creación de una infraestructura de apoyo* cuya finalidad no ha sido otra que la de ofrecer un marco de actuación favorable a la gestión estratégica de la empresa y, lo que no es menos importante, al despliegue de sus iniciativas en consonancia con los requerimientos provocados por un entorno en constante y acelerada transformación. Entornos cuya identidad y complejidad desde el punto de vista funcional vienen determinadas por los ciclos que acompañan al desarrollo de la innovación, entendida como la imbricación dialéctica de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la aplicación de sus aportaciones.

Y éste ha sido precisamente el fenómeno que mayor trascendencia ha tenido en el tema que nos ocupa a partir de la década de los noventa, un periodo aún breve de experimentación pero cuyos resultados han comenzado ya a mostrarse patentes en numerosas actividades y empresas. Bastaría evocar el significado cuasi pionero ofrecido en los inicios del decenio por los *Centros de Empresas e Innovación (CEI)*, que, inducidos por la Comunidad Europea y en colaboración con los poderes regionales y locales, han ejercido un papel nada desdeñable en la “la creación de pequeñas y medianas empresas innovadoras, y la modernización de las pymes ya existentes”. Sobre esta base, la presencia de los órganos de decisión regionales hará expresión de una fortaleza explícita cuando en 1993 la Junta, las centrales sindicales y la patronal logren aunar sus voluntades en el “Acuerdo para el Desarrollo Industrial de Castilla y León”. Con él tratarán de sentar así las bases de una política industrial cimentada en la concertación e impulsando una línea que a su vez se materializaría pocos meses después en los Convenios de Colaboración suscritos por la Consejería de Economía con quince entidades financieras de la región y con las dos Sociedades de Garantía Recíproca, a fin de crear las condiciones que permitieran hacer frente a las necesidades de financiación de las pequeñas y medianas empresas.

Con las correcciones pertinentes este mismo propósito tratará de ser satisfecho posteriormente mediante el “Acuerdo Marco para la realización de Inversiones

Estratégicas”, contando con la corresponsabilidad de la Junta de Castilla y León y las cinco mayores Cajas de Ahorros regionales, que conciertan sus esfuerzos con la doble finalidad de fomentar la expansión de los llamados sectores estratégicos industriales para la región (automoción, energía, agroalimentario y telecomunicaciones) e intervenir en la promoción de las empresas mediante la participación en su capital social. Y, como es obvio, adscritos a estas mismas premisas habría que mencionar, finalmente, los motivos que justifican en 1994 la creación de la *Agencia de Desarrollo Económico*, concebida como un Ente público de derecho privado, y fiel a los mismos objetivos que inspiran la razón de ser de experiencias análogas en otras regiones españolas, es decir, el apoyo a las iniciativas de creación de empresas y de empleo, la labor de intermediación para la gestión de subvenciones comunitarias y la puesta en práctica de programas específicamente orientados a la pequeñas y medianas empresas, de lo que es fiel testimonio la triple dimensión - “Competitividad”, “Desarrollo Tecnológico” y “Emprendedores y Artesanía” - con que aparecen contemplados por la Agencia.

Si la puesta en práctica de estos instrumentos de respaldo ha permitido, en efecto, ir sentando las bases de una política industrial regionalizada y, a la vista de sus fundamentaciones y por su misma razón de ser, conocedora y sensible tanto de los problemas que aquejan al entramado productivo más vulnerable como de los planteados a las iniciativas empresariales de nuevo cuño, es lógico pensar que el verdadero salto cualitativo, el que realmente imprime perspectivas de futuro más alentadoras, sólo puede venir dado por los mecanismos que, formando parte de la propia política industrial y estrechamente ligados a ella, centren en el impulso de la innovación, y de todo el complejo de efectos inducidos por ella, su prioridad estratégica. Y es que no hay que olvidar que constituyen la posibilidad y la garantía capaces de satisfacer dos requisitos primordiales: de un lado, crear las condiciones adecuadas para que las empresas puedan asumir sin dilaciones ni quebrantos de ningún tipo los retos del cambio tecnológico y la necesaria racionalización productiva; y, de otro, fortalecer coherentemente los resultados obtenidos merced a un eje de estímulo a la innovación que en la segunda mitad de los años noventa ha mostrado una importancia notable a través de la materialización de proyectos innovadores, acogidos a las convocatorias del Centro *para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI)*, cuyo balance, más allá de las discontinuidades anuales que lógicamente se perciben y que no debieran impedir la visión global del proceso, puede considerarse en general bastante

satisfactorio, sobre todo porque su magnitud económica les sitúa por encima de la media del país y además porque sintonizan de lleno con las directrices que imponen las líneas de especialización básicas de la industria regional.

A esta doble finalidad tratan de responder, por tanto, las iniciativas que intencionalmente y en la práctica aparecen concebidas como una dotación de lleno imbricada en la trama productiva industrial y a la vez diseñada en función de las perspectivas y de las relaciones de complementariedad que, en materia de desarrollo tecnológico, se establecen sobre la base de los programas nacionales y comunitarios. Por eso, y aunque en ocasiones no carezcan de fundamento muchas de las observaciones críticas que se plantean en torno a ella, tampoco es cuestionable que la estructura así creada, siempre susceptible de mejora y perfeccionamiento, representa una de los baluartes esenciales de la política industrial de la región, de la competitividad de las empresas y de sus estrategias de proyección a todas las escalas posibles. Tal es el argumento con el que se debe avalar la creación y funcionamiento de la *Red de Centros Tecnológicos (RCT)*, que comenzó a fraguarse en 1993 y en la actualidad formada por una treintena de órganos de investigación orientados al fortalecimiento y aplicación del binomio I+D, abiertas a todo el elenco de opciones sectoriales existentes, y cuyos resultados, sin, por supuesto, hacer caso omiso de los matices y excepciones que inevitablemente se producen, no dejan de ser demostrativos de su capacidad para desencadenar sinergias muy activas en el funcionamiento de la industria regional, con inevitables repercusiones del mismo orden en los modelos organizativos y de gestión de las empresas, así de las grandes como de las de mediano y pequeño tamaño. Buena prueba de esta incidencia racionalizadora la ofrecen, y de ahí el motivo de su alusión explícita, las intervenciones acometidas por el Centro de Automatización, Robótica y Tecnologías de la Información y la Fabricación (CARTIF), nacido en octubre de 1994, con la múltiple función de desarrollar proyectos de I+D, bien mediante contrato, de modo individualizado o en cooperación, así como actividades de asesoramiento técnico, formación y difusión tecnológica y asistencia continua a las empresas.

En cualquier caso, no es cuestionable que la consolidación de la trama formada por la RCT ha supuesto un paso fundamental en la articulación del sistema de ciencia y tecnología existente en la región con las características y necesidades de su sistema productivo. Como plataforma y estructura al servicio del desarrollo industrial su valor es innegable hasta el punto de las perspectivas de readaptación del sistema, obligado

por su propia esencia al ajuste permanente, difícilmente podrían cristalizar en un avance dotado de la necesaria estabilidad y coherencia. Tal es el gran desafío que a la Red como conjunto y a los Centros particularmente se les abre hacia el futuro, obligados simultáneamente a sintonizar con las exigencias planteadas por las empresas, merced a la debida capacidad de respuesta, con las posibilidades surgidas en el contexto de las actuaciones promovidas dentro del escenario tecnológico europeo. Así hay que entender la importancia adquirida por las posibles implicaciones que pudieran haberse derivado del *Plan Tecnológico Regional*, acometido a partir de 1996 como una acción piloto de la Comisión Europea y cofinanciado por ésta y la Junta de Castilla y León a través del Art. 10 del Reglamento del FEDER. Finalizado ya el periodo de vigencia del citado Plan, y a falta de un conocimiento preciso y riguroso de sus repercusiones, surge la incógnita de saber hasta qué punto toda esta infraestructura de apoyo a la innovación posee la suficiente consistencia como para asegurar la continuidad del proceso de cambio el que, como se ha señalado, se halla inmersa desde los años ochenta la realidad industrial de Castilla y León.

Porque la cuestión básica estriba ante todo en valorar de qué modo el proceso iniciado puede mantenerse a medio y largo plazo en la línea correcta, esto es, en la que se traduce en el incremento no sólo de las grandes magnitudes del sector y en su reafirmación en España y en la Unión Europea, sino también, y fundamentalmente, en la calidad de Castilla y León como espacio atractivo para la inversión procedente del exterior y en la mejora de las condiciones en que han de desenvolverse esa urdimbre de Pymes de raíz endógena y cimentadas en la capacidad empresarial de sus agentes. Se trata, en suma, cuestiones claves estrechamente relacionadas con la ordenación del territorio y, por ende, con las interrelaciones y flujos que en su seno sea capaz de generar la industria.

#### *1.3.3.2. Localización selectiva y desarrollo en red: hacia una profundización de la dimensión territorializada de los instrumentos de política industrial*

Sólo desde este planteamiento previo es posible justificar la importancia que posee la toma en consideración de la industria, como actividad generadora de crecimiento y empleo, en la concepción de las políticas territoriales. Para captar el significado de esta simbiosis conviene tener en cuenta que la aplicación de los objetivos e instrumentos contemplados en la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León se aborda cuando ya los mecanismos que conforman los pilares de la política industrial de base autonómica están definidos y, en algunos casos, con un grado de experimentación

notable. Desde esta perspectiva nos situamos, pues, ante un escenario en el que carecen de sentido posturas voluntaristas u opciones basadas en la improvisación y en la voluntad de poner en marcha “ex novo” líneas de intervención pretendidamente acordes con las premisas que inspiran la, en muchos aspectos, valiosa Ley de Ordenación del Territorio. Entendemos, por el contrario, que éstas están ya creadas y, como se ha señalado, constituyen una buena plataforma, susceptible de ser valorizada en el nuevo contexto encuadrado por la Ley, es decir, en consonancia con los esquemas inherentes a la intencionalidad equilibradora y de optimización integral de los potenciales de desarrollo disponibles como fundamento básico de la regulación de las dinámicas territoriales.

Y, por sorprendente que parezca, esta consideración se halla ausente en el Documento sobre las Directrices de Ordenación del Territorio, en el que la referencia a la industria y al desarrollo de la innovación aparece relegada a un tratamiento tan superficial como insuficiente. Subsanan esta carencia es sin duda indispensable no sólo porque permite otorgar a la industria el papel que le corresponde como generadora de valor añadido y como uno de los motores en los que debe sustentarse la personalidad económica de la región, así como el despliegue de sus capacidades de creación empresarial, sino también en la medida en que representa una de las garantías esenciales para asegurar el buen funcionamiento de los equilibrios dentro del territorio, y que, en nuestra opinión, no pueden ser otros, que los que deriven de una fecunda y estable situación de compatibilidad entre las tendencias locacionales preferentes y las que a su vez sigan valorando positivamente las implantaciones en comarcas o enclaves de acreditada tradición fabril y, que por su mismo arraigo cultural y dimensión socio-laboral, deben ser a todas luces preservadas. Se trata, insistiendo en ello, de garantizar el buen acomodo territorial, mediante los procesos de inserción e integración que lo hagan posible, de las actividades industriales en los entornos que reúnan, o puedan reunir, las condiciones adecuadas, procurando que estas mismas condiciones se mantengan, e incluso se incrementen, sin que las coyunturas o las crisis puedan desestabilizarlas o provocar su desaparición.

Si la adecuación logística entre marco territorial e industria se muestra, por razones de escala territorial, mucho más firme y vigorosa en los espacios urbanos, particularmente en aquéllos que inequívocamente se afianzan como las localizaciones dominantes en la distribución espacial de la industria ubicada en Castilla y León, mayores riesgos e incertidumbres corre sin duda en los escenarios donde los procesos

de transformación y ajuste consustanciales a la lógica industrial contemporánea tropiezan con obstáculos estructurales y funcionales que pueden mediatizar sus perspectivas a largo plazo y ocasionar una mayor vulnerabilidad ante las desinversiones o las crisis en cualquiera de las modalidades en que pudieran materializarse. A partir de esta constatación y con la mirada puesta en el horizonte que debiera abrirse, para el desarrollo de la Comunidad Autónoma, en función de las relaciones más favorables posibles entre industria, sociedad y territorio, parece oportuno subrayar el interés que pudieran ofrecer tres *pautas de actuación básicas* en este sentido. Sintéticamente expuestas son las siguientes:

1. Por un lado, cobra pleno sentido la propuesta a favor de perfeccionar en la aplicación de los instrumentos que a lo largo de la última década se han ido configurando como la plataforma sobre la que sustentar un poderoso y eficiente Sistema Regional de Innovación, requisito indispensable, dada su reconocida utilidad a través de la experiencia comparada, para fortalecer dentro del propio sistema las sinergias que fundamentan la gestión de las estrategias innovadoras y de reorganización funcional de las empresas. Para ello no está de más recordar el convincente argumento señalado por el Consejo Económico y Social en su Informe de 1997 cuando textualmente hacía hincapié en la necesidad de “evitar la atomización existente en los Centros Tecnológicos y procurar una implicación clara de sus actuaciones con los sectores y empresas claves, que deben justificar su existencia, así como implicar a las empresas en actividades de investigación conjunta y promover auditorías tecnológicas entre las Pymes para destacar los estándares de excelencia tecnológica en los principales sectores de interés regional”.
2. Abundando en esta misma sugerencia, cabe insistir, por otro lado, en los efectos indudablemente beneficiosos que para la competitividad y proyección del sistema a gran escala se derivarían de una adaptación integral, y más generalizada de lo que es actualmente, del tejido de pequeñas y medianas empresas a las posibilidades permitidas por las múltiples facetas de la cooperación interempresarial, que tan excelentes resultados ha ofrecido allí donde el desarrollo de la industria se identifica con las potencialidades inherentes a los medios verdaderamente innovadores. Se trata, así, de optimizar al máximo, y al amparo de las ventajas comparativas valorizadas en un espacio de coherencia como es la región, la configuración de mecanismos de articulación en red

susceptibles de favorecer los intercambios de información y experiencias, la corrección de las disfunciones estructurales que pudieran condicionar la mejora competitiva de las empresas, la penetración en nuevas áreas de mercado o la puesta en práctica de actuaciones acomodadas a los modernos principios del “learning economy”, de capital importancia para adaptación de las cualificaciones y el perfeccionamiento competencial de los recursos humanos. En este sentido no cabe duda que la base creada por la RedPyme, bajo los auspicios de la Agencia de Desarrollo Económico constituye una excelente apoyatura para, con las debidas y necesarias modificaciones y actualizaciones que no harán si no profundizar en su intencionalidad primigenia, cumplir satisfactoriamente con la finalidad señalada.

3. Sobre estos pilares ha de asentarse, finalmente, la tarea de transmitir con visos de aplicabilidad todos estos planteamientos y propuestas al campo operativo de la Ordenación del Territorio. Para ello nada tan conveniente como el de facilitar el correcto engarce entre las medidas que encuadran y dan contenido a la política industrial regionalmente concebida con las que abordan su dimensión territorializada en sintonía con la atención que las estrategias de ordenación del territorio otorgan a los distintos entornos en que deben ser llevadas a cabo. Si éste es indudablemente uno de los grandes desafíos a que se enfrenta el desarrollo de Castilla y León –objetivo mediatizado sin el reconocimiento del protagonismo asignado a la industria– no es menos cierto que su éxito o viabilidad está supeditado al grado de asimilación que las pautas de actuación globales puedan alcanzar en los variados, pero integrados a la vez, escenarios que la integran. De ahí, por tanto, la necesidad de reconocer con la fuerza que merece la relevancia de este hecho en los Planes de Dinamización de ámbito subregional que la propia Ley contempla como uno de los requisitos esenciales de las Directrices que normativamente van a ser elaborados, como paso previo a su aplicación, dentro de esta escala. De la significación que en ellos se conceda a la industria o a todos los aspectos a ella asociados, y de cuyo valor territorial no cabe ninguna duda –tales como capacidad de iniciativa, recursos locales, suelo industrial, cualificación profesional, infraestructuras de comunicación, por citar las más notables– va a depender muy directamente el que, en el momento actual de interdependencias y reafirmación de las ventajas comparativas, la Comunidad de Castilla y León pueda alcanzar el deseable equilibrio pretendido entre el fortalecimiento de sus magnitudes macroeconómicas en España y en la Unión

Europea y la valorización no discriminada de sus potencialidades tanto en los espacios urbanos como en los rurales.

## 1.4

### Interrelación infraestructuras de transportes, actividades terciarias y sistema urbano regional

El sector terciario en su conjunto (transportes y comunicaciones más servicios y actividad comercial) oferta a partir de los años 1970 la mayor parte del empleo y participa preferentemente con un mayor dominio en la producción regional de la Comunidad de Castilla y León, de ahí que estemos ante una “economía regional terciarizada”, a pesar de que la ausencia de grandes ciudades y el elevado grado de dispersión del sistema urbano y del poblamiento rural explican ciertos condicionamientos en la fortaleza y potencial de este sector económico. Asimismo, desde una visión planificadora juegan estos tres componentes, infraestructuras, servicios y sistema urbano, un papel esencial en la valoración y ordenación territorial.

El proceso de terciarización es aquí consecuencia de las nuevas dinámicas iniciadas con el desarrollo económico y el propio incremento de los servicios públicos y privados, el comercio y la hostelería, y afianzado por el despoblamiento y pérdida de vitalidad del mundo rural y la debilidad en buena medida del sector minero-industrial incapaz de retomar posiciones perdidas desde hace años, con lo cual la terciarización, en un continuo crecimiento, ha venido acompañada de una mayor concentración urbana en las doce ciudades mayores de la región con una población superior a 30.000 habitantes, todas ellas ciudades de rango intermedio o ciudades medias.

#### 1.4.1. INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTES.

En este marco, el territorio de la Comunidad Autónoma se encuentra en la encrucijada de *vías de comunicación* interregionales e internacionales, con unos bordes en gran parte que han actuado como barreras naturales (montañas) y administrativas (fronteras con Portugal). A pesar de esto, los “corredores europeos” que atraviesan la región en dirección Galicia, Portugal y Valle del Ebro o Madrid mantienen o desarrollan nuevas infraestructuras al Sur de la Cordillera Cantábrica, pues, si los puertos de montaña constituyen obstáculos al tránsito por carretera, la circulación a través de la Meseta, débilmente poblada, permite reducir sensiblemente los tiempos de recorrido, y las nuevas variantes y velocidades mayores que se incorporarán a la red ferroviaria han de revolucionar las distancias marcadas hasta ahora y posibilitarán una mayor competencia intermodal. Pero, con todo, como consecuencia de esta posición geográfica particular, los tráficos son en gran parte de tránsito y a este fin se han dirigido hasta ahora las mejoras y nuevos trazados del sistema de comunicaciones por carretera y ferrocarril.

Es ya el momento, por tanto, de que se dirijan las previsiones y perspectivas de nuevas políticas de transporte hacia los intereses de la propia Comunidad tanto como a los del ámbito nacional o europeo, potenciando otro tipo de itinerarios interurbanos e intercomarcales, de líneas de transporte que sirvan a los ciudadanos de la región y de nodos de comunicaciones intrarregionales, para que Castilla y León deje de servir prioritariamente, como hasta ahora, de “traspáis” de las regiones y metrópolis vecinas de España y Portugal.

En este sentido, se puede observar que los ejes viarios principales de gran capacidad han sido diseñados más bien desde una lógica centrífuga que centrípeta. Así, hasta el presente las redes ruterías y ferroviarias pueden ser consideradas como las más apropiadas para la conexión de Madrid con el litoral ibérico y Francia, según un sistema radial, y de paso sirven o tratan de estructurar la Comunidad de Castilla y León y a su articulación con las regiones vecinas. La carencia en comunicaciones interregionales Este-Oeste es evidente: ciertas secciones son puramente inexistentes o muy insuficientes como las del corredor del Duero, el pasillo subcantábrico, el camino de Santiago o el pasillo al Norte de la Cordillera Central. Pero también las que traspasan o circundan la raya de Portugal o las mismas regiones limítrofes españolas, aunque en los últimos tiempos los Planes Directores de Infraestructuras del Transporte

(PDTI) tratan de reducir estas carencias y mejorar las relaciones con la Fachada Atlántica y las distintas Regiones Interiores.

La *red de carreteras* se puede subclasificar, desde una visión propiamente castellano-leonesa, en tres tipos de ejes viarios: principales (que atienden a los grandes corredores nacionales e internacionales), complementarios (relativos a la circulación de escala regional y sus conexiones), y subsidiarios (de vertebración subregional).

Son los *ejes viarios principales* o de alta capacidad en los que se apoya todo el sistema y, a su vez, jerarquizan los tipos de nodos ruterios (las ciudades medias y algunas de las pequeñas ciudades como Benavente y Astorga, y localidades como Venta de Baños y Magaz de Pisuerga en el entorno de la ciudad de Palencia, Tordesillas, Villacastín, Medinaceli y Aguilar de Campóo). Asimismo, en su plasmación espacial se nos muestra una serie de formas geométricas de interrelación, tales como “triángulos” de distinto tamaño (León-Burgos-Salamanca, León-Benavente-Astorga, o Valladolid-Burgos-Aranda, Valladolid-Benavente-Salamanca), “pasillos lineales” (Tordesillas-Valladolid-Palencia, Zamora-Valladolid-Aranda, Aranda-Burgos-Miranda, Ponferrada-Benavente-Arévalo, Ciudad Rodrigo-Miranda) y el “pentágono central” (esquinas de León-Burgos-Segovia-Ávila-Salamanca).

Las características y las conexiones de cada uno de estos ejes, que se articulan en relación al territorio con un trazado diagonal (A-6, N-620), meridiano (A-1, N-630), transversal (tramos de la A-52, N-120, N-122, N-110) y tangencial (A-2) son las siguientes:

- A-1. Autovía y autopista Madrid-Irún-Sudoeste de Francia que a su paso por la región sirve tan solo tangencialmente al oriente de la provincia de Segovia, mientras que es el verdadero eje vertebrador de la provincia de Burgos, conectando con otros ejes de igual o menor orden como las carreteras nacionales N-110, 120, 122, 620.
- A-2. Autovía y autopista Madrid-Zaragoza-Barcelona. Una de las dos vías principales para los accesos de la provincia de Soria junto al del corredor del Duero y conectada a través de la N-111 con la capital provincial.
- A-6. Autovía y autopista igualmente Madrid-La Coruña o del Noroeste que conecta con Galicia Norte y Centro desde Ponferrada y con Galicia Sur y Asturias desde Benavente. Relaciona un amplio número de ciudades no capitales de provincia y de villas de cinco provincias, sirviendo junto con los ejes del Duero y la

Diagonal de Castilla al mayor número de localidades de la red urbana regional y de conexiones con otros viales, A-1 y N-110, 620, 601, 403, 122, 630, 610, 120.

- N-630. Vía de la Plata y Astur-Leonesa Gijón-Sevilla. Tiene la virtud de relacionar tres capitales de provincia del sector occidental como León, Zamora y Salamanca y ciudades y villas intermedias entre sí y con las regiones de Asturias (a través de la A-66 o del puerto de Pajares), de Extremadura y Andalucía Occidental. Conecta a su vez con N-501, 620, 122, 631, 525, 610, 120.
- N-122. Corredor del Duero Zamora-Valladolid-Aranda. Itinerario más directo de Oporto-Barcelona y eje transversal junto al siguiente N-120 de una lógica centrípeta en la región, relacionando ciudades y villas de Zamora, Valladolid, Burgos y conectando a su vez con Soria y valle del Ebro y Portugal, a través de conexiones con A-6 y A-1, y N-630, 620, 601.
- N-120. Camino de Santiago en su tramo Burgos-Astorga, correspondiente al itinerario Logroño-Vigo. Sirve de conexión subcantábrica entre las distintas regiones de la Fachada Atlántica española así como entre las tres provincias del Norte de la región, habiéndose transformado en el último tiempo en nuevo eje principal en desarrollo en cuanto a captación de tráficos a partir de la modernización del mismo (A-231). Conecta además de las Autopistas A-6 y A-1, con las N-621, 611, 623, 601, 630.

Por su parte, los *ejes viarios complementarios*, en algunos casos vías de alta capacidad, se estructuran del modo siguiente:

- N-120. En sus tramos más extremos occidental (Ponferrada, El Barco de Valdeorras-Monforte) y oriental (Burgos-Logroño) sobre el que se proyecta ser transformado en autovía en el PDI.
- N-122. También en sus extremos occidental (Zamora-Bragança) que conecta con la Ip-4 y sobre la que se proyecta también autovía en el tramo zamorano, y oriental (Aranda-Soria-Valle del Ebro) con proyecto de autovía.
- N-232. Pancorbo-Haro, corto tramo con proyecto denominado de “autopista Dos Mares” que ha de servir al desvío de tráficos Oeste-Este que en la actualidad atraviesan el nodo de Miranda, circunvalándolo por el Sur.
- N-501. Salamanca-Ávila, uniendo dos ciudades y sobre todo dirigiendo tránsitos del Norte y Centro de Portugal procedentes de la N-630 destino u origen con Madrid.

- N-110. Ávila-Segovia, que en un primer tramo desde Ávila a la A-6 se está en proceso de construcción de autopista, mientras que desde Segovia se conecta también con autopista en el enlace a la altura de San Rafael, posibilitando un más rápido acceso a Madrid.
- N-601. León-Valladolid. CL-601. Valladolid-Segovia. Sirven de vía alternativa a la A-6 que deja fuera de su recorrido estas tres capitales. El primer tramo será transformado en autovía.
- N-611. Palencia-Santander o vía que une directamente a Cantabria con la Meseta sin la sinuosidad de la N-629 que se dirige a Burgos, si bien en la localidad de Aguilar de Campóo conecta con esta ciudad a través de la N-627, que junto a la N-611 se encuentran en proceso de conversión en autovía.
- N-234. Burgos-Soria, que conecta directamente las dos capitales.
- N-111. Medinaceli-Soria, eje meridiano esencial para esta ciudad al conectar con la A-2 y Madrid.
- N-525. N-610, que desde Benavente hacia el Oeste gallego se denomina autovía de las Rías Bajas, conectando con Galicia Sur y Norte de Portugal, y hacia el Este se dirige a Palencia y conecta con la N-620 en Magaz de Pisuerga y sobre el que se proyecta la autovía Tierra de Campos.

Finalmente, en lo que denominamos *ejes viarios subsidiarios*, contemplamos algunos de los ya existentes y otros que podrían ser de interés para la Comunidad Autónoma, en una selección entre otras posibles:

- En primer lugar, es de resaltar la que puede ser denominada como Vía de los Valles Mineros, que desde el valle del Sil a la altura de Toreno conectaría con el nodo de Aguilar de Campóo, atravesando la mayor parte de las cuencas mineras palentinas y leonesas. Esto es, el verdadero eje subcantábrico, que canalizaría tráficos procedentes de Galicia y El Bierzo a partir de la autovía Ponferrada-Toreno y vía rápida Toreno-Villablino, con el siguiente itinerario: Toreno-Rioseco de Tapia (conexión con la vía meridiana de la Ribera del Órbigo y con la A-66)-La Magdalena-La Robla-Cistierna-Guardo-Cervera de Pisuerga-Aguilar de Campóo y desde aquí conectando con las futuras autovías de Santander y de Burgos. En gran parte sigue un itinerario coincidente con la Depresión de Contacto Montaña-Meseta donde se asienta la mayor parte del poblamiento de esta zona.

- Acceso del Valle Nalón y Montaña Palentina y Leonesa a las ciudades de León y Palencia, a través de las carreteras CL-635, 637 (Riaño) con bifurcación por N-621 a León (falta tramo) y a Palencia por Guardo y Carrión (CL-45)
- Diversos tramos de carreteras rayanas con Portugal en las provincias de Zamora y Salamanca, que a la postre unirían la N-525 con la N-620.
- Eje del Norte del Sistema Central, que conecta la alta Extremadura a la altura de Plasencia con Ávila y en su tramo Nororiental a Segovia con San Esteban de Gormaz, coincidiendo en ambos casos con la N-110.
- Eje del Sur de este mismo sistema Central, que une Madrid con Plasencia y Coria-Portugal a través del Sur de la provincia de Ávila: Sotillo de la Adrada-Arenas de San Pedro-Candeleda.
- Vía diagonal entre Magaz de Pisuerga (Palencia) y Aranda de Duero.
- N-502, Ávila-Arenas de San Pedro-Talavera de la Reina.
- N-403, Ávila-El Tiemblo-Toledo.
- Burgos-Merindades-Valle de Mena-Balmaseda-Bilbao.

Una nueva situación está emergiendo en la red de carreteras de alta capacidad con la puesta a punto de la construcción de autovías y autopistas y con los proyectos que se pondrán en marcha, de completarse la previsión del *Plan Director de Infraestructuras de Transporte* del Estado y de la Comunidad Autónoma durante los próximos diez años, hasta la fecha de 2013 que concluye el vigente PDIT de Castilla y León. En este ámbito temporal se pretende la conexión por este tipo de vías de todas las capitales provinciales con Madrid (una vez más triunfa la visión radial y la lógica centrífuga y se pretende traducir también en lo posible a Castilla y León a partir del centro de Valladolid) y a la vez incrementar las conexiones interurbanas en la región.

La conectividad de los centros urbanos y sus áreas urbanas, una vez estuviera ultimado el PDIT, ha de cambiar ciertamente y producirá como resultado una nueva jerarquía de los nodos de carreteras de primer orden, que veremos a continuación, y ciertas consecuencias, tales como la secuela de múltiples tramos de las anteriores carreteras nacionales o autonómicas que permanecen como vías alternativas y paralelas a las modernas autovías y autopistas (entre otros muchos, los de León-puerto de Pajares o Adanero-puerto de los Leones), el abandono de gran parte de tráficos en ciertos ejes (N-601 Valladolid-Adanero, N-623 Burgos-Santander), o las carencias de este tipo de autovías en ciertas zonas periféricas de la región, especialmente en bordes de las Cordilleras Cantábrica y Sistema Central y de la raya de Portugal.

La jerarquía de nodos principales viene encabezada por la pequeña ciudad de Benavente (6 enlaces de alta capacidad) y Tordesillas (5 enlaces). El resto de nodos son sobre todo las ciudades medias y sus áreas urbanas. Burgos, León y Salamanca (5 enlaces), Miranda, Zamora, Palencia, Aranda, Osorno, Becilla de Valderaduey (4 enlaces), Soria, Ponferrada, Astorga, Aguilar de Campóo, Medinaceli, Pancorbo (3 enlaces). En cambio, se observará que el resto de ciudades medias (Ávila y Segovia) y de ciudades pequeñas (Medina del Campo, Ciudad Rodrigo, Béjar, La Bañeza) quedan con una mínima nodalidad de uno o dos enlaces, si bien es el caso de Segovia que ha ganado en accesibilidad con las nuevas vías que conectan con ella.

En cuanto a los *ferrocarriles*, los correspondientes a la red nacional RENFE son articulados a partir de una arteria central, que de Madrid por Ávila se ramifica en Medina del Campo en dirección de Portugal y del Sur de Galicia, en Venta de Baños en dirección de Miranda, del País Vasco y de Francia, y en Palencia hacia Cantabria y aún en León hacia Asturias y el Norte de Galicia. El resto de líneas ferroviarias existentes del mismo ancho ibérico son más bien secundarias o han quedado fuera de servicio en 1985. Mientras que un segundo ente, FEVE, gestiona el ferrocarril renovado de vía estrecha León/La Robla-Balmaseda/Bilbao (con nuevo acceso desde Guardo a la Central Térmica de Velilla), y la empresa MSP tiene cedido por la Comunidad Autónoma el tramo Villablino-Central Térmica de Cubillos del Sil. En definitiva, se cuenta con tres anchos de vía de diferente cualificación técnica y tres entidades gestoras.

La red RENFE pone en servicio a todas las ciudades medias de la región y algunas de las ciudades pequeñas y villas mayores, y la red de FEVE conecta a León, siendo en la actualidad los principales nodos ferroviarios Medina del Campo (5 enlaces), el triángulo Palencia-Venta de Baños-Magaz de Pisuerga, Miranda de Ebro, León (4 enlaces), Salamanca, Ávila, Burgos, Torralba (3 enlaces). A su vez, las estaciones ferroviarias con mayor tráfico de viajeros son en los últimos años, por orden, las de Valladolid, León, Burgos, Miranda, Palencia, Salamanca, Medina del Campo, Ávila, Ponferrada. Mientras que las situadas con mayor tráfico de mercancías, que varían de un año a otro, son Valladolid, Miranda, Burgos, Salamanca, León, Venta de Baños, La Robla, Palencia, Ponferrada. Por tanto, salvo las ciudades medias, tan sólo tres estaciones mantienen un tráfico relevante y una de ellas perteneciente al área urbana de Palencia.

Pues bien, a la vista de la evolución y situación de la red ferroviaria cabe plantear algunos rasgos particulares de cara a la ordenación territorial:

- 1º. Las opciones alternativas a los ferrocarriles en desuso son varias: bien reincorporarlos a la red con el mismo ancho de vía (tramos cortos en la periferia de las ciudades Valladolid-Laguna-Tudela en forma de tranvía) o con ancho de vía europea (decisión ya tomada en Segovia-Olmedo/Medina y Soria-Calatayud), o bien transformar su uso actual en tren turístico (por ejemplo, MSP en el valle del Sil) o en vía verde (antiguo ferrocarril de Tierra de Campos o el de Salamanca-La Fregeneda-Portugal). Variantes posibles que se irán adecuando con el paso del tiempo.
- 2º. La integración del ferrocarril en las ciudades, a través de variantes (Burgos), soterramiento y “by-pass” (León), además del impulso a la circulación de trenes de cercanías e interurbanos (Valladolid-Palencia, Valladolid-Burgos, Ávila-Madrid, León-Ponferrada, León-Palencia-Valladolid, Soria-Calatayud-Zaragoza, Burgos-Miranda-Vitoria) y la transformación en tipo tranviario y explotación de apeaderos próximos a las ciudades medias, ha de posibilitar un mayor uso del ferrocarril en los nuevos entornos de las áreas urbanas principales.

Por otro lado, la incertidumbre de años atrás, en cuanto a la decisión adoptada con respecto a la futura infraestructura de alta velocidad (AVE) y la mejora de los servicios hacia Asturias o Galicia, ha sido despejada en buen medida con el PDIT que promueve el nuevo ancho europeo, 1º) con la construcción Madrid-Segovia-Medina del Campo/Valladolid a partir de la variante-túnel de Guadarrama, 2º) posteriormente, Valladolid (con acceso a Palencia)-Burgos-Vitoria (conexión con la Y vasca). Además el Plan incluye actuaciones relevantes en los tramos Palencia-León, variante-túnel de Pajares (León-Gijón), León-Ponferrada, Palencia-Santander, Medina del Campo-Zamora-Orense, Medina del Campo-Salamanca-Fuentes de Oñoro, conexión de Soria con la línea de alta velocidad Madrid-Barcelona, Medina del Campo-Valladolid, Medina del Campo-Ávila, Ávila-Madrid. Sumando, finalmente, las actuaciones locales, citadas anteriormente, de integración urbana del ferrocarril en las ciudades de Burgos, Valladolid, León, Palencia y Segovia.

Contando con estas importantes mejoras, que han de revolucionar y a la vez mejorar el tronco de la red ferroviaria a su paso por la región, restan ciertas consideraciones que han de tenerse en cuenta, tales como la aparición de un segundo triángulo ferroviario,

tras el de Palencia/Venta de Baños/Magaz de Pisuerga, como es el de ancho AVE Olmedo/Medina del Campo/Valladolid, que alarga y a la vez potencia el corredor de mayor tráfico interurbano Palencia-Valladolid. Asimismo, la próxima implantación del AVE refuerza los nodos de Medina del Campo y Valladolid y con ellos la conexión de todo el tronco de la red RENFE y se potencia, en detrimento de Ávila, el acceso ferroviario de Segovia a Madrid.

El *transporte aéreo* regional comienza a despegar en la década de los años 1970 en Valladolid y Salamanca y más recientemente en León y Burgos a partir de aeródromos militares. Esta tardanza así como los débiles tráficos de viajeros y apenas de mercancías (sólo en Valladolid y Burgos) se explica por la relativa proximidad del aeropuerto de Madrid-Barajas y en menor medida de otros aeropuertos de inferior nivel de las regiones vecinas (Bilbao y Vitoria para el Norte de Burgos, Santiago para la comarca de El Bierzo, Asturias para el Norte de León, Santander para el Norte de Palencia, y aún Zaragoza para el oriente de Soria).

Por el momento, en relación a los cuatro aeropuertos, el PDIT trata de incrementar su dotación en infraestructuras que permitan a largo plazo hacerlos atractivos y a la vez competitivos para la demanda regional y sobre todo de sus propias ciudades, con nuevos accesos y ampliación de pistas o de instalaciones, diferenciando al aeropuerto de Valladolid-Villanubla como “nodal” o de cabecera en relación al resto y hasta ahora el único con línea regular internacional diaria (París y en estudio Londres). La ciudad española con la que se mantiene un tráfico de viajeros notable es Barcelona (líneas regulares de media capacidad en Valladolid, de baja capacidad en León y chárter en Salamanca) y otros destinos minoritarios son los de Vigo (desde Valladolid), Madrid (desde León) y estacionales a centros turísticos de Baleares y Canarias (desde Valladolid y Salamanca). Por su lado, el aeropuerto de Burgos se inicia con la especialización de carga, teniendo en cuenta la demanda de la propia industria local a pesar de la proximidad del aeropuerto, igualmente especializado, de Vitoria.

Como retos de futuro, las infraestructuras aeroportuarias se encuentran en condiciones de acoger nuevas iniciativas y potencial de utilización, como la posibilidad de nuevas líneas regulares a Barcelona, desde Salamanca y Burgos, así como combinaciones con líneas regionales con Santiago, Bilbao, Valencia o aún Oporto. Añadiendo los numerosos vuelos con motivaciones turísticas, ya sean regulares o chárter, que sirven de complemento, en un proceso de movilización de las

potencialidades que encierran estos aeropuertos en el vasto territorio regional al que sirven.

Como líneas conclusivas del sistema de transportes, podemos avanzar, de un lado, acerca de las limitaciones en el sistema y, de otro lado, en las mejoras más notables que se preven introducir en próximos años.

Como limitaciones, cabe señalar 1ª) la muy diferente calidad de conservación y de las actuaciones en mejoras en variantes y superación del grado de sinuosidad, entre la red autonómica, la red provincial y la red local de carreteras; 2ª) la ausencia de conexiones de vías directas en ciertos itinerarios como León-Cistierna, Benavente-Alcañices o Ponferrada-Puebla de Sanabria-Bragança, por ejemplo, sólo en el sector Noroeste de la región; 3ª) la necesidad de coordinación en el futuro de los tres tipos de ancho de ferrocarril y de empresas que gestionan la red, aún más si cabe en provincias como León o incluso en el ámbito de la ciudad de León; 4ª) una patente insuficiencia en las relaciones transversales Este/Oeste de la región en todo el sistema de transportes; 5ª) las distancias interurbanas son grandes, pero al mismo tiempo se muestran insuficientes para hacer competitiva la comunicación aérea entre las ciudades mayores de la región, aunque sí lo podrían ser por ferrocarril; y 6ª) que los aeropuertos, salvo el de Burgos, sean aeródromos y bases militares que se complementan con el uso civil.

Mientras que, las condiciones favorables que introducen las actuaciones recientes o en proyecto, entre otras, son de este orden: 1ª) el trazado de nuevas autovías meridianas y transversales que articularán mejor la región y las mejoras en la red autonómica y provincial, en especial en áreas afectadas por el Plan Miner y la iniciativa de cooperación transfronteriza INTERREG; 2ª) el nuevo itinerario ferroviario de AVE Madrid-Valladolid y sus conexiones futuras, así como las nuevas variantes y mejoras de otras líneas; 3ª) la integración del ferrocarril en las ciudades mayores donde plantea rupturas en la trama urbana, así como la explotación de las instalaciones en el entorno de las ciudades para un tráfico pendular o suburbano y algunos proyectos de transformación en tranvía; 4ª) las mejoras sustanciales a punto de ultimarse en los ferrocarriles de vía estrecha; 5ª) las mejoras previstas o en curso en los cuatro aeropuertos; 6ª) la formación de una red de Centros Integrados de Transportes en los principales nodos viarios, además de proyectos de estaciones intermodales.

#### 1.4.2. EL SECTOR SERVICIOS

El proceso de terciarización de la economía, comentado anteriormente, viene impulsado por el crecimiento del *sector servicios* y de la concentración de la población en las ciudades. Así, el incremento del empleo en este sector ha sido continuo, pasando en las dos últimas décadas de corresponder un 40,6 % en 1981 a un 59,1 % en 1999, con 527.278 empleos en esta fecha, siendo el porcentaje de variación de los empleos en el sector servicios en el periodo 1987-1998 de 28,06 y la tasa anual de 2,27, ambos porcentajes muy similares al incremento habido en el conjunto español.

Planteado así el crecimiento del terciario en la región, en paralelo a la minoración de los otros dos sectores, la estructura por ramas o subsectores presenta un índice de especialización alto (con relación a España) en servicios públicos y administración así como en servicios privados de enseñanza y sanidad y un índice bajo en hostelería y turismo y en servicios para la industria, aunque en los últimos años se viene incrementando el porcentaje relativo en estas dos ramas, lo que supone un sector cada vez más heterogéneo y en el que además ha adquirido una proporción y papel considerable la rama de servicios comerciales.

La importancia de los servicios en la estructura productiva y en el empleo en la economía de Castilla y León se constata en los índices de evolución que marcan el incremento de la demanda consumista de los mismos en la sociedad y las empresas de la región. La dotación de recursos sanitarios, educativos, comerciales y de otro tipo es creciente así como la provisión de servicios y aún pasará tiempo hasta que se satisfagan las demandas y carencias en ciertos servicios como los de carácter público asistencial y social, cultural y deportivo, por ejemplo. Por otro lado, en su vertiente territorial, los servicios han crecido en las áreas urbanas, particularmente en la de Valladolid, nueva capital regional administrativa y en parte también económica de la región, recibiendo nuevas sedes (Administración Autonómica, Delegación del Gobierno central, que atraen a su vez a centros de otras instituciones públicas y de grandes y medias empresas), restando las capitales subregionales, Burgos, León y Salamanca, cada vez menos competidoras en este sentido (exceptuando las sedes bancarias de las principales Cajas regionales y algunas instituciones de menor rango).

Por todo ello, el sector servicios, incluyendo los transportes y comunicaciones, ha recobrado en los últimos tiempos un gran relieve y consideración, pasando de concebirse como un lastre para el desarrollo regional a atribuírsele una valor

estratégico para propiciarlo, afectando al conjunto de la economía, incluyendo la innovación tecnológica, y a los otros sectores económicos a través de los servicios a empresas o servicios para la producción. De hecho, en la actualidad y más en el futuro, el sector servicios se convierte en pilar fundamental del desarrollo económico de la región.

En este sentido, al igual que hemos comentado en el capítulo de Industrialización y Territorio (1.3.), es preciso impulsar el desarrollo de la capacidad de innovación en el sector terciario a través de un sistema de apoyo a las estrategias innovadoras, en especial en lo referente a servicios a empresas, a partir de las instituciones dedicadas a este fin (Agencia de Desarrollo Económico, Centros de Empresas e Innovación, Cámaras de Comercio), o programas como el Plan de Estrategia Tecnológica Regional, con acciones orientadas a la promoción de los servicios, dirigidas a la valorización de las potencialidades de oferta, al estímulo de la demanda y de la capacidad empresarial.

Por otro lado, el reto está en hacer frente a nuevos equilibrios territoriales que surgen con las dinámicas de crecimiento del sector terciario y las perspectivas futuras de su expansión, en particular en servicios sociales, de ocio y recreación y en los servicios privados y para la producción. Así, podemos plantear aquí dos casos diferentes: en primer término, la localización de las nuevas dotaciones administrativas surgidas con la implantación del Estado de las Autonomías ha impulsado sobre todo a la ciudad de Valladolid, como se aprecia por los miles de empleos así generados, de ahí la necesidad de reequilibrio con el resto de capitales a partir de la descentralización administrativa y aún de éstas con relación a las cabeceras comarcales. En un segundo término, es particularmente notorio el impulso que nuevos servicios públicos y entre ellos los administrativos han beneficiado en la última década a una ciudad no capital provincial, Ponferrada, con la sede del único Consejo Comarcal en la región, pero también Delegaciones de la Diputación Provincial y de otras Instituciones, así como el Hospital Comarcal o el Campus Universitario, impulsando el terciario de esta ciudad de forma muy considerable tal como se aprecia en su nueva imagen y centralidad urbana.

Sin embargo, este proceso en realidad descentralizador, no se ha traducido de momento a otras ciudades y villas, cabeceras de espacios comarcales, que podrían en un futuro servir de contrapeso a la tendencia general a la concentración espacial de los servicios públicos y en especial los administrativos en sus diferentes escalas. La ubicación de nuevas oficinas administrativas y su efecto de impulso a otras actividades, altera en mayor o menor grado la dinámica urbana y refuerza la centralidad de las

ciudades. A la vez, otro tipo de servicios de carácter esencialmente privado como son los comerciales y bancarios y los derivados del turismo y acogida están incidiendo en gran medida en el desarrollo económico y en la potencialidad y dinámica funcional, como veremos después al observar parámetros como la cuota de mercado o el índice turístico de las localidades principales.

Para encauzar y ordenar este proceso, se trataría, en suma, de perseguir un modelo de equilibrio territorial, partiendo de las dificultades que encierra el tratar de reforzar, a través del impulso de la actividad económica derivada del sector terciario, la centralidad de las capitales y ciudades medias en general como centros de servicios, y al mismo tiempo diversificar y mejorar funcionalmente los restantes núcleos urbanos y semiurbanos, para, por medio de ellos, dinamizar y potenciar el desarrollo de las áreas rurales.

#### 1.4.3. EL SISTEMA URBANO REGIONAL

*El sistema de ciudades y de lugares centrales de Castilla y León forma un conjunto consolidado, jerarquizado y policéntrico, que gana en coherencia en los últimos años merced a la mejora de las infraestructuras de transportes y los procesos de terciarización y de regionalización hasta llegar a la situación actual en que se constata una red ordenada jerárquicamente en cuatro niveles urbanos.*

*Jerarquía del sistema urbano regional, año 2001*

Nivel	Orden	Centro urbano	Cuota mercado	Población	Índice industrial	Índice turístico
VI	1	Valladolid	748	318.293	1.101	353
V	2	Burgos	386	166.251	096	244
	3	Salamanca	356	158.233	196	396
	4	León	326	137.384	361	282
	IV	5	Palencia	185	80.836	117
IV	6	Ponferrada	158	63.233	111	46
	7	Zamora	156	65.633	89	52
	8	Segovia	133	54.039	96	116
	9	Ávila	118	47.967	88	106
	10	Soria	94	34.640	67	19
	11	Miranda de Ebro	81	35.470	139	19
	12	Aranda de Duero	72	29.999	102	29
	III	13	San Andrés del Rab. (1)	53	24.816	30
14		Medina del Campo	45	20.029	33	11
15		Benavente	42	16.844	28	19
16		Laguna de Duero (2)	39	17.811	32	2
17		Bejar	37	15.575	22	11
18		Ciudad Rodrigo	35	14.506	16	18
19		Villablino (3)	33	13.789	44	7
20		Astorga	31	12.381	12	17
21		La Bañeza	26	10.282	27	12

22	Sta.Marta de Tormes (4)	24	11.195	13	26
23	Bembibre (3)	24	10.463	7	2
24	Cuéllar	24	9.138	15	3
25	Toro	23	9.224	40	11
26	Villaquilambre (1)	20	8.728	17	22
27	Guardo (3)	20	8.548	12	2
28	Tordesillas	19	8.150	40	11

(1) 4, periurbano de León; (2) 1, periurbano de Valladolid; (3) , municipio minero; (4) 3, periurbano de Salamanca.

Fuente: *Anuario Económico de España. 2002*. Barcelona, La Caixa y elaboración propia.

En primer término, en la cumbre del sistema urbano castellano-leonés, en un nivel VI de capital regional, la ciudad de *Valladolid*. Detrás de las capitales nacionales de mayor rango, Madrid y Barcelona en un nivel VII, se sitúa esta capital en el grupo de capitales regionales de este mismo nivel jerárquico. Su área urbana suma a su municipio una veintena de municipios de diferente dinamismo en su entorno, de los cuales catorce, con un tamaño superior al millar de habitantes, mantienen un fuerte crecimiento demográfico en el periodo intercensal 1991-2001 de más del 19 %, que en algún caso como Arroyo de la Encomienda salta al 190,5 %. Es la aglomeración y a la vez área urbana de mayor tamaño de la región según cifras de 2001, en población (318 mil habitantes en la ciudad, con una pérdida de -3,8 % entre 1991-2001, y más de 370 mil en el conjunto del área urbana, a cuyos núcleos periurbanos se trasvasa población desde la ciudad, destacando el núcleo de Laguna de Duero), primer ente en cuanto a cuota de mercado (748 unidades), oficinas bancarias e índice industrial, sólo superada en índice turístico. Es, por tanto el centro económico más relevante en cuanto al sector servicios y al sector industrial además de capital política y administrativa de la Comunidad Autónoma, sobre el que pivota muy en particular el eje-corredor de alrededor de 70 kilómetros de longitud Tordesillas-Valladolid-Palencia que aglutina ya cerca de 500 mil habitantes en una pequeña conurbación.

En un nivel V, se ordenan correlativamente las otras tres ciudades medias, capitales subregionales con ciertas funciones centrales superiores que las acreditan cierta autonomía y un potencial vertebrador en el sistema urbano regional, con una población en torno a 150 mil habitantes y unos parámetros similares, que al estar a unos doscientos kilómetros de distancia entre ellas más bien compiten en su esfera subregional con la más cercana capital vallisoletana. En todo caso, las aglomeraciones de Salamanca y de León presentan un desarrollo periurbano considerable, en realidad son ya dos áreas urbanas dinámicas que incrementan los valores presentados en los municipios urbanos con relación a Burgos, carente de entorno periurbano por ahora.

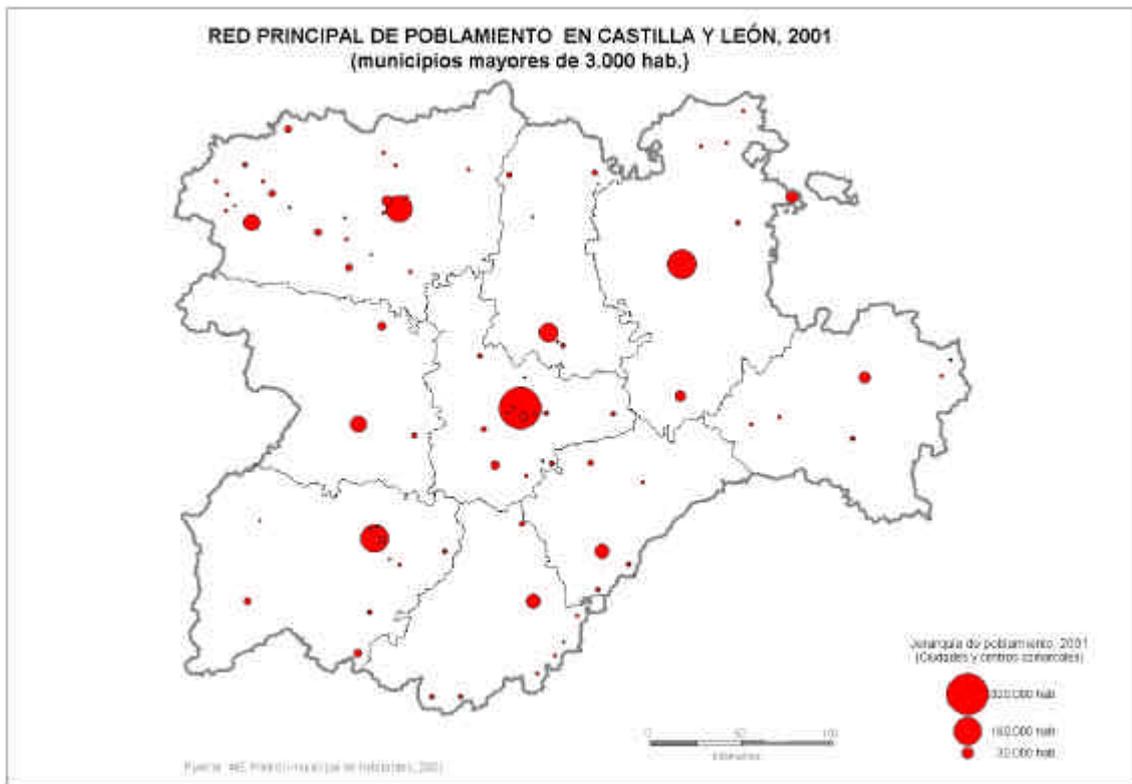
*Burgos*, es el segundo núcleo urbano por población (166 mil habitantes), con un crecimiento demográfico de 3,7 por ciento en el periodo último intercensal, y en cuanto a cuota de mercado (386 unidades), presencia de oficinas bancarias e índice industrial, casi tan notable como el de Valladolid. Sin embargo, como advertíamos, es una aglomeración sin apenas aureola periurbana ya que solo un pequeño municipio de su entorno reviste un moderado crecimiento reciente. Mientras que *Salamanca* es el tercer centro por población (158 mil habitantes) y cuota de mercado (356 unidades), es el primero en índice turístico y el cuarto en cuanto a número de oficinas bancarias e índice industrial, presentando en los últimos años un elevado crecimiento en parte de su periferia, particularmente Santa Marta de Tormes, como consecuencia sobre todo de trasvase de población desde la ciudad central, que ha mantenido pérdidas durante el último decenio considerado de  $-2,7\%$ . *León*, es de una talla similar a las dos ciudades anteriores, de población algo más reducida en el centro urbano (137 mil habitantes) y en otros valores con un comportamiento algo desigual, así en cuarto lugar en cuota de mercado (326 unidades), pero en tercer lugar en oficinas bancarias, índice industrial y en índice turístico; disponiendo asimismo un alfoz o entorno periurbano dinámico en general, con municipios como San Andrés del Rabanedo y Villaquilambre de fuerte crecimiento sobre todo a costa del declive demográfico de la ciudad, con  $-4,6\%$  en el periodo 1991-2001.

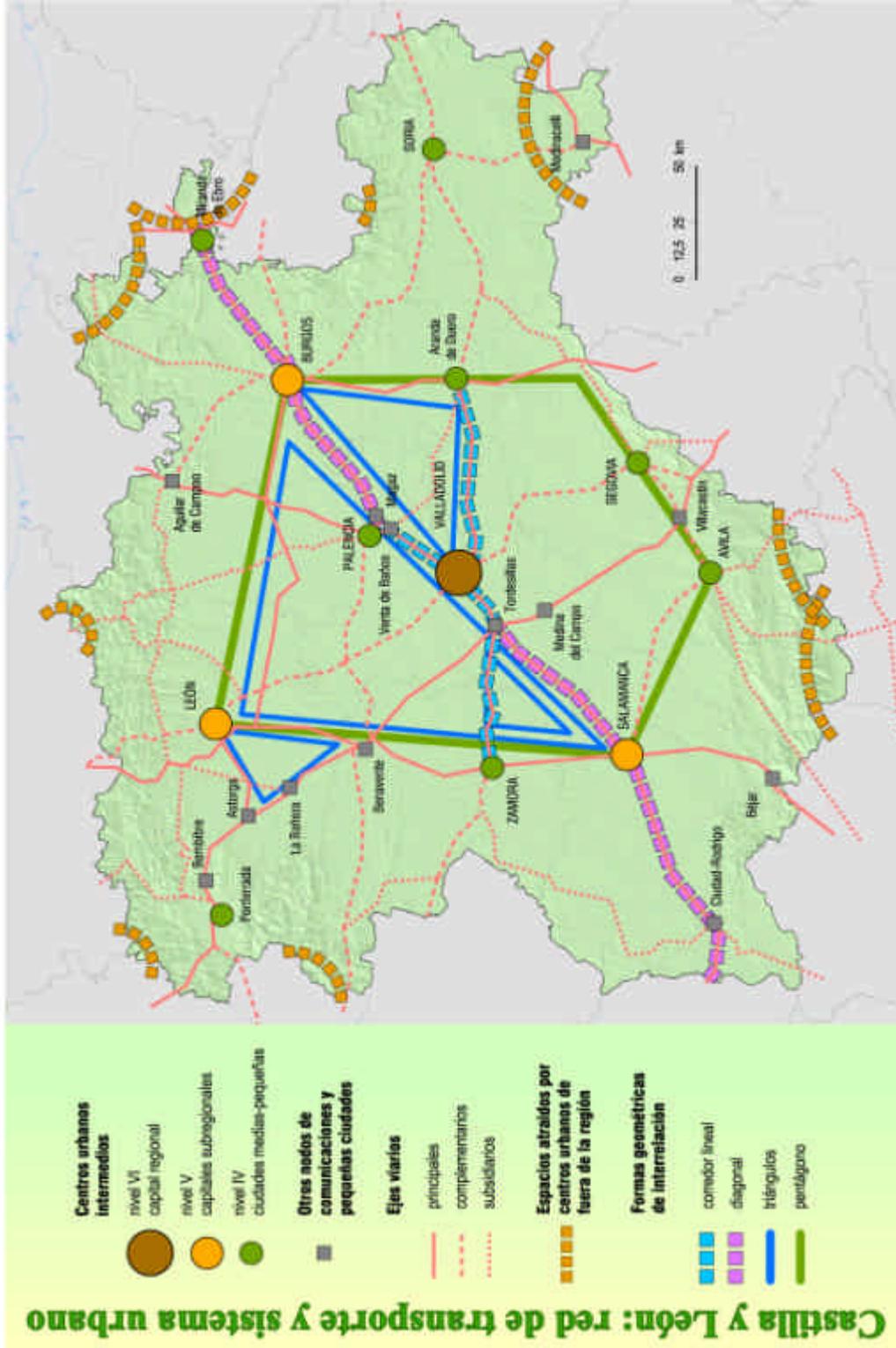
Descendiendo al nivel IV, nos encontramos con las restantes ocho ciudades medias de un tamaño inferior, caracterizadas como capitales provinciales o como núcleos de crecimiento reciente y expansión industrial, con sensibles diferencias entre ellas, pues, oscilan entre los 30 mil habitantes de Aranda y los 80 mil habitantes de Palencia y las 72 y las 185 unidades de cuota de mercado de estas dos ciudades, con un índice industrial superior en Palencia, Ponferrada, Miranda y Aranda, y un índice turístico, por el contrario, más elevado en Segovia, Ávila, Zamora, Soria y, en fin, con un área de atracción de muy distinta extensión, compitiendo todas ellas con las ciudades más próximas y de mayor rango de la región o en algunos casos la metrópoli de Madrid. Asimismo, en el caso de Palencia hay que contar con un entorno periurbano también notable, con núcleos como Venta de Baños, mientras está en un proceso inicial en las ciudades de Ponferrada, Zamora y Segovia y apenas ha comenzado en las de menor tamaño, Ávila, Soria, Miranda o Aranda.

El nivel urbano más básico, III, está representado por un número reducido de seis pequeñas ciudades entre 10 mil y 20 mil habitantes y 26 y 45 unidades de cuota de

mercado (Medina del Campo, Benavente, Béjar, Ciudad Rodrigo, Astorga, La Bañeza) situadas al occidente de la región, al que se asocia un número creciente de núcleos periurbanos de parecida talla (San Andrés del Rabanedo y Villaquilambre en León, Laguna de Duero en Valladolid, Santa Marta de Tormes en Salamanca), tres municipios de dominio de actividad minera en declive y que incluyen a su vez varias localidades (Villablino, Bembibre, Guardo), así como otras tres localidades entre 8 mil y 10 mil habitantes que desempeñan un papel similar al de la pequeña ciudad tradicional (Cuéllar, Toro y Tordesillas, actuando esta última localidad en parte como núcleo periurbano de Valladolid). Todas estas localidades y municipios centrales, en un número de dieciséis, proporcionan una base algo más amplia al sistema urbano regional, con unas áreas de influencia cada vez más recortadas teniendo en cuenta su proximidad a las ciudades de rango superior y en general, aparte de los núcleos periurbanos y de Benavente, presentan también un estancamiento o un declive demográfico en el decenio 1991-2001, acentuado en el caso de los municipios mineros (Villablino, -12,9%, Guardo, -9,6%).

Restaría por rematar la presentación de esta jerarquía de lugares centrales con los niveles inferiores: el nivel II de villas o núcleos semiurbanos entre 2.000 y 8.000 habitantes y 10 a 20 unidades de cuota de mercado y el I nivel de pueblos-centro de menos de 2.000 habitantes y de 3 a 10 unidades de cuota de mercado, que sirven a las áreas rurales en funciones básicas.





## **2. El modelo de ordenación territorial**



# 2.1

## Valoración de la Normativa de Ordenación Territorial

### 2.1.1. VALORACIÓN GENERAL

La Ordenación del Territorio es uno de los más significativos retos que tienen que asumir los poderes públicos. Las inercias en las iniciativas, públicas o privadas, las inercias en las tendencias de las coyunturas o de los ciclos económicos, requieren de la gestión ordenadora de los poderes públicos conforme a unos criterios que aporten coherencia al conjunto de actividades desarrolladas por los distintos colectivos sociales y por las mismas instituciones en un ámbito territorial. Es el mejor testimonio de la ineludible articulación de las iniciativas privadas y de las actividades públicas, con la consecuente relativización de criterios apriorísticos en las dualidades público-privado, publicación-privatización, libre iniciativa económica-intervención pública.

La articulación armónica de lo privado y lo público como directa consecuencia de la específica funcionalidad de lo privado en relación a lo público y de lo público para lo privado, comenzando por la coherente vertebración de las iniciativas públicas de las Administraciones públicas del Estado descentralizado, marca la metodología de la ordenación del territorio, como inexcusable función pública, participada y corresponsabilizada por los agentes socioeconómicos.

La Ordenación del Territorio tiene en sus plurales referencias espaciales puntos muy diversos con opciones inevitablemente muy diferenciadas en la concreción de sus alternativas. Muy diversos son los puntos de referencia entre las comunidades litorales mediterráneas, afectadas por la fuerte polarización de inversiones en la línea litoral, tan

diferente de las comunidades atlánticas, afectadas por la reconversión de su originario modelo industrial y, ambos, tan distintos de las comunidades del interior peninsular, condicionadas por el determinismo de un modelo agrícola que conjuga en las áreas rurales envejecimiento de población y emigración, y que produce la quiebra de las interrelaciones con los núcleos urbanos y la propia crisis de estos.

La complejidad de las referencias y de las interrelaciones que condicionan la Ordenación del Territorio tiene una preocupante dificultad adicional: un marco normativo insatisfactorio en el que es patente la confusión institucional, doctrinal, metodológica y política.

Como muestra de la confusión institucional y doctrinal, puede ser considerado el anclaje de las políticas territoriales de las Administraciones por los textos normativos de una insatisfactoria legislación de urbanismo, cuyas contradicciones y dificultades de gestión administrativa, ha provocado el perverso efecto del vacío jurídico y el retorno a los textos preconstitucionales como directa consecuencia del enjuiciamiento constitucional de la Ley del Suelo de 1990 y de su Texto Refundido de 1992, por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 61/1997, sin que aún algunas Comunidades Autónomas hayan asumido el envite constitucional de efectivamente asumir con todas las consecuencias el ejercicio de las competencias urbanísticas en específica clave autonómica y dando por superadas las “leyes puente” con las que tuvieron que responder al vacío normativo provocado por la jurisprudencia constitucional.

La confusión metodológica, no exenta de implicaciones institucionales y doctrinales, está expresada en la desmembración entre urbanismo, medio ambiente y ordenación territorial, alimentada por normativas sectoriales diferenciadas, potenciada por estructuras administrativas distintas, y cuyos factores de desagregación se alimentan por la configuración de especialidades y especialistas sectoriales que sustantivan sus correlativos contenidos.

El resultado último de las incertidumbres institucionales, doctrinales y metodológicas, se manifiesta en la frecuencia con la que se decanta, en conflicto abierto, cualquier iniciativa, pública o privada, con cierta importancia cuantitativa, cualitativa, o con algún significado en el territorio, resultado que ejemplifica el fracaso de la función pública de ordenación del territorio y la reducida autoridad del nutrido conjunto de leyes autonómicas de ordenación del territorio, tanto en sus casos de voluntariosa aplicación como en su ignorancia por las propias Administraciones

autonómicas, incumpliendo los, en muchos casos, precisos mandatos parlamentarios contenidos en las correlativas leyes de ordenación del territorio.

En la inevitable búsqueda de las causas generadoras de una situación tan distante de los objetivos de racionalidad que constituye la justificación de los instrumentos normativos y del ejercicio de la función pública de ordenación del territorio, destaca la incidencia que sobre las pautas organizativas y funcionales del sector público, central, autonómico y local, han tenido los procedimientos de privatización, que están afectando de un modo particularmente preocupante, al bien concebido esquema constitucional de los bienes de dominio público, funcionalmente complementarios de los privados, y que requieren evitar los efectos negativos para esa interrelación funcional público-privado que implica la desnaturalización de cualquiera de los dos.

En el ámbito de la Administración General del Estado son especialmente significativos los conflictos de los Ministerios de Defensa y Justicia con los Ayuntamientos, como consecuencia de la pretensión de enajenar instalaciones militares y sedes judiciales y penales, sin tener en consideración las donaciones municipales para la construcción de esas instalaciones, desviada práctica administrativa que rompe la coherencia de los patrimonios públicos mediante su incorporación incondicionada a la dinámica del mercado, con ruptura incluso de las exigencias de su consideración unitaria, como parte de la Administración General del Estado, y que permite apreciar en cada Ministerio su propia política patrimonial.

La Administración local no está exenta de agregar efectos perturbadores. En el ejercicio de sus competencias urbanísticas opera como un activo agente en la tensión de los precios del suelo urbano y urbanizable, al operar con enajenaciones en subasta pública de los aprovechamientos que percibe de los agentes urbanizadores y, mediante la controvertida figura de los convenios urbanísticos, como malformación de las técnicas del urbanismo concertado supeditado a las previsiones del Planeamiento general, sustituye su función ordenadora y reguladora del suelo por una dinámica de obtención de plusvalías que le supedita a la estricta coyuntura que le marcan los promotores inmobiliarios.

Las Comunidades Autónomas, si bien su aún emergente patrimonio, no les permite protagonizar desviaciones como las que presenta la Administración General del Estado, su debilidad presupuestaria, paralela a la precariedad hacendística municipal, les hace mostrar una generosa comprensión para las desviaciones municipales, en las que se

sustituyen las previsiones de los Planes Generales de Ordenación Urbana por las modificaciones puntuales de elementos que reflejan la conveniencia del promotor inmobiliario con una limitada compensación para la hacienda municipal, sin integrar las exigencias de los patrimonios públicos y los requerimientos de los bienes demaniales.

Las empresas privatizadas coadyuvan, con fuerza, a invalidar la ordenación pública del espacio: RENFE, Telefónica, Tabacalera, y las empresas sucesoras del extinto monopolio de petróleos, están mostrando la habilidad del tradicional promotor privado para privar a las ciudades de la racionalidad espacial, que la transformación de las bien dimensionadas infraestructuras de todas estas empresas privatizadas tenía que haber aportado a los cascos urbanos y a las áreas periféricas de las ciudades, incidiendo en el deterioro de la ordenación del territorio por efecto de una constatable pérdida del Norte en la gestión pública del urbanismo.

El resultado de esta secuencia de pérdida de papeles por las Administraciones Públicas en sus responsabilidades de ordenación del territorio, se proyecta en la pérdida de patrimonios naturales, recursos ambientales y en el deterioro de los estándares de calidad de vida y, al tiempo, permite constatar el efecto perverso sobre el propio ámbito económico, en cuyo beneficio se ofrece cobertura a las anteriores desviaciones: la desestructuración urbana y territorial, consecuencia de la implicación en la especulación del suelo de las propias Administraciones públicas, genera el que las infraestructuras, nunca sean la exigencia previa que debe anteceder y preceder a la actividad de los agentes económicos, y pasan a ser el objeto tardío de la actividad de las Administraciones públicas, cuando ya se ha producido el colapso urbano, el punto negro en las vías de comunicación, o la carencia del adecuado caudal de abastecimiento de agua o los efectos de la contaminación se constituyen en amenaza que imposibilita posteriores inversiones.

Un factor destaca como alternativa al conjunto de factores que impide el coherente ejercicio de la función pública de ordenación del territorio: la aplicación de las ayudas de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión y las cualificadas reflexiones de las instituciones comunitarias (Parlamento Europeo, Comité de las Regiones, Consejo Económico y Social) sobre las políticas territoriales de la Comunidad Europea, que tiene los modélicos referentes de las Resoluciones del Parlamento Europeo sobre una política concertada de ordenación del territorio y sobre una política comunitaria de

ordenación del territorio: Europa 2000 y la síntesis cualificada del VI Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente.

La aplicación de los Fondos comunitarios ha utilizado la figura de los Planes de Desarrollo Regional, integrados en el Plan de Desarrollo Regional del correspondiente Estado, y debiera haber sido la oportunidad para que en el amplio periodo temporal previsto para estos programas, el vigente referenciado en los años 2000-2006, se hubieran asumido, a nivel autonómico y central, los compromisos de maximizar la obtención y aplicación de las ayudas comunitarias, en el ámbito de una seria reflexión sobre el modelo territorial de cada Comunidad Autónoma y del modelo territorial del conjunto del Estado.

La importante documentación elaborada en la legislatura 1993-1996, incentivada por la presentación del Plan Director de Infraestructuras del Transporte 1993-2007, y los trabajos de la Comisión del Congreso de los Diputados que valoró las propuestas del Plan, debieran haber sido un significativo punto de partida para la concreción y priorización de proyectos con el objetivo de obtener las ayudas de los Fondos comunitarios, con la consecuente delimitación de un modelo territorial subyacente, que integre iniciativas privadas y proyectos públicos carentes del privilegio de la cofinanciación comunitaria.

El marco procedimental para la elaboración del Plan de Desarrollo Regional del Estado Español presentado por el Gobierno Español ante la Comunidad Europea, pudiera haber operado con las previsiones del ignorado artículo 131 de la Constitución, con la consecuente aportación de autoridad a la propuesta del Reino de España ante las Instituciones comunitarias, pero, en contraste, han sido las relaciones bilaterales del Ministerio de Economía con las Comunidades Autónomas con las que ha habido fluidez de relaciones, las que han cerrado una propuesta de financiación, de la que, sin entrar en sus específicos contenidos, se puede decir que ha sido una ocasión perdida por las Comunidades Autónomas y por el propio Estado para definir el modelo territorial de cada Comunidad Autónoma y del mismo Estado.

El debate que ha sucedido a la propuesta de financiación, y que aún no está cerrado, sobre las líneas de Alta Velocidad y corredores ferroviarios complementarios, es ilustrativa de lo que se debiera haber hecho y de lo que queda por hacer, asumiendo incluso el coste de perder financiación comunitaria por la inconcreción de los proyectos mas significativos y que requieren de mayor inversión.

Con la voluntad de ofrecer una opción a los deslabazados puntos de referencia que están frustrando la racionalización institucional, social y económica que, cada Comunidad Autónoma y el conjunto del Estado, tienen que obtener de la metodología política, social y económica de ordenación del territorio, parece obligado destacar, que en contraste con la dispersión apreciable en las escisiones conceptuales, metodológicas, organizativas y operativas entre medio ambiente, urbanismo y ordenación del territorio, es preciso incidir en que todas estas partes lo son de un todo, que es el espacio físico perturbado por la escisiones normativas, doctrinales, organizativas y operativas.

También es ineludible destacar que la libre concurrencia que manifiestan cada una de las Administraciones del Estado descentralizado, obliga a recordarles que son parte de la Administración del Estado cuyos principios, valores y objetivos establece el artículo 103 de la Constitución, mediante la utilización del término singular de Administración, coherente con una descentralización administrativa que busca la proximidad del ciudadano, pero que requiere que la inicial dispersión en busca de la legitimación social no se transforme en el conflicto abierto de unas Administraciones que sólo son autónomas y no soberanas.

Convergencia en los conceptos y convergencia en las Administraciones como referente metodológico para dar cumplimiento al efectivo desarrollo de la función pública de ordenación del territorio. Sincretismo para las deslabazadas actuaciones que inciden sobre la incontrastable unidad del espacio físico territorial en menoscabo de los derechos y de la calidad de vida de una sociedad asentada sobre ese espacio físico unitario que no puede ser menoscabado por la parcelación minifundista de ambientalistas, segregados de los urbanistas, que consideran muy etéreo el concepto de ordenación del territorio.

Tampoco puede ser perturbada la coherencia del espacio territorial por ayuntamientos que, en la búsqueda de la coherencia perdida de su hacienda municipal, pretenden hacer caja de cualquier acción sobre el espacio municipal. Ni puede ser relativizada la coherencia del espacio físico por unas Comunidades Autónomas demasiado atentas a interferirse en la vida municipal en menoscabo de cumplir su misión de definir la infraestructuras supramunicipales del territorio, con estricto respeto a los irrenunciables parámetros ambientales, y de preservar los recursos y patrimonios naturales y culturales, delimitando los ámbitos en los que no puede entrar la promoción urbanística, sin olvidar la competencia autonómica de articular

armónicamente la desarticulada estructura municipal, condicionada por una divisoria territorial tardomedieval.

La alternativa a los demorados e insatisfactorios resultados obtenidos en el desarrollo de la función pública de ordenación del territorio, requieren reparar en los factores determinantes del espacio físico y en la prelación de valores que incorpora, que está expresado, con fortuna, en la secuencia numérica del mismo texto constitucional, al considerar el Medio Ambiente en el artículo 45, y mantener la secuencia de la protección del patrimonio histórico artístico, en el artículo 46, y las previsiones sobre vivienda y urbanismo en el artículo 47.

La primacía de los recursos, valores y principios ambientales en cualquier acción, pública o privada, sobre el territorio, se configura como la premisa ineludible, fundada en los contenidos del propio precepto constitucional, al correlacionar el medio ambiente con los derechos de la persona y ofrecerle el máximo nivel jurídico de protección penal ante las eventuales vulneraciones de la legislación ambiental, como complemento al régimen sancionador administrativo. Esta primacía requiere de la coherente interrelación de la legislación con la acción administrativa para delimitar las pautas de actuación públicas y privadas que cumplan con el objetivo constitucional de utilización racional de los recursos naturales y materialicen el deseable resultado expresado por el párrafo 2 del artículo 45, de proteger y mejorar la calidad de vida y restaurar el medio ambiente, doble compromiso de protección de lo existente y de restauración de los recursos naturales deteriorados que, en la metodología de la programación del territorio, pueden y deben marcar las primeras medidas a incorporar al preceptivo instrumento de programación territorial con el que deben operar todas las Administraciones territoriales.

La conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico, función conferida al conjunto institucional de los poderes públicos mediante el imperativo término de “garantizarán”, deja fuera de alternativa el conflicto entre estos bienes y cualquier iniciativa que puede entrar en conflicto con la garantía de su conservación y, del mismo modo que en el ámbito de los recursos naturales requiere que la legislación de patrimonio histórico, cultural y artístico y las actuaciones administrativas para su desarrollo asuman la concreción de los bienes protegidos en el correspondiente instrumento de programación de su territorio por cada Administración territorial.

La primacía en la delimitación y en las medidas administrativas de protección, conservación y restauración de los recursos naturales y de los bienes históricos, culturales y artísticos, condiciona que las alternativas urbanísticas, y la materialización del derecho ciudadano a la vivienda, nunca puedan estar en conflicto con los recursos naturales y con los bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico.

En contraste con lo expuesto, la insatisfactoria realidad administrativa, nos muestra que los únicos planes y programas que suscitan el interés de las Administraciones territoriales, motivadas por los intereses privados de los promotores inmobiliarios, son los planes y programas urbanísticos y, en contraste con el determinismo de las alternativas urbanísticas, que instrumentalizan recursos naturales y bienes patrimoniales histórico artísticos, tratando de agregar plusvalías a la inversión urbanística, los planes y programas ambientales y los planes y programas proyectados para los bienes históricos, artísticos y culturales, o no existen o se sitúan en el ámbito de la desviada literatura administrativa de las realizaciones indeterminadas.

La situación descrita requiere recordar un dato aún próximo en el tiempo y que está en la causa de las disfunciones de nuestras ciudades. En contraste con las previsiones de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, en un momento en el que aún era muy débil la perspectiva ambiental e histórico-artística, se incumplió este texto con la tolerancia de las autoridades locales y centrales que permitieron que, en el mejor de los casos, los únicos planes urbanísticos fueran los “Planes Parciales”, que, de modo paradójico, estaban carentes de un Plan General de Ordenación Urbana que los legitimara. Conocido es el resultado de unas ciudades condicionadas por la parcelación de iniciativas urbanísticas que, con frecuencia, no llegan a integrar la promoción urbanística colindante, en detrimento de la coherencia del correspondiente sistema urbano, carente de los adecuados espacios de interrelación entre las distintas áreas urbanas e incapaz de asimilar la automoción privada como hecho sobrevenido al urbanismo de los años setenta y ochenta.

El logro de los Ayuntamientos democráticos de los años ochenta, al elaborar los Planes Generales de Ordenación Urbana, con voluntad de recuperar la lógica de los espacios públicos, relativizada cuando no anulada, por el precedente urbanismo de Planes Parciales, está siendo neutralizada, en el final de los años noventa y en el inicio del nuevo siglo, por la metodología de los referidos Convenios Urbanísticos que, al modificar el Plan General a conveniencia del conveniado, relativiza y desnaturaliza la programación general.

La situación descrita, en relación con lo que el urbanismo ha sido y está siendo, obliga a reparar en el paralelismo con la situación que se está produciendo en el ámbito de la ordenación del territorio.

Las leyes autonómicas de ordenación del territorio, están siendo relativizadas por las propias Comunidades Autónomas, mediante la demora en la aplicación de sus previsiones o mediante la indeterminación de los precisos contenidos que la programación del territorio tiene que asumir, conforme a la propia metodología, que la Constitución exige, y que demanda de los poderes públicos precisar las alternativas de protección y recuperación de los recursos naturales y de los bienes del patrimonio histórico, artístico y cultural, determinaciones que en las iniciativas autonómicas más comprometidas, tienen la variante de la legislación de Espacios Naturales Protegidos que, por su desagregación de los Planes de Ordenación del Territorio, facilita la relativización del espacio natural protegido por cualquier programa de infraestructuras o por cualquier iniciativa urbanística.

El mapa ambiental con las oportunas previsiones relativas a la protección y recuperación de los recursos naturales y el mapa de los bienes históricos, artísticos y culturales que requieren protección y conservación, son las primeras e incuestionables referencias documentales que debieran predeterminar la metodología de la función pública de ordenación del territorio.

El diseño de ambos mapas implica otorgar la primacía en la recepción, por la Consejería que ejerza la competencia para la elaboración de los programas territoriales, de los datos provenientes de los órganos de la Comunidad Autónoma sectorialmente competentes en el ámbito del medio ambiente o de los bienes patrimoniales históricos, artísticos y culturales, con la integración de los correlativos programas en un instrumento unificado que sea la referencia normativa en la gestión del territorio y establezca las incompatibilidades de acciones o programas, públicos o privados, sobre el territorio, con fundamento en la sólida razón de la preservación de los recursos naturales o de los bienes integrados en los patrimonios históricos, artísticos o culturales, en calidad de valores supraordenados.

La elaboración de ambos documentos supone eliminar los conflictos que las áreas administrativas que asumen las competencias de la gestión ambiental o de la gestión cultural plantean en secuencia con la presentación de los proyectos o actuaciones, públicas o privadas, evidenciando el incumplimiento de los principios de eficacia,

jerarquía, coordinación que marcan la organización y el desarrollo de la actividad administrativa en el artículo 103 y que, en su ostentosa inaplicación, ejemplifica el descerebramiento de las actividades administrativas.

Ambos soportes documentales deben contribuir a corregir la desvirtuación que la práctica administrativa produce sobre el conjunto normativo de bienes de dominio público, expresado en la carencia de deslinde de nuestras costas o en la carencia de delimitación del dominio público hidráulico, o en las ventas del dominio público marítimo terrestre instrumentado por las propias autoridades portuarias. Del mismo modo que debe contribuir a la correcta aplicación de una legislación de patrimonio histórico artístico mediante una convincente dotación de medios materiales, personales y presupuestarios.

Un dato no puede pasar desapercibido como referente que menoscaba la respuesta que las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado ofrecen en el ámbito de la ordenación del territorio: la desarmónica configuración de la Administración local.

El análisis de un mapa provincial que incorpore la delimitación de términos municipales ofrece la mejor imagen gráfica de la desproporción espacial e institucional que existe entre cualquiera de los municipios, y el conjunto municipal de la provincia, desproporción que ilustra sobre el salto al que obliga: del correspondiente término municipal al nivel de Diputación Provincial, arriesgado ejercicio sobre el que incide el factor de perturbación derivado de un sistema electoral para las Diputaciones provinciales instrumentado por la figura de los Partidos Judiciales, cuya configuración espacial está desconectada de la dinámica de las relaciones intermunicipales, con la ejemplar excepción de Cataluña.

A los municipios se les ha sustraído la posibilidad de operar con alternativas supramunicipales que ofrezcan respuesta a las necesidades que demanda la funcionalidad de sus relaciones intermunicipales y se les ha forzado a operar en la satisfacción de sus muchas carencias mediante la fórmula de las relaciones directas de cada Alcaldía con las autoridades provinciales autonómicas o centrales.

Para paliar la disfuncionalidad de la relación bilateral Alcaldía-Delegación Provincial, se ha operado con las figuras de mancomunidades y consorcios, que han orientado la mirada de cada ayuntamiento en función de la captación de la

correspondiente subvención, y que ofrece el resultado de un anárquico y, por ello, incoherente mapa de mancomunidades y consorcios.

En contraste, la gestión tributaria o la gestión de los cuerpos de seguridad del Estado, operan con el realismo de la estructura comarcal, opción que, por su racionalidad, es asumida por las empresas de servicios privadas o públicas, como ejemplifica la articulación territorial de las oficinas bancarias, de la gestión de la telefonía, de la electricidad, de los servicios de mensajería o el propio servicio de correos.

El paradójico y erróneo neocentralismo autonómico ha anulado la figura comarcal y, con ello, la posibilidad de operar con coherencia en las previsiones supramunicipales, como premisa de una coherente programación territorial. En contraste, con la coherencia que, en este ámbito, ha mostrado Cataluña, que ha hecho coincidir la estructura comarcal y la delimitación de los Partidos Judiciales y que, al tiempo, ofrece el más perfilado ejemplo de ordenación territorial, singularidad que registra el esperanzador dato complementario de la recuperación de la estructura comarcal por Galicia, Asturias y Aragón, que han recuperado o están recuperando la figura de la Comarca, con toda su coherencia histórica, cultural, socioeconómica y lingüística, que justifica utilizar el concepto de las Comarcas Históricas.

El neocentralismo del que han hecho y hacen ofensiva práctica parte considerable de las Comunidades Autónomas, al neutralizar la lógica social, económica y cultural de la Comarca, invalidan la posibilidad de una coherente alternativa política y administrativa en la ordenación del territorio, en menoscabo de la coherencia de la programación territorial del territorio autonómico y de los programas en que se desglosa a nivel de las diversas partes diferenciadas del espacio territorial de cada Comunidad Autónoma.

Hora es de conectar con la realidad comarcal y con la realidad metropolitana, como subespecie de la originaria comarca histórica, identificada por el determinismo del hecho urbano, y reconocer que el hecho comarcal, como el hecho metropolitano, son elocuentes realidades de hecho, como muy bien explicita la Ley Básica de Régimen Local de 1985 en su artículo 43.2.

En el envite comarcal radica el satisfacer o no el objetivo de completar el inacabado Estado autonómico, que requiere evitar el error de dejar la descentralización política y administrativa en solo diecisiete neocentros que pueden incurrir en la desviación y, de hecho, están incurriendo en el error, de malinterpretar las expectativas e intereses de

los municipios, también constitucionalmente autónomos, y de la funcional integración de los intereses supramunicipales en comarcas y áreas metropolitanas.

Entre otros objetivos públicos, el efectivo desarrollo de la función pública de ordenación del territorio demanda superar los límites de cada municipio, cuya específica problemática territorial, como primer e inmediato referente, es atendida por el ejercicio de la función municipal urbanística, para, en un segundo nivel, poder definir los problemas derivados de la interrelación socioeconómica de los municipios limítrofes, mediante una coherente alternativa supramunicipal, que evalúe y de respuestas a problemas y delimite opciones de futuro.

La figura de la programación subregional del territorio, en calidad de concepto generalizado en la normativa de ordenación del territorio autonómica, sólo puede operar previo reconocimiento de la entidad administrativa supramunicipal llamada Comarca, si se identifica la programación con la programación democrática, que requiere ser respetuoso con la exposición de pretensiones e iniciativas desde la base municipal y desde la interrelación asociativa de los municipios, y que requiere excluir ejercicios ilustrados de dignatarios autonómicos neocentralistas, que pueden derivar a equivocados ejercicios pragmáticos que conectan más con los tópicos de moda que con las vivencias de quien está en el correspondiente y diferenciado medio social, cuyas bondades históricamente conservadas pueden verse deterioradas e incluso destruidas por ocurrencias políticas o administrativas.

Las sencillas estructuras colegiales de los Consejos Comarcales o de los Consejos Metropolitanos, con la sencilla integración del representante de cada municipio, asesorado y apoyado por el secretario e interventor que por turno corresponda, son la alternativa hasta ahora cuestionada en muchos ámbitos autonómicos de nuestra incompleta descentralización política y administrativa y, en ellos, está la coherente alternativa para la elaboración de los programas subregionales de ordenación del territorio y el secreto de una coherente integración de datos en el programa de ordenación del territorio regional.

La estructura de los Consejos Comarcales y Metropolitanos, y la fecundidad de sus aportaciones, justifica precisar que el coste conjunto de su funcionamiento en cada autonomía puede ser mucho menor que la última ocurrencia de empresa o fundación pública creada en la capital autonómica por cualquiera de las Consejerías

En las aportaciones de los Consejos Comarcales y de los Consejos Metropolitanos pueden confluír las sensatas y certeras aportaciones de los mejores conocedores del correspondiente espacio territorial, que contribuirá a preservar la vía pecuaria, a delimitar el dominio público hidráulico, a delimitar, con coherencia, el espacio natural protegido, a particularizar el bien de interés cultural, y a valorar la conveniente ubicación de una conflictiva infraestructura de interés regional o nacional y, con ellos, soslayar conflictos que desautorizan lo público, perjudican los intereses privados, y son directamente lesivos para el conjunto de las expectativas socioeconómicas de la comunidad social y para los estándares de su calidad de vida.

#### 2.1.2. VALORACIÓN DE LA NORMATIVA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN.

- La *Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León 10/1998*, expresa en su exposición de motivos unos criterios que tienen que ser compartidos. Integra el ejercicio de la competencia de ordenación del territorio en el ámbito de la genérica función pública de servicio público que, al tener que cumplir con los requisitos de eficacia, celeridad y austeridad, exigen, como premisa, un mayor esfuerzo de coordinación y planificación administrativa. La precisión es importante y en su rotundo enunciado en el contexto de liberalización económica y privatización de actividades requeridas por la exigencia de competitividad en los diversos mercados, incluido el del suelo, se constata la importancia de la inexcusable función pública de ordenación del territorio, cuya metodología requiere de la coordinación interadministrativa y de la específica técnica de la planificación, con la consciencia de que la eficacia, celeridad y austeridad en los instrumentos de planificación territorial contribuirán a materializar unos resultados que aportarán preciados contenidos a las actividades económicas privadas, a cuya satisfacción de necesidades se anticipará, contribuyendo a la liberalización y competitividad económica.

En secuencia con la metodología de la planificación que requiere el ejercicio de la función pública de ordenación del territorio, se justifica la necesidad de conseguir lo que se califica, en la exposición de motivos de la Ley, como “ un tratamiento integrador de las perspectivas sectoriales que supere su inherente parcialidad”, consideración integrada de perspectivas que es ratificada mediante la afirmación de que “ resulta hoy difícil de aceptar que su articulación continúe derivándose de la yuxtaposición aleatoria de actuaciones sectoriales y locales que, aunque puedan ser coherentes en si mismas, carecen de un marco de referencia global” .

El marco de referencia global está residenciado en la “definición de un modelo territorial para Castilla y León, capaz de favorecer el desarrollo equilibrado y sostenible de la Comunidad, así como la articulación e integración de su territorio y su conexión con el exterior”, referente en el conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que tienen complemento en la Comarca y en la Provincia, como ámbitos idóneos para la articulación territorial, en su condición de modelos subregionales.

En este marco, omnicompreensivo del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cuya efectiva articulación territorial opera con la coherencia de las entidades supramunicipales de la Comarca y de la Provincia, se constata, por la exposición de motivos, las insuficiencias de los planes de ordenación urbana y de la planificación sectorial para asumir los problemas generados en el ámbito supramunicipal y ofrecer alternativas de coordinación.

Los instrumentos de ordenación del territorio que diseña la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León operan con las figuras de la Directrices Territoriales de Castilla y León y las Directrices de Ordenación del Territorio Subregionales, referenciadas en las Comarcas y Provincias. La exposición de motivos precisa que la figura de Directriz de Ordenación Territorial, no es un plan omnicompreensivo y que pretende operar como instrumento que sintetiza y orienta la política territorial de la Comunidad.

La opción de otras Comunidades Autónomas por la figura de los Planes no significa, en principio, mayor precisión en las Comunidades cuyas leyes de ordenación del territorio operan con la figura de Plan para el conjunto de la Comunidad y Planes Subregionales que, en muchos casos no definen cual puede ser su referencia territorial, y que requiere también precisar que, en algunos casos, la opción de Plan, en la referencia temporal de mediados de los años noventa, aun no se ha materializado en ningún instrumento de planeamiento en los años dos mil.

En un contexto de relativización de los términos iniciales de las leyes autonómicas de ordenación del territorio por la práctica de las Administraciones que minusvaloran los mandatos parlamentarios demorando o no elaborando los Planes o identificando con la figura de Plan documentos con un reducido nivel de precisión, la opción de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por la figura de las Directrices de Ordenación del Territorio, opera con la voluntad de llegar a materializar su aprobación, y puede

incorporar el suficiente contenido en sus determinaciones, como para superar los contenidos de instrumentos de ordenación del territorio calificados inicialmente como planes.

El modelo normativo de Directrices de Ordenación del Territorio de ámbito regional y subregional tiene en Castilla y León el complemento de las Normas Urbanísticas Subsidiarias de Nivel Municipal, que suplen la inexistencia de ordenación urbanística en el ámbito municipal en especial en la periferia de las ciudades; los Planes Regionales, de carácter sectorial; los Proyectos Regionales, referenciados en infraestructuras, servicios, dotaciones, instalaciones y equipamientos de interés o alcance regional, y los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

La referencia, en el último lugar de la relación de instrumentos de ordenación del territorio, a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, obliga a considerar la falta de coherencia de la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León con la expresada secuencia de los preceptos constitucionales, que determinan la prevalencia de los recursos naturales y del patrimonio histórico artístico y cultural sobre el resto de los contenidos territoriales, expresado en la vinculación del medio ambiente a los derechos de la persona y su protección penal, unido a la protección penal de los bienes del patrimonio histórico, artístico y cultural.

La Ley de Ordenación de Castilla y León relativiza los recursos naturales y los bienes culturales y, como complemento a la apreciada postposición entre los instrumentos de planeamiento de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales, agrega dos datos significativos:

- La postposición, al punto f) de los artículo 10 y 17, reguladores de las determinaciones de las Directrices de Ordenación del Territorio regional y subregionales, de lo que, en ambos casos, conceptúa como “criterios para la preservación de los recursos naturales y culturales y su compatibilización con el desarrollo económico y urbanístico, con determinación de áreas de protección y planificación especial”.
- El contrasentido de que las Directrices Regionales y Subregionales de Ordenación del Territorio tengan que incorporar informe ambiental, conforme a las previsiones de los artículos 11.2 y 17.3 de la Ley de Ordenación del Territorio, cuando, las Directrices de Ordenación del Territorio debieran ser la más genuina materialización de los valores, principios y contenidos ambientales.

El determinismo que la constitución preceptúa de los recursos naturales y del medio ambiente sobre el resto de los bienes que inciden en el territorio, es relativizado por la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León, que simplifica la trascendencia de los recursos naturales y el medio ambiente en coexistencia con la simplificación y relegación de los bienes del patrimonio histórico artístico y cultural, los conceptualmente sintetizados en el término “recursos culturales”.

El *Proyecto de Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Castilla y León* está orientado, conforme a la presentación del Proyecto, por la voluntad de consensuar el modelo territorial mediante un debate transparente, participativo y democrático.

Un diagnóstico y un doble objetivo inicial orienta el proyecto. El diagnóstico se sintetiza en la debilidad y falta de dinamismo de Castilla y León. Los objetivos se concretan en dinamizar el ámbito rural en base a la potenciación de las áreas funcionales, en calidad de variante terminológica de la figura histórica y actual de la Comarca, y revitalizar las ciudades, mediante la potenciación de los valores culturales y la habitabilidad, y alejando elementos como el tráfico, el ruido, la contaminación, el respeto y la potenciación del medio natural como valor económico, la racionalización del sistema de comunicaciones y hacer funcionales las áreas urbanas y metropolitanas que no pueden ser una simple yuxtaposición de municipios.

El diagnóstico de debilidad y falta de dinamismo esta fundamentado en una constatación: la congelación de las estructuras territoriales fuera de los centros urbanos como consecuencia de su condicionamiento por un sistema económico predominantemente agrario, con un poblamiento disperso y una escasa diversificación productiva.

La causa de la situación se identifica con un “modelo mantenido artificialmente mediante diversas políticas públicas, que han limitado los incentivos para su evolución y no han permitido dar respuestas adecuadas al profundo cambio que supuso la modernización agraria”, con la consecuencia de que “no se ha dado el aumento de la diversidad y complejidad en las estructuras sociales y productivas que habría sido necesario para satisfacer las expectativas personales y económicas de sus habitantes”.

La dura síntesis transcrita de la problemática socioeconómica de Castilla y León y la valoración positiva de “enclaves con dinámicas positivas, que demuestran que la polarización urbana y el despoblamiento rural no son situaciones inevitables para el

futuro”, marcan los criterios orientadores de las Directrices: excluyen lo que Castilla y León no puede hacer para delimitar su opción.

Castilla y León excluye en sus Directrices de Ordenación del Territorio el poder competir con los grandes espacios centrales, con las grandes áreas metropolitanas, con los centros rectores del desarrollo económico, y delimita lo que define como “la clave del éxito de Castilla y León” en “saber aprovechar los recursos que la singularizan”, “los rasgos específicos que no son posibles para las grandes aglomeraciones urbanas y los espacios densos”.

En este marco, la calificada como “estrategia de futuro diferenciada” se particulariza en la “calidad de vida, el confort ambiental, el entorno natural atractivo, la calidad de los servicios, la calidad de los espacios urbanos ...”, estimando que “la globalización es el aliado para los espacios capaces de realizar una oferta atractiva complementaria de los espacios centrales que reduzcan las deseconomías asociadas a las grandes aglomeraciones”.

La integración en la clave cualitativa expuesta del campo y de la ciudad con el valor agregado de los centros históricos y la posibilidad de la conexión física y telemática, permite sintetizar la alternativa territorial y socioeconómica de Castilla y León en la consecución de lo que el proyecto de Directrices Territoriales define como el “cluster de excelencia”.

La conjunción de las Directrices regionales con las Directrices subregionales y la variedad de ámbitos subregionales que incorporan se considera como uno de los activos para el cambio y la dinamización del territorio.

De los contenidos expuestos, es posible apreciar tres datos relevantes:

- La primacía de los recursos naturales de Castilla y León, como alternativa estratégica que singularizan el Proyecto de Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León.
- El valor de los patrimonios históricos, artísticos y culturales de sus núcleos urbanos.
- El valor atribuido a las entidades supramunicipales: comarcas y áreas metropolitanas.

Los contenidos del Proyecto de Directrices de Ordenación del Territorio, subsanan, por fortuna, la relativización de que habían sido objeto los recursos naturales y los patrimonios históricos, artísticos y culturales en la Ley de Ordenación del Territorio, y sitúan en el núcleo central de las alternativas territoriales de Castilla y León los recursos naturales con la voluntad de hacer de “ Castilla y León un territorio de especial interés ambiental” , complementado y potenciado, en este objetivo, por las específicas alternativas comarcales que se enmarcan en la constatación de que, en gran parte de la Comunidad, las opciones de futuro dependen de los recursos locales, con frecuencia asociados al medio natural, y que pretende producir el resultado de la singularidad, el atractivo y la calidad de vida de Castilla y León, marcada por el referente de sus recursos naturales.

La directriz de la primordial atención a los recursos naturales, tiene concreción en las siguientes propuestas:

-Creación de una “ red de áreas recreativas y de la malla orgánica del territorio, formada por itinerarios de interés ecológico y paisajístico, acciones de infraestructuras, de organización territorial y de gestión para eliminar los problemas de contaminación de aguas y mejorar la eficacia de los usos de los recursos hídricos, la generalización de los sistemas de gestión de residuos que supere el ciclo simple de recogida y vertido para llegar a la reutilización y el reciclaje” .

- La calificada como “ forestación multiobjetivo” , orientada por la restauración, la prevención de riesgos, el control de la erosión, la producción forestal y el ocio.
- La integración ambiental de las actividades extractivas y un programa de recuperación de explotaciones abandonadas.

El resultado de hacer operativa la ordenación territorial de Castilla y León con apoyo en la positivización de los valores aportados por los recursos naturales y por la complementaria necesidad de “ dirigir adecuadamente los importantes procesos de cambio que va a experimentar nuestro suelo rústico en el próximos años” , resitúa la materialización de la Ley de Ordenación del Territorio en el orden de prelación que marca el texto constitucional, al reconocer la primacía a los recursos naturales y al medio ambiente, como consecuencia de los específicos contenidos que a la ordenación del territorio de Castilla y León aportan su Proyecto de Directrices de Ordenación.

El mismo resultado produce la atención del Proyecto de Directrices en el ámbito de los bienes del Patrimonio Histórico, Cultural y Artístico de Castilla y León, en calidad de “poderoso atractivo para las actividades innovadoras” y “punto de partida imprescindible para las iniciativas de recualificación territorial y desarrollo económico”, con la firme voluntad de controlar su deterioro y abandono, y de profundizar en su protección, catalogación, conservación y rehabilitación.

En este afortunado contexto se puede observar, conforme a los contenidos que han sido transcritos, que las infraestructuras se supeditan a los recursos naturales, a los valores ambientales y al respeto al patrimonio artístico, histórico y cultural, son infraestructuras al servicio de los recursos naturales y culturales y, con inversión de la habitual línea de tendencia, orientada a la potenciación de los recursos naturales y culturales, y que sitúan a los recursos naturales y culturales en la primera línea de la dinamización económicas y social, identificados con el gran capital de Castilla y León y con la condición de cualificados factores de generación de renta y riqueza.

La precisa delimitación de las cuarenta y siete áreas funcionales, como conjunto articulado de comarcas y áreas urbanas, que protagonizan la retícula territorial de Castilla y León, vertebrada la capital regional, con las áreas supramunicipales de las nueve provincias, entre las que se decantan, los calificados como núcleos urbanos primarios como consecuencia de su función articuladora de la retícula regional, los núcleos urbanos de Valladolid, Burgos, León y Salamanca. Las áreas urbanas de las restantes capitales provinciales: Zamora, Ávila, Segovia y Soria con la precisión de la articulación de Palencia con Valladolid en un dinámico corredor de elevado valor socioeconómico, más los núcleos urbanos de Ponferrada, Aranda de Duero y Miranda de Ebro prolongan la red urbana y, con ello, se precisan las áreas urbanas, complementadas por las treinta y cinco comarcas rurales.

El resultado de la conjunción armónica de las perspectivas rurales y urbanas, pretende materializar el “ámbito de cooperación entre lo rural y lo urbano”, ensamblando las cuarenta y siete áreas territoriales como activas áreas funcionales que “supone multiplicar la aparición de nuevas oportunidades, de obtener diferentes experiencias y resultados, de promover la competitividad y la emulación y de aplicar opciones de futuro”, creatividad que aumenta la proximidad de estas cuarenta y siete unidades de decisión política y administrativa al ciudadano, a la participación de los actores locales en un marco territorial mas amplio que el municipal y articulado en torno a la funcionalidad de la cabecera comarcal o de la capitalidad urbana.

Las precisiones que el Proyecto de Directrices incorpora sobre las áreas urbanas y la ineludible atención a las infraestructuras de carreteras, ferroviarias, de telecomunicaciones y a los equipamientos, están fuertemente matizados por su integración en el factor cualitativo de obtener el resultado de una “oferta urbana de calidad en un entorno sugestivo” y la especificación del criterio metodológico del “énfasis en la calidad ambiental”, testimonios elocuentes de la reconducción de los recursos naturales, el medio ambiente y el patrimonio histórico, cultural y artístico a la posición de primacía en la que la Constitución los sitúa, con la paralela contribución de los textos comunitarios y muy en particular de los programas ambientales, para los que el Proyecto de Directrices de Ordenación Territoriales de Castilla y León se ofrece como paradigma al que solo cabe desear éxito en su efectiva materialización.

Una quiebra es obligada observar en lo que debiera ser el coherente desarrollo del Proyecto, su aprobación, reservada a Ley del Parlamento, conforme a la previsión del artículo 12, puntos 7 y 8, de la Ley de Ordenación del Territorio, ha sido precedida de la aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y entorno, realizada por Decreto 206/2001, rompiendo la conexión entre las previsiones de ordenación del territorio del conjunto de Castilla y León y sus partes, que admite el parangón de la correlación de la Ley requerida para las Directrices de la Comunidad en relación con los reglamentos, conforme a la previsión de la aprobación por Decreto de las Directrices Subregionales, en el precitado artículo 12.8.

Salvada la reserva expresada y asumido el riesgo de ofrecer, una vez más, la imagen de neocentralismo regional, y cierta desatención a conceptos acuñados por la legislación básica de régimen local como el de Área Metropolitana (art. 43 de la Ley 7/1985), las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y entorno, permiten apreciar una especial sensibilidad en los contenidos relativos a recursos naturales, como muestran las Directrices de recuperación y conservación de riberas, de recuperación y conservación de humedales, de protección de cuevas y laderas, de protección de encinares y quejigares, de protección de la biodiversidad de los pinares, que tienen complemento en el Sistema Subregional de Parques y Corredores Verdes, en las Directrices de Protección de Paisajes Agrarios y en las Directrices de protección de la avifauna y de la contaminación atmosférica, acústica y lumínica, y que supedita las Directrices de orientación del crecimiento urbano y las Directrices de fortalecimiento de la identidad territorial a la exigencia del “crecimiento urbano compacto” con la finalidad de preservar el medio rural, unido a los principios de protección y mejora del

patrimonio histórico, la revitalización de los centros históricos y a la mejora de áreas protegidas y paisajes valiosos, con la intermediación de los correlativos programas. La preservación de los valores ambientales facilitada por los precedentes instrumentos constituye el condicionante para la programación y ejecución de las infraestructuras y la Directriz de Conservación del suelo rústico, con la exigencia de la protección de la estructura tradicional de paisajes agrarios y un programa de recuperación de granjas, condiciona la implantación de nuevas áreas residenciales.

Un reparo final a los ambiciosos contenidos de las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y entorno: carecen de previsión presupuestaria y no aluden a la posible inserción en los programas europeos en el Plan de Desarrollo Regional 2000-2006, en detrimento de la extracción de todas las consecuencias de la integración en Europa, incluida la premisa de la disciplina presupuestaria y la certidumbre en las previsiones de gasto público, como directo efecto de la Ley 18/2001, de Estabilidad Presupuestaria. En su proyección económica, estas Directrices subregionales se limitan a remitir al Plan de Desarrollo Económico de Castilla y León.



## 2.2

### Identificación del modelo actual y tendencial de ordenación del territorio

#### 2.2.1. IMPRONTA GEOGRÁFICA Y MODELO TERRITORIAL DE CASTILLA Y LEÓN.

Al abordar la posible identificación del modelo territorial “vigente” de Castilla y León, hay que tener en cuenta, en primer lugar, que la geografía de la región no permite confusiones, ya que imprime en el territorio rasgos claros.

Por ello la primera condición del modelo territorial es, de hecho, lo que podemos denominar en sentido amplio la geografía de la región. Efectivamente, hay unos rasgos o factores geográficos que caracterizan de forma determinante el territorio que pertenece a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Estamos en una región vinculada básicamente a la cuenca del Duero y caracterizada por un borde montañoso muy variado e importante, estableciéndose un contraste entre llanos –valles, páramos, campiñas- y montañas en todas las provincias menos Valladolid. En ese borde se sitúan los espacios regionales pertenecientes a otras cuencas, casi siempre con cierto perfil de “enclaves”: el Bierzo, el valle del Tiétar, el Norte de Burgos, etc.

El segundo rasgo condicionante básico es un poblamiento muy arraigado históricamente, de origen medieval, compuesto por un rico tejido de ciudades, villas y pueblos. Este tejido está bien estructurado y tiene una distribución en el territorio coherente, de hecho es el principal soporte del modelo territorial.

Sin embargo, sobre la estructura del sistema de asentamientos de Castilla y León los estudios tienden a coincidir en señalar que el territorio de la Comunidad Autónoma *no está bien articulado*. Los problemas planteados por el escaso peso demográfico de los centros intermedios –el proceso de ruralización de las villas castellanas y leonesas desde la postguerra-, no es sino otro condicionante, que no contradice la fortaleza geométrica del sistema urbano regional y que no debe negativizarse en exceso. Más bien lo que plantea es una necesidad de aprender a “administrar la baja densidad”. Algo todavía mal entendido. En cualquier caso, los aspectos principales que perfilan este diagnóstico podrían ser enunciados del siguiente modo:

1. Éxodo rural; la fuerte y persistente emigración, sobre todo en los años 60 y 70, a las ciudades, a otras regiones y países, con una sangría demográfica persistente y de efectos negativos prolongados.
2. La consecuencia directa es una población envejecida. Es un proceso todavía activo que se acentúa por no ser la región un territorio receptor relevante de inmigración. En los primeros avances del censo del 2001, la evolución intercensal de la población del Estado es de un incremento del 5,08%, mientras que la región pierde el 3,51% -de 2.545.926 habitantes en 1991 a 2.456.474 habitantes en 2001, la región que más población ha perdido, no por emigración, sino sobre todo por el simple saldo natural de una población envejecida.
3. La baja densidad de población, con grandes contrastes en su distribución espacial: verdaderos *vacíos* demográficos en las montañas y en las comarcas menos accesibles, frente a los *ejes de desarrollo* que coinciden con corredores ligados a las áreas urbanas dinámicas, como el de Valladolid-Palencia.
4. Poblamiento rural débil y disperso, desigualmente adaptado a la realidad socio-económica actual y en conflicto con las necesidades de una sociedad moderna.
5. Elevada concentración demográfica en pocos núcleos urbanos. La dimensión y el dinamismo de las ciudades “bloquean” el desarrollo de los núcleos intermedios. Las “cabeceras comarcales” son insuficientes en número y tienen mermadas sus capacidades de articulación territorial. La tasa de urbanización es relativamente débil, menor que la media española, y presenta diferencias espaciales acusadas.

Son temas difíciles de corregir: ¿cómo incrementamos la población?, ¿cómo se consolidan las cabeceras de comarca sin perjudicar a otros centros?...Pensemos que la

confusión sobre lo que la ordenación del territorio puede hacer suele conducir a contextos insolidarios de exigencia, donde los esfuerzos de una intervención pública más eficaz se funden en entornos locales no creativos: los problemas los ha de solucionar alguien de fuera, inmediatamente, todo es igual de urgente, y el mero hecho de estar en una situación desfavorable sugiere un derecho compensatorio. Son temas que condicionan no sólo el modelo territorial, sino sus expectativas.

Es imprescindible insistir en que el potencial articulador del sistema urbano no sólo se funda en su distribución geográfica o en su tamaño, sino en las infraestructuras disponibles y en su organización: es aquí donde encontramos en la región otro rasgo característico, con algunos déficits históricos corregibles –y parece que en proceso activo de corrección.

La evolución del sistema de infraestructuras de transporte en España desde la posguerra –ligada a la política de fomento del desarrollo económico en la periferia peninsular- ha favorecido desequilibrios en la región, y ha introducido importantes disfunciones con impacto a largo plazo en el deterioro de la accesibilidad de amplias zonas de su territorio. Ello ha sido determinante en el modelo territorial vigente, deshaciendo el equilibrio geométrico que el poblamiento de la región ofrece. Son temas recurrentes: la excentricidad de los grandes ejes viarios, como la N-VI; el déficit histórico en vías de gran capacidad; la dependencia de la política de transporte ligada a la relación Madrid-regiones de la periferia costera o al corredor del Ebro, País Vasco-Cataluña; la decadencia y desinversión en el ferrocarril; la ausencia de política aeroportuaria. Los déficits del sistema de infraestructuras de transporte condicionan el modelo territorial, el desarrollo de la región. Por ello el sistema de infraestructuras está orientado hacia un horizonte de mejora radical, aunque incierto en su proceso de ejecución. Así en el modelo territorial hoy promovido por la Administración regional y del Estado se consideran claves corredores viarios de gran capacidad olvidados hasta hace poco, como los vinculados al corredor del Duero, a la Vía de la Plata y al Camino de Santiago, todos ellos potencialmente estructuradores de la región. Es evidente que si se cumple lo previsto, habrá mejoras en áreas tradicionalmente desfavorecidas. Más incierto todavía es el modelo ferroviario futuro.

### 2.2.2. UN TERRITORIO AMPLIAMENTE ESTUDIADO, PERO MÁS BIEN DESCRITO QUE COMPRENDIDO.

Son muchos los trabajos que han abordado la Región desde diferentes puntos de vista, sin embargo más parece que la región ha sido más descrita que comprendida. Todos sabemos que Castilla y León es un territorio ampliamente estudiado, pero entre los estudios han predominado perspectivas que no concluyen en la visión sintética e integradora que la planificación necesita, aunque constituyen –sin duda y de manera deconstruída- los elementos para la misma.

Esto es relevante. Si estamos hablando de modelo territorial es porque lo hacemos en un contexto de ordenación territorial –un anglosajón o un holandés diría en un contexto de planificación espacial- y no sólo desde una perspectiva descriptiva: para ello el esfuerzo interpretativo ha de ser muy exigente, y no reducirse al simple diagnóstico, ya que funda y contiene propuestas.

De hecho, aunque no sea este el lugar oportuno para analizar el nivel o los resultados de los estudios existentes para Castilla y León en función de nuestro objetivo, si hay que señalar que hay una secuela de estudios directamente vinculados a la definición del modelo territorial de la región.

En todos ellos encontramos algunas analogías, de diagnóstico y de estructura: predomina un diagnóstico pesimista sobre el futuro de la región, basada en tres factores interrelacionados: la gran extensión de la región, su debilidad demográfica –el asunto de la supuesta desertificación, no siempre bien entendido- y la falta de tamaño en el sistema urbano –sobre todo centros intermedios, las ciudades pequeñas y villas principales-, con su incapacidad para “trabar” el territorio.

También encontramos habitualmente dos empeños, también interrelacionados: el de establecer ámbitos “comarcales” de ordenación, de escala siempre menor de la provincia, y el de definir un sistema de centros urbanos jerarquizado y relacionado con esos ámbitos.

Tanto estudios sectoriales como algunos esfuerzos relevantes de análisis del sistema de ciudades han abordado el modelo territorial de la región desde una perspectiva demasiado general, sin alcanzar un tratamiento verdaderamente diferencial y pormenorizado de los temas o de los espacios.

Por último, el documento preparado para el debate y denominado Avance de Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, del año 2000, participa en la “tradición negativa” de diagnóstico territorial para la región, presente en la literatura especializada y fundada más en la comparación con otras Comunidades Autónomas que en la búsqueda de un horizonte específico para la nuestra. Algo que conduce a un horizonte cargado de dificultades, partiendo de la congénita *debilidad demográfica y amplitud del territorio*. En el diagnóstico que realizan se habla de los rasgos del Modelo Territorial vigente en Castilla y León: retraso industrial, derivado de las estrategias en polos de desarrollo y del relieve de políticas económicas proteccionistas (cereal y carbón); macrocefalia administrativa de las capitales de provincia; relevancia del capital invertido en bienes raíces no productivos; estructura agraria de subsistencia, tras la mecanización de los procesos, con emigración de la población agraria y envejecimiento de la que permanece. Modelo dual ciudad-campo; decadencia de los centros urbanos menores no capitales, y falta de atención a los que entre ellos son más dinámicos; dependencia de procesos de difusión con focos en espacios extraregionales: Segovia y Ávila, Norte de Burgos, la N-I y la N-VI; falta de interrelación entre los centros urbanos regionales; escasa capacidad de innovación.

Son factores recurrentes que responden a situaciones reales pero que facilitan “ver la botella medio vacía”. Habría, al menos, que añadir la evolución reciente de la región, sin duda dispar según comarcas, pero efectiva en términos macro –veamos datos 1981/2001-, y que manifiesta que no se puede hablar sólo de inercia en Castilla y León. Eso de “coger el tren del desarrollo” al ritmo de otras regiones españolas o europeas, tiene muchos matices sin duda.

### 2.2.3. EL MODELO TERRITORIAL DE CASTILLA Y LEÓN DESDE LA PLANIFICACIÓN: PREVALENCIA DE LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL

En la construcción “real” de lo que hemos asumido bajo la denominación de “modelo territorial vigente” hay usos e instrumentos que, día a día, fomentan la orientación del modelo. El modelo está condicionado por la planificación sectorial en curso. De hecho la ordenación del territorio debe estar ligada a la planificación sectorial en su conjunto. No deberíamos pasar por alto que el territorio está siendo ordenado permanentemente de muy diversas maneras. Cada política sectorial tiene una incidencia territorial concreta, ya sea la política del agua o de los espacios forestales, la de costas, la ferroviaria, la de carreteras, las políticas de vivienda o la simple planificación de los sistemas educativo y sanitario. Algunos defienden que la conjunción de las

planificaciones sectoriales es la única planificación territorial posible, aterrorizados ante el significado mismo de la planificación, en un momento de éxtasis ante las posibilidades del mercado y de desconfianza en la adaptabilidad de la planificación a situaciones complejas y dinámicas. De la planificación sectorial interesa casi exclusivamente el factor de inversión territorial. De hecho la cuestión está en la dificultad –básicamente política e instrumental– de los planes planteados para articular en el territorio las diferentes lógicas sectoriales, en cómo deben ser estos instrumentos y en cuál debe ser su status legal. Se trata de preguntarse sobre la razón y la naturaleza misma de la planificación territorial, sobre la posible reducción de la ordenación espacial a una planificación sectorial más –simple regulación de los usos del suelo–, afirmando que las ciudades y el territorio funcionan con independencia de lo que la planificación pretende.

El Plan de Desarrollo Regional (PDR 2000-2006), uno de los documentos de mayor trascendencia de los que realiza periódicamente la Junta de Castilla y León, comienza por una relativamente detallada descripción de la situación de la región que consolida la ya mencionada “visión oficial” del territorio regional. Se trata de un documento útil aunque dominado por la lógica económica.

Las *orientaciones estratégicas y objetivos instrumentales* del PDR consolidan una visión en la que el modelo oficial de territorio se interpreta como un modelo futuro ideal. En los objetivos genéricos se plantea una mejora sistemática de toda la realidad regional, sin apuntar las dificultades del propósito, así se puede asociar de partida y en la misma frase el objetivo de impulsar el desarrollo sostenible con el de incrementar el Producto Interior Bruto. Ello es posible porque no se verifican las contradicciones, ya que los objetivos se mantienen en un contexto ideal en el que todo es compatible. Por ello se proponen todos los temas planteables, sector a sector, sin prioridades.

Sorprende sin embargo que la ordenación del territorio –en general la planificación espacial– no sea un objetivo. Entre los ejes de intervención si se recoge –eje nº5- *desarrollo local, urbano, equilibrio territorial y cooperación interregional*, con un apartado destinado a la ordenación del territorio (poco más de media página), peligrosamente confundida con la elaboración de cartografía y con una referencia muy genérica a la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León.

Previamente se ha planteado como objetivo básico el equilibrio territorial, aunque se define genéricamente, sin incidir en los que la UE denomina “ajuste estructural”. Es

decir, el PDR no nos facilita una visión de la región en la que se espacializan los problemas y las prioridades de actuación, no se comprueba dónde están los principales desequilibrios que hay que afrontar. Algo muy importante y que permite detectar una intersección dominante entre un modelo idílico y un modelo diagnóstico deficitario, los dos definidos genéricamente, sin que se plantee con eficacia “ el modelo vigente” , con un desarrollo estructurado y jerarquizado del camino hacia el “modelo objetivo” .

La inercia de la “ visión oficial” sobre el modelo territorial es sorprendente. Frente a ese ideario de mejoras, el diagnóstico es convencional. Por ejemplo, se habla del problema de la dispersión de un poblamiento de baja densidad en medio rural, pero se confunde un aspecto positivo, la dispersión que garantiza una distribución espacial del poblamiento, con otro supuestamente negativo, la falta de tamaño demográfico de muchos pueblos. El problema está en aquello a lo que conduce esta confusión: a la voluntad aparente de concentrar la población en unos pocos núcleos de suficiente tamaño –tendencia en las operaciones en curso de consolidación de las cabeceras comarcales-, y a la ilusión de un desarrollo apoyado en gente e inversiones de fuera. El tema ya mencionado de una administración creativa de la baja densidad no existe.

En realidad nos encontramos con verdaderos problemas de enfoque, y por ello pueden plantearse muchas dudas desde la perspectiva de la planificación espacial: ¿qué es ordenación territorial?...No está claro el papel que puede adquirir la planificación espacial en la región -frente a la planificación sectorial o la económica-, porque nos encontramos en la práctica con un sistema que pone en duda o que ignora el potencial de la ordenación territorial, incluso su naturaleza técnica.

Así, la estructura sectorial de la Administración regional, el poder de las Consejerías inversoras y su tendencia a la autonomía, por un lado, y la escasa comprensión del sentido de la ordenación del territorio, por otro, hacen que domine en la Región la perspectiva sectorial, que apenas haya esfuerzos de articulación, ya que no existe un poder interno que pretenda interrelacionar –al menos de manera visible- y la tendencia sea al desarrollo independiente de las áreas de actuación es dominante.

Los libros blancos o verdes, los planes directores, etc, siempre desarrollan una lectura inicial del territorio, pero eluden la interacción con otras realidades, a veces incluso con el PDR. Vemos que temas como suelo industrial, telecomunicaciones, comercio...son tratados por planes que no ofrecen una lectura coherente del territorio. Dos ejemplos:

- El *Libro Verde del Medio Ambiente en Castilla y León*, documento para el debate público de 1997, está sobre todo preocupado por la inserción del medio ambiente en las políticas sectoriales, pero la propia ordenación del territorio se confunde con el urbanismo y no parece participar en ese loable empeño. Hay que decir que se reconoce la importancia de las DOT regionales, sin embargo el texto –cap. 4- centra su interés en temas urbanísticos convencionales, concibiendo dicho instrumento casi más como una respuesta a la ineficacia municipal que como una herramienta destinada al ajuste del modelo territorial desde las interacciones que lo estructuran. Lo grave es que un documento posterior, la *Agenda 21, Estrategia de Desarrollo Sostenible para Castilla y León*, de 1999 e incorporada al PDR, elude el concepto de ordenación del territorio y privilegia el factor medioambiental como horizontal sin ser consciente que lo que plantea en su desarrollo no es sino su relación con cada sector y no una perspectiva integradora.
- El *Plan Forestal de Castilla y León*, publicado también para el debate en el 2000, habla de territorio, de desarrollo rural, de medio natural, pero incluso entre sus *principios inspiradores y objetivos* –desarrollo sostenible, equidad social, gestión integrada, vertebración... conceptos dominantes en el lenguaje oficial- se elude el concepto de ordenación del territorio. Nadie sin embargo duda de que la política forestal –dotada de un alto presupuesto- es una herramienta importante de ordenación del territorio en nuestra región.

De ello se destaca que no existe cultura de ordenación del territorio, algo se considera incluso un concepto arriesgado o se reduce a una ampliación de las lógicas del urbanismo sobre la región. Esta falta de cultura de ordenación territorial es el elemento más importante, aunque invisible, del modelo territorial vigente: su descomposición en perspectivas sectoriales.

#### 2.2.4. SINGULARIDAD DE UN ESFUERZO: EL PLAN DIRECTOR DE INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE EN CASTILLA Y LEÓN 2001-2013

De entre los documentos de planificación sectoriales recientes, el *Plan Director de Infraestructuras del Transporte en Castilla y León 2001-2013*, es quizás el más relevante. Nos encontramos ante el primer esfuerzo integrador de las infraestructuras de transporte. Sin embargo la titularidad estatal de la red de carreteras de *alta capacidad* y del sistema ferroviario hace que la posición del Ministerio sea

determinante para las infraestructuras de transporte en la Región, por lo que el denominado *Plan de Infraestructuras 2000-2007* del Ministerio de Fomento, a pesar de ser un simple esquema valorado que establece unos objetivos para las infraestructuras de transporte del Estado, es importantísimo.

Como todos los planes, el Plan Director de Infraestructuras regional destaca entre sus objetivos “favorecer el desarrollo económico regional, buscando el equilibrio territorial y potenciando el desarrollo de los pueblos y comarcas” y “mejorar la calidad de vida de los habitantes” siendo “respetuoso con el medio ambiente” con criterios de claridad, sencillez y realismo. En la interpretación del “marco territorial” domina la “visión oficial”: “la gran extensión de la Comunidad y su reducida densidad, exigen una amplia red de infraestructuras de transporte, sobre todo de carreteras...”. Es curioso que en la presentación del Consejero la estrategia de infraestructuras se centra como elemento clave de la ordenación del territorio regional, pero el plan se centra en el desarrollo sectorial y modal de las infraestructuras, su desarrollo cuantitativo sin orientarse de manera diferencial su relación con el desarrollo regional. Sin discutir su necesidad, es inquietante que la única interacción verificada por el Plan sea esquemática y por imperativo legal: su autoevaluación ambiental.

El Plan participa de la tendencia a proponer mejoras globales sin priorizar acciones. Una tendencia que esconde, sin pretenderlo, el modelo territorial real en función del ideal.

La “X” con centro en Tordesillas y formada por los grandes corredores actuales Francia-Portugal y Madrid- Noroeste Peninsular –los corredores Madrid-Zaragoza y Madrid-País Vasco son “tangenciales”-, se convertirá en una cuadrícula de vías de alta capacidad que conectan todas las ciudades de la región entre sí, complementadas por una *fantástica* red ferroviaria de Alta Velocidad. Pero, ¿con qué orden de prioridades? Miranda de Ebro, Astorga, La Bañeza, Medina del Campo, Bembibre y Ciudad Rodrigo son poblaciones demográficamente estancadas, además de otras muchas de menor entidad, todas ellas en la X actual. Por contra, Benavente, Ponferrada, Valladolid, Palencia y Burgos, además de otras localidades menores, crecen con claridad. Los beneficios de la intensidad de los flujos y de la conectividad son aprovechados en las encrucijadas, sin embargo la simple localización no es un factor suficiente, sino una oportunidad. Sin embargo el modelo de infraestructuras propuesto no se funda en la demanda, uno de los factores que suelen condicionar la planificación de infraestructuras y facilitan la selección de las inversiones: el plan opta por un modelo

isótopo, procurando generar una accesibilidad generalizada similar en la región. Por ello elude una programación de la inversión ligada a priorizar acciones, pues todas son relevantes y se peribe, en cambio, una imagen idílica del modelo territorial (“Viaria”) con todas las infraestructuras de transporte idealizadas en 2013.

Asimismo, las redes de transporte y los servicios logísticos vinculados convergen en beneficio de la actividad económica. Por ello, el plan regional tiende a distribuir *centros logísticos*, de uno u otro tipo, por el territorio, y elude decisiones difíciles: así aparece una plataforma logística ligada al *área metropolitana Valladolid-Palencia*: ¿qué significado tiene esto?.

Tengamos en cuenta que en el anterior *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007* del Estado encontramos una interpretación interesante de la relación entre el fomento de las infraestructuras y el desarrollo económico, en un marco de Ordenación del Territorio: se vincula la dotación de infraestructuras con el *potencial productivo*, no simplemente con el incremento de la competitividad económica sino con sus posibilidades, función de otros factores. Ello conduce a comprender que la necesaria inversión pública en infraestructuras, está limitada por la *capacidad de actuación* de la Administración –en un contexto de recursos escasos- y por el propio *potencial de desarrollo* de cada territorio. De lo que se deduce la necesidad de un estudio diferencial de espacios y de actuaciones, para administrar los recursos disponibles con eficacia.

#### 2.2.5. RELEVANCIA DE LA DIMENSIÓN PROVINCIAL Y TENDENCIA A LA INSULARIDAD MUNICIPAL.

Comprobamos que la política regional duda en establecer prioridades y estira los conceptos todo lo que puede para evitar herir sensibilidades locales. El localismo –a veces verdadero cantonalismo, capaz de poner en discusión la propia constitución de la Comunidad Autónoma, su capitalidad, etc. con tendencia a la reivindicación histórica permanente... es una dificultad para cualquier propuesta territorial. Sin negar la libertad de cualquier sentimiento, que un soriano se sienta ligado a Zaragoza y reniegue de Valladolid, que un leonés no se sienta castellano, son síntomas de un problema de identidad regional profundo, superado poco a poco por el esfuerzo de instituciones y de ciudadanos responsables, pero con adeptos que fomentan una reivindicación nada creativa.

Sabemos que el territorio se administra desde formas institucionales arraigadas culturalmente que son elementos principales del modelo territorial vigente. Sobre estas

realidades descansa la perspectiva oficial del territorio. De hecho, la forma de administrar el territorio se realiza desde la Provincia y muy apoyada en los municipios.

El Municipio, estructura básica de la administración local, en la región cuenta con la dificultad de la falta de tamaño demográfico de la mayoría, lo que acentúa las diferencias entre grandes y pequeños en su potencial de actuación.

La Provincia tiene tradición, está consolidada y sus límites espaciales apenas no son discutidos. La Junta estructura sus servicios por Provincias y fomenta unas Diputaciones Provinciales fuertes –más políticamente que administrativamente-. La Provincia ofrece una estructura al territorio mucho más fuerte que cualquier comarca definible.

Sin embargo, hay una reivindicación casi soberanista de los ayuntamientos de su autonomía municipal –fruto del estrabismo que domina la percepción del Estado y de la Administración pública en España-, que conduce a una potenciación de los factores y perspectivas locales, dificulta cualquier organización por encima del Municipio y por debajo de la Provincia –lo demuestra el caótico plano de Mancomunidades en la región- y dificulta la comprensión de la ordenación del territorio, siempre orientada por lo que en el territorio es estructurante y pertenece a intereses supralocales.

El municipalismo niega el desastre al que ha conducido gran parte de la planificación local, cuando interpreta el conjunto del término municipal exclusivamente desde lo urbano –proceso de urbanización-, cede la hegemonía a lo inmobiliario, confundiendo desarrollo urbano con desarrollo económico, e impide una ajustada visión del propio territorio municipal, al convertirse el urbanismo en una planificación sectorial más. La tendencia actual del modelo territorial es, de hecho, consolidar Provincia y Municipio.

Siempre ha habido voces en la región que hablan de la ineficacia administrativa de municipios sin apenas población, incluso las que reclaman unir municipios. Sin embargo en Segovia ha habido una partición reciente de un municipio –San Cristobal/Palazuelos- y la Comarca del Bierzo, única constituida como Ente Local, se mantiene en conflicto.

La tendencia de los municipios a insularizar sus problemas y sus oportunidades exige una actuación de la administración regional muy coherente, no siempre

alcanzable. En cualquier caso, Municipio y Provincia condicionan radicalmente el modelo territorial vigente.

#### 2.2.6. PROBLEMAS DE AJUSTE DE LOS “ÁMBITOS SUBREGIONALES DE REFERENCIA” EN LOS ESFUERZOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL REALIZADOS: DE LAS COMARCAS A LAS ÁREAS FUNCIONALES

El discutido sistema de áreas funcionales propuesto inicialmente por el Avance de las DOT regionales se apoyaba sin ninguna duda, aunque con ligeras correcciones, en la *comarcalización funcional de síntesis* propuesta en estudios anteriores: Eysler, (1984-1985) y, sobre todo, Ramírez Reguera (1994). Es este un modelo que planteaba una mayor eficacia de la acción de la administración regional en el territorio y que pretendía fomentar la acción sobre unos centros con la convicción de que así se ganaba en eficacia inversora, evitando derrochar de una manera difusa, a la vez que se garantizaba un efecto de inducción de dicha inversión en el territorio “servido” desde estos centros.

La Junta de Castilla y León ha tendido a plantear así sus acciones en el territorio, aunque no haya existido un modelo oficial de centralización o comarcalización. La consolidación de las transferencias en educación y sanidad pueden facilitar una percepción más coherente y generalizable del territorio, hasta ahora inexistente. Que cada servicio regional tienda a elaborar su propia comarcalización –formulada y vigente por necesaria, como las áreas de salud, o no formulada como las que funcionan en Fomento para vivienda o en Industria, para su promoción de suelo- es una característica del modelo territorial vigente.

Aquí es útil recordar la estructura territorial visible en el Avance de DOT regionales. Por un lado, porque muestran la evidencia de los rasgos generales que estructuran el espacio regional, ligados a un diagnóstico pesimista. Por otro, porque participan de la propuesta de un modelo territorial apoyado en centros+comarcas+infraestructuras. Efectivamente, el Avance de Directrices plantea como grandes retos para la Ordenación del Territorio de Castilla y León, una serie de desafíos que se pueden resumir en tres *necesidades-objetivos* básicos, apoyados en el fomento de una reestructuración de la acción de la administración por áreas funcionales:

- el fomento de los centros urbanos estructurantes,
- el fomento de las infraestructuras de comunicación,
- el fomento de una utilización “más intensa” del amplio espacio disponible.

Pensemos que para esto es necesario consolidar un proceso de comarcalización o de definición de ámbitos subprovinciales de acción que, en absoluto, está consolidado. Hay muchos estudios pero la falta de discusión pública y la tendencia homogeneizadora de la mayoría impide un acercamiento preciso a un modelo territorial que sea útil.

Si pensamos en la escala subprovincial, la historia o el medio físico en la región no siempre permiten definir “comarcas perfectas”. Y desde el punto de vista funcional nos encontramos al menos con las siguientes situaciones de partida:

- Áreas estructuradas por un centro que define claras relaciones de dependencia. Son las aglomeraciones urbanas y las principales ciudades o incluso las villas “centrales”, como Arévalo, sin competencia territorial con otros centros. A estas áreas se les puede añadir El Bierzo, donde el carácter policéntrico se compensa por la clara delimitación del espacio comarcal.
- Áreas intermedias policéntricas, estructuradas por varios centros, en espacios donde las anteriores –las áreas centrales puras- son contiguas y mantienen cierta influencia. Podemos distinguir entre las áreas de montaña con centros de cierto rango y subcomarcas definibles, como en el caso de Aguilar-Guardo, y áreas de campiña, sin centros definidos, como Olmedo-Iscar-Pedrajas...
- Áreas periféricas, antifuncionales por su escaso peso demográfico y por su distanciamiento, excentricidad o aislamiento, en sus relaciones con otras áreas. Algunas de estas áreas, como el Aliste, se caracterizan por su atonía y otras, como La Cabrera Baja, por su aislamiento.
- Áreas externas, fuera de la cuenca del Duero o mejor comunicadas con otras regiones, como el Valle del Tiétar, Ágreda-Ólvega, las Merindades de Burgos...

Cualquier planteamiento de comarcalización debe considerar las diferencias y tener en cuenta que la acción sobre cada zona no puede ser la misma, planteando las relaciones de dependencia entre comarcas mediante un sistema de delimitación flexible.

Si consideramos eficiente y útil la Provincia, el complemento, antes que definir rígidamente espacios comarcales, lo encontramos en la perspectiva policéntrica del territorio: lo que se necesita es un verdadero análisis del sistema urbano –sistema de ciudades y villas- regional.

### 2.2.7. MODELO TERRITORIAL EN UNA “REGIÓN RURAL”.

No se puede finalizar sin insistir en la perspectiva que introduce en el modelo territorial vigente el predominio en Castilla y León de municipios poco poblados y con un marcado carácter rural: en 2001, 2.248 municipios, con 5.853 núcleos de población, que con una extensión de 94.224km<sup>2</sup> nos da una extensión media por municipio de 41,9 km<sup>2</sup> –con una densidad media de 26,31 hab/km<sup>2</sup>-. En los 14 municipios con más de 20.000 hab. vive el 49,17% de la población y que 21,25% vive en municipios de 2.000 a 20.000 hab., por lo que el 29,58% -726.488 personas- vive en municipios con menos de 2.000 habitantes.

Para muchos lo rural es el tema central de esta región, clave de su riqueza futura, aunque no digan cómo. El medio rural, la acción contra el despoblamiento –fijar población-, los conceptos ligados al desarrollo rural, son temas recurrentes en los documentos relacionados con el territorio.

Sin embargo, las condiciones del medio rural no son homogéneas, y en la región encontramos gran variedad de situaciones, incluso en su actitud ante el futuro, no exclusivamente negativas. El perfil económico de cada comarca, su relación con otros territorios y algunas coyunturas locales heredadas son claves en cada caso. Es verdad que aunque hay un amplio elenco de estudios locales o sectoriales, incluso provinciales, faltan estudios comprensivos del medio rural de la región.

Es el concepto mismo de “medio rural” lo que habría que poner en discusión, al menos en la forma demasiado habitual de enfrentarlo al de medio urbano. Medio rural y medio urbano se confunden si nos referimos al conjunto del sistema de núcleos de población. Ambos están profundamente imbricados ya que la población de los municipios rurales tiene una intensa relación con las ciudades y villas principales. No parece que sea tan evidente la dicotomía campo-ciudad, a veces demasiado orientada por perspectivas tecnocráticas alejadas de la realidad cotidiana.

Si hablamos de que es necesario aprender a *administrar la baja densidad* hablamos del territorio de la región en su conjunto, con sus particularismos y relaciones. Si pensamos en formas inteligentes de desarrollo económico, a partir de potenciales endógenos, de un territorio más moderno, más creativo, mejor servido, si pensamos en cómo aprovechar recursos culturales y naturales abundantes, comenzando por su conservación y enriquecimiento permanentes, si pensamos en el futuro y no sólo en el pasado, la interacción entre lo rural y lo urbano será un tema central.

La Provincia recuperada como ámbito de referencia, la acción básica de la administración en las comarcas –educación, salud, etc- y el potencial asociativo de los municipios para prestar servicios –mancomunidades,...- o para fomentar el desarrollo –Proder, Leader....- son las realidades desde las que planificar la acción y gobernar el territorio, el “ campo ” elemental sobre el que la ordenación del territorio ha de trabajar sus objetivos específicos.



## 2.3

### Ámbitos de intervención y ordenación territorial

Una lectura de Castilla y León orientada hacia la corrección de sus problemas territoriales –en el doble sentido de espacio físico y humano- ha de enmarcarse en el contexto europeo e ibérico como primeras referencias. Desde la primera dimensión, la europea, Castilla y León viene considerándose como región de Objetivo 1, es decir, con un producto interior bruto (PIB) inferior al 75% de la media comunitaria, y por lo tanto acreedora de ayudas extraordinarias para “promover su desarrollo armonioso” y reducir las diferencias respecto a las regiones más favorecidas. Tales circunstancias han supuesto la canalización hacia la región, particularmente desde la primera reforma de los Fondos Estructurales de 1988, de ayudas significativas y rentas complementarias encaminadas a la mejora de los recursos humanos y de las estructuras territoriales.

La región se ha beneficiado en conjunto de estos ingresos, bien observable, sobre todo, si contemplamos la dotación de infraestructuras de base, aunque la precariedad de las mismas se mantiene en buena parte del territorio. Al final del periodo de programación anterior (1994-1999) se movilizaron 900.000 millones de pesetas (3,5% del PIB de la Región) vinculados a políticas de cohesión económica y social del Objetivo 1, con un apoyo financiero de la Unión Europea próximo al 65% de los recursos. No obstante, su verdadera incidencia a escala territorial no es demasiado elocuente, porque los desequilibrios internos y los procesos de polarización no se han corregido.

En vísperas de la aprobación de la nueva etapa de distribución de los Fondos Estructurales y de Cohesión (2000-2006), Castilla y León rozaba con el 74,65% ese umbral estadístico que diferencia las regiones más desfavorecidas de las que mantienen

dificultades de desarrollo (en la inversión, en el empleo, en los servicios y en la red de infraestructuras). No deja de ser paradójico que este aumento del PIB regional y del PIB/hab. –casi cinco puntos desde 1995- se apoye fundamentalmente en la pérdidas demográficas más que en los verdaderos cambios económicos, lo que supone de hecho una convergencia irreal con la Unión Europea.

El segundo informe sobre la cohesión (Enero de 2001) confirma la existencia de grandes disparidades regionales en la Unión Europea; y, en este marco, Castilla y León, nos muestra dos caras contrapuestas: a la vez que se acerca o supera estadísticamente el umbral de “subvencionalidad” mantiene déficit históricos y graves carencias (en infraestructuras, en recursos humanos y en el tejido productivo), difíciles de abordar sin los beneficios de una ayuda transitoria (“phasing-out”) a partir de 2007, que de existir, en ningún caso alcanzará las ventajosas condiciones actuales. La ampliación de la Unión Europa a países del centro y Este de Europa, afectará de lleno a las partidas que Castilla y León recibirá en el futuro inmediato, viéndose seriamente perjudicadas las correspondientes a la PAC y a sus acciones estructurales. Según los informes disponibles, en el contexto de las ampliaciones, sólo Andalucía y Extremadura, continuarán disponiendo de una renta inferior al 75% de la media europea y beneficiándose de los Fondos Estructurales. De ahí que el escenario de la ampliación y el de la reforma de la PAC –con una reducción de las ayudas directas y un aumento de las políticas de desarrollo rural- debe estar bien presente en las decisiones que diariamente se toman en la segunda región más extensa de la Unión Europea.

La perspectiva macroeconómica no debe enmascarar las condiciones estrictamente territoriales derivadas del contexto en el que se inscribe Castilla y León, que en los Informes de la Unión Europea es calificada de región interior, dentro de un marco más amplio denominado, con un sentido comparativo, Diagonal Europea, donde a las dificultades derivadas de las condiciones naturales se unen estrangulamientos más o menos graves en la articulación regional. Su incidencia a escala de Castilla y León es muy desigual, pero condiciona todas las relaciones internas y externas de la región. Al lado de estos rasgos relacionados estrechamente con la situación y localización de la Meseta y con la amplia franja de rebordes montañosos donde las dificultades de accesibilidad y de relación se acentúan, Castilla y León se percibe, e incluso se califica, como una región rural, aunque la agricultura apenas contribuye con el 11% del VAB regional. El envejecimiento y la ausencia de recursos humanos jóvenes y cualificados en el medio rural condicionan los procesos de adaptación a la PAC y a la Agenda 2000, sin

que las ayudas percibidas del FEOGA-garantía y FEOGA-orientación hallan dotado al medio rural castellano-leonés de una renovación endógena e innovación necesarias. Sin embargo, y a pesar del proceso de terciarización, la imagen de ruralidad sigue bien presente, en gran parte debido a esa dispersión del doblamiento y a esa polarización o concentración demográfica en muy pocos núcleos urbanos, que es una llamada de atención para la búsqueda de ámbitos coherentes de intervención y ordenación territorial.

### 2.3.1. UNA VALORACIÓN TARDÍA E INTERVENCIÓN INTERRUMPIDA: LAS POLÍTICAS SOBRE LAS ÁREAS DE MONTAÑA.

Parece oportuno recordar aquí el significado de las áreas de montaña de Castilla y León, precisamente en el Año Internacional de la Montaña 2002. Solamente con lograr una parte mínima de las directrices de la ONU (FAO) y de las esperanzas puestas en este año de celebración podríamos darnos por satisfechos, aunque las montañas y sierras de Castilla y León muestran tal variedad y gravedad de situaciones que difícilmente un año de reflexión y de mayor sensibilidad puede corregir los problemas relacionados con la protección de sus ecosistemas y enderezar las dificultades por las que atraviesan desde hace varias décadas sus poblaciones.

Las áreas de montaña mantienen un tratamiento singular desde 1975 en la Unión Europea, si bien se han levantado entre nosotros las voces de alarma sobre la conservación de sus riquezas y sobre su fragilidad ecológica y humana en los últimos años. La filosofía y las inquietudes de la asociación europea *Euromontana* deberían trasladarse a nuestros ámbitos montañosos, pues insiste en el difícil equilibrio entre el mantenimiento de sus recursos naturales y la actividad humana, máxime cuando el abandono y despoblación o la conquista agresiva comprometen su futuro y desarrollo.

El predominio de una política sectorial hasta finales de los años setenta relegó a un plano secundario, cuando no al olvido, a las áreas de montaña. Recordemos que es en 1978 cuando se intenta impulsar un tímido Programa de Áreas Deprimidas y Comarcas de Acción Especial, en su mayor parte montañosas, cuando la crisis de estas áreas alcanza su punto culminante, con una despoblación acusada y una degradación generalizada de los sistemas tradicionales del uso del territorio, cuyas consecuencias se acusan actualmente y de manera particular en el descontrol de los bienes públicos.

En los capítulos 1.1 y 1.2 del presente Informe se han descrito y analizado las singularidades de las montañas y las sierras, áreas que se sitúan entre el abandono y la

conquista o revalorización viniendo a ser por su extensión y presencia relativa en la región un amplio espacio a recuperar y potenciar.

La aplicación de la Ley de Agricultura de Montaña (1982) y su adaptación posterior a la Directiva Europea (75/268/CEE) sobre Agricultura de Montaña y ciertas Zonas Desfavorecidas convierten a Castilla y León en la región española con mayor superficie catalogada como desfavorecida y de agricultura de montaña: 39.167 km<sup>2</sup>, el 19% de la superficie total española y más del 41% de la superficie regional. Si tenemos presente los criterios seguidos para incluir un municipio en este catálogo y en la política socio-estructural prevista: límite altitudinal, 1000; pendiente media 20%, son varias las comarcas agrarias en León, Palencia, Burgos, Soria, Segovia y Ávila, cuya superficie total es considerada área de montaña, con handicaps naturales y dificultades socioeconómicas graves. Sin embargo, las subvenciones previstas y los Programas de Ordenación y Promoción de Recursos Agrarios (PROPRON) apenas si tuvieron efectos y repercusión en las áreas de montaña de Castilla y León, a pesar de la rápida elaboración en 8 zonas de sus programas; las áreas elegidas fueron: La Sierra de Gredos en Ávila, Merindades en Burgos, Las Cuencas del Porma y del Curueño en León, La Montaña Palentina, Las Sierras de Béjar-Francia-Gata en Salamanca, Nordeste-Navafria en Segovia, Pinares en Soria y Sanabria en Zamora; más tarde (1987) se estudian las comarcas de los Valles del Alberche, Tiétar y Sierra de Ávila, Sierra de la Demanda en Burgos, Riaño en León, Arribes en Salamanca y Sepúlveda en Segovia.

Aunque los objetivos expresados en la Ley para las Zonas de Agricultura de Montaña (ZAM) –mantenimiento de la población y de las actividades agropecuarias, salvaguarda del patrimonio natural y cultural y mejora de las condiciones de vida y del bienestar- no se cumplieron, la movilización de recursos humanos en favor de políticas más activas e integradas en los problemas locales, favoreció la formación de asociaciones con capacidad para crear nuevas expectativas de vida para estas áreas. Serán las que protagonicen años después la gestión de la iniciativa LEADER y las que impulsen acciones de desarrollo rural, tomando como escala de actuación y de intervención la dimensión comarcal. Es precisamente la política socioestructural de la Unión Europea puesta en marcha en 1991 a través de la iniciativa LEADER la que viene a confirmar las virtualidades de la escala comarcal como marco adecuado para el desarrollo rural. De los siete programas concedidos para el periodo 1991-1994 en Castilla y León, seis se destinaron o se centraron en bordes o áreas serranas: Comarca de Pinares en Burgos y Soria y Valle de Soria, Ancares-Fornela-Bumbia-Valcarcel en

León, Montaña Palentina, Valle Amblés y Alberche en Ávila, Merindades en Burgos y Sierras de Béjar-Francia en Salamanca. La iniciativa LEADER II (1994-2000) vendrá a consolidar las intervenciones en las áreas de montaña, sustituyendo de nuevo a las políticas y proyectos nunca realizados de la Ley de la Agricultura de Montaña.

En el marco de la política regional y de las estrategias a seguir las montañas y sierras se nos presentan bajo una nueva mirada, lejos ahora de la pobreza o miseria que envolvía antaño la vida de sus habitantes. Ahora se contemplan estas áreas desde la mirada de la *calidad* y de la *autenticidad* de sus paisajes, de su ambiente y de sus productos. Recomendamos en este contexto, profundizar en las medidas y acciones señaladas en las políticas para la Montaña por la Unión Europea (2000), enfrentándose en distinto grado a cuatro grandes retos que, en cualquier caso, deben marcar las políticas de intervención inmediatas: 1. la preservación del patrimonio natural y cultural, en la que los agricultores y ganaderos desempeñan un papel insustituible; 2. la integración equilibrada de las regiones de montaña en el conjunto regional, sin poner en peligro sus recursos, ecosistemas y paisajes culturales; 3. la paralización del éxodo y del abandono, garantizando la accesibilidad de sus habitantes a los servicios y equipamientos de los que goza la mayoría de la población; 4. la adaptación de sus economías agrícolas, ganaderas y forestales a las pautas de la diversificación y a la innovación, sin merma de la calidad y de la autenticidad.

### 2.3.2. LA FRANJA FRONTERIZA: UN ÁMBITO DE INTERVENCIÓN DIFÍCIL Y COMPLEJO.

La presencia secular en el borde occidental de la región de más de 300 kms. de línea fronteriza con Portugal constituye un dato relevante de primera magnitud, pues el espacio afectado directa o indirectamente por este hecho apenas era considerado como marco común de intervención hasta nuestro ingreso en la CE y, sobre todo, hasta la creación del Mercado Único. Salvo, claro está, si lo contemplamos desde la perspectiva estratégica y de soberanía, es decir, desde la dimensión de vigilancia y control, o también, desde la necesidad imperiosa de los aprovechamientos hidroeléctricos, que convierten asimismo a la franja fronteriza en un área bajo el dominio casi exclusivo de las grandes compañías productoras de electricidad, a su vez bajo el amparo político y financiero del Estado.

Tanto la propia dinámica del mercado ibérico y transfronterizo como la necesidad de un buen uso de los recursos naturales en esta franja de más de 8.000 km<sup>2</sup> obligan a Castilla y León a fijar su mirada en este territorio marginal y olvidado. Asimismo, la

necesidad de ahondar en unas nuevas relaciones culturales, capaces de superar la herencia omnipresente hasta ayer de la aduana, del paso fronterizo ocasional, de los límites impuestos a una lengua y a una forma cerrada de percibir el territorio próximo, provincial o regional, requiere de instrumentos de intervención no contemplados habitualmente. En efecto, la percepción de los problemas de la franja fronteriza ha estado cargada de reticencias y, con frecuencia, de eufemismos, para evitar la confirmación de hechos evidentes, difícilmente aceptables por quienes manejan los asuntos públicos: la pobreza, el subequipamiento, el subdesarrollo, el control político y social, la incomunicación fronteriza y el desconocimiento y aceptación, en definitiva, del otro.

Toda frontera o todo límite es un factor de identificación y también de identidad, que en el caso de la frontera hispano-lusa se convierte en el elemento clave de diferenciación y de construcción del espacio nacional, portugués y español; también, de manera casi permanente, de límite y separación de lo portugués y lo castellano. Muchos de los obstáculos materiales e inmateriales y de los problemas estructurales existentes en esta amplia franja regional nacen precisamente en torno a estas circunstancias de *límite* y de *separación* de lo propio frente a lo extraño y extranjero, reforzándose durante largo tiempo y en las altas instancias las visiones negativas. Sin embargo, la frontera también muestra otra cara: es un símbolo de encuentro e interfaz de prácticas agrarias y ganaderas comunes, ajenas a la presencia de un marco, de un hito o de una muga; tales lugares se encuentran a menudo sacralizados por una ermita o un santuario de carácter protector para ambas partes. La dimensión cultural e inmaterial de estas herencias exige lógicamente unas formas de intervención y de relación que sobrepasan las políticas sectoriales al uso, pues requieren repensar el pasado y el futuro no sólo desde las relaciones económicas, sino sobre todo desde los meandros convergentes o divergentes de la integración sociocultural, lo que obliga a comprender y a reconocer las potencialidades y riquezas encerradas en este ámbito periférico, sumido desde hace décadas en la “fatalidad” y en el pesimismo del abandono. Rasgar en muchos puntos y lugares esta dinámica y percepción negativa que afecta de lleno y con gravedad alarmante a las estructuras económicas y demográficas –las tasas de dependencia lo expresan con realismo crudo- requiere de instrumentos de animación y encuentro permanentes y próximos al entorno fronterizo. La búsqueda de vínculos comunes de participación en el ámbito transfronterizo no implica, por otra parte, olvidar la riqueza

de las particularidades y de las diversidades ligadas a la existencia de la propia raya a lo largo de siete siglos.

Las dificultades de integración territorial del sector fronterizo se derivan, fundamentalmente de un largo proceso de “marginalización” que se manifiesta aún en un reducido nivel de relación entre los sistemas productivos y entre los mercados de trabajo de un lado y del otro de la frontera, y de manera particular para la zona castellano-leonesa, en la ausencia de verdaderos centros urbanos con capacidad para aglutinar y animar un territorio vacío. El área fronteriza de Salamanca y Zamora (“raya seca” o “raya húmeda”) está cargada de debilidades y de problemas estructurales, que se han intentado solucionar y corregir con especial interés a partir de la iniciativa comunitaria INTERREG. Aunque, sin duda, la iniciativa ha cumplido con una función de estímulo y de dinamización de las potencialidades y los recursos fronterizos, no ha logrado crear y consolidar verdaderas estrategias de desarrollo y articulación. El INTERREG III (2000-2006) mantiene como objetivo general –*que las fronteras nacionales no sean un obstáculo al desarrollo equilibrado y a la integración del territorio europeo*– e incorpora directrices más firmes para una verdadera actividad e integración transfronteriza.

En este contexto, y aprovechando las complementariedades, las identidades diferenciadas y los recursos patrimoniales de las Zonas Salmantinas y Zamoranas, deben plantearse las políticas territoriales de la Junta de Castilla y León. En ellas, se han de superar la propia iniciativa europea con esfuerzos propios y se han de mantener criterios de referencia comarcales. En principio, deberán girar en torno a tres grandes ejes de intervención: 1. La articulación territorial y comarcal, sin la cual difícilmente puede alcanzarse la cohesión económica y social, y en la que ha de recuperarse el principio de la intermodalidad en el tejido de las comunicaciones. 2. La gestión compartida y aprovechamiento de los recursos básicos como el agua y de las áreas naturales protegidas, en cuyos valores pueden encontrarse alternativas favorables para un desarrollo sostenible. 3. La cooperación e impulso en las actividades culturales y de carácter inmaterial, reforzándose de este modo vínculos de relación, de formación y de promoción, cuya incidencia en una mejora de la calidad de vida y de las actividades turísticas parece evidente.

### 2.3.3. LA COMARCALIZACIÓN COMO ALTERNATIVA: UNA INCERTIDUMBRE Y UN RETO PARA EL DESARROLLO ENDÓGENO

Desde hace veinte años se viene debatiendo entre nosotros acerca de las ventajas o desventajas de una gestión territorial que deposite su confianza y ponga el acento en los entes intermedios, es decir, en ámbitos geográficos que se sitúan entre el municipio y la provincia. En Castilla y León, dada la atomización municipal y la polarización urbana, agravadas en las últimas décadas por los procesos de abandono del medio rural y concentración demográfica y económica en las capitales de provincia, el problema se muestra con especial gravedad e incertidumbre al no adoptarse decisiones políticas y administrativas bien definidas para la vertebración de una región con múltiples desequilibrios internos y con extensos bordes de difícil conexión.

Con distintas perspectivas metodológicas (funcional, urbana, administrativa, geográfica...) se han abordado alternativas y propuestas de *escala comarcal* que puedan desempeñar un nuevo papel en la ordenación y reequilibrio del territorio regional. Sin embargo, han sido ensayos sin verdadera apuesta política y hasta el momento se han impuesto las dudas y las indecisiones frente a las certidumbres y la necesidad de reformas. La delimitación y creación de la Comarca de El Bierzo en 1991 no deja de ser, a estas alturas, una concesión a reivindicaciones sustentadas en una fuerte identidad y en el peso significativo de los poderes locales, más que en la lógica y coherencia de resolver a escala regional los problemas de desarticulación con un buen gobierno y reequilibrio basado en entes intermedios. De hecho, tras diez años de experiencia frustrante para los gestores de la comarca berciana, no hemos avanzado en la configuración de una trama intermedia que aborde el futuro con mayor eficacia y entusiasmo cívico.

El *modelo comarcal*, como espacio geográfico de actuación económica y de intervención administrativa, se contempla tímidamente en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (Art. 19.3). Las posibilidades abiertas en nuestro Estatuto para el diseño de una *comarcalización* de Castilla y León, con *una finalidad esencialmente funcional*, han entrado en colisión y conflicto con divisiones territoriales existentes y de gran arraigo, sin que el marco comarcal se abra paso con el fin de superar los desequilibrios internos y al mismo tiempo facilitar la utilización de los servicios y las relaciones económicas entre el escalón local y provincial. La *Propuesta de Comarcalización* de Castilla y León por iniciativa de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial (1985), se apoyaba, como su memoria señala, en la necesidad de

instrumentar una unidad territorial idónea para la estructuración y organización territorial, con el fin de racionalizar las inversiones de las administraciones públicas y garantizar la prestación de los servicios mínimos a los ciudadanos. En este sentido, se establecían unas estructuras territoriales que aseguraban la máxima utilidad de tales espacios en cuanto unidades de actuación, respetando para ello, si era posible, las “realidades comarcales” preexistentes en el territorio de Castilla y León. Como resultado de ello y tomando como metodología básica las divisiones o comarcalizaciones existentes, la estructura y la jerarquía del sistema de asentamientos, y una encuesta realizada a los Ayuntamientos, se identificaron *57 espacios comarcales de actuación*, con sus respectivos núcleos de *atracción y equipamientos* y con una selección de *núcleos de atracción y servicios*.

Posteriormente, diferentes Estudios e Informes encargados por la Junta de Castilla y León, en su mayor parte inéditos, culminan en 1996 con unas *Directrices de Ordenación Territorial. Hipótesis de modelo territorial*, inclinándose por la definición y nominación de “Áreas Funcionales” como unidades de base para la vertebración del territorio regional. Recientemente, tras una discusión y debate interno, se han publicado *Las DOT (2000)*, en las que se proponen unas Directrices Esenciales con unos objetivos de carácter regional encaminados a la vertebración y al buen uso de los recursos, y unas Directrices Complementarias en las que se diseñan y definen unos *ámbitos de escala intermedia* fundamentales para la ordenación del territorio y la prestación de servicios en las que una o varias *cabeceras comarcales* y algunos *núcleos de interés territorial* actúan con verdadera centralidad o manifiestan alguna capacidad de integración en las relaciones locales.

Es difícil, por no decir imposible, concebir una comarcalización funcional sin tener en cuenta la red de ciudades y a los núcleos principales, centros y nodos, que son los que organizan con mayor o menor fuerza el conjunto del territorio. Una comarcalización que se apoye en la necesidad de un manejo racional y próximo de los recursos naturales o en el mantenimiento de un tejido (mínimo) de nuestro poblamiento tendrá que apoyarse en otros criterios. De hecho, algunas políticas recientes relacionadas con el turismo cultural o con la protección de la naturaleza están creando lugares de encuentro y de servicios que implican nuevas centralidades y procesos de atracción, ajenos en parte a la red y al armazón urbano convencional. Somos conscientes, no obstante, de que la ciudad media o pequeña impregna con sus flujos y valores todo el ámbito geográfico.

Desde la doble perspectiva de la comarcalización y la de la base económica de las cabeceras y de los núcleos de interés territorial, conviene señalar algunos problemas de naturaleza funcional.

- La escasa diversificación de la base económica urbana de muchos de los núcleos de carácter central, excesivamente dependientes de un solo sector de actividad (industria textil, minería, energía...) se traduce en una gran fragilidad, de manera que se observan bruscos cambios en su dinámica y en su capacidad de articulación territorial. La crisis de la industria textil queda bien reflejada en la evolución y pérdida de competencia territorial de la histórica ciudad de Béjar, por ejemplo. Asimismo, en la mayoría de los núcleos de base económica minera observamos una tendencia negativa que se remonta a unos veinticinco años atrás, descolgándose del sistema urbano algunos de estos centros.
- La débil especialización y ausencia de actividades económicas modernas en sectores competitivos ha llevado a un gran número de núcleos semiurbanos a una situación de estancamiento o de claro retroceso. Tras la fuerte emigración, su base económica y demográfica no ha resistido el retroceso de la demanda en productos de primera necesidad correspondiente a sus áreas de influencia tradicional, entrando en una atonía y decadencia acelerada. De estas circunstancias son buen ejemplo Puebla de Sanabria, Lerma, Roa o Riaza.
- En el proceso de terciarización, las ofertas y funciones turístico-culturales como actividades complementarias o emergentes no parecen estar bien diseñadas e integradas en los pequeños valles o ciudades de los escalones intermedios o inferiores, lo que implica una vez más que sean las capitales de provincia quienes se beneficien más directamente de los recursos. Son pocas las cabeceras comarcales que, no siendo centros episcopales históricos, han sabido integrar con acciones innovadoras y de calidad las actividades mencionadas en su base económica y en su entorno comarcal. Quizás sea la Montaña Palentina y sus villas las que están combinando con mayor acierto la escala comarcal y las nuevas actividades, con acciones bien concebidas y convergentes de índole económica, patrimonial e inmaterial.
- Si tenemos presente que el transporte, una vez más se convierte en el eje central del nuevo sistema urbano, las cabeceras comarcales se encuentran sin verdadera capacidad de respuesta. Con la desaparición en muchos de ellos del ferrocarril,

sin modernización de otras alternativas, la crisis se agrava y la atonía o desesperanza se apodera de ellas y de su entorno. Sabemos que estas pequeñas ciudades y villas actúan como puntos de concentración y de intercambio entre diferentes ámbitos comarcales, regionales y extrarregionales. Esta relación sólo es posible en la medida en que exista un completo y eficaz sistema de comunicaciones que propicie el equilibrio y la complementariedad territorial.

- Los procesos de polarización en torno a las capitales de provincia han dejado sin funciones verdaderamente comarcales a núcleos de gran significado histórico y geográfico. Si contemplamos la posición y localización de las capitales de provincia, puede comprenderse que este proceso afecte de manera generalizada a las comarcas tradicionales de las llanuras. De ahí que en las *Directrices* se dibujen extensas áreas funcionales encabezadas por las capitales provinciales y en su amplia aureola aparezcan algunas “subáreas” –así las denominan en las *Directrices*- de carácter ambivalente, a caballo entre la modernización agraria y la influencia urbana, donde la identidad comarcal ha dejado de percibirse por buena parte de la población y donde las cabeceras de ayer atraviesan actualmente por una redefinición de sus funciones y de su papel territorial. Sirvan de ejemplo, Ledesma, Alba de Tormes, Villadiego, Santa María la Real de Nieva, entre otra.

En las *Directrices*, las Áreas Funcionales y las Cabeceras se muestran como “piezas claves” para una ordenación inaplazable, pero con un carácter más bien orientativo y flexible, y dejando el protagonismo a los responsables locales, tanto a escala intermedia como subregional.

Por tanto, aunque el documento de las *Directrices* y la sugerencia de *áreas funcionales* ha contribuido a un debate interno de tono más bien moderado y con una participación reducida de la sociedad, no parece destinado a convertirse en el armazón de una política activa capaz de superar las trabas de la atomización municipal y la ausencia de coordinación en las políticas provinciales. Lo que tiene de novedad y lo que sugiere debería ser, en cualquier caso, una oportunidad para la educación sobre el territorio y para el intercambio, asimismo, de experiencias positivas y apoyadas desde diferentes instituciones en la escala comarcal. Desde esta perspectiva, las políticas e inversiones previstas en el Plan Integral de Áreas Periféricas toman la delantera al proyecto de *Directrices* y vienen a confirmar la necesidad de situar los problemas y las escalas de intervención en ámbitos territoriales –grandes áreas interprovinciales y comarcales- bien reconocidos y con problemas análogos.

#### 2.3.4. UNA NUEVA PERSPECTIVA EN LA POLÍTICA TERRITORIAL: EL PLAN INTEGRAL DE ZONAS PERIFÉRICAS

El estudio abordado por la Junta de Castilla y León sobre las áreas periféricas enlaza plenamente con las políticas propuestas por la Unión Europea. Las universidades públicas de la región presentaron inicialmente en 1999 un detallado Informe de diagnóstico y propuestas de intervención sobre cada una de las 16 comarcas elegidas que posteriormente fue revisado por un equipo del Departamento de Geografía de la Universidad de Salamanca en 2001.

La caracterización de estas zonas constata que ninguna de las áreas periféricas analizadas ha experimentado en los últimos veinte años (1980-2000) un crecimiento positivo de su población; más bien las pérdidas se sitúan en torno al -15%, y solamente El Bierzo, gracias al peso demográfico de Ponferrada y la dinámica de su área urbana se aproxima al estancamiento (-1%). Por otra parte, muestran graves desequilibrios internos, pues con cerca del 40% de la superficie regional solamente cuentan con seis municipios que sobrepasen los 10.000 habitantes (Ponferrada, Miranda de Ebro, Béjar, Ciudad Rodrigo, Villablino y Bembibre) además de Soria, la mitad en la provincia de León; oasis de vida y animación territorial, pues en apenas el 3,4% de la superficie periférica concentran el 30% de la población. En el otro extremo, más de 16.000 km<sup>2</sup> apenas alcanzan los 5 hab/km<sup>2</sup>. Son datos elementales que se complican cuando penetramos en subcomarcas aisladas y municipios extensos de los bordes regionales y que requieren de políticas de choque e innovadoras si verdaderamente se desea corregir la dinámica actual.

En el Informe señalado se hizo un gran esfuerzo en el diseño de las propuestas de intervención, buscando en todo momento combinar la propia escala comarcal de referencia con la dimensión regional y transregional con la que más directamente se relaciona el área periférica. Por ello, es oportuno recordar aquí los ejes de intervención propuestos, pues mantienen plena actualidad y su componente transversal e inequívocamente territorial facilita la integración de políticas sectoriales: 1º, en materia de poblamiento fortalecimiento de los núcleos centrales en las áreas periféricas; 2º, la cohesión y revitalización de la sociedad rural y de su potencial demográfico; 3º, la renovación, diversificación y fortalecimiento de las bases económicas; 4º, la integración del medio ambiente y del patrimonio cultural; 5º, en relación a la ordenación territorial, accesibilidad y centros comarcales; 6º, la integración y cooperación transfronteriza; y 7º, las disfunciones de borde y los enclaves históricos.

Las propuestas del Informe Final han sido contrastadas con la política sectorial de las diferentes Consejerías de la Junta de Castilla y León, aprobando un *Plan* cuyo contenido trata de unificar criterios de inversión por parte de la Administración regional y aglutinar esfuerzos públicos y privados. Siguiendo alguna de las recomendaciones señaladas en el Informe Final sobre Zonas Periféricas, la Junta de Castilla y León amplió la superficie de actuación a toda la provincia de Soria, excepto a la capital, e integró las distintas comarcas estudiadas en un marco territorial más amplio donde los problemas muestran analogías y comportamientos socioeconómicos similares. Aunque las denominaciones geográficas podrían precisarse, no son desacertadas las divisiones contempladas en el Plan, pues algunas de ellas vienen a reforzar políticas de intervención que se practican con mayor o menor acierto desde hace al menos una década: la frontera y la correspondiente a las áreas de montaña. Las seis agrupaciones territoriales diseñadas corresponden a: Área del Bierzo, Montaña Cantábrica, Montañas de Burgos, Este y Periferia Soriana, Macizo Sur y Frontera (ver mapa).

La ampliación del Plan al conjunto soriano y la inclusión del borde oriental abulense y occidental segoviano en este ámbito periférico eleva a 905 los municipios y a unos 613.000 habitantes repartidos en la mitad de la superficie regional (47.140 km<sup>2</sup>). Según las previsiones de la Junta del 2002 al 2006, coincidiendo con el Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León está previsto invertir en estas zonas unos 1.200 millones de euros, si participa como se espera la iniciativa privada con el 15% y el 85% corresponden a los diferentes departamentos de la Junta de Castilla y León. La búsqueda de alternativas y la movilización de las potencialidades dormidas (patrimonio natural, patrimonio cultural, silvicultura, recursos hídricos, productos de calidad ...) exige una vez más la superación del aislamiento y la corrección de los déficits existentes en infraestructuras y equipamientos, así como el cambio radical en la dinámica demográfica y en su estructura envejecida y estrangulada, sin perspectivas de renovación y sustitución. Son problemas bien conocidos a los que se intenta poner remedio con inversiones más o menos localizadas en: infraestructuras agrarias y desarrollo rural, vivienda y patrimonio arquitectónico, infraestructuras viarias y transportes, mejora de las coberturas de las telecomunicaciones, abastecimientos y saneamientos, mejora del medio rural, infraestructuras y equipamientos sanitarios, infraestructuras y equipamientos sociales, equipamientos sanitarios educativos y

deportivos, patrimonio histórico cultural, creación de empresas y mejora de la productividad, mejora de la calidad y de la oferta turística.

Sin descender a un análisis detallado del Plan y a la valoración de las inversiones, al parecer garantizadas al menos para los próximos dos años, deben considerarse como hechos positivos tres consecuencias iniciales del mismo: la contemplación de los problemas desde una dimensión territorial, agrupándolos en torno a grandes conjuntos geográficos, es un avance conceptual y político respecto a la percepción cerrada de carácter administrativo habitual; el reconocimiento explícito de la gravedad de los desequilibrios de la región y de las difíciles condiciones endógenas, por parte de los gestores públicos, exige, por coherencia política y por equidad social, inversiones suplementarias y medidas anticipadoras a la salida de la región del *club Objetivo 1* y salir de la pasividad frente a los hechos; y en tercer lugar, coordinar las acciones e inversiones de las diferentes Consejerías hacia unos objetivos comunes es un paso imprescindible para dotar al Plan de una mínima eficacia y credibilidad. Son, por tanto, avances positivos que merecen una calificación ponderada, aunque calificarlos de integrales nos parece incorrecto y excesivo, pues tan sólo contemplan indirectamente como marco de intervención y de actuación los ejes señalados en el Informe sobre las Áreas Periféricas.

#### 2.3.5. LAS ÁREAS DE MODERNIZACIÓN RURAL.

Estas áreas se encuentran predominantemente en la meseta o en las llanuras, además de algunas otras márgenes que se deben considerar en este ámbito con total propiedad, como es el Bajo Bierzo, una zona caracterizada también por los procesos de modernización. En este sentido, lo son algunas de las comarcas rurales meseteñas de dominio del regadío (tradicional de riberas y vegas o nuevo de páramos y campiñas) o bien del dominio de secanos especializados desde tiempo más o menos dilatado en cultivos cerealícolas o en viñedos y otros.

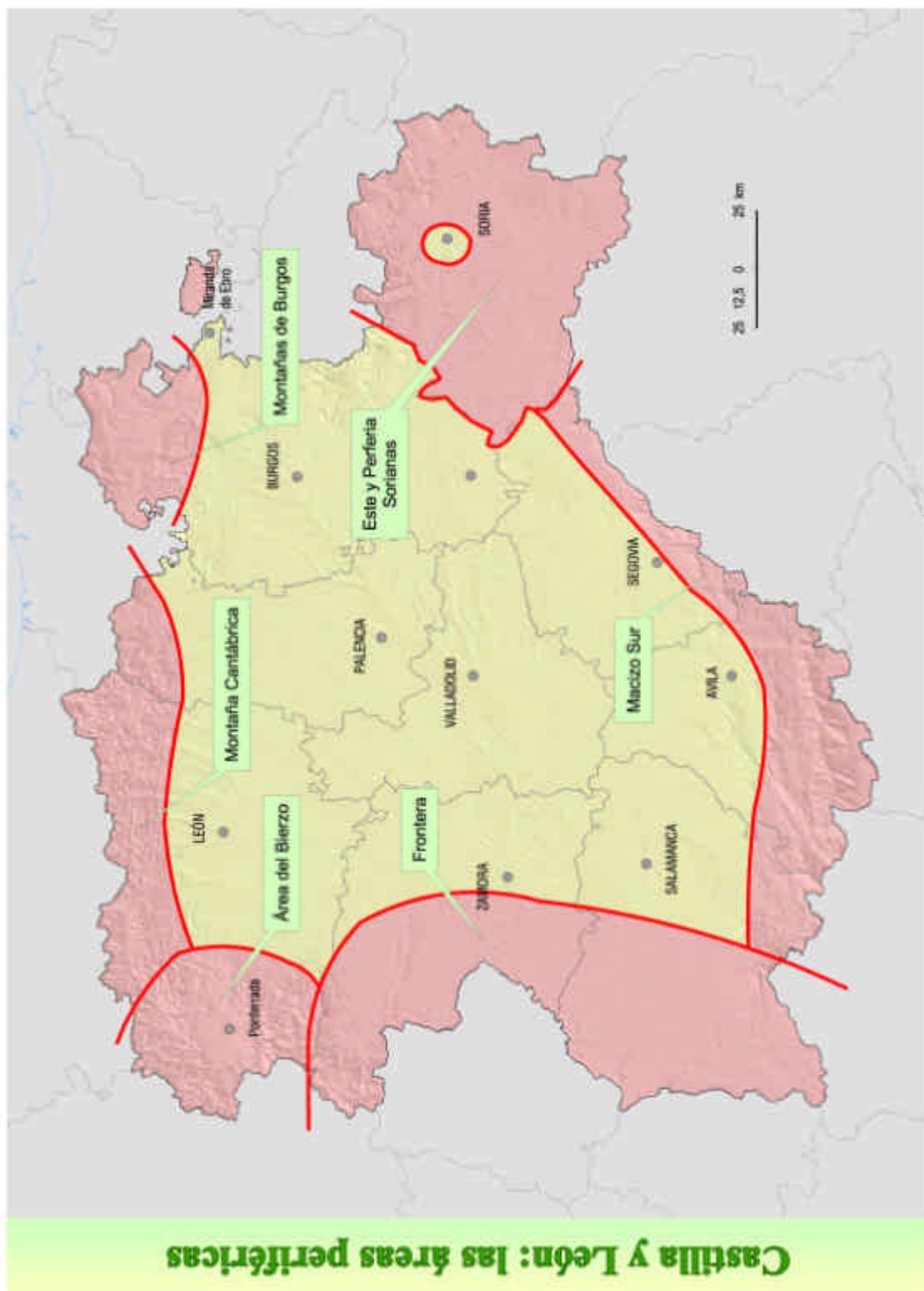
A falta de un Diagnóstico y Documento-Propuesta como el de las áreas periféricas, se pueden señalar unos ejes de intervención en cierta medida similares y otros de nuevo perfil. Así, la valorización de los recursos humanos y potenciación de los centros cabecera, la protección y valorización del patrimonio natural y cultural, la mejora de las accesibilidades y la modernización y diversificación de la base económica.

### 2.3.6. LAS LOCALIDADES Y ÁREAS ÚRBANAS DE PEQUEÑA Y MEDIANA DIMENSIÓN.

El conjunto de de ciudades medias y pequeñas de la región pasa por un momento de cambios importantes a la hora de ordenar el sistema territorial, rural y urbano, de Castilla y León. Así, por un lado, las pequeñas ciudades son en gran medida aún “piezas de urbanización singularizada en espacios rurales” o islotes de urbanidad, por otro, emergen “nuevos territorios urbanos” en el entorno de las ciudades medias, singularmente conocidos como núcleos periurbanos y urbanizaciones de la periferia, junto con el proceso de desparramamiento y urbanidad difusa en las ciudades de esta talla intermedia, produciéndose como resultado unas nuevas piezas que articulan las ciudades y sus entornos en forma de “áreas urbanas” y que en algunos casos apuntan ya a “corredores urbanos” en distintas morfologías y dimensiones y al “área metropolitana en ciernes” de Valladolid.

Los ejes de intervención en estos significados espacios urbanos han de conducirse en línea de mantener y potenciar el policentrismo y la sostenibilidad, de lo que se derivan múltiples actuaciones en materia de ordenación territorial y urbana, tal como pretenden las figuras de las Directrices Territoriales de Ámbito Subregional en cada caso.







## 2.4

### Conclusiones: alternativas de ordenación y gobierno del territorio castellano-leonés

Población y poblamiento, actividades económicas e infraestructuras de relación se hallan estrechamente vinculados en el territorio, como espacio-soporte en el que interactúan tales componentes sociales y económicos. Desde esta perspectiva no es extraña la visión de Castilla y León como “espacio despoblado y de dominio rural” o de “sistema urbano poco definido”, si se compara con los promedios de ocupación y urbanización del territorio de España (donde la región castellano-leonesa supone el 18,6 % de la superficie y sólo el 6 % de su población) y en especial con otras regiones vecinas de la Fachada Atlántica española o portuguesa. Sin embargo, al mismo tiempo, se observa una cierta concentración de la población y de la actividad económica industrial y terciaria en la veintena de ciudades y a lo largo de los principales ejes viarios.

En este contexto del análisis que llevamos a cabo sobre la ordenación del territorio en Castilla y León, se ha de partir en el presente de las siguientes *premisas*, a partir de las cuales cabe “repensar” el territorio castellano y leonés de cara a su ordenación:

- La existencia de un territorio extenso y poco denso en cuanto a ocupación por parte de actividades y del poblamiento, lo que plantea en principio la ausencia de grandes conflictos de presión sobre el territorio. El territorio de Castilla y León es visto, pues, como un recurso potencial excelente.
- La presencia de diferentes tipos de territorios que podemos clasificar según su nivel de urbanización como: 1) territorios rurales, diferenciando en ellos el rural

despoblado y en regresión, del rural estancado y en proceso de cambios, 2) territorios entre lo rural y lo urbano, ajustados a las cuencas mineras, los territorios en transición y pertenecientes a las aureolas externas de las ciudades medias, y las villas o núcleos semiurbanos, y 3) territorios urbanos, pertenecientes a las áreas centrales de las ciudades medias, los núcleos periurbanos de ellas dependientes, y las pequeñas ciudades.

- El avance de los procesos de urbanización en las áreas rurales, impulsado por formas de periurbanización del entorno de las ciudades medias, por el alargamiento de las cuencas de empleo debido al incremento de la movilidad y de las interdependencias territoriales, y por la creciente demanda de espacios para actividades de tiempo libre y turismo, que conduce a una ocupación estacional cada vez más creciente del medio rural y generadora de flujos económicos más que demográficos.
- El estancamiento, cuando no declive, casi generalizado de la población, moderado en ciertos núcleos urbanos y rurales por la llegada de inmigración extranjera. Se trata de un proceso despoblador que afecta recientemente a las áreas centrales de las ciudades medias, a parte de las pequeñas ciudades y villas, al conjunto de las poblaciones de las cuencas mineras y, como ha sucedido con anterioridad, a la mayor parte de los territorios rurales de la región.
- La problemática que encierra para la puesta a punto de la ordenación territorial, de un lado, la densidad y el número de asentamientos rurales y el tamaño de los mismos, y, de otro lado, la dimensión territorial y la ratio superficie / población de las entidades municipales, que supone desde hace tiempo una realidad demoespacial muy limitante, que se incrementa más si cabe con la presencia de “enclaves” administrativos, junto a dificultades orográficas y de accesibilidad.
- La cada vez más estrecha vinculación del territorio de referencia con los territorios de las regiones vecinas y de Portugal aún de la macrorregión del Suroeste de Europa, en particular con Madrid, sobre la que giran las regiones interiores españolas, entre ellas la de Castilla y León.
- Las sensibles mejoras en la red de infraestructuras de relación (de carretera, ferroviaria y aérea) ejecutadas en los últimos años o en proyecto a corto y medio plazo, que han venido a revisar el anterior modelo radial en cuanto al sistema de

carreteras y sobre todo reduce sensiblemente las distancias, favorecido en el interior de la región por la mínima sinuosidad de los itinerarios.

- El mantenimiento del proceso de terciarización de las actividades económicas y del empleo, habida cuenta, de una parte, de la reducción relativa de la actividad agraria e industrial, y de otra parte, de la creciente importancia de todo tipo de terciario de servicios públicos y privados, lo que conduce a una mayor participación de las ciudades como centros económicos y de funciones, en especial de las aglomeraciones de las ciudades medias y sus respectivas áreas urbanas.

La Administración Autónoma de Castilla y León se enfrenta en el presente, como otras Comunidades lo han hecho anteriormente, a una práctica de ordenación territorial tratando de avanzar en capacidad operativa, en concreción normativa y en la definición de un modelo de futuro para la región, que haga frente a la coordinación y orientación de los distintos planes sectoriales de influencia territorial, y de superar las dificultades para conseguir un territorio equilibrado y mejor articulado.

Diferentes estrategias y *alternativas* se presentan ante nosotros en este momento. A lo largo del Informe ya hemos adelantado y desgranado algunas de ellas en el campo de tratamiento de cada capítulo. A continuación, nos remitimo al gobierno del territorio.

La *situación de la planta municipal en Castilla y León* constituye un problema esencial y, desde luego, alarmante. Castilla y León, la región más extensa de todas cuantas integran la Europa comunitaria –por situarnos en un referente próximo–, cuenta con 2.248 municipios. Es decir, tenemos el 27,8 por 100 de todos los municipios españoles, con tan sólo un 6,5 por 100 de la población. La situación de la estructura municipal de Castilla y León se caracteriza por el gran número de municipios existentes, su dispersión geográfica y su escaso tamaño poblacional. A ello hay que añadir la tendencia, hoy consolidada, a aumentar progresivamente las funciones y servicios obligatorios que deben prestar los municipios.

En efecto, de los poco más de 8.000 municipios con que cuenta España, Castilla y León ocupa, en lo que a número de municipios se refiere, el primer puesto de todas las Comunidades Autónomas y, también, el de Europa, lo que ya de por sí es un dato muy significativo. Pero es que, además –y aquí está la verdadera dimensión del problema– el 86,1 por 100 de estos municipios tienen una población inferior a 1.000 habitantes, y hasta un 73.71 por 100 su población es menor de 500 habitantes. En cifras absolutas,

debemos señalar que 1.957 municipios tienen menos de 1.000 habitantes y, recuérdese que califica a los municipios de este tamaño poblacional de inframunicipios, y 1.657 tiene, aún, menos de 500 habitantes. Sólo 48 municipios tienen más de 5.000 habitantes, de los que 14 superan los 20.000 habitantes, debiendo tenerse presente que sólo estos 48 podrán ser sujetos receptores de competencias transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma, de conformidad con lo que dispone el último Título de la Ley de Régimen Local de Castilla y León (Ley 1/1998, de 4 de junio). Y, por último, pongamos de relieve que sólo son 4 los municipios castellanos y leoneses que superan los 100.000 habitantes. Castilla y León, podemos afirmar, está integrada de manera mayoritaria por inframunicipios, esto es, entes carentes de capacidad y sustantividad en los que los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financiera están bastante alejados de la realidad.

Ésta es una situación municipal, además, estabilizada, desde el punto de vista jurídico-administrativo, tras la reducción de municipios que tuvo lugar en los años 1960-1980.

En Castilla y León se encuentran en la actualidad dos tendencias: por un lado, la existencia de muchos municipios con escasa población, es decir, una fragmentación impresionante o, si se quiere, una atomización municipal sólo comparable, en Europa, a la de Francia; y, por otro, una fuerte concentración de la población en municipios mayores de 5.000 habitantes.

A los datos precedentes, debemos añadir que nuestra Comunidad Autónoma es, también, la que cuenta con mayor número de Entidades de ámbito inferior al municipio de toda España. De las 3.724 Entidades -censo de Entidades Locales de mayo de 1995-, 2.230 están ubicadas en Castilla y León, concentrándose la mayor parte de ellas (1.241) en la provincia de León.

El gran número de municipios existentes, su dispersión geográfica, su escasa población y su clara regresión económica, junto a la disminución y envejecimiento de la población, traen consigo que tales municipios no pueden, en la práctica, prestar y cumplir los servicios obligatorios que tienen encomendados, esto es, no pueden gobernar sus propios intereses, que es tanto como decir que carecen de la autonomía constitucionalmente proclamada y, en consecuencia, que muchos de los ciudadanos castellanos y leoneses no están recibiendo los servicios públicos a que tienen derecho.

Ante todo, es imprescindible *la superación del marco municipal* como ámbito de toma de decisiones. Los aproximadamente 2.200 municipios rurales de esta región, con su reducido tamaño, sus dificultades económicas, su inadaptación funcional y su incapacidad de gestión, no pueden continuar siendo el marco de referencia de la vida administrativa rural. Como de hecho está sucediendo para la recogida y tratamiento de residuos urbanos, las *mancomunidades de municipios* se revelan como una figura necesaria.

Ahora bien, si esas mancomunidades estuvieran definidas como tales, independientemente del servicio que prestan, se extenderían a otros muchos aspectos de la vida cotidiana, entre los que se deben destacar los medioambientales, como, por ejemplo, la limpieza de las depuradoras. Otro aspecto medioambiental clave sería el de control de los incendios, en el que una mancomunidad podría contar con medios técnicos y humanos para hacer frente al control de un incendio antes de su expansión incontrolable.

Esas mancomunidades deberían regir toda la gestión municipal, así como los ámbitos sanitario y educativo, además del de producción y comercialización de productos de la tierra con Denominación de Origen, Indicación Geográfica Protegida o Marcas de Calidad.

La formación de mancomunidades exige una *reestructuración del poblamiento rural*. Es evidente que los pueblos actuales no responden a las funciones y necesidades presentes, sino a las de un pasado agrario, completamente superado; el vaciamiento general y la falta de recuperación obligan a plantearse una reestructuración funcional del poblamiento para conseguir *una distribución jerarquizada de los servicios*. Distribución que debería ir acompañada de un plan de recuperación, reconstrucción o mantenimiento del patrimonio edificado. Es imprescindible que las normas subsidiarias de planeamiento fijen, por ejemplo, *los materiales y los colores* que se deben usar en cada elemento construido en cada comarca, de acuerdo con la tradición y la arquitectura popular.

No cabe duda que *las perspectivas y potencialidades* de una mancomunidad o de una comarca rural serían mucho más claras y fáciles que las que pueden surgir en ámbitos restringidos que no cuentan ni con población, ni con capital y a veces ni con ideas. En este contexto, la explotación del turismo rural, del paisaje y de la naturaleza, del patrimonio edificado puede ser mucho más fácil y económica en virtud de las

sinergias y de las economías de escala. En este sentido, quizás la línea más enriquecedora y viable estaría en la potenciación de los productos locales, como vienen insistiendo algunos gestores de programas LEADER.

La ordenación territorial en las áreas rurales puede en parte detener y hasta reconducir la dinámica regresiva general analizada, pero exige planteamientos nuevos, entre los que es imprescindible el salto a la mancomunidad.

La propuesta de *fomentar las figuras supramunicipales* consiste en desarrollar adecuadamente y en aplicar con acierto dos instrumentos previstos en la Ley de Régimen Local de Castilla y León. En concreto, nos referimos a las Mancomunidades de interés comunitario (artículo 32) y a los que podemos denominar “municipios cabeceras” (artículo 79). Ambos instrumentos, de otro lado, están, asimismo, previstos en las Directrices de Ordenación del Territorio con la denominación de “áreas funcionales de Castilla y León”, el primero, y “cabeceras de áreas funcionales de Castilla y León”, el segundo.

Las *mancomunidades* son asociaciones voluntarias de municipios, como de todos es sabido. Este carácter –su voluntariedad– parece decisivo, pues es la propia base poblacional, a través de sus órganos de gobierno y administración (los Ayuntamientos) los que deciden unirse para el cumplimiento de una serie de fines como son la prestación más eficiente y eficaz de determinados servicios públicos a los ciudadanos.

El artículo 32 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León dispone que “aquellas Mancomunidades cuyo ámbito territorial concuerde sustancialmente con espacios de ordenación territorial para la prestación de servicios estatales, autonómicos o provinciales, podrán ser declaradas de interés comunitario”. De este modo las Mancomunidades pueden servir como un ámbito territorial adecuado para la realización de obras y servicios por parte del resto de las Administraciones públicas, al tiempo que puede contribuir, mediante el ejercicio de la solidaridad y de la acción en común, a constituir ámbitos territoriales supramunicipales más adecuados para la gestión de competencias municipales y, que redunden, por tanto, en beneficio de los ciudadanos, al tiempo que pueden suponer la base para una alternativa futura a la actual organización territorial.

Parece ésta una fórmula imaginativa que debe ser explotada, que tiene la potencialidad suficiente para avanzar en la modificación de la estructura territorial de nuestra Comunidad Autónoma, lo que debe ser un objetivo político a conseguir.

Por su parte, bajo la rúbrica de “Regímenes Municipales Especiales” (Título VIII, artículos 72 a 80), la Ley de Régimen Local de Castilla y León contempla el de “ aquellos municipios que cuenten con servicios culturales, educativos, sanitarios, sociales, administrativos o de otra naturaleza mediante los actuales se satisfaga la demanda de los residentes en otros municipios limítrofes” (artículo 79). Pues bien, estos municipios, que denominamos “municipios cabecera”, pueden incidir de modo determinante en la conformación de la nueva ordenación territorial que se precisa.

Respecto de estos municipios, la Ley posibilita que puedan ser receptores de competencias transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma, con independencia del número de habitantes de que disponga, según preceptúa el artículo 84.1.c) de la Ley, y, además, que puedan ser objeto de un tratamiento preferencial por parte de la Junta de Castilla y León. En suma, se posibilita el reforzamiento de este tipo de municipios con la importancia que puede tener desde un enfoque de organización territorial. Hay que hacer notar que la política de fomento de mancomunidades municipales que viene desarrollando la Junta de Castilla y León a iniciativa de los propios Ayuntamientos -y que en la actualidad supera ampliamente el centenar de agrupaciones con fines diversos- presenta a veces solapamientos de ámbitos territoriales. Al respecto, se debe a corto plazo hacer una revisión de este proceso de “mancomunación” a efectos de evitar situaciones como la presentada entre los municipios del Área Urbana de León, donde cada servicio tiene una Mancomunidad con diferentes municipios en cada caso.

Las figuras o instrumentos a que acabamos de aludir, previstos en la Ley de Régimen Local de Castilla y León, se contemplan también, como hemos señalado con anterioridad, en las *Directrices de Ordenación del Territorio*. En efecto, en el capítulo que versa sobre las “Directrices Esenciales” dedican un interesante apartado a las “nuevas estrategias territoriales para los espacios rurales”, pronunciándose a favor de lo que denomina “cabeceras de las áreas funcionales de Castilla y León”, que concibe como “una red de núcleos con influencia supramunicipal que actúan como centros de prestación de servicios y de dinamización de los espacios rurales”.

Desde luego, esta figura tiene mucho que ver –al menos, así lo parece- con los municipios de régimen especial que contempla el artículo 79 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, los llamados municipios cabecera y que consideramos como una fórmula imaginativa del legislador que debe ser explotada en el intento de cambiar, de manera ciertamente radical, la planta municipal de esta Comunidad Autónoma.

En la actualidad la Junta de Castilla y León se encamina a la realización de “Directrices Territoriales”, tal como ya se han puesto en marcha en otras Comunidades Autónomas, lo que viene a suponer de hecho la elaboración de unos criterios técnico-políticos de ordenación territorial. En cualquier caso, no se debería desaprovechar la ocasión para poner a punto el marco territorial en el que ha de desenvolverse la política descentralizadora necesaria, traducida en el primer Documento de estas Directrices (1996) en una propuesta de 47 “áreas funcionales del territorio”, que constituyen ámbitos para la ordenación territorial de escala intermedia entre el nivel regional y el municipal y que deben asumir un gran protagonismo en la estructura espacial de la Comunidad. Su delimitación surge de las dinámicas territoriales definidas por la intensidad de las relaciones, la funcionalidad de cabeceras que actúan como áreas de centralidad en relación con su ámbito territorial y de la existencia de un cierto grado de homogeneidad interna.

En fin, estas Áreas funcionales nos recuerdan, también mucho, a otra figura prevista en la Ley de Régimen Local de Castilla y León y que, asimismo, hemos considerado de extraordinaria potencialidad para ofrecer solución a la depauperada situación de nuestra Comunidad Autónoma: son las llamadas Mancomunidades de interés comunitario.

Cabeceras (municipios cabeceras) y Áreas funcionales (mancomunidades de interés comunitario) definen ámbitos integrados de ciudad y territorio desde los que diseñar y aplicar iniciativas de ordenación y desarrollo imprescindibles para el futuro de Castilla y León y, en particular, para los amplios espacios rurales de la Comunidad. Constituyen ámbitos de actuación idóneos para la aplicación de las iniciativas de cooperación entre lo urbano y lo rural y para la prestación de servicios a los ciudadanos castellanos y leoneses en condiciones de eficacia y eficiencia.

Por último, la figura comarcal, a pesar de su realidad geográfica, ha tenido problemas. El proceso de comarcalización se ha iniciado sin una previa Ley procedimental general, al ser creada, en 1991, por Ley de Cortes de Castilla y León, la comarca de El Bierzo, a iniciativa de la propia Comunidad, que ha investido sin suficientes competencias y financiación uno de los espacios comarcales de la región, convirtiéndola hasta ahora en una comarca sin par. Mientras no se haga realidad una Ley de Comarcalización, cabe profundizar en lo posible en la Ley de El Bierzo con la puesta a punto, tanto desde la Junta como desde la Diputación Provincial, de una mayor desconcentración de servicios y de descentralización administrativa, para lo cual

debe haber consenso entre todas las Instituciones, ya que es evidente que de la experiencia de El Bierzo dependerá el modelo comarcal de la región.

Desde una visión política territorial la actuación de descentralización administrativa pasa, en Castilla y León, además de por la vía de las mancomunidades, por la vía de la comarca, potenciando la ya existente de El Bierzo y continuando el proceso comarcalizador en la región con la creación de nuevas comarcas administrativas, siempre según las demandas de los municipios.

Mientras tanto, bien podría comenzarse un proceso efectivo de descentralización, por medio del afianzamiento y una mayor profundización de las mancomunidades existente, revisando su demarcación territorial y objetivos en ciertos casos, y, en segundo término, por la promoción de la figura de las Áreas Urbanas aplicada a las 12 primeras ciudades, y continuar más adelante con el resto de las comarcas con cabecera destacada en la medida de las demandas existentes, que seguramente no han de faltar a partir de la experiencia de las mancomunidades.

Cualquier diseño (mancomunidades potenciadas, áreas funcionales o comarcas) ganaría siempre en relación con la situación actual de desorientación de las competencias de las Diputaciones Provinciales, frente a la Comunidad Autónoma y frente a las reivindicaciones de municipios y mancomunidades municipales. El reto, en todo caso, estará en hacer frente a la coordinación entre los diversos entes administrativos y los mismos caracteres de la acción administrativa, a la que no pueden en ningún caso adaptarse idóneamente minúsculas entidades municipales. No debería asustar hacer frente a un nuevo ente territorial, el del área funcional y la comarca, si se sabe coordinar la actuación política y administrativa, pues con ello se gana en participación democrática, por un lado, y en gestión administrativa y del desarrollo local, por otro.

Sin embargo, surgen por doquier obstáculos por parte de las Diputaciones Provinciales como también desde el recelo municipal en muchos casos, además de posturas centralistas que existen en las distintas capitales provinciales. Por lo cual sólo con un gran voluntarismo democrático se puede conseguir lo que ya en la primera legislatura de la Comunidad Autónoma (años 1983-1987) se veía como necesario: hacer frente a una mayor articulación del amplio territorio regional a la vez que de cada uno de los territorios provinciales, gestionar los diferentes territorios desde la vía de la coordinación entre entidades locales y el impulso a una nueva figura administrativa

supramunicipal, única depositaria de una actuación descentralizadora eficaz en esta región.

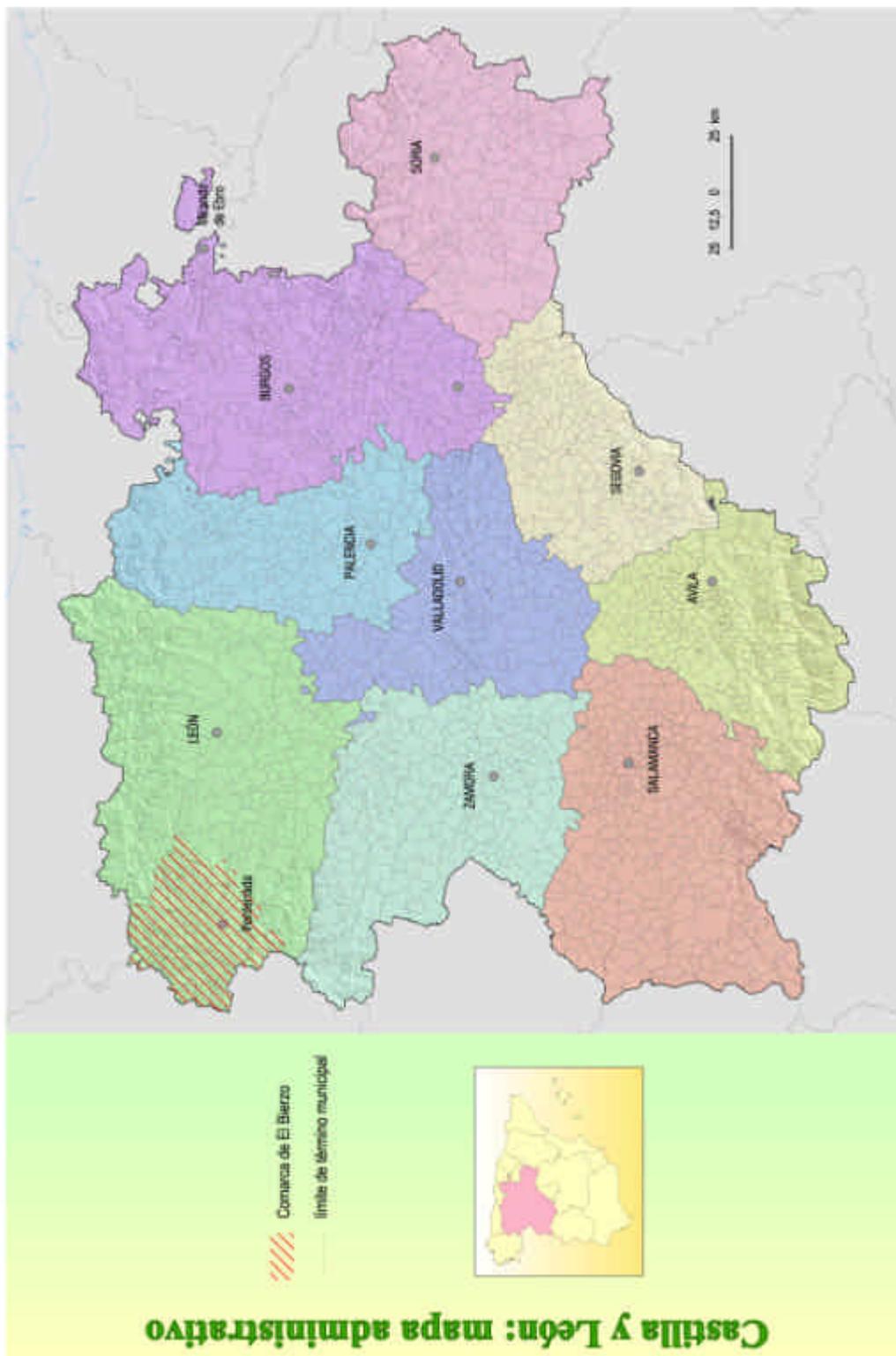
Debería asumirse, en definitiva, la *escala intermedia del territorio* como estrategia territorial en un proyecto político a largo plazo y continuado en el tiempo, desarrollado en forma de coordinación y descentralización para hacer frente al marco de referencia espacial y administrativo que tenemos delante: de un lado, subcomarcas y comarcas, áreas urbanas, subregiones y grandes áreas periféricas... como ámbitos geográficos sin demarcar (a excepción de El Bierzo) y, de otro lado, entidades locales menores, municipios, provincias y la región autonómica como ámbitos político-administrativos. El engarce de ambas partes o la conexión del territorio y la administración del mismo es pieza clave en la ordenación territorial, de tal manera que, de lograr dicho objetivo, se facilitaría notablemente la vertebración del sistema territorial y urbano.

No importa tanto el continente de la escala intermedia del territorio (en sus diferentes acepciones de mancomunidades, áreas funcionales, comarcas...) como el contenido y la elección de una vía acertada, gradual y flexible, tal como ya parece observarse en las dos Comunidades Autónomas bien diferenciadas de Galicia y Aragón, con sendos procesos abiertos recientemente.

A la vez, la ordenación territorial precisa también de emplear escalas intermedias entre la provincia y la región, de un orden superior y ámbito más extenso que las necesarias entre el municipio y la provincia y que incluso traspasan a ésta. Nos referimos a las “subregiones”, que se delimitan por la esfera de la influencia de las ciudades principales, a las “áreas periféricas” como la raya fronteriza o cualquiera de las áreas de montaña y en el futuro a las “redes de cooperación entre ciudades”.

En fin, se debe esperar una pronta puesta a punto del proyecto de Directrices de Ordenación Territorial de Castilla y León y sucesivos proyectos de Directrices de Ámbito Subregional que apunten y desarrollen las vías de gobierno y gestión previstas en la normativa, para que sea posible una dirección de políticas de ordenación territoriales ajustadas a las necesidades de la Comunidad Autónoma y nada mejor que acompañar ese proceso dando paso a la entrada de escalas intermedias en la ordenación territorial.





## Bibliografía

- BURGUEÑO RIVERO, J. (2001): "Geografía y Administración. Proyectar territorios en el siglo XXI" , *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 32, pp. 191-207.
- CABALLERO FERNÁNDEZ-RUFETE, P. (2002): "Población rural y estructuras demográficas en Castilla y León" , en A. Blanco (ed.), *Castilla y León. Envejecimiento y mundo rural*, Madrid, Estudios Fundación Encuentro, pp. 63-109.
- CABERO DIÉGUEZ, V. (dir.) (1996): *El sistema de ciudades de Castilla y León*, Salamanca, Universidad de Salamanca, Departamento de Geografía, Documento inédito.
- CABO ALONSO, A., MANERO MIGUEL, F. (dirs.) (1987-1991): *Geografía de Castilla y León*, Valladolid, Ámbito, 10 volúmenes.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A. (2001): "La planta municipal y las entidades locales menores en Castilla y León" , *Revista de Estudios de Administración Local*, nº 285, PP. 135-176.
- CCRN (CEDRU-TIS) (1998): *Infraestructuras de transporte na Bacia do Douro*, Documento inédito.
- CES (L López Trigal, dir. Equipo Técnico Informe) (1998): *La población en el desarrollo de Castilla y León*. Valladolid, Consejo Económico y Social de Castilla y León.
- CES (J.L. de las Rivas Sanz, dir. Equipo Técnico Informe) (2002): *Desarrollo territorial e infraestructuras de transporte en Castilla y León*. Valladolid, Consejo Económico y Social de Castilla y León.

- CES (varios años): *Situación Económica y Social de Castilla y León*. Valladolid, Consejo Económico y Social de Castilla y León.
- CLEMENTE CUBILLAS, E. (2002): “Las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León. Lectura geográfica y comentario crítico”, en Varios Autores, *Homenaje a Manuel Ferrer Regales*, Pamplona, Eunsa, pp. 733-755.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (1999): “Los problemas de la estructura municipal de Castilla y León: instrumento y soluciones de la nueva Ley de Régimen Local”, *El Consultor*, nº 19, PP. 22.948-22.956.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1981): *Desarrollo y atonía en Castilla*. Barcelona, Ariel.
- GARCÍA SANZ, B. (2000): *La sociedad rural de Castilla y León en el siglo XXI*, Valladolid, Junta de Castilla y León, Consejería de Agricultura y Ganadería.
- GARCÍA SIMÓN, A., ORTEGA VALCÁRCEL, J. (1996): *Historia de una cultura. Castilla y León –Informe*, Valladolid, Junta de Castilla y León, Consejería de Educación y Cultura, tomo IV.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (EYSER) (1985): *Estudio de reconocimiento territorial de Castilla y León*, Documento inédito.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (EYSER) (1984, 1985): *Estudio y propuesta de comarcalización de Castilla y León*, Consejería de Presidencia y Administración Territorial, Documentos inéditos.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (BESEL) (1993): *Factores locacionales y directrices de ordenación del territorio para la planificación del suelo industrial*, Valladolid.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (TAU, Planificación Territorial) (1993): *El sistema de ciudades en Castilla y León*, Valladolid, Consejería de Economía y Hacienda.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (A. Vegara, dir.) (1996): *Directrices de Ordenación Territorial de Castilla y León. Hipótesis de Modelo Territorial*. Madrid, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (1997): *Libro verde del Medio Ambiente en Castilla y León*, Salamanca, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (J. L. De las Rivas Sanz, dir.) (1998): *Avance de Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y entorno*. Valladolid, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (A. Vegara, dir.) (1998): *Directrices de Ordenación Territorial de Castilla y León. Avance. Documento de Síntesis. Diagnóstico Global*. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Documento inédito.

- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2000): *Plan Forestal de Castilla y León*, Valladolid, Consejería de Medio Ambiente.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (A. Vegara, dir.) (2000): *Directrices de Ordenación del Territorio. Castilla y León*. Salamanca, Consejería de Fomento.
  - JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2001): *Plan Director de Infraestructuras del Transporte en Castilla y León, 2001-2013*, Valladolid, Consejería de Fomento.
  - JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (1999-2001), *Informes “Áreas Periféricas de Castilla y León. Diagnóstico y propuestas de intervención”*, Consejería de Economía y Hacienda, Documentos inéditos.
  - LÓPEZ TRIGAL, L. (1995): “El sistema urbano de Castilla y León en relación con la prospectiva de la Fachada Atlántica Ibérica”, *Medio Ambiente en Castilla y León*, nº 3, pp. 16-20.
  - LÓPEZ TRIGAL, L. (1998): “Áreas urbanas y ciudades medias de Castilla y León. Rasgos, problemas y políticas”, *Medio Ambiente de Castilla y León*, nº 9, pp. 44-49.
  - LÓPEZ TRIGAL, L. (2002): “Articulación territorial y cooperación transfronteriza de Castilla y León con Portugal”, en A. Herrero de la Fuente (ed.), *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, Madrid, Tecnos, pp. 57-65.
  - LÓPEZ TRIGAL, L., PRIETO SARRO, I. (1999): “Evolución demográfica reciente y ordenación del territorio en Castilla y León”, *Revista de Investigación Económica y Social de Castilla y León*, nº 1, pp. 87-101.
  - MANERO MIGUEL, F. (1991): “Los nuevos dinamismos regionales en el proceso de construcción europea”, en Varios Autores, *Construir Europa. Castilla y León*, Madrid, Fundación Encuentro, pp. 223-294.
  - MOLINERO HERNANDO, F. (1991): “Las transformaciones agrarias en las llanuras sedimentarias de Castilla y León”, en A., Gil Olcina y A. Morales (eds.), *Medio siglo de cambios agrarios en España*, Alicante, Instituto Cultural Juan Gil Albert.
  - ORTEGA VALCÁRCEL, J. (1994): “Territorio y desarrollo en Castilla y León”, *Papeles de Economía Española*, nº 14, pp. 555-560.
  - PLAZA GUTIÉRREZ, J.I. (1990): “El espacio geográfico de las zonas de montaña: variedad conceptual, variedad de situaciones y variado tratamiento. El ejemplo castellano-leonés”, en *XI Congreso Nacional de Geografía*, Madrid, Asociación de Geógrafos Españoles- Universidad Complutense de Madrid, pp. 218-227.
  - RAMÍREZ ESTÉVEZ, G., REGUERA DE CASTRO, J.M. (1994): *Modelo funcional de la territorialización de servicios en Castilla y León*, Valladolid, Junta de Castilla y León, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

- SÁNCHEZ BLANCO, A. (1979): “La comarca como factor de coherencia regional” , *Revista Estudios Vida Local*, nº 202, pp. 197-232.
- SANTOS Y GANGES, L., PEIRET CARRERA, A. (2001): “Articulación regional y comarcas en Castilla y León: las Directrices de Ordenación del Territorio” , *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 32, pp. 177-190.
- SANZ MORÁN, I., LÓPEZ PASTOR, A.T., BARRIO ALISTE, J.M. (coords.) (2000): *Desarrollo rural en Castilla y León*, Valladolid, Junta de Castilla y León, Consejería de Agricultura y Ganadería.
- VARIOS AUTORES (1998): *La economía de Castilla y León ante el siglo XXI*. Valladolid, Junta de Castilla y León, Estudios Económicos, 50.