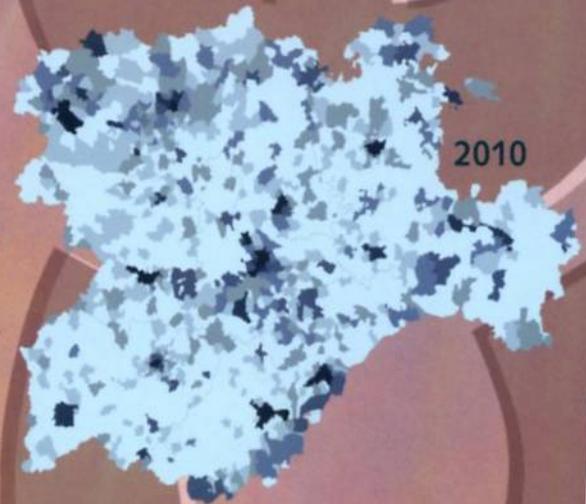
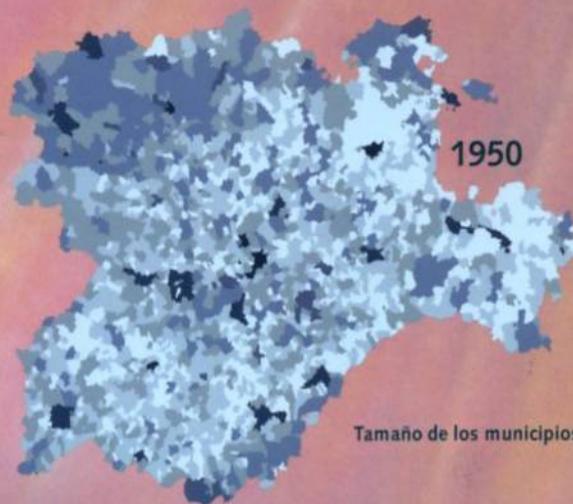


## Población y poblamiento en Castilla y León

Informe a Iniciativa Propia IIP 1/12



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL  
COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

# **LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN CASTILLA Y LEÓN: UN COMPLEJO DE DECISIONES SUJETAS A DESAFÍOS PERMANENTES**

**Fernando Manero Miguel**

## **1.1. INTRODUCCIÓN**

La cuestión de la Ordenación del Territorio ha sido uno de los temas que mayor interés y controversia ha suscitado en el debate político planteado en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Presente y reiterado en diferentes foros, que le han proporcionado notable resonancia mediática, puede decirse que, como concepto genérico, y más allá de sus particularidades interpretativas, se ha convertido en una de las principales piedras de toque de las ofertas políticas en liza. De ahí que, aunque es muy probable que su importancia y necesidad escapen a la valoración que la mayor parte de la sociedad tiene de los problemas regionales, y de sus alternativas de tratamiento desde la perspectiva de la acción territorial, las numerosas y reiteradas referencias extraídas del discurso público y de los planteamientos propugnados por los sectores más activos del tejido social evidencian que no se trata de un tema baladí y que las discrepancias que en torno a él se ciernen no son sino el reflejo de las numerosas incógnitas y de las insatisfacciones aún existentes sobre los avances logrados en este sentido.

La atención prestada en Castilla y León no difiere, en principio, de la que al propio tiempo se suscita al respecto en el conjunto de las Comunidades Autónomas españolas, todas ellas implicadas desde la década de los ochenta del siglo XX en la voluntad firme de incorporar los principios y los objetivos inherentes a la ordenación del territorio a las pautas normativas que han de canalizar las políticas sectoriales en el ámbito de las importantes atribuciones reconocidas a los gobiernos autónomos. Se trata con ello de asumir la responsabilidad asignada en el Art. 148 de la Constitución, que de forma expresa contempla la capacidad de los poderes regionales para acometer actuaciones de gran relevancia en la transformación de las estructuras territoriales respectivas en ese amplio campo de intervención en el que se engloban la “Ordenación del Territorio,

Urbanismo y Vivienda” (148.3) <sup>1</sup>, sin olvidar la referencia a las iniciativas desplegadas para la ejecución de Obras Públicas e Infraestructuras, la ordenación de los Recursos y Aprovechamientos Hidráulicos, la defensa y el aprovechamiento del Patrimonio en todas sus manifestaciones, la protección del Medio Ambiente<sup>2</sup>, y, en general, cuantos aspectos se relacionan con la intervención física “cuando sean de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio”.

La asignación de este amplio margen de responsabilidades en un campo tan sensible como es el de la ordenación del territorio – entendida como función pública “que organiza y define el uso del territorio de acuerdo con el interés general”<sup>3</sup> - , conlleva un elevado compromiso político, ya que no solo obliga a la introducción en el organigrama de gobierno de nuevos instrumentos aplicados a la gestión de los recursos sino que, más importante aún, hace emerger la necesidad de profundizar en el conocimiento de la realidad territorial, de los factores que la transforman, de los agentes responsables y causantes de las transformaciones y de las tendencias que orientan la evolución de los procesos de cambio en un entorno de interdependencias, de corresponsabilidades y de acuerdos de cooperación múltiples. El resultado se traduce en la configuración de un complejo entramado de directrices que inevitablemente conllevan – cuando se trata de favorecer procesos de decisión y gestión orientados a imprimir una visión sostenible de la acción pública (Fig. 1) - la adecuación de las líneas de acción política a las premisas y objetivos a que obliga una adecuada y efectiva ordenación del territorio, concepto suficientemente acreditado en los numerosos documentos, informes y recomendaciones emanados de los órganos responsables de la Unión Europea<sup>4</sup>.

De ahí que la puesta en marcha de una política activa en esta vertiente de la decisión pública siempre haya supuesto un importante salto cualitativo en el modo de entender las relaciones entre la economía, la sociedad y el territorio en función de las relaciones de

---

<sup>1</sup> Las transferencias en Urbanismo se llevarán a cabo durante la etapa preautonómica mediante Real Decreto 3412/1981, de 29 de diciembre, mientras las de Ordenación del Territorio lo serán, ya en vigor el Estatuto, por Real Decreto 2822/1983, de 5 de octubre.

<sup>2</sup> Estas dos últimas serán posteriormente desarrolladas al asumir las competencias en materia de desarrollo regional otorgadas a las Comunidades Autónomas del Art. 143 por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre. En el primer caso tendrá el reconocimiento de “competencias exclusivas” la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, “cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma”, mientras serán “de desarrollo legislativo y ejecución” las normas adicionales de protección del Medio Ambiente

<sup>3</sup> Según se establece en el Art. 3.1. del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

<sup>4</sup> Baste simplemente traer a colación, como soporte documental y de referencia básica, las ideas expuestas en la *Agenda Territorial Europea. Hacia una Europa más competitiva y sostenible en regiones diversas* (Leipzig, 2007) o el impresionante caudal de análisis y aportaciones desarrollados por la red articulada en torno a ESPON (*European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*). Vid. <http://www.espon.eu>

poder que en él se construyen de acuerdo con las modalidades de gestión contempladas en el texto constitucional y en las leyes reguladoras de las administraciones públicas en sus diferentes niveles de competencia. De este modo se convierte en una opción política primordial, en una práctica inherente a la buena gobernanza desempeñadas sobre la base de un plan de acción que cobra plasmación operativa en las directrices determinantes de la toma de decisiones que sólo pueden entenderse en función de la coherencia perseguida entre la correcta interpretación de los procesos que afectan al territorio, las medidas que los regulan y la calidad socio-espacial de sus impactos.

**Figura 1. La Ordenación del Territorio: un complejo de directrices integradas**



Manero (2010)

Sólo así cabría entender el reconocimiento de las posibilidades derivadas de una estrategia de carácter transversal cuyo despliegue aparece inevitablemente asociado al buen gobierno del territorio, cuando es capaz de vertebrar una compleja trama de intereses no siempre coincidentes con la intención de alcanzar resultados en los que confluyan la eficacia, la eficiencia y la equidad, susceptibles de alcanzar plasmación explícita en la escala regional, como ámbito de coherencia idóneo para la materialización de actuaciones proclives al equilibrio y la solidaridad. Objetivos todos ellos asociados a lo que cabría entender como un desarrollo territorial integrado en el que puedan alcanzarse perspectivas de compatibilidad entre la valorización de las áreas con potencialidades reconocidas y renta de situación acreditada y la preservación de aquellas con rasgos menos favorables, tratando de evitar, en cualquier caso, la aparición de situaciones de agravio y exclusión, que, de no ser debidamente corregidas, pudieran poner en tela de

juicio las capacidades y el margen de maniobra inherentes al reconocimiento de la competencia autonómica en la gestión de los recursos territoriales.

A la vista de la experiencia desplegada por la actividad de las Comunidades Autónomas puede decirse que se posee en España de suficientes elementos de juicio como para valorar en su justa dimensión, y con las ambivalencias propias en que incurre la acción pública, el alcance de las políticas territoriales impulsadas desde el modelo fuertemente descentralizado en el que se apoyan. En este contexto, cobra especial importancia el caso de la Comunidad de Castilla y León, por tres razones que, en mi opinión, concretan bien los desafíos a los que se enfrentan la ordenación del territorio en espacios regionales complejos, como sin duda es el que nos ocupa: de un lado, los asociados a la magnitud superficial del territorio, a la diversidad ecológica que le caracteriza y a la calidad de sus recursos patrimoniales; de otro, los que se corresponden con la dimensión y persistencia de importantes problemas estructurales, que, en esencia, son en buena medida atribuibles a las disfuncionalidades características su trama administrativa heredada y con las tendencias proclives a la génesis de contrastes socio-económicos que dificultan la vertebración en torno a proyectos de desarrollo estimulantes de la cohesión interna; y, por último, no cabe duda de la importancia de su situación crucial en la red de intercambios y movilidad entre las regiones del Norte y el Sur de España al tiempo que revalida su condición clave de espacio de tránsito, con clara proyección internacional atlántica, en el extremo suroccidental europeo, con todo lo que ello representa desde la perspectiva de la integración en Europa de los países ibéricos.

Sobre esta base conviene plantear un análisis interpretativo sobre los rasgos que han definido el desarrollo de la política de ordenación territorial aplicada en Castilla y León como fundamento para entender el significado de sus líneas de actuación fundamentales y las insuficiencias y dilaciones de que ha adolecido para de ese modo culminar en un planteamiento susceptible de ser tenido en cuenta con visos de operatividad decisional.

## **1.2 - Los pilares de la Ordenación del Territorio en Castilla y León: la necesidad de responder a las transformaciones del espacio regional en función de las posibilidades permitidas por las competencias autonómicas**

Es preciso recurrir a estas consideraciones previas cuando se trata de analizar los fundamentos de la lógica que ha definido la reestructuración territorial de la Comunidad Autónoma y sus orientaciones dominantes. Para interpretarla en sus líneas básicas podría

decirse que es el resultado de las imbricaciones causales que desde la asunción de las competencias contempladas en el Estatuto de Autonomía se fraguan entre una serie de factores, exógenos en unos casos y endógenos en otros, que tienen que ver con los efectos inducidos por las tendencias demográficas, con las servidumbres que derivan de la red de asentamientos heredada y los intensos procesos de diferenciación operados dentro de ella, con la intensificación del crecimiento urbanizador, acompañado de la tendencia a la metropolización que le es inherente, y con el creciente dinamismo de la movilidad tanto en el interior de la región como en sus vínculos externos. En suma, se asiste a una dinámica de cambio y de reestructuración permanente que espacialmente se resuelve en dos direcciones sustanciales: por una parte, en la reorganización del poblamiento a través de un sistema de núcleos fuertemente jerarquizado al amparo de una modificación sustancial de las infraestructuras de comunicación, y, por otra, en la valorización de los recursos patrimoniales a medida que el mejor conocimiento de la riqueza existente amplía el margen de posibilidades susceptibles de ser asumidas explícitamente como estrategias de desarrollo a largo plazo.

Sobre la base de estas tendencias, que entroncan con los cambios ocurridos en el territorio español en los años ochenta y con las transferencias del poder territorial asociadas a la consolidación del Estado autonómico, emerge un nuevo enfoque de la ordenación del territorio que dista mucho de corresponderse con el modelo centralizado dominante con anterioridad a la transición democrática y que, en esencia, remite a las aportaciones que con voluntad ordenancista se plasman en una trayectoria que en el caso que nos ocupa aparece delimitado por la referencia cronológica y jurídica que introduce en 1998 la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio.

### ***1.2.1.- El inicial despliegue de un complejo regulador apoyado en la capacidad de iniciativa transferida y sensible a las necesidades del territorio***

Si “ordenar el territorio” equivale a la plasmación territorial del poder de decisión para el cumplimiento de unos objetivos encaminados a la mejora de la calidad y fortaleza del territorio, la interpretación de los efectos que provoca no es entendible al margen de los instrumentos reguladores que se suceden al compás de las exigencias planteadas por la propia lógica espacial de los procesos y de las estrategias encaminadas a afrontar los problemas existentes. De ahí que el interés del tema se acreciente al considerar la trayectoria seguida por la política territorial llevada a cabo en Castilla y León en consonancia con las modificaciones habidas en el contexto español e internacional a la

par que sintonizan con las preocupaciones suscitadas en función de las tendencias detectadas en la evolución social y económica del propio espacio regional.

La ejecución de las competencias reconocidas como exclusivas en materia de Ordenación del Territorio en el Art. 70.1.6º del Estatuto de Autonomía<sup>5</sup> se ha ido plasmando, con diferentes ritmos, orientaciones y resultados, en un complejo inventario de iniciativas, surgidas de los proyectos y objetivos que la capacidad de maniobra del poder autonómico ha considerado pertinente llevar a cabo en función de las necesidades de cada momento y de las circunstancias que aconsejaban en una u otra dirección. Así se justifica el alcance de las medidas que, a partir de los mecanismos de regulación que normativamente las desarrollan, han tratado de definir y modificar el sentido de las dinámicas espaciales, en coherencia con la defensa de unos objetivos que desde el principio han insistido en la voluntad de adaptar el marco regional a las necesidades de una sociedad y de una economía en transformación, inevitablemente acomodada a las exigencias que impone la voluntad de acreditarlo como un espacio de oportunidad.

Se trata de una tarea no siempre fácil ni de efectos positivos garantizados, en la medida en que sus manifestaciones no son ajenas al modo de utilización de los recursos, a las situaciones críticas de que adolecen determinados segmentos de las estructuras de producción y a los desequilibrios y disfunciones estructurales que condicionan la articulación del territorio. Son, en definitiva, los desafíos a que obliga la integración en la lógica de un contexto fuertemente competitivo, procurando al tiempo valorizar las posibilidades derivadas de las medidas de cohesión y solidaridad interterritorial impulsadas por la Unión Europea, y que han encontrado en Castilla y León un ámbito de aplicación preferente de los Fondos asociados a la política de convergencia regional desde la integración de España en el ámbito comunitario.

La trayectoria de las decisiones con incidencia territorial se ha traducido, como en el conjunto de las Comunidades Autónomas españolas, en una secuencia normativa que gradualmente, y sin apenas solución de continuidad, ha tratado de dar respuesta de manera sucesiva a las exigencias reguladoras planteadas por temas espacialmente sensibles y por la necesidad de intervenir en el territorio mediante actuaciones

---

<sup>5</sup> Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOCyL de 3 de diciembre de 2007). Coherentes con el significado de esta competencia, cabría tener en cuenta asimismo los compromisos estatutariamente asumidos en numerosas referencias del articulado, entre las que destacaría las que específicamente relacionan la dimensión integradora de la Ordenación del Territorio con los "Principios rectores de las políticas públicas", expresados en el Art. 16 del Estatuto. Mención especial merece en este sentido el punto 2, en el que se alude como objetivo primordial "el crecimiento económico sostenible, orientado a la cohesión social y territorial y a la potenciación y aprovechamiento pleno de los recursos de la Comunidad para mejorar la calidad de vida de los castellanos y leoneses".

directamente relacionadas con la administración de los recursos y las dotaciones bajo competencia autonómica. Desde 1986 – cuando se aprueba la Ley de creación de la reserva nacional de caza de las Lagunas de Villafáfila – hasta la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio, hito que marca la solución de continuidad obligada en este proceso, varias disposiciones claves verán la luz en una y otra perspectiva de la actuación pública. Si la sensibilidad medioambiental aparece explícitamente reflejada en la legislación sobre medidas de gestión ambiental y la relativa a la protección de áreas de singular relevancia ecológica<sup>6</sup>, no menor interés presentan las que conciernen a la ordenación del uso económico-urbanístico, administrativo y funcional del espacio<sup>7</sup>, así como a la salvaguarda jurídica de elementos culturales y patrimoniales de especial valor<sup>8</sup>. En suma, todas estas Leyes definen, con anterioridad a la Ley de 1998, los ejes primordiales sobre los que gravita la ordenación del territorio, las que permiten sentar los cimientos de las iniciativas posteriores y las que simbolizan el sesgo de las preocupaciones institucionales al respecto, motivadas generalmente por el sentido de la urgencia que se imprime al tratamiento de problemas dignos de ser atendidos prioritariamente.

Ahora bien, al tiempo que se desarrolla este complejo dispositivo regulador conviene centrar la atención en aquellas líneas de actuación normativa que resultan primordiales a la hora de entender el significado de los grandes temas que han galvanizado la atención de la política territorial acometida en la Comunidad Autónoma. Estas actuaciones remiten, por un lado, a las iniciativas interesadas en analizar, con voluntad correctora, los

---

<sup>6</sup> Decretos 90/1990 (Plan Director Regional de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos) y 209/1995 (Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental) y Ley 8/1991 (Espacios Naturales) y 6/1992 (Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca) y 4/1996 (de Caza). Conviene hacer constar que con anterioridad a la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales, poseían declaración de espacio protegido el Parque Natural del Lago de Sanabria y alrededores (Decreto 3061/1978), el Parque Natural del Cañón del Río Lobos (Decreto 115/1985), el Parque Natural de las Hoces del Río Duratón (Ley 5/1989) y a los Monumentos Naturales del Lago de la Baña y Lago de Truchillas (Decreto 192/1990). Tras la entrada en vigor de dicha Ley, y hasta la promulgación de la Ley 5/1998, de Ordenación del Territorio, las Declaraciones afectaron al Parque Regional de Picos de Europa (Ley 12/1994), al Parque Regional de la Sierra de Gredos (Ley 3/1996), a la Reserva Natural del Valle de Iruelas (Ley 7/1997) y a los Monumentos Naturales de Monte Santiago (Puerto de Orduña) (Decreto 59/1996) y Ojo Guareña (Decreto 61/1996). Recordemos que la declaración de Parque Regional de Picos de Europa por parte de la Junta de Castilla y León precedió en un año a la efectuada por el Gobierno del Estado como Parque Nacional mediante Ley 16/1995, de 30 de mayo. Tras varios años de negociaciones, se llevó a cabo la transferencia de la gestión del Ministerio de Medio Ambiente a las Comunidades (Asturias, Cantabria y Castilla y León) partícipes del territorio del Parque a partir del 1 de enero de 2011, hasta dejar de pertenecer a la Red de Parques Nacionales en septiembre del mismo año.

<sup>7</sup> Leyes 5/1987 (Creación de las Sociedades de Gestión Urbanística como empresas públicas), 13/1987 (Sede de las Instituciones de autogobierno), 3/1989 (Capitalidad de los Partidos Judiciales), 10/1990 (Empresa Pública “Parque Tecnológico de Boecillo”), 1/1991 (Comarca del Bierzo), 2/1991 (Empresa Pública Sociedad de Promoción del Turismo, SOTUR), 7/1991 (Fondo de Compensación Regional), 2/1990 (Ley de Carreteras), 1/1993 (Ordenación Territorial del Sistema de Salud), 4/1994 (Sociedad Gestión de Infraestructuras), 5/1996 (Absorción por Gesturcal de diversas sociedades de gestión urbanística), 10/1997 (Turismo) y 1/1998 (Régimen Local).

<sup>8</sup> Leyes 9/1989 (Bibliotecas), 6/1991 (Archivos y Patrimonio Documental) y 10/1994 (Museos).

problemas inherentes al desarrollo metropolitano, sobre la base de la experiencia crítica de Valladolid y su área de influencia, y, por otro, a las que centran su atención en los procesos que afectan al mundo rural, como corresponde lógicamente a una realidad fuertemente mediatizada por la atomización del poblamiento y las disfuncionalidades que aquejan a la mayor parte de los elementos integrantes de su estructura municipal.

### **1.2.2 - La importancia asignada a la ordenación funcional del territorio: el empeño por fortalecer las estructuras de cooperación supramunicipal**

Los impactos provocados por el crecimiento de Valladolid no podían dejar indiferentes a los órganos de responsabilidad regional. La dimensión de la ciudad, su centralidad progresiva, las nuevas y cada vez más complejas funciones desempeñadas y los intensos procesos de cambio a que se ve sometida durante la década de los ochenta justifican el empeño por tratar de ejemplificar en ella el alcance de los factores que provocan la remodelación funcional y las nuevas lógicas en las que se fundamenta, o pudiera fundamentarse, las relaciones entre la capital y su tan cambiante como errática aureola periurbana. En 1992 surgen las motivaciones que inducen a la realización de un estudio dedicado al análisis de la “Estructura Territorial y Ordenación de Valladolid y su Entorno”, promovido por la Dirección General de Urbanismo y Calidad Ambiental de la Junta de Castilla y León, en el que se trató de resaltar, integrándolas, tres perspectivas fundamentales: la valoración de lo que significaba a comienzos de los noventa el cambio de modelo de desarrollo de la ciudad de Valladolid, las nuevas formas de organización de la ciudad como consecuencia de la renovación de su capacidad funcional en el marco de las exigencias planteadas por la expansión acelerada de la aglomeración y, como corolario de todo ello, el significado e impacto de los procesos tendentes a la recomposición del modelo territorial vallisoletano, necesariamente concebido en función de las nuevas necesidades planteadas por el crecimiento físico supramunicipal, concebido como el punto de partida de un Área Metropolitana apoyada en los principios y mecanismos establecidos en la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) (Alonso *et al.* , 1993).

Con similar sensibilidad, aunque con una proyección y unas implicaciones mucho más ambiciosas, se llevará a cabo la elaboración de las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno” (DOTVAENT), cuyo texto de Avance ve la luz en 1998. Entrar analizar en detalle este trabajo, que en buena medida ha servido como referencia para otras investigaciones llevadas a cabo sobre escenarios metropolitanos-subregionales y con idéntica finalidad, excede los objetivos de esta síntesis, pero no excluye la alusión valorativa que necesariamente merecen, firmemente apoyados en los argumentos científicos que los

sustentan, los seis grandes apartados en los que se desagrega el amplísimo elenco de directrices aplicables a la ordenación de Valladolid y de los 22 municipios que, en una superficie total de 959 Kms<sup>2</sup>, configuran una de las tramas urbanísticas más erráticas de la región y, a su escala, de las más densificadas del país (DOTVAENT, 1998).

La otra de las grandes perspectivas hacia las que primordialmente se orientan las políticas diseñadas para abordar la solución de situaciones críticas, entorpecedoras de los objetivos de equidad territorial, concierne a la necesidad de tomar en consideración los problemas organizativos y de gestión del mundo rural mediante la aplicación de instrumentos racionalizadores de la gestión y asignación de los recursos. En esencia, y como criterio asociado a las medidas de carácter sectorial aplicadas a los distintos campos de la actividad económica, estos instrumentos han mantenido a lo largo del tiempo una posición proclive a la defensa de la comarcalización, entendida como una opción estratégica de la que en gran parte depende el grado de operatividad deseable de las políticas públicas, debido a la positiva escala de intervención que de ella se deriva. No de otro modo habría que valorar la alusión explícita que el Estatuto de Autonomía realiza sobre el propio concepto de comarca<sup>9</sup> o la posibilidad de su creación al señalar en su Art. 46.4, señala que “mediante Ley, las Cortes de Castilla y León podrán regular con carácter general la organización y el régimen jurídico de las comarcas”.

Aprovechando esta posibilidad, que en su fundamento teórico nunca ha sido cuestionada en la Comunidad, cobra fuerza como compromiso ya en los albores del proceso autonómico cuando el primer Gobierno decide en 1985 abordar el tema con el propósito de delimitar, sobre la base de un estudio apoyado en criterios eminentemente geográfico-funcionales<sup>10</sup>, y a partir de un laborioso debate técnico, los llamados “Espacios Comarcales de Actuación” que habrían de servir – en sus 57 propuestas comarcales- como ámbitos de referencia para una adecuada prestación de servicios. Fue una iniciativa políticamente encomiable, por pionera y original en el particular contexto de la época, que, sin embargo, se verá sensiblemente condicionada, y a la postre bloqueada, tanto por la indecisión a la hora de plantearla con la suficiente energía política como una opción convincente para la sociedad como por los recelos y resistencias que suscitó en la oposición y por el hecho de que en sus formulaciones básicas ponía a veces en cuestión los bordes provinciales, al quedar en

---

<sup>9</sup> Así lo señala el Art. 46.1, donde se define “como la agrupación voluntaria de municipios limítrofes con características geográficas, económicas, sociales e históricas afines. Podrá ser también circunscripción administrativa de la Junta de Castilla y León para el cumplimiento de sus fines”.

<sup>10</sup> Se trata del Informe elaborado en 1985 por EYSER con el título *Estudio y propuesta de comarcalización de Castilla y León*.

ocasiones rebasados por espacios comarcales cuya coherencia geográfica se hallaba obstaculizada por las delimitaciones sugeridas. Las inercias heredadas, expuestas mediante argumentos muy rígidos por los defensores a ultranza del hecho provincial, suponían en realidad onerosos valladares para el alumbramiento de iniciativas de esta naturaleza, como bien pudo apreciarse por la nula efectividad de la Comisión de Comarcalización creada por Decreto 12/1984 de 24 de Febrero. Impedimento que se verá ratificado de nuevo en 1994 a la hora de dar respuesta y viabilidad a las Comarcas Funcionales de Síntesis, contempladas en el informe con el que se trataba de construir un “Modelo funcional de la territorialización de servicios”, elaborado por la consultora Geosistema y sólidamente apoyado en la Encuesta Municipal que cuatro años antes había permitido sacar a la luz una base informativa muy útil para evaluar la entidad de las áreas articuladas por los núcleos de población, urbanos y rurales, con capacidad funcionalmente vertebradora.

A falta de una decisión generalizada en este sentido, teniendo en cuenta el reconocimiento que expresamente se ha ido otorgando a las comarcas en la evolución del proceso regulador sobre cuestiones de fuerte calado espacial<sup>11</sup> y a expensas de la plasmación a que pueda dar lugar el desarrollo al respecto de lo contemplado en la Ley de Ordenación del Territorio de 1998, el proceso de comarcalización quedará de momento circunscrito a la creación de la Comarca de El Bierzo en virtud de la Ley 1/91, de 14 de marzo, formada por la agrupación de 37 municipios y justificada por “la concurrencia de unas peculiaridades geográficas, históricas, sociales, culturales y económicas que lo singularizan de cualquier otro territorio regional”<sup>12</sup>. La dotación de un Consejo Comarcal, formado por el Pleno, el Presidente y la Comisión de Gobierno, introduce una situación de singularidad en la estructura administrativa a la par que supone la incorporación de un nuevo elemento con capacidad reconocida en la gestión del territorio en los términos planteados por el articulado que pormenoriza las competencias – propias y delegadas - de la Comarca, derivadas de la transferencia o delegación a favor de ella conforme a lo previsto en la Ley 6/1986 de 6 de junio, Reguladora de las Relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y las Entidades Locales, así como las provenientes de la Diputación Provincial.

---

<sup>11</sup> Así se reconoce, en efecto, en la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo, cuyo Art. 8 concede a las “comarcas” competencias claves en aspectos logísticos y organizativos relacionados con la actividad turística, del mismo modo que, como más adelante señalaré, la misma categoría espacial es merecedora de tratamiento específico en la Ley 1/1998, de 4 de Junio, de Régimen Local.

<sup>12</sup> No en vano así quedó subrayado en el primer Estatuto de Autonomía, y mantenido en su reforma posterior (2007), con mención expresa en el Art. 46.3 donde se indica que “una ley de las Cortes de Castilla y León regulará la comarca del Bierzo, teniendo en cuenta sus singularidades y su trayectoria institucional”

En realidad, la defensa de los objetivos de racionalización funcional del espacio castellano-leonés que motivan los diversos intentos empeñados en configurar una estructura territorial donde la dimensión supramunicipal, y con independencia de las denominaciones utilizadas y de su diseño definitivo, posea una entidad digna de ser reconocida explica el empeño en mantener una política activa en esta dirección mediante el apoyo a estrategias de cooperación descentralizada, susceptibles de generar un entramado de relaciones interadministrativas en el ámbito local y regional de cuya idoneidad la experiencia comparada ofrece muestras más que elocuentes. Buen ejemplo de esta postura lo ofrece la decisión de impulsar, partiendo de una tradición asociativa intermunicipal muy enraizada en el tiempo, la figura de las Mancomunidades de Municipios, que en Castilla y León serán objeto de regulación temprana a raíz de la promulgación del Decreto 110/1984, de 27 de Septiembre, para el Fomento de las Mancomunidades municipales<sup>13</sup>, lo que sitúa a la región en una posición pionera en el estímulo de esta modalidad de cooperación descentralizada dentro de las Comunidades Autónomas españolas (Manero, 1997).

Y, desde luego, no carece de significado la importancia que se las concede cuando la norma insiste en que los objetivos de la Mancomunidad pueden abrirse al “establecimiento y desarrollo de toda clase de obras, servicios y prestaciones que redunden en beneficio de los vecinos”, de modo que el nivel y calidad de la prestación realizada constituya el criterio de ponderación en el que se fundamente la concesión de las ayudas otorgadas por el poder autonómico. En cualquier caso, es obvio que el Gobierno autónomo hizo gala en ese momento de la sensibilidad que cabría esperar ante una situación preocupante, toda vez que, como la exposición de motivos del Decreto apuntaba, uno de los mayores problemas que afectan a la Comunidad Autónoma de Castilla y León lo constituye la existencia de un elevado número de pequeños municipios “cuya situación se ve agravada por la escasa capacidad de movilizar recursos propios o de recibir ajenos, lo que dificulta gravemente la prestación de los servicios mínimos a los que todo ciudadano tiene derecho”.

Son argumentos y reflexiones que se han mantenido perennes en el tiempo, testimonios palmarios de una servidumbre que no cesa de ratificar, al compás que se agrava, su condición de problema primordial de la región. Casi tres lustros después idénticas reflexiones harán acto de presencia en la Exposición de Motivos de la Ley 1/1998, de 4 de Junio, de Régimen Local, que nace con la pretensión decidida de “afrontar el aspecto relativo a las estructuras municipales”, una vez constatado que “la mayoría de los núcleos, aunque

---

<sup>13</sup> Parcialmente modificado por Decreto 134/1984, de 21 de Diciembre

conservan su condición de municipios, son incapaces, por carecer de medios personales y materiales, de autogobernar sus intereses, resultando inviables desde la perspectiva de una satisfacción racional y moderna de sus propias necesidades colectivas, que constituye la justificación formal y material de su existencia institucional”.

Y aunque se trata de una Ley que no ha estado exenta de valoraciones críticas, basta leer con atención el texto introductorio para darse cuenta de hasta qué punto las actuaciones en ella defendidas – con la mirada puesta en el logro de una estructura municipal racional – aparecen como premisas que obligan a superar posturas de inhibición o proclives al aplazamiento de las soluciones que el paso del tiempo va a exigir so pena de riesgos aún mayores. Por eso, cuando la Ley alude, en su Título II, a la “creación y supresión de municipios y alteraciones en sus términos” o destaca, en el VI, las nuevas coordenadas a las que deben ajustarse la organización y funcionamiento de las Mancomunidades - introduciendo la interesante figura de las Mancomunidades de Interés Comunitario (Art.32) - , no se resiste a hacer hincapié en mecanismos de intervención que cabe juzgar de indispensables, del mismo modo que, en sintonía con la ya comentado, corrobora el papel a desempeñar por la “comarca” en los términos que recogen la Ley y el Estatuto de Autonomía, resaltando la función que la acredita “para la gestión conjunta de sus intereses o servicios (de los municipios limítrofes que la integran) y para la colaboración en el ejercicio de sus competencias” (Art. 6).

Tras la integración de España en el espacio comunitario europeo el amplio y valioso margen de opciones hacia los que se abre la cooperación interterritorial se verá sensiblemente estimulado por las experiencias que, promovidas desde la política regional europea, alientan los proyectos concebidos en beneficio de los espacios transfronterizos. Será entonces cuando la crítica situación estructural en que se encuentra la “raya” hispano-portuguesa adquiera una dimensión tan relevante como el propio interés que en los foros comunitarios suscita por su condición de ámbito merecedor de un tratamiento específico que, ponderando con rigor la envergadura de sus problemas, perfile con claridad y coherencia el esquema de actuaciones más adecuadas, si no para resolverlos plenamente, sí para contribuir en la medida de lo posible a su mitigación (López Trigal & Guichard, 2000). Y, aunque las perspectivas de éxito no se mostrarán tan optimistas como en un principio sería deseable, habida cuenta de los fuertes condicionamientos con que tropieza la recuperación de un espacio crónicamente marginal y de la dificultad de lograr resultados tangibles a corto plazo, no por ello se debe restar valor al incuestionable avance que supone la aproximación al conocimiento de la realidad de su vertiente castellano-leonesa, permitido por la idea de

poner en marcha el Programa Operativo Integrado de las provincias de Salamanca y Zamora, también conocida como Operación Integrada de Desarrollo, para el período 1989-1993.

El mérito fundamental del Programa ha residido en el hecho de que, merced a él, se acomete por vez primera un serio esfuerzo de reflexión metodológica sobre las causas que condicionan el desarrollo en las provincias occidentales de la región - lo que en el estudio se entiende como “los complejos estructurales retardadores del desarrollo”- y al tiempo de clarificación relativa de los grandes epígrafes en los que primordialmente debieran centrarse las intervenciones, apoyándose en el “concepto de complejo productivo, vinculado a una lectura horizontal e integradora de las dinámicas de funcionamiento de la actividad presentes en el ámbito de estudio”. La delimitación de tres grandes líneas estratégicas – macroeconómica, territorial y ambiental -, estructuradas a su vez en doce grandes programas, refleja la importancia otorgada a un enfoque de tratamiento sistemático de las cuestiones, planteado con visión operativa y, desde luego, netamente superador de las simplificaciones de que tradicionalmente habían adolecido los análisis referidos a espacios provinciales.

Y aunque, como se ha podido comprobar, sus expectativas se encontraban fuertemente mediatizadas por motivos de coyuntura, de inexperiencia y de débil sentido de la corresponsabilidad por parte de los agentes implicados, considero que el valor de este Programa Operativo consiste precisamente en abrir nuevos horizontes al conocimiento e interpretación de la singular realidad fronteriza. Desde entonces experimentarán un impulso sorprendente a medida que se afianza como una de las preocupaciones temáticas con más entusiasmo cultivadas por los estudiosos del territorio, sin olvidar su consideración como proyecto de desarrollo asociado a las potenciales ventajas que habría de propiciar la Iniciativa Comunitaria de Cooperación Interregional (INTERREG), puesta en práctica a comienzos de los noventa y que sin duda aportará sensibles innovaciones en el desarrollo de los instrumentos de cooperación e integración transfronterizos, con repercusiones decisivas en aspectos esenciales de la ordenación del territorio como son los que tienen que ver con la recuperación del patrimonio, la puesta en valor de recursos turísticos, la promoción de una imagen distintiva del espacio o el respaldo a iniciativas empresariales de raíz endógena. En cualquier caso, expresan en el ámbito que nos concierne el valor concedido a la “unión de esfuerzos entre España y Portugal, para corregir los desequilibrios en sus territorios y para construir una nueva centralidad europea en la Península, de acuerdo con un esquema de desarrollo espacial policéntrico y equilibrado” (Cabero, 2002, 69).

Ante la conveniencia de asumir con garantías los compromisos que esta voluntad implica se entiende la Declaración conjunta suscrita en Porto, en Febrero de 1990, por la Junta de Castilla y León y la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal y que habría de dar origen al Acuerdo Constitutivo de la “Comunidad de Trabajo” Castilla y León-Norte de Portugal y, cinco años después, a un Protocolo de Colaboración, donde se contemplaba “la creación de varios grupos de trabajo para estudiar, promover y fomentar la cooperación en el ámbito de las estructuras de transportes por carretera y fluvial, el medio ambiente y los espacios naturales, la cooperación empresarial, la cultura, el turismo y la cooperación entre Universidades”.

Ahora bien, con independencia de las ambivalencias mostradas por esta cooperación interinstitucional, es obvio que será al amparo del instrumento comunitario, esforzado en imprimir una coherencia a sus planteamientos e intervenciones – de ahí esa alusión que los analistas hacen a la coherencia retrospectiva del INTERREG II -, como irán cristalizando, en unos casos con fortuna y en otros con bastante decepción, las actuaciones que puntualmente han ido transformando el dilatado ámbito transnacional expandido a ambos lados de la frontera, con el mérito irrefutable de haber logrado no sólo un aumento del “stock” de capital físico sino también el despegue de una movilización social, que en algunos casos se revela con una notable capacidad emprendedora e identitaria, en virtud de las convicciones de que hacen gala sus agentes y la propia sociedad que los arroja. Por eso, aunque todavía son muchos los problemas subsistentes y conservan su plena vigencia los objetivos que a principios de los noventa actuaron como catalizadores de una preocupación creciente, no hay que ignorar que el tiempo transcurrido desde entonces tal vez no haya sido suficiente para superar las fortísimas inercias heredadas, por más que la profundización en el conocimiento de la realidad haya alcanzado unos niveles más que estimables. Dos ejemplos expresivos de esta tendencia merecen ser resaltados.

Por lo que a la profundización de las relaciones con Portugal respecta justo es reconocer la relevancia que para un área representativa del espacio regional ha tenido el desarrollo del Programa Comunitario TERRA, iniciado en 1997 como uno de los ejes de innovación en materia de política territorial, financiado en virtud del artículo 10 del Reglamento del FEDER, concebido como instrumento de apoyo a regiones del Objetivo 1- con la finalidad de crear en ellas redes de cooperación para llevar a cabo proyectos pilotos “ejemplares” - y contando con la participación de 63 socios locales, pertenecientes a 11 Estados miembros. De los quince proyectos que lo integraron, en el espacio que nos concierne el Programa cobró carta de naturaleza en el Proyecto Duero-Douro, con el que se pretendía, a partir de un criterio

geográfico tan singular como innovador, mejorar el conocimiento de los rasgos ecológicos, demográficos, económicos y culturales del eje fluvial, concebido como un complejo de elementos identificados por su vinculación espacial con el largo trazado del río Duero, desde sus orígenes en tierras sorianas hasta su desembocadura en el norte portugués.

Con la meritoria pretensión de superar - a través de la consideración de este espacio como una “Región Fluvial” - las rupturas históricas y de facilitar así una percepción compartida e integrada del conjunto, que sirviera para sentar los cimientos de su evolución y ordenación ulteriores, la realización del Proyecto es indisoluble de la creación de una potente plataforma de cooperación, en la que la iniciativa pública y la privada asumían un compromiso apoyado en el convencimiento de que la culminación de la iniciativa<sup>14</sup>, necesitada de una primera fase en la que la finalidad primordial debiera consistir en el análisis y la interpretación rigurosos de la realidad, permitiría trazar con fundamento pautas de acción conjuntas hacia el futuro. Sin olvidar que ello debiera hacerse en estrecha sintonía con los dos grandes objetivos perseguidos, esto es, el de “preparar una estrategia integrada para el desarrollo coherente de una zona funcional hispano- portuguesa a lo largo del valle del río Duero” y el de “establecer un ámbito para la planificación continua y el desarrollo del valle fluvial”, que habría de venir respaldado por la elaboración y consecuente aplicación de un Programa de Acción Territorial para el Desarrollo Sostenible de la Región Fluvial del Duero/Douro (Manero et al., 2001 b).

Se trataba ciertamente de una finalidad tan ambiciosa como compleja habida cuenta de la disparidad del territorio afectado, de sus fuertes contrastes internos y de los obstáculos a que de hacer frente la toma de decisiones en un ámbito escasamente integrado y de complicada articulación estratégica, cuya potencial integración reposa sobre un elemento natural - el río Duero – con capacidad de engarce no bien asumida todavía e incluso a veces cuestionada. Con todo, finalizados los estudios que sostienen la política a seguir en la “Región Fluvial del Duero-Douro”, nos situamos sin duda ante uno de los desafíos a tener en cuenta para la ordenación territorial de Castilla y León, cuyas resonancias en la Península Ibérica y en Europa pueden revestir, de llevarse a la práctica, un extraordinario interés.

---

<sup>14</sup> De ella formaban parte la Asociación Municipios Ribereños del Duero, la Junta de Castilla y León, la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal, la Fundación Rei Afonso Henriques, la Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES) y la Fundación MAPFRE. A ellas se sumaba asimismo la colaboración del Instituto para la Navegabilidad del Duero, la Confederación Hidrográfica del Duero, el Instituto Nacional del Agua, la Dirección Regional de Medio Ambiente, el Consejo Regional de Cámaras de Comercio de Castilla y León, el Instituto de Conservación de la Naturaleza, la Asociación Industrial Portuguesa y los Grupos de Acción Local responsables de la gestión de las Iniciativas Comunitarias LEADER.

Y, por otro, no deja de ser interesante traer a colación lo que para Castilla y León ha representado en estos años su incorporación a ese vigoroso marco de cooperación estratégica para la firme defensa de sus intereses que formalmente logró cristalizar en la creación del llamado Arco Atlántico, de resultados del acuerdo adoptado en 1989 en la ciudad portuguesa de Faro ante la conveniencia de construir un espacio de encuentro en el que plasmar las inquietudes y los fines de la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas europeas. Aunque, en principio, nuestra región estuvo al margen de la iniciativa, su adscripción a ella seis años después - y pese a que a veces la cartografía extranjera no la incluye en el conjunto del Arco - ha abierto un amplio abanico de posibilidades, al amparo del potente grupo de presión en que se ha convertido esta organización.

### **1.3. Hacia una densificación del entramado normativo relacionado con la ordenación y gestión del territorio**

Aunque los criterios que orientan la política aplicada a la ordenación del territorio regional aparecen bien definidos en la serie de disposiciones puntual y sectorialmente ya mencionadas sobre los diferentes aspectos relativos al funcionamiento y organización de las estructuras territoriales, el verdadero avance en la dirección que identifica tales políticas con un planteamiento integrador y transversal sólo puede admitirse como tal cuando aparecen vertebradas por una norma concebida para aportar coherencia a los diversos instrumentos diseñados y sobre la base de unos principios y objetivos aplicables al conjunto. De ahí que los antecedentes señalados tengan el nada desdeñable valor que les corresponde en ausencia de una Ley con sentido globalizador que, tras una etapa de preparación tan dilatada como fluctuante e incluso azarosa, no verá la luz hasta finales de 1998, cuando la entrada en vigor de la Ley de Ordenación del Territorio supone, al fin, el cumplimiento de un compromiso político tantas veces postergado a la par que delimita y clarifica los instrumentos que en el futuro han de servir para orientar las decisiones en consonancia con los principios rectores que la inspiran y las líneas maestras que específicamente la desarrollan.

#### ***1.3.1.. La Ley de Ordenación del Territorio: un importante marco de referencia jurídica para el tratamiento de los problemas regionales***

A decir verdad la elaboración y aprobación de esta Ley se encuadran dentro de un proceso que, más allá de las ambigüedades, dilaciones e incertidumbres de las que en determinados momentos haya podido adolecer, no ha estado falto de un esfuerzo de reflexión, más que de debate, que progresivamente ha ido proporcionando una visión sistemática y estructurada de

la realidad de Castilla y León, una vez asumidos los numerosos diagnósticos y evaluaciones que sobre ella ya se habían realizado, para proceder, sin más demora, a la definición y tratamiento sistematizados de las directrices que han de canalizar la toma de decisiones, lo que permite superar, y esto es lo realmente importante, el estadio de mera identificación de los factores que la explican, suficientemente conocidos y reiterados hasta la saciedad, y abordar la concreción de las medidas que habrán de materializarse, siempre dependiendo de la voluntad política resuelta a ponerlas en práctica, en intervenciones operativas susceptibles de satisfacer el cumplimiento de los fines inherentes a toda política de ordenación del territorio digna de tal nombre (Plaza, 2010, 524).

De ahí la trascendencia que sin duda reviste la elaboración y publicación en 1996 de las “Hipótesis del Modelo Territorial”, cuya intención queda clara cuando el propio título del Documento incluye una alusión explícita al deseo de sus inductores de servir al propio tiempo como texto orientado a definir con claridad las Directrices de Ordenación Territorial. Si evidentemente la experiencia nos indica la predisposición crítica que este tipo de Documentos suscita cuando se analizan sus aspectos metodológicos, formales y de fondo, no hay que desestimar el hecho de que, aun reconociendo que resultaban vulnerables en muchos de sus planteamientos, las *Hipótesis...* lograrán aportar por vez primera un esquema que, en general, se muestra bastante útil para sentar las bases de partida en las que, con las modificaciones pertinentes en su caso, ha de apoyarse la etapa definida por la aplicación de una política territorial bien integrada.

El hecho de que aparezcan destacadas las ideas que abundan en la necesidad de esclarecer el sentido que ha de regir las orientaciones para la ordenación del territorio de Castilla y León, el que se preste particular atención a la consideración de las posibles opciones que han de canalizar la definición del modelo territorial, el que se realice un desglose temático que pormenoriza con criterios eminentemente espaciales la complejidad de las situaciones existentes o el que, como propuesta, se aborde la delimitación de 47 espacios homogéneos, denominados Áreas Funcionales ante las resistencias que provoca el concepto de comarca, concede a esta aportación un valor en sí misma en la medida en que no se trata de una elaboración cerrada sino proclive a la revisión y a la polémica, que lógicamente debieran haber suscitado el interés merecido por parte de los agentes sociales, ya que no cabe duda que como texto de base cumplía debidamente dicha función propedéutica, y sin duda indispensable cuando se trataba, a la postre, plasmar sus ideas y propósitos en una Ley con toda la trascendencia que ello implicaba.

Y así, a punto de concluir la última década del siglo XX será aprobada la Ley 10/1998, de 5 de Diciembre, de Ordenación del Territorio (en adelante LOT) de la Comunidad de Castilla y León, que, despejando las incógnitas que hasta ese momento ofrecía el horizonte de la política territorial, consigue dejar suficientemente claras las líneas maestras que la habrán de encauzar hacia el futuro. Coherente con los planteamientos, el enfoque y la estructura de que se dotan, por lo común, las numerosas leyes autonómicas ya vigentes sobre la materia, la norma aprobada para Castilla y León afronta comparativamente un desafío mucho mayor, que tiene que ver con dos hechos que la son distintivos: de un lado, la magnitud y complejidad de un territorio fuertemente desequilibrado, con dificultades aún de cohesión y de insuficiente valorización de sus recursos; y, de otro, su preocupante debilitamiento demográfico, expresión de una crisis estructural, no resuelta, que, como hemos podido analizar la estructura por edades, hace mella tanto en los espacios urbanos como en los rurales.

En la constatación de este doble problema, con todas sus repercusiones derivadas, estriba la propia razón de ser de la Ley y la finalidad de los instrumentos que en ella se contemplan. En este sentido, los cuatro grandes pilares instrumentales en los que se apoya – *Directrices de Ordenación del Territorio, Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional, Planes y Proyectos Regionales y Planes de Ordenación de los Recursos Naturales* – se muestran lo suficientemente sólidos, en sus planteamientos objetivos y metodología, como para servir al cumplimiento de los objetivos pretendidos por la norma. Concebidos de forma complementaria con los planes e instrumentos con incidencia territorial, no es irrelevante el hecho de que las determinaciones establecidos por los que la propia Ley señala “serán vinculantes para los planes, programas de actuación y proyectos de las Administraciones Públicas y de los particulares, de forma congruente con su carácter directriz”. No cabe dudar, por tanto, de la función rectora que se les asigna en función de la importancia concedida a las determinaciones que de ellos deriven, de acuerdo con los tres niveles de aplicación – plena, básica u orientativa – que expresamente serán reflejadas en cada caso.

Como es obvio, es la cúspide de este esquema regulador se sitúan las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), a las que no sólo se reconoce la condición de herramienta básica “para la ordenación del conjunto de la Comunidad” sino al tiempo algo de tanta relevancia como es la definición del modelo territorial, la fijación del marco de referencia para los demás instrumentos contemplados en la Ley y la orientación de la política territorial del gobierno regional. En suma, un amplio, complejo y decisivo conjunto de fines, que, si ponen de manifiesto la decidida voluntad integradora de la política territorial autonómica con la que

el legislador se planteó las DOT, revelan al tiempo las dificultades para alcanzar un objetivo tan ambicioso.

### **1.3.2. Las Directrices de Ordenación del Territorio: un compromiso insatisfecho**

A la vista de lo sucedido, da la impresión de que, en efecto, la trascendencia con la que fueron planteadas las DOT ha constituido una importante servidumbre a la hora de ponerlas en práctica en los términos en los que la Ley detallaba de forma inequívoca su finalidad. De ahí que no parezca aventurado afirmar que las dilaciones observadas en la satisfacción de tales compromisos no obedecen al contenido o a los aspectos formales de la Ley sino a las resistencias que, según parece, han mediatizado su aplicación efectiva con la diligencia y efectividad necesarias<sup>15</sup>. No es difícil llegar a esa conclusión cuando se contempla lo ocurrido tras la salida a la luz pública de un nuevo documento que, con el nombre de *Directrices de Ordenación del Territorio*, fue dado a conocer a finales de 2000, con la intención de “servir de cauce para que el debate sobre el modelo territorial que queremos se produzca en las condiciones más transparentes, participativas y democráticas (...) para consensuar el modelo territorial de la Comunidad Autónoma”<sup>16</sup>. Sometidas a exposición pública, hay que destacar el interés de Consejería de Fomento por impulsar la participación tanto institucional como de los particulares “en atención a las expectativas que suscita el proceso y al objeto de facilitar una participación más amplia de los ciudadanos y colectivos”, según apareció explícito en la Orden de 22 de marzo de 2001 por la que se amplía hasta el 12 de mayo el período de información pública y audiencia abierto a finales del año anterior. A tenor de lo sucedido, y aun reconociendo que el nivel de participación fue tan amplio como controvertido, el procedimiento no surtió los efectos inmediatos previstos, ya que abrió paso a una etapa de interrupción del proceso con la consiguiente incertidumbre sobre las perspectivas de elaboración definitiva de un instrumento esencial como eran unas DOT debidamente asumidas tanto desde la perspectiva social como política.

Sin necesidad de entrar en las causas y circunstancias que han condicionado el normal desarrollo de la secuencia encaminada al cumplimiento del propósito esencial de la Ley - y que evidentemente solo cabe entender en función de una voluntad política renuente a acometer con la energía necesaria los compromisos asumidos en la norma mediante la

---

<sup>15</sup> Quedó así incumplido lo previsto en la Disposición Adicional Segunda, en la que se fijaba “el plazo máximo de dos meses desde la entrada en vigor de esta Ley” para que la Junta acordara “iniciar el procedimiento de elaboración de las primeras Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León”, de conformidad con lo previsto en el Art. 12.

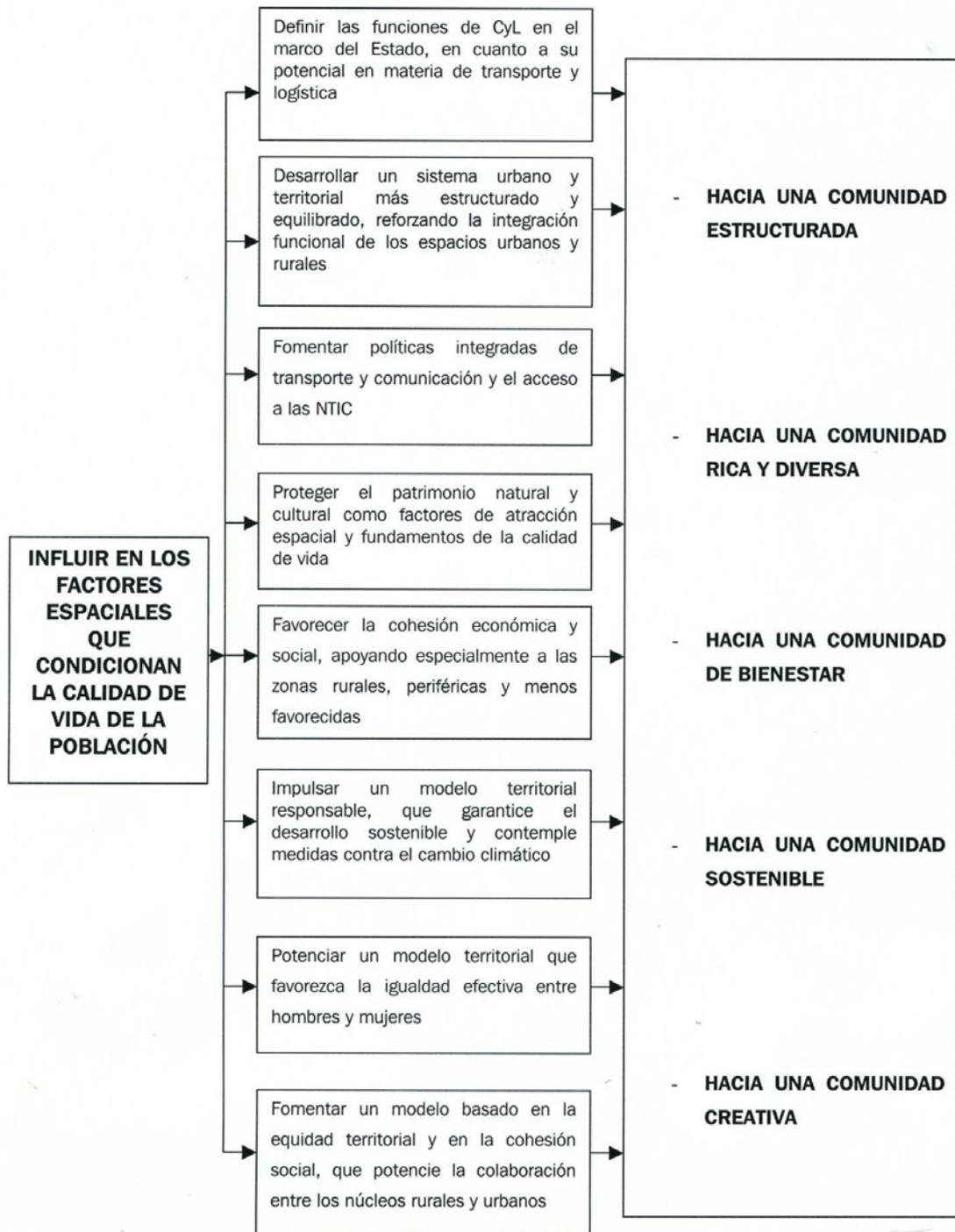
<sup>16</sup> Texto recogido de la presentación efectuada por D. José Luis González Vallvé, Consejero de Fomento de la Junta de Castilla y León, pg. 6

articulación de las propuestas y sugerencias obtenidas en la fase de información pública – conviene subrayar que el proceso de elaboración de las DOT se ha caracterizado por un incumplimiento flagrante de los plazos y los procedimientos fijados en el Art. 12. De todos modos, el horizonte obligado no era otro que el de dar forma y contenido a los dos apartados – “Directrices Esenciales” y “Directrices Complementarias” – previstos en el Art. 11 de la Ley, en el que se presentaban de manera inequívoca los contenidos básicos que unas y otras debieran contemplar, partiendo de la importancia asignada a las primeras, por cuanto, entendidas como “de aplicación plena”, estaban “destinadas a constituir los principios informadores del conjunto de políticas de la Comunidad Autónoma con incidencia territorial”.

Pese a la demora observada, los pasos dados en esta dirección lograron finalmente cristalizar en la aprobación, casi una década después de la entrada en vigor de la LOT, de las Directrices Esenciales, formalizadas en la Ley 3/2008, de 17 de junio (BOCYL de 24 de junio de 2008). Aunque el espacio disponible no permite analizar en profundidad lo que este texto legal significa, resumidamente podemos afirmar que se trata de un documento de gran solidez teórica y de relevante dimensión práctica. Más aún, cabría entenderlo, por lo que representa de fundamentación de las ideas básicas del modelo territorial, como la piedra angular de la Ley, pues no en vano explícitamente se presenta como “una agenda para el gobierno del territorio”.

Cimentado en una reflexión rigurosa desde el punto de vista espacial – “ las Directrices se apoyan en la coherencia geográfica de Castilla y León y de su red de centros urbanos” – cumple satisfactoriamente con la finalidad que las justifica en el contexto de la LOT, es decir, la identificación precisa de los principios y los objetivos que han de definir el modelo territorial de la región. Si los primeros no hacen sino invocar el sentido de los que al mismo tiempo definen los planteamientos básicos en los que se inspiran los documentos comunitarios europeos y el amplio bagaje legislativo existente al respecto en España, con mayor nivel de concreción aparecen resaltados los segundos, que se desglosan, a partir de un objetivo básico (“influir en los factores espaciales que condicionan la calidad de vida de la población, entendida como habitabilidad y potencial de desarrollo del territorio”), en ocho específicos, que a su vez descansan en cinco grandes estrategias, justificadas de forma ambigua (“fortalecer el modelo territorial existente y desarrollar el modelo territorial para el futuro”), por más que en su desglose sí aparezcan precisada en cada una de ellas la finalidad que las motiva y los aspectos en los que respectivamente inciden – es decir, el objetivo básico, los objetivos específicos y las estrategias para el desarrollo del modelo – tal y como se compendia en el Cuadro II.

**Cuadro II. Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio (Ley 3/2008): Objetivos y Estrategias**



Entendidas como el soporte del modelo territorial, la efectividad de las Directrices Esenciales aparece indefectiblemente vinculada en la Ley a la concreción y aplicación de las Complementarias, cuyo significado desde el punto de vista operativo radica en el hecho de que de ellas emanan las determinaciones aplicadas a los distintos instrumentos de la urdimbre que configura la política territorial, en los tres rangos – de aplicación plena, básica u orientativa – explícitamente contemplados en el Art. 6.3. A ello se suma además otra responsabilidad no menos relevante como es la de establecer “la convergencia de la ordenación territorial de los servicios públicos con el objetivo de mejorar su coordinación y aumentar la compatibilidad entre las respectivas zonificaciones en el marco del respeto a la normativa sectorial reguladora de cada servicio público”. Dicho de otro modo, se les atribuye un papel clave en la racionalización espacial de los servicios, una dimensión de capital importancia para el reequilibrio funcional del territorio castellano-leonés.

Tan clara parece su imbricación con las Directrices Esenciales que la propia norma prevé – en su Disposición adicional segunda – que la aprobación de las Complementarias tendrá lugar una vez transcurridos dos años de la de aquéllas. Sin embargo, dicho plazo, en el momento de escribir estas líneas, ha sido rebasado con creces y, pese a que en su día se contrató el estudio destinado a la elaboración de las Directrices Complementarias, el aparato documental que cimenta el instrumento primordial de la Ley, como son las DOT, permanece inconcluso, lo que, en principio, provoca una carencia a la hora de desplegar, conforme a la Ley, los procedimientos previstos en el Art. 12 y, particularmente, en el Art. 13, relativo a aspectos tan esenciales del proceso regulador con son los de seguimiento, revisión y modificación de las Directrices de Ordenación del Territorio.

#### **1.4. El intenso y prolijo desarrollo normativo posterior a la LOT**

Ahora bien, la ausencia de las DOT no ha supuesto una paralización ni siquiera una contención, quizá justificable por esa razón, en el desarrollo del cuerpo normativo relacionado con la Ordenación del Territorio. Por el contrario, desde la entrada en vigor de la Ley la aplicación de los instrumentos previstos en ella han seguido su curso hasta dar lugar a una llamativa eclosión de medidas normativas. La primera década del siglo XXI coincide, en efecto, con lo que bien pudiera denominarse como la etapa de máxima profusión, hasta entonces conocida, en el campo de las decisiones legales con incidencia territorial directa en Castilla y León.

Para valorar el alcance de lo que ese proceso significa, resulta pertinente plantear una aproximación al conocimiento de algunas de las principales disposiciones aprobadas tras la

entrada en vigor de la Ley, y cuyo significado territorial se corresponde con la importancia reconocida a los aspectos objeto de nueva regulación en los tres grandes epígrafes en que aparecen estructuradas de acuerdo con sus fines y con los instrumentos respectivos<sup>17</sup>.

#### **1.4.1. Actualización y renovación de las referencias legales básicas: las Leyes de Ámbito Sectorial y los Planes y Proyectos Regionales**

En primer lugar, conviene hacer referencia a las normas que presentan una dimensión global en su marco sectorial de aplicación y las que específicamente atañen a la puesta en marcha de los Planes y Proyectos Regionales, reconocidos en el Art. 20 de la LOT como los “instrumentos de intervención directa” en la Ordenación del Territorio de la Comunidad. Notable relevancia tiene, en efecto, la Ley de Urbanismo<sup>18</sup>, cuya entrada en vigor abrirá paso a la regulación del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio y de las Comisiones Territoriales de Urbanismo<sup>19</sup> así como a la aprobación del Reglamento asociado a ella<sup>20</sup>, a la Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo<sup>21</sup> y a la instrucción sobre emisión de informes previos en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento<sup>22</sup> (Marinero, 2000). En esta misma línea los aspectos relativos a la ordenación urbana quedarán igualmente atendidos en la Ley de Transporte Urbano y Metropolitano<sup>23</sup>, en el Plan Regional de ámbito sectorial sobre actuaciones urbanísticas irregulares<sup>24</sup> o en la Ley de Derecho a la Vivienda<sup>25</sup>.

Las modificaciones introducidas en la Ley de Ordenación del Territorio presentan al propio tiempo una especial trascendencia. Ocho años después de su entrada en vigor incorpora los

---

<sup>17</sup> Aunque todas las disposiciones aprobadas y en vigor presentan un indudable interés territorial, en esta referencia, limitada por razones de espacio, se hace una consideración sintética, de acuerdo con una ordenación cronológica y apoyada en las más significativas en función de su relevancia temática y de su carácter innovador en el contexto de las principales estrategias de ordenación territorial acometidas en Castilla y León.

<sup>18</sup> Ley 5/1999, de 8 de abril (BOCyL de 02/08/1999), modificada por Ley 10/2002, de 10 de julio

<sup>19</sup> Decretos 145 y 146 de 19 de junio de 2000 (BOCyL, 4/7/2000)

<sup>20</sup> Decreto 22/2004 de 29 de enero (BOCyL, 2/2/2004), posteriormente modificado por los Decretos 99/2005, de 22 de diciembre, 68/2006, de 5 de octubre, y 6/2008, de 24 de enero, y el Decreto aprobado el 9 de julio de 2009 (BOCyL de 17/7/2009), con entrada en vigor el 17 de agosto de 2009.

<sup>21</sup> Ley 4/2008 de 15 de septiembre (BOCyL, 18/09/2008)

<sup>22</sup> En desarrollo de la disposición adicional cuarta de la Ley de Urbanismo y del artículo 78 del Reglamento. Orden de la Consejería de Fomento 208/2011, de 22 de febrero (BOCyL, 11/3/2011).

<sup>23</sup> Ley 15/2002, de 28 de noviembre (BOCyL, 11/12/2002)

<sup>24</sup> Orden de la Consejería de Fomento 814/2006, de 28 de abril (BOCyL, 22/05/2006)

<sup>25</sup> Ley 9/2010, de 30 de agosto (BOCyL, 7/9/010)

cambios decisivos introducidos por la Ley 14/2006, de 4 de diciembre<sup>26</sup>. Afectará en concreto a los Art.16, 22 y 24, con repercusiones directas, respectivamente, en las actuaciones ligadas a las Directrices de Ambito subregional, en los Planes y Proyectos Regionales y en la introducción de la posibilidad de aprobación de Planes o Proyectos por Decreto o como Proyecto de Ley, para su tramitación parlamentaria, “cuando se trate de excepcional relevancia para el desarrollo social o económico de Castilla y León”. Con posterioridad, se llevará a cabo una segunda modificación en 2010<sup>27</sup>, justificada por la experiencia adquirida en la aplicación de la Ley “comprobándose que los procedimientos de elaboración y aprobación de los distintos instrumentos requieren algunas adaptaciones”, que en esencia insisten en la necesidad de simplificar los procedimientos y dotarlos de mayor rapidez. Estas modificaciones introducen obviamente un solución de continuidad en las Leyes de carácter sectorial y en los Planes y proyectos Regionales. Con todo, ello no merma el interés de las medidas adoptadas en este sentido con anterioridad a las citadas modificaciones, como es el caso del Plan Regional de Ámbito Territorial del Canal de Castilla<sup>28</sup> o el Plan Regional de Equipamiento Comercial<sup>29</sup>, sin olvidar lo que, desde la perspectiva del conocimiento, valoración y gestión de los recursos territoriales, representa la aprobación de la Ley del Patrimonio Cultural<sup>30</sup> y de la Ley del Patrimonio de la Comunidad<sup>31</sup>.

Tras la primera modificación de la LOT el panorama legislativo mantiene su dinamismo, acomodado en algunas de sus actuaciones a las posibilidades permitidas por ella. De forma casi inmediata quedará reflejada en la aprobación de dos iniciativas que desde el primer momento no han estado exentas de polémica, como es el caso del Proyecto Regional Ciudad del Medio Ambiente<sup>32</sup>, ubicado en las proximidades de Soria y concebido como el punto de partida de una ambiciosa red instalaciones implantadas a lo largo del Duero con el ampuloso nombre de “Cúpulas”, y el Proyecto Regional del Complejo de Ocio y Aventura

---

<sup>26</sup> BOCyL, 18-12-2006

<sup>27</sup> Ley 3/2010, de 26 de marzo (BOCyL, 30/3/2010)

<sup>28</sup> Decreto 205/2001, de 2 de agosto (BOCyL 08/08/2001)

<sup>29</sup> Decreto 104/2005, de 19 de diciembre, modificado por el Decreto Ley 3/2009, de 23 de diciembre (BOCyL, 26/12/2009), de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios, en aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y de acuerdo con lo previsto en el artículo 62.3 del Estatuto de Autonomía, que legitima a la Comunidad Autónoma para desarrollar el derecho de la Unión Europea en el marco de sus competencias.

<sup>30</sup> Ley 12/2002, de 11 de julio (BOCyL, 19-07-2002), modificada por la Ley 8/2004, de 22 de diciembre . (BOCyL, 23/12/2004; BOE, 7/01/2005).

<sup>31</sup> Ley 11/2006, de 26 de octubre (BOCyL, 30/10/2006)

<sup>32</sup> Ley 6/2007, de 28 de marzo (BOCyL, 27/4/2007)

Meseta Ski<sup>33</sup>, cuyas instalaciones comienzan a construirse en Villavieja del Cerro (Tordesillas) y que han quedado interrumpidas por decisión judicial. Ahora bien, efectuada la segunda modificación, esta dimensión puntual cede paso a una de las iniciativas más destacadas como es el Plan Regional de Ambito Territorial del Valle del Duero<sup>34</sup>, justificado por el objetivo de “ordenar y planificar la ejecución de actuaciones dotacionales, ambientales, industriales, residenciales, terciarias y de infraestructuras a lo largo del Valle del Duero como eje estratégico del desarrollo regional”. La lectura del Decreto y el abundante soporte documental y técnico en el que se apoya dan buena idea de la trascendencia, por la magnitud de sus implicaciones económico-espaciales, del que bien pudiera considerarse como el Proyecto Regional de Ámbito Territorial más emblemático y sobresaliente en la ordenación del espacio de Castilla y León. La aprobación casi simultánea del Plan Regional de Ámbito Territorial Zamora@-Duero<sup>35</sup>, estrechamente ligado a aquél, no hace sino ratificar la atención otorgada al gran corredor fluvial como espacio privilegiado de desarrollo, en sintonía con la función asignada a esta figura en el Art.20.b de la LOT. Una figura que guarda, en mi opinión, claras analogías con la que se apoya en las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional, como veremos.

La trascendencia de estos Planes no debe eclipsar el hecho de que en esta etapa se proceda también a las actualizaciones de importantes normas sectoriales promulgadas tiempo antes. De gran relevancia será, en efecto, la puesta al día del Plan Regional Sectorial de Carreteras (2002-2007)<sup>36</sup>, que necesariamente habrá de adecuarse a la nueva Ley de Carreteras<sup>37</sup>, en la que, entre otros aspectos, se introducen cambios importantes en materia de financiación, los cuales cobrarán plasmación directa en el nuevo Plan 2008-2020, en vigor<sup>38</sup> al poco tiempo de haberse iniciado el procedimiento de aprobación<sup>39</sup>. Y en el mismo sentido, cabría hacer mención a las innovaciones introducidas en la Ordenación del Sistema

---

<sup>33</sup> Ley 6/2010, de 28 de mayo (BOCyL, 28/9/2010)

<sup>34</sup> Decreto 21/2010, de 27 de mayo (BOCyL, 2/6/2010)

<sup>35</sup> Decreto 34/2010, de 2 de septiembre (BOCyL, 8/9/2010)

<sup>36</sup> Decreto 52/2003, de 30 de abril (BOCyL, 7/5/2003)

<sup>37</sup> Ley 10/2008, de 9 de diciembre (BOCyL, 26/12/2008)

<sup>38</sup> Decreto 24/2009, de 26 de marzo (BOCyL, 6/4/2009)

<sup>39</sup> Orden Fomento 914/2008, de 5 de junio (BOCyL, 9/6/2008)

de Salud<sup>40</sup> así como en la redefinición de las estrategias de desarrollo turístico, contempladas en la Ley de Turismo que ve la luz a finales de 2010<sup>41</sup>.

Dentro de este epígrafe debemos aludir también disposiciones básicas en la concepción de la política territorial autonómica, pues en este contexto se inscriben precisamente la aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio<sup>42</sup>, de cuya importancia ya se ha hablado anteriormente, y el conjunto de líneas de actuación que configuran el sistema de transferencias competenciales entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales<sup>43</sup>, lo que no es ajeno al nuevo escenario abierto en 2011 con la modificación de la Ley 1998 de Régimen Local y la creación del Consejo de Cooperación Local<sup>44</sup>.

#### **1.4.2. Alcance y diversidad de las disposiciones de carácter ambiental**

Si la asunción de competencias en las diferentes atribuciones relacionadas con la Ordenación del Territorio y las obligaciones de trasposición normativa asumidas por España tras la integración en las Comunidades Europeas suponen en los años noventa del siglo XX un gran avance en el proceso de regulación ambiental en Castilla y León (Manero, 1994, 511), el primer decenio del siglo XXI ofrecerá un incremento notable del sentido de la tendencia.

Inicialmente, y por lo que concierne al delicado tema de la prevención, gestión y tratamiento de los residuos, cabe señalar el interés que reviste la modificación del Plan Director Regional de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos<sup>45</sup>, aprobado ocho años antes, y la entrada en vigor

---

<sup>40</sup> Ley 8/2010, de 30 de agosto (BOCyL, 7/9/2010)

<sup>41</sup> Ley 14/2010, de 9 de diciembre (BOCyL, 20/12/2010). Especial atención ha de darse en este caso al hecho de enmarcar la ordenación territorial de los recursos turísticos en la figura de los Planes y Proyectos Regionales, destinados a recoger las “determinaciones que definirán el modelo de desarrollo turístico”, contemplando incluso la posibilidad de “declarar un territorio como espacio turístico saturado cuando se sobrepase el límite de la oferta turística máxima que reglamentariamente se determine, exista un exceso de oferta o se registre una demanda causante de problemas medioambientales”. Y, por lo que respecta a la planificación turística, la Ley destaca su ejecución mediante Planes Estratégicos de Turismo, “de carácter plurianual, que determinarán las principales necesidades, las respuestas y los distintos programas de acción para un desarrollo turístico sostenible”.

<sup>42</sup> Ley 3/2008, de 17 de junio (BOCyL, 24/6/2008)

<sup>43</sup> Ley 8/2009, de 16 de junio (BOCyL, 22/6/2009)

<sup>44</sup> Ley 2/2011, de 4 de marzo (BOCyL, 15/3/2011)

<sup>45</sup> Decreto 50/1998, de 5 de marzo (BOCyL, 9/3/1998), posteriormente readaptado a través del Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases aprobado por Decreto 18/2005, de 17 de febrero (BOCyL, 23/2/2005).

de las medidas asociadas a la Ley de Prevención Ambiental<sup>46</sup>, coincidentes en el tiempo con las que, en virtud de las ineludibles exigencias planteadas al respecto, alumbrarán los Proyectos Regionales de infraestructuras de residuos de singular interés<sup>47</sup>, el Plan Regional de residuos Industriales, que concreta la aplicación de la Estrategia Regional de Residuos (2001-2010)<sup>48</sup>, y el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos de Construcción y Demolición (2008)<sup>49</sup>. Las situaciones de conflicto no serán ajenas a los debates que afloran en torno a los impactos de intervenciones concretas – llevados a cabo al amparo de las Leyes 9/2002, 11/2003 y del Decreto 18/2005, ya mencionados - como los que se derivan del Proyecto regional para la instalación de un Centro de Tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca en el término de Gomecello<sup>50</sup> o del destinado al primer centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el municipio zamorano de Fresno de la Ribera<sup>51</sup>.

Las actuaciones relacionadas con la cuestión crucial de los residuos son simultáneas en el tiempo con las que abordan los aspectos ambientales de carácter sectorial y desarrollan lo previsto en la Ley sobre la ordenación de los espacios naturales protegidos. Aparte de las buenas intenciones, y con escasos resultados, que animan la Estrategia de Desarrollo Sostenible<sup>52</sup> y la creación de la Sociedad Pública de Medio Ambiente<sup>53</sup>, y sin olvidar las mejoras introducidas en la regulación del registro de equipos o empresas dedicados a la redacción de estudios de impacto ambiental y auditorías medioambientales<sup>54</sup> o modificaciones de Leyes anteriores<sup>55</sup>, resulta destacable la elaboración del importante documento técnico del Plan Forestal de Castilla y León en 2002, por el que “se establece las

---

<sup>46</sup> Ley 11/2003, de 8 de abril (BOCyL, 14/4/2003) , posteriormente modificada por Ley 3/2005, de 23 de mayo (BOE, 11/6/2005), por Decreto 70/2008, de 2 de octubre (BOCyL, 8/10/2008) y por Ley 1/2009, de 26 de febrero (BOCyL, 2/3/2009)

<sup>47</sup> LEY 9/2002, de 10 de julio (BOCyL, 12/07/2002)

<sup>48</sup> Por Decreto 74/2002, de 30 de mayo, la Junta de Castilla y León aprobó la Estrategia Regional de Residuos (2001-2010) como Plan Regional de Ámbito Sectorial, posteriormente actualizada para el periodo 2006-2010 por Decreto 48/2006, de 13 de julio (BOCyL, 18/07/2006)

<sup>49</sup> Decreto 54/2008, de 17 de julio (BOCyL, 23/7/2008)

<sup>50</sup> Ley 6/2005, de 26 de mayo, (BOCyL, 27/5/2005 y BOE, 8/7/2005)

<sup>51</sup> Ley 2/2008, de 17 de junio (BOCyL, 24/6/2008 y BOE, 28/7/2008)

<sup>52</sup> Acuerdo de la Junta de Castilla y León de 28 de enero de 1999, por el que se aprueba la Estrategia de Desarrollo Sostenible: Agenda 21, con el fin de incorporarla al proceso de tramitación del Plan de Desarrollo Regional 2000-2006

<sup>53</sup> Ley 12/2006, de 26 de octubre (BOCyL, 2/11/2006)

<sup>54</sup> Orden de 12 de abril de 2000 (BOCyL, 28/4/2000)

<sup>55</sup> Es lo que sucede con la modificación de la Ley de Caza de 1996 por la Ley 4/2006, de 25 de mayo (BOCyL, 8/6/2006) y la de Ecosistemas Acuáticos y Regulación de la Pesca de 1992 por el Decreto 17/2011, de 14 de abril. (BOCyL, 20/4/2011).

directrices para los trabajos de gestión de los bosques” y al que se otorga el rango de Plan Regional de Ámbito Sectorial<sup>56</sup>, en el cual habrá de descansar la Ley de Montes<sup>57</sup>, en aplicación obligada de lo establecido en la Ley estatal, promulgada seis años antes<sup>58</sup>. Y, desde luego, no hay que hacer caso omiso de la atención reconocida a los impactos de la contaminación acústica en la Ley del Ruido<sup>59</sup>, donde específicamente se contempla (Art. 7) la inclusión en los instrumentos de planificación territorial y urbanística de “una zonificación acústica del territorio, las zonas de servidumbre acústica y de reserva de sonido de origen natural”.

Por su parte, la profusión caracteriza la labor acometida desde 1998 en todo cuanto se relaciona directamente con la aplicación de la Ley de Espacios Naturales (Ley 8/1991, de 10 de mayo) en las diferentes modalidades de protección que contempla. Tratándose de una información pública bien sistematizada en las actuaciones llevadas a cabo<sup>60</sup>, bastaría, como aproximación al conocimiento de sus aspectos más relevantes, hacer mención a las iniciativas que tienen que ver con las Declaraciones referidas a las dos categorías que contempla: los Espacios Naturales Protegidos<sup>61</sup> y las Zonas y Especímenes Naturales de Interés Especial<sup>62</sup>, teniendo en cuenta asimismo el significado de las decisiones adoptadas

---

<sup>56</sup> Decreto 55/2002, de 11 de abril (BOCyL 17/4/ 2002)

<sup>57</sup> Ley 3/2009, de 6 de abril (BOCyL, 16/4/2009)

<sup>58</sup> Ley 43/2003, de 21 de noviembre (BOE, 22/11/2003)

<sup>59</sup> Ley 5/2009, de 4 de junio (BOCyL, 9/7/2009)

<sup>60</sup>

<http://www.jcyl.es/web/jcyl/MedioAmbiente/es/Plantilla100DetalleFeed/1246988359553/Normativa/1284152393462/Redaccion>

<sup>61</sup> De acuerdo con la Ley, los Espacios Naturales Protegidos incluyen los Parques Regionales, los Parques Naturales, las Reservas Naturales, los Monumentos Naturales y los Paisajes protegidos. Si las declaraciones referidas al primer rango (Parques Regionales de Picos de Europa y de Gredos) ya estaban vigentes antes de 1998, a los Parques Naturales, ya declarados previamente, de Lago de Sanabria, Cañón del Río Lobos y Hoces del Río Duratón se sumarán desde esa fecha el de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre (Ley 4/2000), el de las Batuecas-Sierra de Francia (Ley 8/2000), el de Arribes del Duero (Ley 5/2002), el de Hoces del Río Riaza (Ley 5/2004), el de Montes Obarenes-San Zadornil (Ley 10/2006), el de las Lagunas Glaciares de Neila (Ley 12/2008), el de Hoces de Alto Ebro y Rudrón (Ley 15/2008), el de la Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión (Ley 1/2010) y el de la Sierra Norte de Guadarrama (Ley 18/2010). En esta misma época se declaran Reserva Natural el Sabinar de Calatañazor (Ley 9/2000), las Riberas de Castronuño-Vega del Duero (Ley 6/2002), las Lagunas de Villafáfila (Ley 6/2006) y el Acebal de Garagüeta (Ley 11/2008), mientras La Fuentona (Decreto 238/1998) y Las Médulas (Decreto 103/2002) reciben la categoría de Monumento Natural, ya reconocida anteriormente, como se ha indicado, al Monte de Santiago y a Ojo Guareña. Por lo que respecta a la gestión coordinada del Parque Regional de Picos de Europa, una vez efectuada la transferencia de gestión a las Comunidades Autónomas implicadas, con efectos de 1 de enero de 2011, no está de más traer a colación el significado del Decreto 63/2010, de 30 de diciembre (BOCyL, 31/12/2010), “por el que se aprueban los Estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación y del Consorcio Interautonómico para la Gestión Coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa”

<sup>62</sup> Las Zonas Naturales de Interés Especial hacen referencia a los montes catalogados como de utilidad pública, los montes o terrenos relacionados como protectores, las zonas húmedas catalogadas, los hábitat naturales y seminaturales incluidos en el Inventario de Hábitat de Protección Especial, las vías pecuarias declaradas de interés especial, las zonas naturales de esparcimiento, las riberas catalogadas y, como Especímenes Naturales, los ejemplares vegetales de singular relevancia catalogados. Dada la provisionalidad de las informaciones referidas a cada uno de estos elementos, muchos de los cuales se encuentran en fase de investigación previa a su catalogación, no parece pertinente efectuar una descripción detallada de tan prolijo como aún impreciso catálogo.

para la delimitación de las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), integrados en la Red Natura 2000<sup>63</sup>.

Sin embargo, la polémica y la detención del procedimiento han caracterizado el desarrollo previsto con la publicación del Borrador de la Ley de Conservación del Patrimonio Natural<sup>64</sup>, una norma adaptada a la legislación estatal tres años después de la promulgación de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, y de la 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, que precisamente fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad por parte de la Comunidad Autónoma. Por el alcance de sus objetivos y por la estructura argumental con que se presenta constituye un documento de especial trascendencia como importantes son también las alegaciones presentadas al texto – tanto en su dimensión global como en el detalle que aplica a la valoración del articulado – ya que aporta ideas valiosas, que ayudan a entender el valor de la metodología aplicada a la interpretación de la norma sujeta al periodo de alegaciones, y que sin duda encierran observaciones bien argumentadas y susceptibles de enriquecer el modo de abordar, con el rigor y la precisión debidos, cuestiones tan sensibles como las que siempre entraña el proceso regulador relacionado con la protección del Patrimonio Natural.

#### ***1.4.3. La dimensión operativa de los espacios de coherencia: de los Planes Regionales de Ámbito Territorial a las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional***

Es un hecho comprobado que la efectividad de las medidas de ordenación territorial se acrecienta cuando su marco de aplicación concierne a un espacio caracterizado por la existencia de rasgos comunes y por factores de transformación que favorecen un tratamiento integrado de los fenómenos que provocan. Si la propia naturaleza del concepto de región es inherente a esta posibilidad, no cabe duda que en el seno de las propias estructuras regionales cobran también pleno sentido las propuestas que abogan al tiempo por la delimitación de escenarios subregionales, en las que esas manifestaciones de integración de factores, funciones, problemas y potencialidades se muestran mucho más patentes hasta el punto de facilitar la adopción de estrategias de desarrollo con perspectivas tan racionales como alentadoras.

---

<sup>63</sup> Por acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de octubre de 2003 la Red ZEPA está integrada en Castilla y León por 70 Zonas, que ocupan una superficie próxima a los dos millones de Hectáreas, equivalentes a la quinta parte de la superficie regional, una extensión equivalente a los 120 Lugares de Importancia Comunitaria, donde se integran las dos regiones biogeográficas – la atlántica y la mediterránea- que configuran el espacio regional, y cuya lista fue aprobada, respectivamente para cada región, por acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de octubre de 2003 y 12 de febrero de 2004.

<sup>64</sup> BOCyL, 13/12/2010

Tal es la finalidad con la que han sido aprobados en Castilla y León una serie de Planes Regionales de *Ámbito Territorial*, que responden a tales principios y con los que se ha tratado de abordar diagnósticos y acometer líneas de actuación apoyadas en la identidad espacial de los territorios en los que se centran. Aunque ya he aludido a ellos anteriormente, no está de más recordar lo que representó en 2001 la aprobación, como iniciativa pionera, del Plan Regional de *Ámbito Territorial* del Canal de Castilla, al que siguieron casi una década después los referidos al Valle del Duero y al espacio denominado, en el Plan respectivo, Zamora@Duero. En los tres casos, y aunque parece obvia la trabazón perseguida en el caso del eje del Duero, la pretensión no es otra que la de afianzar un enfoque de ordenación territorial apoyado en la revitalización de potenciales ejes emblemáticos de desarrollo, capaces de cristalizar en corredores dinámicos sobre la base de sus cualidades ambientales, de su identificación con un área culturalmente avalorada. Es ésta una opción, amparada en la categoría de Plan Regional de *Ámbito Territorial*, que como propuesta orientativa pueda cobrar cierto predicamento en la región a tenor de la existencia de vectores de crecimiento con articulaciones internas muy estrechas y consolidadas. Se muestra, pues, como el instrumento más apropiado para el cumplimiento de los fines que la Ley le otorga, ya que con él se trata de “planificar la ejecución de actuaciones industriales, residenciales, terciarias, dotacionales o de implantación de infraestructuras, que se consideren de interés para la Comunidad”.

En cualquier caso, estos Planes obedecen a una lógica espacial coincidente con la que se recoge en el Capítulo III de la LOT, cuando en su Art. 14 precisa el objetivo de otro de los grandes instrumentos contemplados para la ordenación territorial de la Comunidad: las Directrices de Ordenación de *Ámbito Subregional* (en adelante DOAS), mediante las cuales se trata de llevar a cabo “la planificación de las áreas de la Comunidad que precisen una consideración conjunta y coordinada de sus problemas territoriales, en especial en lo relativo a sus recursos, infraestructuras y equipamientos”.

Hay que reconocer que en los debates habidos sobre las perspectivas susceptibles de verse favorecidas por la aplicación de la LOT, una de las reflexiones esenciales estuvo centrada en su momento sobre las ventajas que presumiblemente habría de proporcionar un instrumento que – en virtud de la naturaleza de las interesantes y precisas funciones asignadas (Art. 14.2) - daba satisfacción a los numerosos intentos de estructurar el desarrollo regional en función de unidades espaciales homogéneas. Unidades que en el propio Estatuto de Autonomía, e incluso en el reformado en 2007, o en Leyes de fuerte implicación territorial (como la Ley de Turismo de 1997) se identificaban como comarcas, por más que esta

acepción fuese matizada por expresiones menos rotundas como la de Áreas Funcionales, según fueron denominadas en el Documento de Directrices sometido a debate en 2001, como ya he recordado<sup>65</sup>.

Ha sido éste un tema omnipresente en el panorama de las controversias suscitadas en torno a la visión más idónea desde la que plantear la ordenación del territorio ante la convicción de que fundamentar la decisión sobre estas escalas intermedias contribuiría a racionalizar la gestión de los servicios, a mitigar los desequilibrios intrarregionales y a sustentar las bases de un desarrollo rural más coherente y mejor integrado con las potencialidades y recursos de cada una de estas unidades. No sorprende, por tanto, el énfasis político que se continuó realizando sobre la cuestión tras la aprobación de la LOT ya sea a través de interesantes propuestas empeñadas en ofrecer un nuevo modelo de gestión y distribución territorial comarcal<sup>66</sup>, ya impulsando medidas de intervención abocadas a la satisfacción de objetivos de desarrollo en espacios críticos, presuntamente concebidos en función de esta escala<sup>67</sup>.

Más allá de este panorama político-intelectual de posiciones coincidentes pero no dilucidadas a través de un programa de actuaciones sujetas a un proceso de planificación claramente definido, la trayectoria seguida por la aplicación de las DOAS no ha estado a la altura de las necesidades de la Comunidad, de las expectativas inicialmente abrigadas y los compromisos asumidos en cuanto a plazos de ejecución<sup>68</sup>. Ha sido una figura utilizada con cautela y, sobre todo, con numerosas intermitencias y frecuentes conflictos en su tramitación, lo que, a la postre, ha motivado una aplicación efectiva en un reducido número de áreas, sin dejar de considerar que sus resultados distan mucho de corresponderse con los objetivos que las explicitan en el Capítulo III de la LOT.

---

<sup>65</sup> Como es sabido el rango de comarca únicamente está asignado a la de El Bierzo, creada por Ley 1/1991, de 14 de marzo, posteriormente modificada por Ley 17/2010, de 20 de diciembre (BOCyL, 21/12/2010)

<sup>66</sup> Tal será la finalidad pretendida por la iniciativa del Partido Socialista de Castilla y León-PSOE, y oficialmente presentada a comienzos de 2003, a favor de la puesta en práctica de un Programa de Comarcalización que, con el nombre "*Un futuro para cada comarca*", propone la identificación de un total de 69 espacios comarcales, delimitados en función del "análisis de variables territoriales, demográficas, económicas, sociales y territoriales, que representan la base para el análisis de los desequilibrios territoriales y los déficit de desarrollo y dotación de infraestructuras, que constituyen el objeto u objetivo de este proyecto de comarcalización de Castilla y León".

<sup>67</sup> Con delimitaciones que en algunos casos no están bien justificadas, tal parece ser la finalidad perseguida con la elaboración del *Plan Especial de Actuación en las Áreas Periféricas 2002-2006* aplicado a cinco grandes espacios: De la Laciara a la Montaña Palentina (Área Periférica de la Montaña Cantábrica), los Sectores Norte y Nordeste de la provincia de Burgos (Área Periférica del Ebro); la Provincia de Soria, el Nordeste de Segovia y el Sector burgalés de la Demanda (Área Periférica del Este y Periferia Soriana); el Sector de la Cordillera Central entre la Sierra de Béjar y la de Guadarrama (Área Periférica del Macizo Sur); y el Área Periférica de la Frontera con Portugal. Todas ellas figuran como territorios beneficiarios del Fondo de Compensación Regional, tal y como establece el Decreto 174/2000, de 24 de Julio.

<sup>68</sup> Cabe recordar que la Disposición Adicional Tercera de la LOT establecía un plazo máximo de cinco años desde su entrada en vigor para que la Consejería competente elaborase "la documentación necesaria para iniciar, conforme a lo establecido en los Art. 17 y 18, el procedimiento de aprobación de las DOAS sobre todo el territorio de la Comunidad".

Estas observaciones generales no impiden constatar la validez técnica de los documentos ya realizados, así como la expresividad y amplitud de las orientaciones ofrecidas desde el punto de vista temático, toda vez que la experiencia disponible permite entender bien la aplicabilidad de las DOAS a situaciones espaciales diferenciadas, como son las que se relacionan con las transformaciones metropolitanas, la ordenación y gestión de espacios naturales protegidos y el tratamiento de los procesos de transformación desarrollados a escala provincial. Cada una de estas vertientes ofrece ejemplos significativos, que ponen en evidencia la versatilidad de la figura y, por ende, su acomodación a las escalas de referencia que, en cada situación y en función de las circunstancias, el poder político pueda estimar más pertinentes.

En el primer caso, corresponde a las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y su Entorno (las DOTVAENT ya mencionadas) el mérito de haber sido las primeras en llevarse a cabo, dando carta de naturaleza legal al informe técnico motivado a mediados de los noventa por la necesidad de llevar a cabo un diagnóstico riguroso sobre las transformaciones desencadenadas en el espacio metropolitano vertebrado por la ciudad de Valladolid, como soporte sobre el que cimentar las estrategias de ordenación más idóneas, en sintonía con los modelos organizativos característicos de espacios tan complejos y propensos al conflicto como son los metropolitanos (Manero, 2010). Sobre la base de los tres pilares básicos en los que conviene cimentar el sentido de la coherencia que debe prevalecer entre la magnitud de los procesos y la toma de decisiones - modelo de ciudad-región, entendido a partir de la defensa de criterios de sostenibilidad ambiental y de los factores que estructuran el conjunto del espacio; directrices sectoriales relativas a la movilidad y a la dotación de servicios básicos; y directrices urbanísticas, contempladas desde una perspectiva eminentemente cualitativa -, las indicaciones que del documento emanaron condujeron a la definición de un modelo de organización del espacio vallisoletano que, lejos de ser testimonial, procuraba, por su misma solidez argumental y viabilidad técnica, la visión más lógica e idónea si verdaderamente se trata de hacer frente a las tensiones de que adolecía y sigue adoleciendo. Tras múltiples discusiones, las DOTVAENT entrarían en vigor a mediados de 2001<sup>69</sup>, para abrir camino a un proceso azaroso en el que su aplicabilidad se ha visto muy mediatizada por las sucesivas modificaciones introducidas<sup>70</sup>, sin haber logrado cristalizar,

---

<sup>69</sup> Decreto 206/2001, de 2 de agosto (BOCyL, 8(8/2001).

<sup>70</sup> Posteriormente las DOTVAENT fueron modificadas por Decreto 60/2004, de 13 de mayo (BOCyL, 19/5/2004) y por Decreto 45/2008, de 19 de junio (BOCyL, de 19 de junio (BOCyL, 25/6/2008). Y por Resolución de 4/11/2010, se hizo público el inicio del procedimiento de aprobación de su revisión, con dos objetivos primordiales: "acentuar (sic) su precisión cartográfica y aminorar las dificultades en la interpretación normativa, de cara a conseguir una herramienta más eficaz materialmente y ajustada a la nueva realidad territorial en su proceso de evolución".

pese a las pretensiones iniciales y al empeño ciudadano, en la tan lógica como necesaria Área Metropolitana de Valladolid.

La dimensión urbana y periurbana es objeto asimismo de consideración en el documento que dará lugar a las Directrices de Ordenación Subregional de Segovia y Entorno. Su virtualidad reside ante todo en las posibilidades de gestión eficaz susceptibles de ser materializadas con ciertas garantías de éxito en un espacio de escala reducida - una superficie de 734 Km<sup>2</sup>, en la que existen 21 municipios con una población de 74.000 habitantes - y con notables valores paisajísticos, a los que se reconoce un papel central como opción estratégica a la hora de establecer las líneas de actuación primordiales (DOTSE, 2006, 12), necesitadas de clarificación y visión prospectiva en un escenario donde, en el momento de poner en marcha la iniciativa de las DOAS, se preveían importantes transformaciones asociadas a la inserción de la ciudad en una línea de alta velocidad ferroviaria. Vigentes desde 2005<sup>71</sup>, serán las segundas Directrices de esta modalidad que han conseguido ser aprobadas en Castilla y León, a la espera de que vean la luz las que aún están pendientes<sup>72</sup>.

La atención prestada a los ámbitos provinciales define otra de las orientaciones en las que se encuadran las DOAS. De hecho, la Ley de Ordenación del Territorio considera a la provincia como el ámbito prioritario con el que dar contenido y operatividad a este tipo de Directrices, con prelación a los entornos de las capitales y, desde luego, a los espacios funcionales del mundo rural, a los que no se menciona específicamente dado que la ordenación subregional se concibe expresamente con vistas a la planificación sectorial y urbanística, de conformidad con lo señalado en la Disposición Adicional Tercera de la LOT. De hecho esta significación otorgada a la provincia no cuestiona el principio de coherencia inherente a la ordenación subregional del territorio, pero es evidente que lo matiza en la medida en que antepone la “coherencia” basada estrictamente en los límites administrativos a la que se fundamenta en criterios y tendencias configurados a partir de dinámicas socio-económicas y espaciales que superan tales delimitaciones históricas y que en muchos casos traban, y restan capacidad estratégica, la articulación impuesta por la afinidad de los procesos de transformación territorial.

---

<sup>71</sup> Decreto 74/2005, de 20 de octubre (BOCyL, 26/10/2005)

<sup>72</sup> Las numerosas dilaciones introducidas en el proceso de tramitación han impedido la aprobación de las correspondientes a Burgos, León y Salamanca, pese a haberse iniciado en todas ellas el procedimiento de aprobación. Expresivamente, la prensa local aludió a ello en el caso de Burgos al señalar que “tras años de estudios, consultas, periodos de alegaciones y un primer documento que acabó en el cubo de la basura, la Junta inicia ya el procedimiento de aprobación de las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional del Área Urbana de Burgos”. *Diario de Burgos* de 4 de marzo de 2010

Con todo, y admitiendo el gran peso que el hecho provincial reviste en la estructura político-administrativa española, y con capacidad de presión inequívoca, en Castilla y León, se comprende fácilmente la proclividad a entender la provincia como el marco de referencia prevalente de la ordenación subregional, por más que las iniciativas acometidas en esta dirección se muestren también, como en el caso anterior, muy limitadas. De momento sólo han logrado la aprobación preceptiva las correspondientes a la provincia de Palencia<sup>73</sup>, que al tiempo se justifican por la necesidad de sustituir las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal con Ámbito Provincial, vigentes desde 1992<sup>74</sup> y que de este modo quedan actualizadas<sup>75</sup> (Santos y Ganges, 2007).

Por último, y como un ejemplo de singularidad en la aplicación espacial de este instrumento, notable interés ofrece la aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial de la Montaña Cantábrica Central<sup>76</sup>, cuya elaboración implica una perspectiva novedosa el utilizarlo para la regulación de los sistemas de gestión en espacios naturales de reconocida calidad ambiental. Iniciativa sujeta a una intensa polémica – que llevó incluso a la suspensión del procedimiento por parte de la administración central<sup>77</sup> – constituye ciertamente un espacio de coherencia, determinado por los rasgos que lo identifican y las formas de aprovechamiento que ofrece, en el que, como es lógico, destaca, en principio, la importancia otorgada a las cuestiones ambientales. No de otra forma cabría entender las consideraciones desarrolladas en el Informe de Sostenibilidad Ambiental, presentado en febrero de 2009, de acuerdo con los principios y la metodología contemplados en la Ley 9/2006 de 28 de abril “sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente”, y en la que se establece la obligación del promotor de llevar a cabo la realización del procedimiento de evaluación ambiental, que haga posible “integrar los aspectos ambientales y la participación pública en el desarrollo de las Directrices”.

## **1.5. Conclusiones y Recomendaciones**

Con la perspectiva temporal y argumental de que se dispone no es difícil efectuar un balance cabal sobre lo que ha representado la política de ordenación territorial llevada a cabo en la

---

<sup>73</sup> Decreto 6/2009, de 23 de enero (BOCyL, 20/5/2009)

<sup>74</sup> Orden Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 23 de junio de 1992 (B.O.C.y.L. de 30/6/1992)

<sup>75</sup> Pendientes de aprobación se encuentran las DOAS de las provincias de Soria y Salamanca, no obstante haber iniciado los procedimientos encaminados a ello en 2004 y 2006, respectivamente.

<sup>76</sup> Ley 4/2011, de 29 de marzo (BOCyL, 29/4/2011)

<sup>77</sup> Orden MAM 1030/2009

Comunidad de Castilla y León, y no tanto por el valor que pudiera tener a la hora de interpretar lo ocurrido como de reflexión autocrítica indispensable cuando se trata de abordar, con visión de futuro, los numerosos retos y problemas a los que aún se enfrenta, y de los que además existe contundencia científica. Si sabido es que ordenar el territorio significa una necesidad y un compromiso permanentes con la calidad del espacio y de las condiciones de vida de la sociedad en función de la cual se concibe, el conocimiento y la experiencia revelan que su aplicación en un territorio como el castellano y leonés supone una tarea tan ambiciosa como complicada, amén de ineludible (Manero, 2001 a).

Desde el enfoque geográfico con el que se abordan estas reflexiones no es aventurado considerar a Castilla y León como una de las regiones de la Unión Europea que, debido a sus rasgos y problemas estructurales, mayores dificultades presenta a la hora de satisfacer ese objetivo inherente a la ordenación del territorio basado en la pretensión de compatibilizar la eficiencia con la equidad o, lo que es lo mismo, el de garantizar la competitividad y la justicia territoriales para un escenario en el que bien pudiera admitirse que el territorio es el problema y al tiempo la solución. De ahí que, sobre los sólidos cimientos permitidos por un riguroso diagnóstico de las debilidades y fortalezas que le caracterizan, sea conveniente subrayar la importancia que sin duda tienen las medidas ordenancistas aplicables en una región cuyo conocimiento alcanza ya cotas muy relevantes. Pudiera incluso afirmarse que la Comunidad Autónoma puede llegar a constituir un campo de experimentación referencial en el panorama de la política de ordenación y desarrollo territorial en la Europa comunitaria.

Todo el aparato legal puesto al servicio de la ordenación del territorio en Castilla y León hace posible, en efecto, una visión sistematizada del proceso regulador, convertido en un marco obligado de atención para entender los límites en los que se desenvuelve la toma de decisiones, habida cuenta además el cumplido uso que los gobiernos autonómicos han hecho de su amplio soporte de competencias en este campo. Aunque valorar pormenorizadamente el significado de tan amplísimo bagaje legal excede del propósito de este texto, no cabe duda de que, de hacerse, ofrecería las inevitables ambivalencias que caracterizan la aplicación de la Ley en cuestiones con frecuencia muy sensibles y propensas al conflicto de intereses, por más que en conjunto la seguridad jurídica quede garantizada por las precisiones que la propia norma otorga a las actuaciones susceptibles de ser llevadas a cabo y que, contemplada en detalle, arroja advertencias muy aleccionadoras sobre la distancia que a veces separa las intenciones de los resultados.

Mas, pese a los avances logrados -con sus aciertos y sus errores, con sus resoluciones e incumplimientos - nunca podría considerarse como un proceso concluso. Y ello por tres razones, que estimo oportuno destacar: de un lado, porque se carece todavía de una definición clara, y lo suficientemente explícita, del modelo territorial perseguido, a falta de la culminación de las Directrices que la propia LOT establece como requisito primordial; de otro, porque siempre queda abierta la posibilidad de modificación y adaptación de la Ley a las circunstancias cambiantes que modelan las dinámicas socio-económicas contemporáneas y sus obligadas implicaciones en el espacio regional; y, finalmente, porque en Castilla y León subsisten problemas territoriales irresueltos que atañen directamente a la población y al poblamiento, los dos temas sustanciales en los que se centra este informe y de cuya trascendencia no cabe duda alguna, pues en torno a ellos gravitan todas las variables que estructuran y organizan un espacio.

Precisamente de estas constataciones emanan las propuestas que, planteadas de forma orientativa, tratan de apuntar algunas de las ideas esenciales sobre las que sustentar, abiertas lógicamente al debate y a la contrastación de perspectivas, posibles líneas de acción en el tratamiento de las políticas de Ordenación Territorial aplicadas a la Comunidad Autónoma.

- Desde una perspectiva general resulta necesario plantear en todo momento las opciones estratégicas con dimensión territorial en el marco de los objetivos y líneas de actuación contemplados en la [Ley de Ordenación del Territorio, aprobada en 1998](#) y modificada en algunos de sus artículos con posterioridad. Con harta frecuencia se olvida este aspecto hasta el punto de dar la impresión de que las iniciativas abordadas se acometen de forma improvisada, incluso ocurrente, en función de la presión política o del convencimiento de que es preciso poner en marcha ideas que puedan servir para afrontar, con mayor o menor garantía de éxito, los problemas planteados. Si los documentos legales a los que se ha hecho referencia invocan comúnmente en su preámbulo su conexión con la LOT, a la que desarrollan, es conveniente que la sociedad perciba que el proceso de toma de decisiones – en ocasiones planteado de forma tan ambiciosa como la Agenda de la Población o las medidas de reestructuración de la trama administrativa municipal - aparece sustentado en un fundamento legal integrador, que en modo alguno justifica las informaciones relativas a la propuesta de “impulsar una nueva ley para la ordenación del territorio”<sup>78</sup>, cuando la que está vigente muestra una trayectoria por recorrer, tanto más efectiva cuanto mayor sea el

---

<sup>78</sup> “Herrera propone impulsar una nueva ley para la ordenación del territorio”, *Diario de León*, 9 de abril de 2011. Dicha norma verá, finalmente, la luz con la aprobación de la [Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León](#).

reconocimiento de su transversalidad para el conjunto de las políticas sectoriales llevadas a cabo por los distintos departamentos del gobierno autónomo. En cualquier caso, se ha de poner de manifiesto la importancia que una decidida voluntad política a favor de la ordenación del territorio tiene a la hora de afrontar los problemas y optimizar las potencialidades de la región con la perspectiva temporal y espacial necesaria.

- Conviene asimismo propugnar, como principio básico de actuación, un modelo de ordenación del territorio proclive al equilibrio, en el que las relaciones funcionales que lo vertebran hagan posible una compatibilización entre las formas de crecimiento lineal y las que se organizan en aureola, evitando así una visión selectiva de las dinámicas territoriales inducidas por el desarrollo. Es decir, al tiempo que se rentabilizan las posibilidades expansivas permitidas por los ejes y corredores que en la región poseen una capacidad de atracción merced a los flujos que generan, no debe quedar desestimado el margen de perspectivas de transformación amparadas en las redes de articulación estratégica surgidas en áreas no favorecidas por los vectores dominantes de la movilidad pero capaces de engendrar – precisamente por su condición de “espacios de coherencia” - procesos dinámicos no menos consistentes que aquéllos. En cualquier caso, ambos fenómenos son tributarios de las fortalezas que sean capaces de ofrecer ese rango decisivo en la red de asentamientos de Castilla y León constituido por los que bien podrían ser identificados como “núcleos funcionales intermedios consolidados”, entendiendo como tales los que, por su entidad demográfica y su plataforma económica y social, han logrado una solidez reconocida y suficiente que les permite operar como centros catalizadores del desarrollo y de prestación de servicios con elevados niveles de calidad para el área que funcionalmente vertebran.

- Bien es cierto que tales tendencias, y en general cuanto representa una política activa y eficaz de ordenación del territorio, no pueden entenderse al margen de un fortalecimiento de la cultura de la cooperación interterritorial (Manero 2010a). La experiencia comparada revela hasta qué punto esta opción – basta para ello remitirse a las numerosas referencias existentes sobre el fenómeno de la “*intercommunalité*” en Francia – ha contribuido a resolver muchas de las limitaciones y contradicciones asociadas al minifundismo municipal, a la fragmentación y solapamiento de competencias, a la fragilidad, en suma, de una estructura administrativa heredada claramente disfuncional. Las inercias subsistentes tienden a operar en sentido contrario a lo que constituye una lógica tendencia que en la Unión Europea posee ya una larga experiencia, de resultados mayoritariamente satisfactorios y que, en el contexto de la crisis económica actual, se ha vuelto a suscitar con especial elocuencia en Italia. Las orientaciones a seguir en esta dirección pueden venir

avaladas por el conocimiento y análisis de actuaciones similares en otros escenarios y también por el recurso a las disposiciones legales vigentes en Castilla y León y cuya aplicación ha dejado hasta ahora mucho que desear. Si la perspectiva comarcal permanece vigente a tenor del reconocimiento mantenido en el Estatuto de Autonomía reformado (Art. 46), no es preciso tampoco recurrir a nuevas denominaciones sino considerar las recogidas en el Artículo 32 de la Ley 1/1998, de 14 de junio, de Régimen Local, donde se establece la figura de “mancomunidades de interés comunitario” en aquellas “ cuyo ámbito territorial concuerde sustancialmente con espacios de ordenación territorial para la prestación de servicios estatales, autonómicos o provinciales”. Sorprende que, aprobada meses antes que la LOT, la Ley de Régimen Local permanezca en este punto claramente preterida, pese a tratarse de una figura susceptible de mitigar el problema del que la propia Junta se hace eco en la justificación de motivos de dicha Ley<sup>79</sup> y teniendo en cuenta asimismo la necesidad de racionalización del propio entramado administrativo local de cara al cumplimiento adecuado de las funciones asignadas al Consejo de Cooperación Local<sup>80</sup> . Por otro lado, no está de más traer a colación la utilidad que, con vistas al afianzamiento de esta voluntad de cooperación interadministrativa en el ámbito no urbano, posee la experiencia acumulada por los Grupos de Desarrollo Rural, máxime considerando las perspectivas abiertas, en el nuevo contexto de la política comunitaria de desarrollo rural, por la entrada en vigor en España de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y su adaptación a Castilla y León a través del Programa de Desarrollo Rural Sostenible, con la correspondiente zonificación llevada a cabo, con todos los compromisos de interrelación estratégica entre municipios que conlleva. Y, por lo que concierne a los espacios urbanos y periurbanos, aún permanece inédito el margen de posibilidades a que se abre la aplicación de los Arts. 45, 46 y 47 de la Ley de Régimen Local, en los que se contempla la creación y el funcionamiento de entidades metropolitanas “para la planificación conjunta y la gestión coordinada de determinadas obras y servicios”.

- Y, desde luego, no es posible eludir el reconocimiento del significado que en toda política de ordenación territorial tiene la preservación de los valores patrimoniales, en su acepción ambiental, cultural y paisajística. Partiendo de la relevancia que estos valores

---

<sup>79</sup> Pues, en efecto, una de las razones que la motivan estriba en el hecho de que “la reforma de las estructuras municipales a través de una política de fusiones e incorporaciones no parece que sea posible a corto plazo, entre otros motivos, por la distancia existente entre los núcleos, por la falta de conciencia de las propias comunidades municipales y por su voluntad remisa, cuando no opuesta, a desaparecer como Administraciones Públicas”.

<sup>80</sup> Se trata de una institución interesante “concebida como órgano mixto para el diálogo y la cooperación entre la Administración Autónoma y las corporaciones locales, con funciones de conocimiento, consulta y propuesta en aquellos asuntos que sean de interés mutuo para ambas Administraciones, especialmente en el ámbito competencial, de participación institucional, de vertebración administrativa y de cooperación económica”. Ley 2/2011, de 4 de marzo (BOCyL, 15/3/2011).

presentan en la Comunidad Autónoma - lo que parece plenamente asumido, más allá de las críticas justificadas de que sean susceptibles determinadas actuaciones – el sentido de la prevención y de la evaluación de los riesgos con visión prospectiva debe prevalecer sobre el principio de la rentabilización cortoplacista. Si la resolución de esta antinomia tiende a mostrarse mejor percibida y, por tanto, subsanada en el caso de los espacios naturales, el panorama se muestra más sombrío y decepcionante cuando de los espacios urbanos se trata. Y no tanto en las ciudades de mayor entidad demográfica, en las que las advertencias críticas han logrado hacer mella en las decisiones de los responsables públicos, como en los núcleos de destacada dimensión comarcal, donde la incuria urbanística, con pésimas manifestaciones de gran impacto visual, alcanza con frecuencia cotas alarmantes. El muestrario del disparate estético es tan grave como generalizado, lo que sin duda empobrece la calidad de la imagen y supone un preocupante contrapunto a las iniciativas de promoción cultural y turística que muchos de ellos persiguen al encontrarse mediatizadas por el deterioro de una parte nada desdeñable del marco en el que se desenvuelven. Lamentablemente no ha sido ésta una señal de alarma subrayada con el énfasis necesario, lo que justifica la recomendación de que sea tomada en cuenta, a la vista de las comprobaciones negativas que respaldan su pertinencia a la hora de acometer actuaciones urbanísticas respetuosas de la calidad que con frecuencia presenta su patrimonio arquitectónico heredado.

## **1.6. Bibliografía**

ALONSO, L.F., CANDELA, C., MANERO, F. y SAINZ, J.L.. *Valladolid en la Encrucijada*. Valladolid: Junta de Castilla y León, Dirección General de Urbanismo y Calidad Ambiental, 1993. 150 pp.

CABERO DIÉGUEZ, V.. *Iberismo y cooperación. Pasado y futuro de la Península Ibérica*. Acto Académico de Apertura del Curso 2002-2003. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2002. 80 pp.

CABO, A. y MANERO, F.. "Castilla y León". En: BOSQUE, J. y VILÁ, J. (Eds): *Geografía de España*. Barcelona: Editorial Planeta, 1990. pp. 225 – 589

*DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE VALLADOLID Y ENTORNO*. Valladolid: Junta de Castilla y León, 1998. 276 pp.

*DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. CASTILLA Y LEÓN* (2000).  
Valladolid: Junta de Castilla y León, 2000. 189 pp.

*DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DE ÁMBITO SUBREGIONAL DE SEGOVIA Y ENTORNO* (2006). Valladolid: Junta de Castilla y León, 91 pp. + anexos y planos

GAVILAN RUEDA, A., SÁNCHEZ GOYANES, E. y AYALA GONZALEZ, R.:  
“Instrumentos de Ordenación Territorial en Castilla y León”. En: MARINERO PERAL, A., SÁNCHEZ GOYANES, E. y MELGOSA ARCOS, F.J.: *Derecho Urbanístico de Castilla y León*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados y Junta de Castilla y León, 2005. pp. 99-144

*HIPÓTESIS DE MODELO TERRITORIAL. CASTILLA Y LEÓN*. Valladolid: Junta de Castilla y León, 1996. 244 pp.

LÓPEZ TRIGAL, L. y GUICHARD, F. (Coords.). *La frontera hispano-portuguesa. Nuevo espacio de cooperación y atracción*. Zamora: Fundación Rei Afonso Henriques, 2000. 313 pp.

MANERO MIGUEL, F. “Le couloir Valladolid-Palencia. Un axe d’activités concurrentes en Vieille Castille”. En: FOURNEAU, F, HUMBERT, A. Y VALENZUELA, M. *Géographie d’une Espagne en mutation*. Madrid: Casa de Velásquez, 1990. pp. 199-220

MANERO MIGUEL, F. . “Integración europea y política ambiental autonómica”. En: VVAA: *La estructura socio-económica de Castilla y León en la Unión Europea*, Valladolid: Junta de Castilla y León y Centro de Documentación Europea, 1994. pp. 503-534

MANERO MIGUEL, F.. “Significado funcional y territorial de las asociaciones de municipios”. En: *I Seminario Iberoamericano sobre Mancomunidades Municipales*, Valladolid: Junta de Castilla y León/OICI, 1997. pp. 51-75

MANERO MIGUEL, F.. "Ordenar el territorio de Castilla y León: una necesidad y un compromiso". En: *Anuario de Castilla y León*. Valladolid: Ámbito Ediciones, 2001 a. pp. 148-153

MANERO MIGUEL, F. . “Las lógicas espaciales de la integración europea”. En: *50 Años de la Integración Europea 1951-2001*. Burgos: UPECBU/AFEA, 2001 b. pp. 83-104

- MANERO MIGUEL, F.. “La transformación del espacio regional: las políticas territoriales, En: Manero Miguel, Fernando (coord.): *La Entidad Recuperada*, Valladolid: Ámbito Ediciones, 2003. pp. 191-245
- MANERO MIGUEL, F.. “Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible: ideas para una fundamentación de las políticas territoriales en Castilla y León”. En: MILLARUELO y ORDUÑA: *Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible*, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2005. pp. 219-246
- MANERO MIGUEL, F.. “Ordenación del Territorio y Desarrollo Local en España: entre el proceso de integración supraestatal y la descentralización administrativa”. En: *III Seminario Internacional sobre Ordenamiento del Territorio. Ponencia*. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo, 2005. 42 pp.
- MANERO MIGUEL, F... “La cultura territorial metropolitana: de las relaciones de conflicto a la gobernanza supramunicipal. Una aproximación a la experiencia española”, *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. XIV, núm. 331 (36), 2010 a
- MANERO MIGUEL, F.. “La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones”. En: *Cuadernos Geográficos*, nº 47, 2010 b. pp. 47-72
- MANERO MIGUEL, F., ANDRES LOPEZ, G. y MOLINA DE LA TORRE, I.: *Industria y Territorio en la Región Fluvial del Duero*. Valladolid, SEPES-FUNGEVA, 2001. 269 pp.
- MARINERO PERAL, A., SANCHEZ GOYANES, E., y MELGOSA ARCOS, F.J.. *Derecho Urbanístico de Castilla y León*. Tercera Edición, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados y Junta de Castilla y León, Madrid, 2009. 1.758 pp.
- PLAZA GUTIERREZ, J.I.. “Ordenación y Desarrollo del Territorio en Castilla y León. Análisis y Valoraciones” en: *Cuadernos Geográficos*, nº 47, 2010. pp. 523-552
- SÁNCHEZ LOPEZ, F., CABERO DIEGUEZ, V. y MARTÍN HERNÁNDEZ, J.T. (Coords) (1993): *Frontera y Desarrollo. El Programa Transfronterizo de España y Portugal*. Salamanca: Instituto de Recursos Naturales y Agrobiología CSIC. 1993. 282 pp.

SANTOS GANGES, L.. “La provincia como ámbito de planificación territorial: las Directrices de Ordenación Provincial de Palencia (España)”, en *V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Fundicot, Málaga, 2007. 15 pp.