

JOSÉ MILLARUELO APARICIO - ENRIQUE ORDUÑA REBOLLO
COORDINADORES

Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible



La dinámica contemporánea, que genera mutaciones de alto impacto en la esfera local, exige nuevos espacios de diálogo e investigación científica multidisciplinar.

Los Seminarios Iberoamericanos, que se celebran desde hace cinco años, merced al convenio de colaboración suscrito entre la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal y la Caja Rural del Duero, con la

participación del Ayuntamiento de Valladolid, constituyen el escenario propicio para el ejercicio del *pensar en la praxis* las problemáticas concretas que atañen a la organización y gestión de la vida local.

En esta obra se reúnen un conjunto de investigaciones, enriquecidas por la sinergia producto de la colaboración de académicos, profesionales, especialistas e investigadores, que abordan los temas vinculados al hilo conductor del encuentro, *desarrollo sostenible* a través de la *ordenación del territorio*.

JOSÉ MILLARUELO APARICIO - ENRIQUE ORDUÑA REBOLLO COORDINADORES

Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible

ISBN 987-507-294-X



9 789875 072947

ISBN 84-95823-78-0



9 788495 823786



CIUDAD ARGENTINA



OICI



Ayuntamiento de Valladolid



CAJA RURAL
DEL DUERO

**ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DESARROLLO
SOSTENIBLE: IDEAS PARA UNA FUNDAMENTACIÓN DE
LAS POLÍTICAS TERRITORIALES EN CASTILLA Y LEÓN**

Fernando Manero Miguel
Catedrático de Geografía Humana
Universidad de Valladolid

Introducción

La última década del siglo XX ha supuesto claramente una etapa de sensible y fuerte renovación en el modo de entender y valorar el significado de las múltiples cuestiones que dan contenido a un concepto tan abierto y dinámico a la vez como es el de ordenación del territorio. En esencia, el interés de esta etapa radica en tres aspectos que, a mi juicio, revisten una especial relevancia.

En primer lugar, es evidente que estamos asistiendo a un momento de cambio en el modo de entender y organizar las relaciones entre la sociedad y el espacio, debido a las intensas y generalizadas transformaciones ocurridas en el funcionamiento de las actividades económicas, cuyos comportamientos han de ser interpretados en un contexto de creciente movilidad de los factores, con implicaciones muy directas en la redefinición de las condiciones en que los territorios deben plantear su inserción competitiva en el sistema de interrelaciones determinante de las dinámicas territoriales contemporáneas.

Por otro lado, este proceso de readaptación ha coincidido con un aumento de la complejidad en la organización y funcionamiento de la trama decisional en la que se apoyan los diferentes instrumentos de intervención. La presencia de nuevos actores —tanto en la esfera pública como en la privada— marca con su impronta el alcance de los objetivos hacia los que se orienta el conjunto de las actuaciones llevadas a cabo, justificando la necesidad de incorporar pautas de comportamiento que obligan a la negociación, al compromiso y al acuerdo. Son pautas que, a la postre, acaban derivando en la génesis de una nueva cultura del territorio, sustentada en las interesantes perspectivas abiertas por la cooperación, enriquecida a su vez por la pretensión de lograr un reconocimiento explícito del principio de subsidiariedad a medida que se plantea una mayor imbricación entre la sociedad y los mecanismos de gestión que le conciernen más directamente. Bastaría en este sentido traer a colación las ideas, finalidades y políticas hacia las que se decanta la Estrategia Territorial Europea —que, insistente en el principio de territorialización de las políticas públicas, aboga de forma explícita por un “*desarrollo espacial policéntrico y nuevas formas de relación ciudad-campo*”, por el “*acceso equivalente a las infraestructuras y al saber*” y por una “*gestión prudente de la naturaleza y del patrimonio cultural*”— para darse cuenta de hasta qué punto ordenar el territorio tiende a identificarse con premisas innovadoras, bien definidas y resultantes de un proceso de reflexión autocrítica sin el que la defensa de estas opciones sería difícilmente explicable.

Y, finalmente, dentro de esta apretada síntesis introductoria, no es posible hacer caso omiso de la importancia que, para la correcta orientación de la toma de decisiones, reviste el valor y la utilidad de la experiencia comparada. No en vano, al compás de la descentralización y de la asunción de competencias en materia de política territorial por parte de las instancias subestatales, estamos asistiendo a la proliferación de un considerable caudal de iniciativas con impacto en el territorio, que emanan tanto de la voluntad planificadora de los órganos responsables como de las reflexiones y debates que en torno a ellas se suscitan. Todo ello ha permitido abrir camino al descubrimiento de estrategias y líneas de actuación, manifiestas a todas las escalas y cuyo interés estriba precisa-

mente en la función que ejercen como referencias básicas sobre el rumbo adquirido por la ordenación del territorio en un panorama de vínculos fuertemente modelados por la articulación en red y por la pretensión de afianzar competitivamente las posiciones mediante los efectos multiplicadores que derivan de las políticas territoriales respectivas y de las lógicas que las sustentan.

Pues bien, a la vista de la experiencia comparada, no cabe duda de que el conjunto de decisiones, medidas e instrumentos que dan coherencia a la política territorial susceptible de ser aplicada con vistas a la transformación positiva de un espacio determinado, sólo cobra consistencia teórica y credibilidad práctica cuando aparece respaldado por un diagnóstico riguroso, en el que se ponga en evidencia e interrelación todo el entramado de circunstancias, factores y tendencias que modelan la personalidad del ámbito en función del cual se concibe, estructura y proyecta.

Comprobada, pues, la escala regional —escenario de articulaciones e interdependencias múltiples, a la par que ámbito de poder emergente— como el marco más eficaz para la puesta en práctica de actuaciones orientadas a corregir las disfunciones existentes y a valorizar al mismo tiempo los recursos disponibles, la realización de diagnósticos previos a la sistematización programada de las decisiones se convierte en un requisito fundamental, cuya garantía en términos de operatividad y de resultados efectivos viene dada por la ventaja que se deriva potencialmente de su condición de “espacio de coherencia”. No en vano se trata de una cualidad inherente al concepto mismo de región, dotado en sí mismo de unas expectativas y posibilidades para el ejercicio de la acción pública que no han hecho sino ampliarse a medida que el creciente margen de maniobra decisorio reconocido a las administraciones con competencias explícitas a este nivel se complementa y enriquece, cuando a la par se reconoce el significado de los numerosos compromisos a que las estructuras regionales aparecen expuestas en el marco de una economía globalizada, que impone reglas de competitividad imposibles de eludir. De ahí el sentido con que estas ideas se suscitan, centradas en el reconocimiento de su utilidad a la hora de definir sobre qué bases y en función de qué objetivos conviene abordar la ordenación del territorio en la que sin

duda bien podría ser considerada como una de las regiones europeas en la que mayores dificultades afloran cuando de aplicar una política territorial efectiva y coherente se trata¹.

1. Castilla y León: un escenario de desafíos múltiples para la ordenación del territorio

Es de acuerdo con las premisas señaladas como debe ser planteado, en efecto, el diagnóstico esclarecedor de la situación objetiva que la comunidad de Castilla y León ofrece con la perspectiva de abordar la puesta en práctica de una vigorosa política de ordenación del territorio basada simultáneamente en los principios de eficiencia y equidad a partir de un planteamiento integral y coherente de las decisiones.

Sólo así parece posible dar una respuesta satisfactoria y viable a los compromisos expresamente reconocidos en la Ley 10/1998, del 5 de diciembre, de ordenación del territorio, cuando identifica —sobre la base de la necesidad de diseñar un modelo territorial debidamente estructurado— los tres grandes ejes que han de orientar la aplicación de la política territorial, esto es, el desarrollo equilibrado y sostenible; la compatibilidad entre los procesos de desarrollo productivo y de la urbanización con la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural; y el establecimiento de los criterios y procedimientos que aseguren la coordinación de las actuaciones con incidencia en el espacio en el que se materializan.

El diagnóstico territorial de Castilla y León ha de estar necesariamente basado en la correcta valoración e interpretación de las

1 Estas reflexiones se apoyan sustancialmente en los argumentos expuestos en el Informe presentado por el autor a petición de la Dirección General de Urbanismo, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León con motivo del debate suscitado a raíz de la publicación, en 2001, de las Directrices de Ordenación del Territorio. Haciendo mención expresa de la finalidad con que fueron planteadas estas consideraciones, el autor desea también dejar constancia del empeño mostrado por Javier Arribas Rodríguez, responsable de la citada Dirección General, a favor de una política territorial que afronte decididamente los problemas y desequilibrios que caracterizan al espacio castellano-leonés.

relaciones que se establecen entre los tres aspectos que mejor definen la realidad actual y sus tendencias y comportamientos más significativos. Sobre la base inicial de un conocimiento previo de los factores que principalmente desempeñan una función estructurante del hecho regional, se trata de sustentar el diagnóstico a partir de la dicotomía existente entre los fenómenos que operan en sentido condicionante o limitativo y los que, por el contrario, sientan los cimientos para una adecuada valorización territorial de sus potencialidades.

Los principales factores estructurantes del territorio castellano-leonés

No cabe duda de la necesidad de partir inicialmente de una identificación clara de los factores que modelan la personalidad del territorio castellano-leonés, entendiendo como tales aquellos que, definiendo los rasgos distintivos de la región y sus principales señas de identidad espacial, permiten efectuar un encuadre necesario para el entendimiento de los principales procesos territoriales y de las estrategias encaminadas a su ordenación.

En este sentido, resulta obvia la atención relevante que se ha de conceder a la situación estratégica que ocupa la comunidad en las diferentes escalas de referencia en las que se imbrica. Reforzada por su destacada dimensión superficial, esta cualidad constituye un factor de acreditación funcional de primer orden en la medida en que precisa el marco, real y sobre todo potencial, de relaciones en que se desenvuelve el sistema de flujos generados por la propia región o que, debido a ello, la convierten en un ámbito de proyección consistente a gran escala. El hecho de situarse en una posición de encrucijada de primer orden en el conjunto de las regiones españolas permite reafirmar su papel como primordial espacio de tránsito en la red generada por la movilidad de bienes y personas en la mitad septentrional de España y particularmente en el cuadrante noroccidental de la península Ibérica.

Del mismo modo, convendría subrayar la importancia que la comunidad ostenta como espacio de acceso y de proyección hacia las regiones del norte y centro de Portugal, con todo lo que esta capacidad representa desde la perspectiva de un posible afianzamiento

to de los vínculos con una de las áreas más dinámicas del territorio portugués. Esto permitiría propiciar tanto el avance de las sinergias en términos de desarrollo regional como una mejora deseable de las expectativas creadas por la cooperación transfronteriza. Es así también como habría que plantear el alcance de las posibilidades que Castilla y León presenta como espacio progresivamente acreditado en la Unión Europea, en la medida en que la escala que ocupa y la renta geográfica que ello le aporta pudieran fortalecer su prestigio, su capacidad de atracción y, por ende, la mejora de sus estrategias de cooperación con los distintos escenarios contiguos. Baste mencionar la presencia de Castilla y León en el Arco Atlántico para darse cuenta de hasta qué punto la ventaja situacional es un valor aprovechable de primera magnitud.

Analizada en sí misma, otro de los factores esenciales para entender la configuración de la realidad regional y sus capacidades intrínsecas está directamente asociado a las características y particularidades de su diversidad e integración ecológica. Su situación estratégica desde el punto de vista espacial está físicamente asociada a su condición de espacio de confluencia de los dos grandes dominios ecológicos peninsulares —el atlántico y el mediterráneo— cuyos rasgos climáticos y biogeográficos aparecen matizados por los efectos de la continentalidad, que deriva de la elevada altitud media de la región. Así se explica, reforzada además por el interés que aportan los espacios que engarzan la transición hacia el dominio atlántico, su formidable riqueza natural, la diversidad y calidad de sus valores ambientales, las múltiples modalidades paisajísticas que adopta la organización natural del entorno y la pluralidad de formas de aprovechamiento económico a que, consecuentemente, da lugar.

El espacio regional se muestra, en suma, como el resultado de las interfaces producidas entre los distintos componentes que conforman el medio físico que, en grandes líneas, se reflejan en la personalidad proporcionada por la dualidad llanura-montaña, por la diversidad y desigual desarrollo de sus paisajes vegetales y por la función vertebradora ejercida por la red del río Duero, elemento emblemático de su dotación hidrológica y de su riqueza en recursos de agua, que complementan las otras cuencas menores y los considerables caudales acumulados en el subsuelo, hasta hacer de

Castilla y León una de las áreas hídricamente mejor dotadas de la España mediterránea. Soporte estructurador del uso “antrópico” de la región, el medio físico resultante define con gran expresividad los caracteres de un potencial ecológico complejo y ambivalente a la vez, ya que, si por un lado abre un estimable margen de posibilidades desde el punto de vista productivo y ambiental, no es menos cierto que, por otro, introduce condicionamientos que mediatizan sensiblemente la utilización del espacio.

La política aplicada al territorio fundamenta también sus posibles estrategias en el reconocimiento de un modelo organizativo previo que sin lugar a dudas representa un factor estructurante y de determinación obvia de sus perspectivas de futuro. Este modelo se identifica con la ordenación introducida por la densa trama de asentamientos heredada, clave para explicar los aprovechamientos, tipologías y funcionalidades que han modelado la comunidad de Castilla y León a través del tiempo. La base histórica que la justifica, expresión de las modalidades intensivas de ocupación diseñada del espacio, tanto de las montañas como de la cuenca del Duero, desplegadas desde la Baja Edad Media, ha cristalizado en un sistema de alta densidad en la distribución espacial del hábitat, que sintetiza con particular expresividad las diferentes formas de poblamiento rural y urbano de la península Ibérica. Producto de esta realidad, reveladora de un patrimonio cultural extraordinario, es un panorama marcado por la atomización de la red de asentamientos, cuya evolución se ha visto profunda y definitivamente trastocada por los cambios que han derivado en procesos funcionalmente muy selectivos que, sin menoscabo de su importancia como testimonios y como valores dignos de ser preservados, ponen de manifiesto en forma inequívoca la obsolescencia del sistema habitacional legado por la historia.

2. Condicionamientos y desequilibrios para la transformación integral del territorio

Ahora bien, si la coherencia de una política territorial está supeditada a su capacidad para introducir dinámicas correctoras de las limitaciones o disfunciones detectadas en la dinámica de un es-

pacio determinado, es evidente que en Castilla y León las situaciones problemáticas están fundamentalmente asociadas a los siguientes aspectos:

El más llamativo de todos, el que con mayor rotundidad se pone de relieve al analizar el comportamiento de la situación regional, es el que hace referencia a la circunstancia crítica en que se encuentra la realidad demográfica. Su consideración representa una no deseable singularidad respecto al conjunto de las regiones españolas que induce a la preocupación y a la adopción de medidas decididamente orientadas a contrarrestar sus manifestaciones más negativas. Todos los indicadores convergen a la hora de subrayar el alcance del debilitamiento poblacional, ya sea contemplado desde la perspectiva simplemente numérica o a partir de sus rasgos estructurales. La pérdida gradual de población, coherente con los efectos de un comportamiento vegetativo lesionado por la sorprendente caída de la fecundidad, no sólo explica el descenso ininterrumpido del censo si no que, a la par, demuestra la ausencia o precariedad de los síntomas presumibles de una potencial recuperación. La misma podría venir dada por el repunte de la vitalidad natural o por el incremento de la capacidad de atracción inmigratoria, requisitos ambos indispensables para contrarrestar la notable dimensión relativa del envejecimiento demográfico, que ha logrado situar las tasas de senilidad registradas muy por encima de las medias española y europea.

Mas si se admite que a corto plazo no parece factible una reversión de la tendencia señalada, al menos con resultados efectivos y alentadores, se impone la necesidad, concibiéndola como uno de los objetivos primordiales de la estrategia de ordenación del territorio, de postular la búsqueda de mecanismos e instrumentos favorecedores de un impulso del peso demográfico que Castilla y León ostenta dentro de España, y que sólo puede provenir de los efectos demográficamente positivos generados por un contexto favorable al aumento de la natalidad y a la intensificación de su atractivo como espacio de acogida, sobre la base de su dinamismo económico y del efecto catalizador del crecimiento poblacional a él asociado.

Y es precisamente en el fortalecimiento de este poder de atracción, soporte esencial de las capacidades y perspectivas que indu-

cen a la ordenación del territorio, donde reside uno de los fundamentos estratégicos necesarios para afrontar las limitaciones que derivan de un desarrollo económico regional con problemas estructurales aún irresueltos. Partiendo de una posición intermedia en el *ranking* de las comunidades autónomas españolas, Castilla y León dispone, por su escala y sus recursos, de un potencial de desarrollo claramente infrautilizado, tal y como manifiesta, pese a esporádicos momentos alcistas, la tendencia a la baja que domina en la secuencia temporal ofrecida por las magnitudes principales del crecimiento económico. Es bien cierto que la evolución de los diferentes sectores de la actividad no ha permanecido ajena a las transformaciones experimentadas por la economía española, bien ostensibles en la modernización del sector agrario, en la recomposición del aparato productivo industrial y, muy especialmente, en la calificación progresiva del sistema funcional, ligada a la profunda metamorfosis de los servicios, a cuyo amparo han surgido nuevas líneas de actividad en sintonía con la reorientación de otras tradicionales, dando lugar a un proceso que ha contribuido decisivamente a la mejora de la calidad de vida, a la intensificación de la movilidad y al fortalecimiento de la proyección de la comunidad en España, en Europa y en el mundo.

Mas no se deben pasar por alto los síntomas que revelan una mayor sensibilidad de la región a los impactos de las crisis planteadas en los entornos en los que su economía se desenvuelve. La persistencia de una considerable fragilidad estructural en un segmento importante de la producción agrícola y ganadera, que sin duda se agravará de no afrontarse a tiempo, bajo las presumibles nuevas coordenadas de la Política Agraria Común, coincide con la situación problemática de que adolecen numerosas pequeñas y medianas empresas del sector industrial, en las que los esfuerzos de racionalización y de fortalecimiento de la competitividad se resuelven en un proceso de discontinuidad y de incertidumbre desde el punto de vista estratégico que dificulta seriamente la consolidación de proyectos diseñados a mediano y largo plazo, con el consiguiente quebranto que ello ocasiona en las expectativas de desarrollo local y en la generación de empleo, de lo que son principalmente víctimas las áreas rurales. Enmarcado en las coordenadas de una lógica econó-

mica diferente, el panorama de los servicios acusa los beneficios aportados por economías de escala que en toda la gama funcional han evolucionado muy rápidamente al compás de los requerimientos impuestos por las demandas urbanas, adaptándose rápidamente a ellas y haciendo de las ciudades los focos que concentran magnitudes básicas y modelan el comportamiento cualitativo de la actividad.

Sin embargo, cuando se desciende del nivel propiamente urbano, el balance resulta menos estimable, ya que la centralidad generada por las ciudades debilita las capacidades funcionales de los municipios situados en escalones inferiores, tendencia de la que sólo se ven exentos algunos enclaves muy específicos pero insuficientes para provocar una auténtica función equilibradora. En este contexto, la actividad turística emerge como una interesante opción de desarrollo a la que se ve abocado el conjunto del territorio regional en un esfuerzo generalizado por acreditar los indudables y múltiples recursos que la región posee en tal sentido. Pese a los favorables resultados conseguidos, las matizaciones al respecto son numerosas y no siempre merecedoras de una valoración positiva, debido a factores muy relacionados con las carencias de que a menudo adolecen proyectos de dinamización turística no bien fundamentados.

Finalmente, en este desglose sobre los factores limitativos del desarrollo regional que mediatizan los objetivos de la política territorial planteados en la Ley, es preciso aludir al significado de los desequilibrios existentes en la organización y funcionamiento del territorio y a las evidentes disfunciones que de ello se derivan para una ordenación deseable, conforme a los mismos términos preconizados en la Ley. Si la magnitud superficial de Castilla y León constituye, debido a la diversidad ecológica, un factor proclive a la existencia de contrastes en las formas de ocupación y de aprovechamiento del espacio, es evidente que esta sensación cobra mayor entidad cuando se analizan el alcance de las disparidades en los niveles de renta y de desarrollo así como las características de las estructuras territoriales a que dan lugar. La dualidad resulta particularmente ostensible en el caso de los espacios rurales, sin lugar a dudas el ejemplo más elocuente de la desigual capacidad

que han tenido los espacios subregionales que conforman el territorio autónomo para afrontar los intensos cambios a que se ha visto sometida la actividad agraria, de lo que son fiel reflejo las diferentes dinámicas de transformación observadas entre los espacios secano y de regadío.

Si en los segundos las mejores expectativas de utilización de la tierra han hecho posible garantizar el mantenimiento de la población y llevar a cabo un proceso de capitalización susceptible de contrarrestar los síntomas de una demografía de signo regresivo, en los primeros nos situamos ante un panorama en el que el abandono irreversible de amplias superficies y la desolación que ello trae consigo apenas han conseguido ser paliados por el mantenimiento de la actividad bajo la cobertura aportada por los fondos comunitarios, que garantiza la supervivencia del modelo de aprovechamiento en condiciones de preocupante incertidumbre hacia el futuro. La plasmación de todo ello en una economía rural que se debate entre la intensa metamorfosis de unas áreas (asociadas a cultivos de gran proyección comercial) y la atonía residual de otras (marcadas por la inercia productiva) implica, como no podía ser de otro modo, fuertes desigualdades en la configuración del espacio, que muestran su impronta más expresiva en la decadencia de una parte sustancial de los municipios y de núcleos de población que las comprobaciones estadísticas no cesan de ratificar, poniendo en evidencia el significado de la marginalidad funcional en que aparecen sumidos amplios sectores del territorio. Un proceso que, en definitiva, no puede ser entendido si no es en el contexto de la intensificación de las jerarquías provocado por la dinámica urbanizadora, en virtud de la cual la ciudad, individualizada por el rango de las que superan los 20.000 habitantes, no cesa de afianzarse como el soporte primacial de las dinámicas territoriales. En este eslabón fundamental del poblamiento puede decirse que la estabilidad alcanzada en el conjunto del sistema territorial es garantía de su fortaleza comparativa frente a las incógnitas de las que, en cuanto a sus perspectivas de futuro, adolece el resto de la trama situada por debajo de ese nivel. Mas también es cierto que simultáneamente, las poderosas economías de escala logradas por Valladolid pueden llegar a su-

poner un factor potencial de desestructuración de la red urbana en un contexto favorable al reforzamiento de la competitividad de la capital autónoma y de debilitamiento de la provincia como el ámbito más adecuado para la justificación del significado funcional de las ciudades medias y pequeñas.

3. Las perspectivas de reequilibrio y de mejora de la competitividad territorial: un valioso escenario de recursos y potencialidades

Concibiendo la ordenación del territorio como el resultado de una estrategia ambivalente, basada simultáneamente en la superación de los obstáculos y en la valorización de las posibilidades existentes en el espacio, el logro de su objetivo esencial —la mejora de la competitividad territorial— está ligado al tratamiento riguroso de aquellos elementos que, operando estructuralmente como “fortalezas”, pueden ser optimizados en un contexto de oportunidades debidamente asumido.

En primer término, es preciso ratificar, por su decisivo significado en la dinámica territorial, la condición de Castilla y León como un espacio cuya identidad debe estar sólidamente asentada sobre el prestigio, la calidad y la conservación de sus valores patrimoniales. Los pasos dados hasta ahora en esta dirección han sido realmente destacados, por lo que todo abunda a favor de la idea de que las estrategias diseñadas al respecto gozan de un precedente valioso, capaz de garantizar, dentro de la continuidad de sus aportaciones más meritorias y de la corrección de sus carencias y errores, ese nivel de valorización deseable y en consonancia con la defensa de los principios inherentes a la noción de sostenibilidad. Fundamento esencial de la personalidad del territorio castellano-leonés, su capital patrimonial debe ser entendido, y en este orden, desde una doble perspectiva:

Por un lado, como expresión emblemática y primordial de la calidad del territorio, y de todo él sin excepción, en la medida en que constituye, por su diversidad y por su interés cultural y científico, uno de los argumentos clave de la identificación regional en España, en Europa y en el mundo. Los avances experimentados en la catalogación e inventario de los bienes que integran la riqueza

histórico-artística en sus más variadas manifestaciones, y que revelan la magnitud cuantitativa y cualitativa del acervo acumulado, han permitido dar a conocer una realidad de la que hasta hace bien poco apenas se tenía un conocimiento aproximado y no siempre dotado del rigor necesario. Lo mismo habrá que decir, recordando el primer apartado de este diagnóstico, en relación con el impresionante balance ofrecido por el potencial ecológico, explícitamente reflejado a través de la Red de Espacios Naturales, pero del que también son testimonio fidedigno las numerosas muestras de riqueza ambiental no protegida pero igualmente merecedora de políticas de salvaguarda y mantenimiento de sus valores más significativos.

Por otro lado, no resulta menos convincente la estrecha conexión que ha de establecerse entre el patrimonio como elemento de calidad y, al mismo tiempo, como recurso susceptible de generar valor añadido en términos de aprovechamiento y rentabilidad económica a largo plazo. Las experiencias acometidas en esta línea arrojan en la Unión Europea y en España un caudal de realizaciones meritorias que sirven como ilustrativa referencia aleccionadora, y de las que ciertamente hay actuaciones elocuentes en Castilla y León. Sin necesidad de entrar en consideraciones pormenorizadas sobre el tema, y teniendo en cuenta la importancia de los logros alcanzados, conviene insistir en el papel decisivo que en todo momento, y sin rupturas ni indebidas excepciones, debe desempeñar la dotación patrimonial en el diseño y aplicación de la política territorial, con particular incidencia en un espacio —como es el caso de esta comunidad— cuyo nivel de desarrollo debe consolidarse, entre sus directrices preeminentes, sobre la base de una valorización racional de estos recursos sin menoscabo de su autenticidad y de los rasgos distintivos que los singularizan.

En segundo lugar, dentro de este mismo epígrafe está justificada la alusión al significado que, como potencialidad en términos de equilibrio territorial, ejerce el sistema de flujos, relaciones y dinamisismos configurado por la red urbana y por el soporte de movilidad sobre el que se sustenta. La magnitud superficial de la región y la necesidad de plantear las estrategias de transformación desde una visión integradora de todo el territorio obliga a tener

muy en cuenta las posibilidades inherentes a la trama formada por los núcleos de población con dimensión urbana, ratificados como una escala necesaria cuando se trata de asegurar la evolución de todo el territorio como un conjunto integrado, en consonancia con el cumplimiento de objetivos de distribución espacial no discriminatoria de las actividades y de respuesta a los riesgos de marginalidad o de postración de las áreas menos competitivas. Si bien es cierto que la competitividad que globalmente llegase alcanzar la región no puede tener plasmación automática en un reparto equitativo de las condiciones y de los valores que la hacen posible en todos los escenarios que la conforman, tampoco hay que olvidar que cualquier renuncia a esta finalidad estratégica —apoyada, en cualquier caso, en una voluntad de control permanente de las desviaciones que pudieran producirse— amenaza con crear situaciones de deterioro difícilmente reversibles, máxime cuando los recursos destinados al desarrollo de la actividad económica corran el riesgo de encontrarse en una situación de infrautilización manifiesta o quedar al margen de las interacciones que, debidamente planteadas, pudieran contribuir a robustecer, en la medida de las posibilidades existentes, su nivel de desarrollo.

De este modo se justifica plenamente el liderazgo que, frente a esas tendencias proclives a la acentuación de las desigualdades territoriales —de las que Castilla y León representa un ejemplo patente en España—, corresponde desempeñar a las ciudades de tamaño medio y pequeño que estructuran la red de conexiones e interdependencias entre el mundo rural y el urbano, y que al tiempo favorecen su apertura a otros escenarios territoriales adyacentes, aprovechando el denso entramado circulatorio disponible. Pero, sobre todo, es la razón por la que esta comunidad se individualiza como un escenario altamente representativo de las virtualidades que entrañan las ciudades medias, demostrando hasta qué punto, lejos de representar una categoría de relevancia cuestionable dentro de los procesos que jerarquizan el funcionamiento interno de las regiones, este rango se convierte, o puede convertirse, en un factor de dinamización indispensable de todo el territorio, merced a la competitividad adquirida dentro de sus respectivos espacios provinciales. Esto justifica, en consecuencia, la importancia asignada a

la provincia como marco de relaciones articulado a partir de la capital y de los núcleos con la escala suficiente para organizar a nivel comarcal un sistema estable y cualitativamente idóneo de flujos y de servicios, a todas luces necesario para que las áreas rurales no se encuentren en posición desfavorecida frente a los estándares de eficacia funcional registrados en las ciudades.

Junto al protagonismo que corresponde a las ciudades situadas en este umbral demográfico, no es posible eludir el significado que para el desarrollo regional y la ordenación de su territorio posee la existencia de una entidad metropolitana como Valladolid, situada en el intervalo de las diez primeras ciudades españolas. El papel dinamizador y las economías de escala que de ella provienen han de ser entendidos no como factores de polarización negativa sino como valiosas ventajas potenciales para el conjunto de la comunidad, ya que no sólo su competencia relativa y su capacidad para insertarse en el sistema de transacciones a gran escala propician la génesis de los procesos de transformación y de desarrollo intrínsecos a los espacios urbanos de esta dimensión sino que, a la par, puede contribuir al desencadenamiento de efectos multiplicadores a nivel regional en servicios altamente evolucionados, perfectamente compatibles con la función asumida por los núcleos intermedios en sus respectivas áreas de influencia. Visto así, es importante destacar que en estos núcleos estriba, por tanto, la configuración de una lógica de funcionamiento territorial en permanente proceso de recomposición interna, favorecido, por un lado, por las actuaciones orientadas al cumplimiento de este compromiso funcional, y por otro, por las posibilidades del soporte circulatorio que sustenta la movilidad en el interior de la región y en sus vínculos con el exterior. Un soporte cuya valoración en los momentos actuales no puede ser desestimada, teniendo en cuenta el umbral de calidad alcanzado, las mejoras generalizadas en las condiciones de movilidad y accesibilidad, las ambiciosas operaciones en curso en materia de infraestructura de relación y el hecho de que esta dotación ha dejado de ser ya un factor condicionante del desarrollo castellano-leonés para convertirse en un requisito complementario, aunque básico, de la política de ordenación del territorio.

Y es que de hecho, más aun que la fortaleza de las condiciones en las que se fundamenta una política territorial efectiva y coherente con los fines normativamente establecidos, guarda asimismo una conexión muy directa con la capacidad de iniciativa que pudiera derivarse de los recursos asociados a las actividades de formación e innovación existentes. Son, efectivamente, muy expresivos los indicadores y las variables que enfatizan la personalidad de la comunidad autónoma en una esfera tan decisiva para el desarrollo como es la educación y la formación en todos sus niveles y manifestaciones. Cuando se comprueba la ratio de alumnos universitarios por habitante y la oferta de titulaciones a que se abre esta demanda, queda patente sin reservas la fortaleza proporcionada por el sistema de enseñanza superior, cuyas deficiencias puntuales, lógicas en una realidad sujeta a un proceso de transformación muy acelerado, no empecen su reconocimiento, en términos efectivos y potenciales, como una de las dotaciones más valiosas del país en numerosos campos del saber y a la par con perspectivas de proyección en líneas de actividad muy conectadas con las exigencias del contexto económico y social en el que se inserta.

4. Fundamentos, criterios y perspectivas para la definición de un modelo territorial para Castilla y León

Partiendo de que la formulación de un modelo territorial implica, por su misma razón de ser, un considerable y sistemático esfuerzo teórico a favor de la gestión racionalizada y eficiente de las dinámicas espaciales —con el fin de adaptar sus lógicas de funcionamiento a los objetivos que identifican los principios actuales de la ordenación del territorio, tal y como es concebida en la Unión Europea—, es obvio que las líneas maestras orientadas a la configuración sólida y viable del modelo tienen que estar firmemente asentadas en un diagnóstico riguroso y en la asimilación de dichos principios dentro una opción política tan definida en sus directrices como bien articulada en la formulación de las medidas e instrumentos destinados a aplicarlas.

Definido ya el diagnóstico y clarificadas las valoraciones, tendencias y dualismos que lo caracterizan, cabe plantear el modelo terri-

torial en función de los tres aspectos fundamentales que en un tratamiento integrado, dinámico y prospectivo de la realidad castellano-leonesa, y merecedor de un desarrollo de sus planteamientos básicos, pueden servir para la orientación de las decisiones en la línea más coherente con el tratamiento que simultáneamente ha de ser aplicado a la optimización de las potencialidades y a la gradual superación de los condicionamientos detectados.

4.1. Objetivos y premisas del modelo territorial para Castilla y León

Por su dimensión superficial, por sus peculiaridades estructurales y por las tendencias que rigen las diversas modalidades de relación entre la sociedad, la economía y el espacio, Castilla y León representa sin lugar a dudas una de las regiones europeas donde mayores desafíos, complicaciones y dificultades plantea la ordenación del territorio. Desafíos que, a corto y mediano plazo, tienen mucho que ver con la necesidad de superar las disfunciones que aún mediatizan la valorización de sus capacidades productivas en epígrafes esenciales de la agricultura, la industria y los servicios. Del mismo modo, también con una perspectiva no demasiado alejada en el tiempo, inducen a la necesidad de configurar un nuevo sistema de relaciones funcionales, indispensables para el equilibrio interno de la región y, sobre todo, la supervivencia de los valores acreditativos del mundo rural. A largo plazo, no es menos cierto que los instrumentos de política territorial no pueden tampoco permanecer ajenos a la voluntad de reafirmación y consolidación de las ventajas comparativas de la región capaces de afianzar los niveles de competitividad que le han de corresponder en el contexto de las regiones españolas y comunitarias, con la finalidad, igualmente, de insertar a la comunidad autónoma en un denso y fecundo entramado de relaciones de cooperación interterritorial a media y gran escala.

Dentro de estas coordenadas hay que delimitar, por tanto, los objetivos inspiradores del modelo territorial, que, por su propio significado y trascendencia, se convierten al tiempo en premisas de innegable alcance estratégico. Ésa es la razón por la que ambos conceptos convergen para subrayar la importancia de las grandes actuaciones inspiradoras de la política proyectada a la regulación

de las dinámicas territoriales. Tales actuaciones, necesariamente adaptadas a las especificidades de la realidad regional y a través de los mecanismos más idóneos para ello, tienen que mostrar obligada consonancia con las que en los momentos actuales definen las perspectivas y los horizontes del contexto territorial en el que Castilla y León se inserta. De ahí la necesidad de incorporar como propios algunos de los fines primordiales que en la actualidad fortalecen el enfoque aplicado al espacio comunitario europeo y que, en esencia, gravitan en torno a los siguientes postulados básicos:

Por un lado, es importante destacar como uno de los objetivos primordiales el que insiste en la conveniencia de introducir en el territorio las ventajas que, con la mirada puesta en una estructura territorial equilibrada, derivan del policentrismo funcional como modalidad organizativa de la trama de relaciones y dinamismos que determinan el funcionamiento del territorio, apoyado en la vitalidad estable de la trama formada por el intervalo de ciudades y núcleos dotados de capacidad funcional. A éstos se les asigna una responsabilidad clave como factor de equilibrio y de optimización de las potencialidades dispersas y a la vez complementarias entre sí. Constituye, además de una opción obligada para encontrar una respuesta satisfactoria a las numerosas inquietudes y preocupaciones existentes en el mundo rural, un escenario particularmente problemático en Castilla y León, que sólo puede encontrar un margen de expectativas mínimamente favorables en un contexto en el que el mantenimiento de su personalidad como ámbito generador de actividades y residencialmente atractivo sea compatible con el desarrollo fecundo de las interdependencias y conexiones que inevitablemente lo relacionan con los espacios urbanos.

En el mismo sentido, es decir, fiel a la búsqueda permanente de la complementariedad entre equilibrio y eficiencia como argumento emblemático del modelo territorial castellano-leonés, cabría aludir a la importancia que debe otorgarse a todo cuanto contribuya a favorecer el acceso generalizado y eficiente a las infraestructuras que soportan el desarrollo de la movilidad y favorecen una relación positiva con la llamada economía del conocimiento. Se trata, en efecto, de hacer efectivas, de manera generalizada, las posibilidades inherentes al desarrollo tecnológico, cuyo impacto en la re-

composición de las dinámicas territoriales es un hecho más que comprobado. En un territorio extenso como el de Castilla y León, la continuidad en la adaptación y mejora del sistema circulatorio representa un objetivo inexcusable, ya que supone la garantía de aplicación de los criterios de equidad territorial encaminados a lograr que las potencialidades disponibles no se vean cercenadas por situaciones disfuncionales o por carencias que pudieran disuadir la actuación positiva de los agentes responsables del crecimiento, con los consiguientes riesgos de infrutilización de las capacidades comprobadas que de ello pudieran derivarse.

Finalmente, tampoco cabe cuestionar el significado que, dada la magnitud de los valores patrimoniales existentes, debe impregnar la voluntad de preservación de la riqueza natural y cultural, en todas sus manifestaciones y matices. Es el objetivo que sintoniza con la idea propugnada por la Estrategia Territorial Europea a favor de una *“gestión prudente de la naturaleza y del patrimonio cultural”* y cuya fortaleza aparece ya subrayada en algunas de las principales directivas medioambientales de la UE. El énfasis que en el mismo sentido se pone a propósito de la aplicación de los principios de la sostenibilidad a la ordenación de los recursos hídricos y a la valorización de los paisajes culturales, cobra especial importancia en el contexto de la realidad natural castellano-leonesa, precisamente por la importancia de su diversidad ambiental y por el hecho de ostentar —como espacio de transición— una de las personalidades ecológicas más relevantes del espacio europeo.

4.2. *Las directrices básicas del modelo territorial*

En sintonía con los objetivos señalados, la configuración del modelo territorial tiene que estar apoyada en una serie de grandes líneas de actuación, en torno a las cuales han de gravitar las medidas e instrumentos adaptados a la satisfacción y cumplimiento de dichos fines. Sobre la base de las relaciones de complementariedad y de las potenciales sinergias que obviamente conviene afianzar entre desarrollo económico y equilibrio territorial, es posible delimitar, debidamente concatenados, los siguientes ejes primordiales para la toma de decisiones:

Es evidente que la calidad y la eficacia del modelo se hallan estrechamente ligadas a las posibilidades de integrar en él todo el conjunto de estrategias capaces de garantizar, sin discontinuidades espaciales ni rupturas en el tiempo, la cohesión social y económica de los diferentes escenarios que integran el territorio. De ahí el significado que, bajo estas premisas, adquieren todas las actuaciones susceptibles de propiciar su vertebración funcional, de acuerdo con las ventajas abiertas por su reconocida situación estratégica. Si la cohesión social y la integración económica son directrices que han de evolucionar en estrecha relación de interdependencia, la cuestión estriba en definir con claridad los cauces que posibiliten que tal imbricación no se vea alterada por las situaciones de crisis o de ajuste que pudieran afectar a las actividades productivas.

Como requisito fundamental para que esto suceda, es necesaria una definición precisa y bien programada de lo que pudiera entenderse como un “Programa Territorializado de las Infraestructuras” al servicio de la articulación de la comunidad autónoma y de su proyección suprarregional. Un programa que, cimentado en las directrices claramente encauzadas a través de los sucesivos planes acometidos en la región, sepa conciliar el decisivo significado territorial de las grandes operaciones de acondicionamiento viario y ferroviario promovidas desde la Administración Central, con el reforzamiento de los corredores de desarrollo dotados de importantes efectos difusores y de una capacidad reequilibradora de primer orden, con la solución de los problemas aún irresueltos en materia de movilidad y accesibilidad a núcleos urbanos dotados de cierto nivel de centralidad, así como la corrección de las disfunciones que residualmente se mantienen en áreas de borde e incluso en los espacios centrales de la comunidad. Asimismo, el formidable salto cualitativo que proporcionan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación forma parte consustancial de este planteamiento estratégico centrado en una pretensión de equilibrio y no discriminatoria de las perspectivas de desarrollo de los distintos escenarios subregionales, de modo que la diversidad que los singulariza no genere contradicciones sino que, ante todo, constituya un potencial de en-

riquecimiento mutuo, propiciado, como veremos, por las pautas de coordinación y cooperación puestas en práctica.

La atención asignada a las ventajas derivadas de la vertebración que proporciona el tratamiento integrado de las infraestructuras, como un factor básico del valor añadido y de la competitividad del territorio, es indisociable del peso que a la par ostentan en el modelo las actuaciones centradas en la valorización integral y sostenible de los recursos. En este sentido, parece convincente el argumento de que, insertas en la política territorial, las iniciativas relacionadas con la transformación de los distintos sectores económicos deban plantearse de acuerdo con los parámetros definidos por la globalización de los mercados y por las exigencias de competitividad que ello implica.

Ahora bien, si el tratamiento que se realiza sobre los recursos patrimoniales (naturales e históricos) permite destacarlo —por su propia especificidad y sin olvidar los avances necesarios en las medidas de conservación, uso y mejora— como uno de los ejes de actuación en los que se han logrado cotas más destacadas, no está de más justificar a su vez, y por exigencias evidentes, la puesta en práctica de planes específicamente concebidos para la reestructuración de las economías agrarias en aquellos segmentos más sensibles a la lógica de la competencia y en los que aún subsisten carencias funcionales patentes. Indiscutiblemente, se trata de una cuestión crucial para el futuro de la región en la medida en que representa un aspecto crítico que puede poner en entredicho la virtualidad de los mecanismos de financiación proyectados a su sostenimiento en el contexto de la Política Agraria Común. Los avances en el reconocimiento de las perspectivas vinculadas al desarrollo de la plurifuncionalidad, en la búsqueda de nuevas vertientes productivas o en el reforzamiento de las ya consolidadas, se acometen en ambos casos de acuerdo con las exigencias de calidad requeridas por un mercado abierto, en el respaldo a la capacidad de iniciativa empresarial endógena y los esfuerzos proclives a la recuperación de la confianza de las sociedades rurales en sus propias opciones de desarrollo.

Mas con el mismo énfasis que se pone en la revitalización de los espacios rurales, es preciso insistir en el reconocimiento del prota-

gonismo que en la dimensión económica del modelo debe ocupar la industria como uno de los componentes destacados del entramado productivo regional. Si a este respecto la plataforma fabril parece consistente y demuestra en numerosas ocasiones síntomas de incuestionable vigor, queda plenamente justificada la atención puesta en el perfeccionamiento de las condiciones que favorecen la adecuación del entorno a la lógica de la competitividad empresarial y, por ende, a la propia consolidación de los sistemas productivos locales que, en un contexto propicio, pueden desenvolverse en condiciones óptimas para el desarrollo regional y la creación de empleo. Todo un cúmulo de dotaciones y factores, unos ya existentes y otros aún por crear, confluyen en esta estrategia de relanzamiento de la personalidad industrial de Castilla y León. Igualmente manifiestan su utilidad y eficacia cuando se proyectan al heterogéneo campo de los servicios, sujetos a pautas de racionalización y modernización similares. Con ello se alude al significado creciente de los centros tecnológicos, a la eficiencia de los procesos de difusión de las innovaciones, al impulso de las iniciativas que estimulan la formación de sistemas de organización en red, a la consolidación de un tejido vigoroso de pequeñas y medianas empresas, debidamente enraizadas en la capacidad emprendedora de la sociedad, y, en fin, a la aplicación de los principios que inspiran “la economía del conocimiento y el aprendizaje”, en torno a la cual se organizan las diversas formas y complejidades de transmisión del conocimiento, abocadas a la calificación de los recursos humanos en los diferentes niveles que la estructuran y orientan.

Los aspectos precedentes conducen, necesariamente, a un planteamiento de las dinámicas territoriales acorde con la lógica de un modelo organizativo basado en la articulación del sistema regional a partir de subsistemas funcionales de ámbito subregional debidamente cohesionados y, a su vez, inscritos en una trama de interrelaciones plurales y multidireccionales. Sin lugar a dudas es ésta una de las principales y más ambiciosas contribuciones de la Ley de Ordenación del Territorio a la recomposición de la estructura territorial de Castilla y León; no sólo porque la dimensión subregional de las decisiones aparezca explícitamente contemplada como uno de los compromisos contraídos en la norma, sino porque

también, y esto es lo importante, supone la toma en consideración de una problemática que este enfoque puede abordar siempre que se demuestren sus virtualidades y, sobre todo, sea asumido positivamente como una opción de desarrollo por parte de la sociedad afectada.

Admitida, por tanto, la pertinencia de establecer delimitaciones operativas que faciliten la aplicación de las políticas públicas y creen a nivel subregional un marco atractivo para el despliegue de las estrategias privadas en un contexto debidamente identificado en función de criterios de coherencia e integración, parece razonable profundizar en la condición de este espacio —generador de un nuevo modo de entender, mucho más enriquecedor, las relaciones entre municipios y entre la ciudad y sus entornos— como un decisivo eslabón de coordinación de esfuerzos, de reflexiones y de recursos destinados a la elaboración y puesta en práctica a estas escalas de un “Proyecto Integrado de Desarrollo y de Ordenación del Territorio”.

De acuerdo con tales perspectivas, la cuestión de la denominación —llámense áreas funcionales, espacios subregionales o comarcas— resulta irrelevante, cuando en realidad, de lo que se trata es de definir, de manera flexible, transparente y participativa a la vez, espacios capaces de ser operativos para la adopción de decisiones útiles y beneficiosas para el conjunto del área delimitada. Concebida de este modo, la delimitación debe responder, como se ha dicho, a criterios de coherencia, que tal vez pudieran ser planteados y acordados en el sentido en que lo hacen los arts. 22 y siguientes de la Ley francesa N^o 95/115, del 4 de febrero de 1995, para la Ordenación y Desarrollo del Territorio, donde se despliega una interesante figura para la aplicación de políticas territoriales en ámbitos supramunicipales, que recibe el nombre de “*país*”, noción con la que se define “*una comunidad de intereses económicos y sociales, así como de solidaridades recíprocas entre la ciudad y el espacio rural*”, de modo que “*las colectividades territoriales y sus agrupaciones definen, en el marco del ‘país’ y en acuerdo con los agentes afectados, un proyecto común de desarrollo*”.

Si la experiencia comparada resulta bien aleccionadora al respecto, y de ello hay testimonios fidedignos, no parece fuera de lugar

evocarla a propósito de los esfuerzos que en Castilla y León se precisan para lograr que estos escenarios para la acción, que las directrices identifican como áreas funcionales, reciban una respuesta satisfactoria y bien asumida por parte de la sociedad. Mas es evidente que este tipo de respuesta sólo será posible cuando se logre trasladar a la sociedad y a sus agentes representativos la convicción de que, más allá de la singularización de un núcleo determinado como enclave de cabecera —decisión necesaria para asegurar dentro de las economías de escala indispensables la competencia y la calidad del sistema funcional—, todos los elementos integrantes del espacio así delimitado pueden encontrar un entorno mucho más favorable para la satisfacción de sus necesidades que la actuación individualizada, absolutamente insostenible en un panorama mediatizado por el minifundismo municipal. He ahí, pues, justificada la envergadura de esta decisión como una pieza maestra del modelo territorial que, progresivamente aceptada en los entornos periurbanos merced a las propias exigencias y posibilidades que impone el hecho metropolitano, tiende a manifestar lógicamente mayor nivel de resistencia y prevención en el mundo rural. Allí, los intentos por fraguar la cultura de la cooperación intermunicipal bajo las premisas de la articulación funcional jerarquizada obligan a una “pedagogía territorial” que en Castilla y León se muestra mucho más ambiciosa y compleja que en cualquier otra comunidad autónoma española.

4.3. Hacia una gestión eficiente, coordinada y creativa de las dinámicas territoriales

Tan importante como el conocimiento de los procesos que modelan la organización del territorio y reestructuran de manera permanente sus equilibrios internos, es el valor otorgado a las pautas de actuación que se conciben y aplican para la gestión de dichos procesos.

En sintonía con lo anteriormente señalado, conviene partir de un argumento fundamental, respaldado por sus efectos territoriales comprobados. Es el que avala la importancia estratégica de sustentar la lógica del modelo territorial sobre la base de los impulsos y dinamismos generados por un sistema polinuclear de ciuda-

des de pequeño y mediano tamaño, cuya función equilibradora resulta inexcusable como garantía de un aprovechamiento integral y lo más armónico posible del conjunto del territorio. Lejos de representar una tendencia proclive al afianzamiento de fuerzas polarizadoras, con el consiguiente riesgo de desestructuración, cabe defender más bien la idea de que la vitalidad de un espacio de la magnitud y contrastes de Castilla y León depende en gran medida del aprovechamiento y rentabilización de los elementos del sistema territorial que se encuentran en mejores condiciones para lograr una inserción competitiva en las dinámicas exógenas. Esta cualidad concierne, en efecto, a los componentes de la jerarquía urbana, que en la Comunidad Autónoma, se encuentran bien definidos, aunque con niveles de progresión y fortaleza muy variables.

Pues, si bien es cierto que la existencia de un gran núcleo metropolitano central (Valladolid) debe ser entendida como un factor de acreditación del hecho regional —ya que “no hay regiones fuertes sin ciudades fuertes”, como tantas veces se ha subrayado—, importancia clave posee asimismo ese escalón formado por las capitales de provincia y los núcleos con entidad urbana, que inequívocamente se muestran como unidades dotadas de una poderosa capacidad estructuradora de sus respectivos ámbitos de influencia, al igual que sucede con el intervalo de las históricas cabeceiras comarcales, de cuya consolidación depende no sólo un aprovechamiento más coherente de los recursos o una mejor redistribución de la riqueza sino también el mantenimiento de una cobertura funcional más equitativa y solidaria. A ello debe responder, en cualquier caso, la voluntad de dejar bien clarificada la posición que a cada uno de estos componentes corresponde en el *Sistema de Articulación Funcional* de la región, de modo que, frente a la lógica de la competencia, de la rivalidad o del desconocimiento, prevalezca, en cambio, una posición más propensa a la búsqueda de puntos de encuentro y al desarrollo de potenciales sinergias, plenamente compatibles con el fortalecimiento de sus respectivas ventajas comparativas.

Es precisamente en consonancia con la defensa de esta postura que se revalida la reflexión que trata de impulsar desde el modelo territorial todo cuanto contribuya al fomento de los principios que sus-

tentan la utilidad de los mecanismos de cooperación como garantía del buen gobierno —de la buena “gobernanza”, utilizando el concepto acuñado *ex profeso*— del territorio. Se trata, en otras palabras, de asumir como propia la verificación de que sólo a través de fórmulas “partenariales”, de concertación y riesgo compartido, es posible alcanzar los umbrales de equidad y eficiencia necesarios para la prestación de los servicios demandados por la sociedad, que implican costes y exigencias cualitativas cada vez más elevados, coincidentes con ciclos de renovación planteados en períodos cada vez más cortos. Son argumentos contundentes en función de los cuales el panorama de las políticas territoriales ha experimentado una sensible remodelación logística, que otorga a las distintas vertientes o modalidades de la cooperación un peso creciente y seguramente irreversible.

En Castilla y León la toma en consideración de esta perspectiva debe perder el carácter testimonial que en ocasiones pudiera presentar, para convertirse en una opción estratégica de primer orden. Entre otras razones porque constituye, más que un deseo bienintencionado, una plena necesidad. Y es que si el establecimiento de pautas coordinadas y no disonantes tiende a revelarse como un compromiso permanente a favor del acuerdo por parte de los diferentes escalones de la trama decisional —en un fecundo juego de interrelaciones entre el Gobierno autónomo, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos, abierto a la creatividad para la materialización de proyectos de interés mutuo—, no es aventurado pensar que la comunidad de Castilla y León se singulariza a la par por su condición de escenario en el que la cooperación territorial descentralizada puede alcanzar altas dosis de experimentalidad enriquecedora. Para comprobar sus posibilidades, sus limitaciones y sus eventuales y numerosos campos de aplicación, baste señalar en este sentido el alcance de los proyectos amparados en las múltiples vertientes de la cooperación interregional, y en los que la región dispone de una experiencia suficientemente avalada por su participación en la Iniciativa Interreg y en otras actuaciones (Arco Atlántico, Programa Terra, Programa Hinterland, etc.), que son, con sus luces y sus sombras, precedentes de referencia obligada y prueba fidedigna de una predisposición que no admite, ni puede admitir, rupturas o discontinuidades. Pero, ante todo, es en el ámbito de

la cooperación intermunicipal donde reside el mayor de los desafíos en este sentido. Aparece como una cultura aún embrionaria, no exenta de recelos e inercias, apenas mitigada por la resonancia y difusión que, obligadas por las circunstancias, han alcanzado las iniciativas mancomunadas. De ahí la atención que merece el convencimiento acerca de las ventajas inherentes a la idea de supramunicipalidad, de la que tan interesantes e ilustrativas aportaciones cabe extraer de los niveles del poder local en la Europa comunitaria. Aludir a ellas, investigarlas y traerlas a colación como demostraciones positivas puede contribuir, sin lugar a dudas, a proporcionar un salto cualitativo realmente interesante y valioso para el funcionamiento de las dinámicas territoriales en Castilla y León, tanto en los problemáticos y a menudo conflictivos espacios periurbanos como en el complejo y heteróclito panorama en que se halla sumida la realidad municipal en el mundo rural.

Parte integrante de la política encaminada al cumplimiento de los objetivos contemplados en el modelo, no es posible hacer caso omiso del significado del marketing territorial como otro de los asideros fundamentales de su valorización interna y hacia el exterior. La disponibilidad de un importante acervo de recursos, potencialidades y referencias constituye sin duda una importante plataforma sobre la que sustentar la labor de promoción encaminada a acreditar el territorio como un espacio atractivo, merecedor de un reconocimiento externo y proyectado, en consecuencia, hacia los segmentos de la “demanda” que mayor interés presentan en orden a su acreditación como espacio de calidad, social y económicamente integrado, poseedor de cualidades asociadas a los requisitos del crecimiento y del desarrollo en sus distintas manifestaciones y perspectivas. Contando con elementos suficientes para ello, la construcción de una imagen distintiva y, sobre todo, su actualización constante sin menoscabo de la identidad que la personifica en el tiempo y el espacio, imprimiría, en efecto, una dimensión de fortaleza, modernidad y prestigio de la que Castilla y León puede resultar ampliamente favorecida si se contempla todo ello como un proyecto estrechamente imbricado en las directrices estratégicas del modelo territorial que aún está por diseñar, no obstante la claridad con que se plantean los instrumentos contemplados en la Ley 10/1998, del 5 de diciembre.