

[VEINTE AÑOS DE CASTILLA Y LEÓN]

1983-2003

La  
entidad  
recuperada

POLÍTICA, SOCIEDAD, ECONOMÍA, CASTILLA Y LEÓN EN EUROPA,  
TERRITORIO, MEDIO AMBIENTE, EDUCACIÓN, ARQUEOLOGÍA,  
ARTES PLÁSTICAS Y LITERATURA

Coordinador: Fernando Manero

AMBITO

Ilustraciones: POLÍTICA: Cortes de Castilla y León [1976-2003 *Imágenes de Libertad...*].  
y [*Las Cortes actuales de Castilla y León. Segundo decenio*].  
MEDIO AMBIENTE: Consejería de Medio Ambiente [*Medio Ambiente en Castilla y León*, nºs. I, III, IV y VII]  
y Fernando Manero (págs. 253, 257 y 259 –inferior–).  
EDUCACIÓN: Todas las fotografías de Fernando Manero, excepto Cristina del Teso (pág. 277); Jesús Bachiller (pág. 288  
–inferior– y 303 –inferior–); y Jorge Delgado (pág. 292 –superior– y 300 –superior–).  
ARQUEOLOGÍA: Foto Santi; Exposición *Nuestros antecesores. Atapuerca, Tesoros de Castilla y León; Historia del Arte de  
Castilla y León*, Museo de León; *Ámbito Viajero* y Fernando Manero (pág. 393 –inferior–).  
ARTES PLÁSTICAS: *Historia del Arte de Castilla y León*; Catálogo Exposición *Alberto Reguera* en Gallery K de Washington;  
Catálogo Exposición de *Gonzalo Martín Calero* en Galerie Yoshii de Tokyo; Catálogo Exposición *Arte 2000 en  
Castilla y León*; CajAstur [*III Trienal de Arte Gráfico, 2002*]; *Museos y Colecciones de Castilla y León*; *Cimal.  
Arte Internacional*, nº 56; Fernando Manero (pág. 425 –inferior– y 427 –inferior–); y Jorge Delgado (pág. 427  
–superior–).  
LITERATURA: Archivo Ámbito.

© ÁMBITO Ediciones, S.A.

Primera edición: Diciembre de 2003

I.S.B.N.: 84-8183-128-X

Depósito Legal: VA. 1.019.-2003

Edita: ÁMBITO Ediciones, S.A.  
Héroes del Alcázar, 10, bajo  
47001 Valladolid  
Teléfono: 983 354 161  
Fax: 983 354 151  
www.ambitoediciones.com  
info@ambitoediciones.com

Imprime: Gráficas Andrés Martín, S.L.  
Paraíso, 8. 47003 Valladolid

«¡Colinas plateadas, grises alcores, cárdenas roquedas!».

**Antonio Machado**  
(*Campos de Castilla*)

«Lo que sí es hoy, y desde hace poco tiempo, es una *región política*, a partir del momento en que se ha convertido en una *comunidad autónoma*. Es indiferente que haya surgido como un acto administrativo, y una decisión política, sobre un espacio muy dispar. Si como tal región política pervive, el tiempo la conferirá otra clase de unidad. No hay nada más que recordar el arraigo que han adquirido las provincias, que apenas tienen siglo y medio de existencia. Tampoco seré yo el que ponga en entredicho la denominación dual de *Castilla y León o Castilla-León*. Aparte de dar satisfacción a los habitantes que desean tener una singularidad, los hechos que han conducido a tal construcción han acontecido en la forma en que debían, dada la dinámica de la vida española, el nivel de conocimientos e intereses. Nos parece absurdo reargüir un nominalismo; no así aclarar cómo ha surgido».

**Jesús García Fernández**  
(*Castilla. Entre la percepción del espacio y la tradición erudita*, 1985)

«La experiencia cumplida lo es a la par de la vida y de la historia».

**María Zambrano**  
(*Senderos*, 1986)

*La memoria quisiera con sus redes salvarnos eso que se nos escapa.*

Jorge Guillén

(Clamor)

No es simplemente el transcurso del tiempo lo que nos permite tener la suficiente perspectiva para emitir juicios bien fundados sobre los acontecimientos vividos y los aspectos más relevantes que los distinguen. Se requiere también conciencia de la necesidad de que en algún momento, cuando se dispone ya de los elementos de juicio suficientes y es posible analizarlos con la serenidad y la mirada crítica con que se debe abordar la valoración de los hechos pasados, conviene pararse a pensar en lo que han representado aquéllos que, por su trascendencia e interés, marcaron una época para acabar configurando una sociedad, un espacio y una cultura renovados. Al rescatarlos del olvido o de la indiferencia para interpretarlos en una secuencia lógica de sucesos y fenómenos de variable calado, se acaba logrando el resultado pretendido, es decir, la clarificación de un balance que, con sus luces y sus sombras, y con las inevitables ambivalencias que toda obra humana entraña, posee el mérito de servir como indispensable reflexión proyectada hacia el futuro. Y es que esta visión de largo alcance, cimentada en la convicción de que lo que se ha hecho supone la base sobre la que se asienta la elaboración de las pautas que han de orientar o corregir en adelante las decisiones, conlleva en sí misma la ventaja que sólo la voluntad de asumir sin prejuicios la evaluación que proporciona puede aportar cuando este ejercicio de asunción de responsabilidades viene acompañado por las dosis necesaria de autocritica respecto a lo realizado y de tolerancia y de sensibilidad hacia las actitudes discrepantes.

La intención de esta obra responde, en efecto, a tal propósito, esto es, al de contribuir en la medida de lo posible a desentrañar qué ha sucedido, de qué manera y con qué resultados en los primeros veinte años (1983-2003) de la trayectoria que Castilla y León ha vivido como Comunidad Autónoma. Se trata, dicho de otro modo, de plasmar en una apretada síntesis, no incompatible con el recurso a la información esencial que favorezca la aproximación al conocimiento de los diversos aspectos analizados, el proceso de construcción de un marco de convivencia identificado con una sociedad y con un territorio, cuyas relaciones han evolucionado al compás de los decisivos cambios que paralelamente han tenido lugar en la vida española sin perder tampoco la perspectiva que los enlaza con el espacio europeo, una vez hecha realidad irreversible la integración en las estructuras y comportamientos comunitarios.

En el mismo año en que se cumple el primer cuarto de siglo de la Constitución por la que España «se constituye en un Estado social y democrático de Derecho» y «reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas», nadie duda de la enorme significación del periodo en el que se enmarcan las reflexiones aquí recogidas. Las dos últimas décadas del siglo XX han coincidido, en efecto, con la etapa más intensamente transformadora de la historia contemporánea española; una etapa cuya impronta es perceptible en todos los aspectos de la realidad hasta el punto de que muchas veces no resulta fácil percatarse de que situaciones que aparecen desvaídas en la memoria han acontecido apenas hace unos años, y que

objetivamente hablando tampoco son muchos. Lo que ha sucedido es un cambio radical en la percepción de la realidad y de cuanto nos rodea, que va mucho más allá de las modificaciones inevitablemente provocadas por la renovación generacional y por las que tienen lugar al tiempo en los paradigmas culturales de una sociedad abierta y de unos hábitos en continua mutación. Y es que en España, posiblemente en mayor medida que en otros países europeos, los nuevos caminos emprendidos a comienzos de los ochenta son sincrónicos con la aceleración de este distanciamiento perceptivo del pasado, sin a menudo darnos cuenta de que los recuerdos forman parte de nuestra identidad lo mismo que nuestra piel.

Ha sido, pues, el propósito de matizar en la memoria la tragedia de la dictadura lo que ha justificado el rumbo de los comportamientos políticos que en los inicios de la transición –a partir de una «racionalidad, basada en la memoria histórica», como destaca Peces-Barba<sup>1</sup>– acabarán fraguando en una Constitución integradora, en el rechazo rotundo a todo intento de involución, y en la adopción de una postura abrumadoramente mayoritaria a favor de reglas de juego que si, en esencia, eluden cualquier forma de rendición de responsabilidades pasadas es bien cierto que abren paso a fórmulas de convivencia y de ordenación institucional –bastaría simplemente valorar lo que ha supuesto la descentralización del poder– en franca ruptura con el franquismo. Se ha hablado y escrito tanto sobre el tema que huelga detenerse en tales consideraciones, salvo para subrayar el significado que en este contexto, y coherente con el argumento que justifica esta obra, posee uno de los hechos que con mayor resonancia han propiciado dicha metamorfosis. Me refiero, obviamente, a la puesta en marcha y a la rápida consolidación del Estado autonómico, desde el primer momento reconocido como el compromiso crucial del sistema democrático, hasta el punto de que la imbricación entre ambos conceptos –democracia y autonomía– resulta tan estrecha que «cualquier retroceso en el ámbito de la autonomía sería considerado un recorte intolerable del sistema de libertades»<sup>2</sup>. Precisamente por ello representa el punto de partida en el que necesariamente debemos apoyarnos para comprender el valor de los argumentos y de las ideas que aquí se tratan de exponer, en la medida en que, merced a él, a sus premisas y capacidades, es posible valorar el engarce producido entre los cinco aspectos fundamentales en los que, a mi juicio, se sustancia lo que realmente ha representado esta etapa y sus profundas implicaciones en todos los órdenes.

El primero de ellos, situado en el centro de la reflexión, tiene lógicamente mucho que ver con las nuevas coordenadas en que a partir de este momento se encuadra la toma de decisiones amparadas en el creciente margen de atribuciones que, para las entidades regionales, emana del *modelo autonómico*. La delimitación de competencias y responsabilidades contempladas en los Estatutos supuso, desde luego, un compromiso repleto de desafíos y de no pocas incertidumbres. Y, al tiempo, representó también la incorporación a la vida española de una nueva dimensión del ejercicio político, al transformar los espacios en territorios –esto es, en espacios organizados y gestionados por una comunidad de intereses, sobre la base de una territorialización creciente de las leyes– y dar lugar así a una perspectiva hasta entonces inédita, que, en puridad, se traduce –como expresivamente ocurre en el caso de Castilla y León– en el hecho de haber logrado pasar de un espacio muy heterogéneo y poco cohesionado a un territorio percibido como estructura de poder integrador y como entorno capaz de favorecer la aparición de nuevos vínculos y representaciones. De ahí que, evocar ahora cómo se ha

1. PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. (1994): Conferencia pronunciada en Valladolid el 25 de marzo de 1993, con motivo del X Aniversario del Estatuto de Autonomía, en *Hacia una vertebración definitiva del Estado*, Valladolid, Cortes de Castilla y León, pp. 107-127. pg. 110.

2. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (2002): «El Estado autonómico como modelo constitucional y como sistema político: balance y perspectivas», en FERNÁNDEZ, T. y LABORDA, J. J.: *España, ¿cabemos todos?*, Madrid, Alianza Ensayo, pp. 253-282. pg. 254.

desarrollado la aplicación gradual de las transferencias competenciales depara a quienes las asumieron responsablemente la sorpresa de comprobar que, pese a las incógnitas con que a priori se vislumbraba la puesta en práctica de un proceso singular y no exento de incógnitas de todo tipo, los resultados son, en general, merecedores de un juicio de valor positivo, al poner en evidencia que, a medida que los conflictos se han ido resolviendo, el ejercicio descentralizado del poder no ha generado ni graves ni irreversibles disfunciones, aunque sí es cierto que ha introducido una notable complejidad en el funcionamiento del sistema regulador.

A la postre, la sociedad ha asumido el alcance de la situación así creada, la entiende como una experiencia valiosa, y, aunque las diferencias en el grado de identificación con el hecho autonómico persistan todavía entre unas Comunidades y otras, y sin olvidar tampoco que estas estructuras de poder llegan en ocasiones a adolecer de notorias deficiencias en el modo de gestión de los recursos, no cabe duda que «el modelo de Estado autonómico consagrado hace casi un cuarto de siglo, a pesar de haber sido objeto de críticas, tanto por exceso como por defecto, ha demostrado plena validez y eficacia en cuanto a la organización descentralizada de las instituciones políticas y administrativas y ha servido de marco de convivencia»<sup>3</sup>. Ésta ha sido sin duda la principal virtualidad de algo que hoy se muestra inequívocamente consolidado, pese a que todavía las Comunidades Autónomas tengan muy debilitada su capacidad de incidencia estratégica en las grandes decisiones del Estado<sup>4</sup> y se echen de menos carencias ostensibles en la dinámica del modelo articulador interregional y en el aprovechamiento de las ventajas que indudablemente se derivarían de la operatividad del Senado como una verdadera Cámara de representación territorial a la vez que como foro de reflexión y debate entre los responsables autonómicos y el Gobierno, iniciativa interrumpida, pese a su utilidad y conveniencia, en 1997.

En segundo lugar, a la vista de los hechos y de las formidables transformaciones que ha traído consigo, *la plena integración en el espacio comunitario europeo* constituye el otro de los grandes hitos sin el que resulta imposible entender la configuración actual de la realidad española, de sus espacios regionales y, por supuesto, la de Castilla y León. La casi coincidencia que se establece en el tiempo entre este proceso y el anterior permite descubrir expresivas relaciones de correspondencia, de modo que cuando se profundiza en el significado del rumbo adquirido por la descentralización política en España queda inevitablemente al descubierto el fuerte impacto que para el desarrollo regional y para la clarificación de las tendencias que definen la orientación de las actividades económicas a esta escala posee la adscripción de nuestro país a las pautas, directrices e instrumentos de asignación de las ayudas provenientes de la Unión Europea, de conformidad con los fines inherentes a la voluntad de la política de cohesión económica y social del espacio comunitario integrado.

Y por más que también en este caso la crítica se halle a veces plenamente justificada, todos los análisis concuerdan a la hora de ratificar la relevancia de la impronta que la plena inserción en el sistema europeo ha tenido en aspectos claves como la dotación de infraestructuras y equipamientos públicos, el sostenimiento de rentas en el sector agrario, la política de innovación o el desarrollo rural, por citar aquéllos que en nuestro caso parecen más ostensibles. No en vano han sido éstos los años en los que paralelamente se ha producido una readaptación profunda de las causas que modelan las estructuras económicas, sociales y territoriales. Bastaría mencionar la magnitud de las modificaciones introducidas por la mundialización de la economía, por la innovación tecnológica, por la espectacular

3. ORDUÑA REBOLLO, E. (2001): «Preautonomía, articulación territorial y vigencia del Estatuto de Autonomía de Castilla y León», *Cuadernos de Derecho Público*, 14. pp. 85-128. pg. 127.

4. Aspecto en el que abundan con particular insistencia varias de las aportaciones a la obra coordinada por SUBIRATS, J. y GALLEGU, R. (2002): *Veinte años de autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, CIS.

incidencia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, por la creciente movilidad de los factores, por los principios de flexibilidad aplicados a la producción y al mercado de trabajo, y, en definitiva, por todo ese complejo de repercusiones concatenadas a que da lugar la acentuación de las interdependencias a gran escala, las cuales han de encontrar tanto su réplica como su perspectiva complementaria en la reivindicación de lo local, paradigma de resistencia y al tiempo de adaptación de sus valores a la lógica de un entorno general insoslayable.

Es ésta precisamente la razón que permite interpretar mejor la tercera de las vertientes distintivas de la etapa que nos ocupa. Pues en esta relación dialéctica que se impone entre lo global y lo inmediato, no deja de ser sorprendente el rápido apogeo adquirido *por las actitudes reivindicativas de una identidad apoyada en la valorización integral de los recursos patrimoniales* en sus distintas vertientes, y que hasta entonces había quedado difuminada o circunscrita a elementos puntuales, muchas veces aprehendidos de forma harto simplificadora. Dejando de lado las derivaciones espurias, manipulaciones y desatenciones que esta línea de actuación haya podido ofrecer en algunos casos, parece justo destacar que en sus planteamientos básicos y más enriquecedores se trata de una posición que ha aportado a los ámbitos regionales altas dosis de valor añadido. «Expresión de la vigencia de una realidad histórica que se condensa en los testimonios del pasado»<sup>5</sup>, y reflejo de una actitud afanada por fortalecer el anclaje territorial de la sociedad, aparece como una voluntad compartida, en la que desempeñan similares niveles de compromiso las instancias públicas y las privadas, convergentes en la necesidad de impulsar estrategias que entienden el reconocimiento y la puesta en valor de los bienes patrimoniales, contemplados en su acepción más amplia, como una credencial de la personalidad acreditada ante propios y foráneos. Lllaman, desde luego, la atención los esfuerzos que se han hecho en esta línea, lógicamente comprensibles en función del prestigio político que proporciona a quienes los promueven y del atractivo de que, en consecuencia, los espacios se hacen acreedores en sintonía con la importancia otorgada en nuestro tiempo a la mercantilización de la cultura. De ahí que el afianzamiento de la identidad y la búsqueda de la rentabilidad converjan bajo los auspicios de un panorama de sensibilización en el que se consiguen notables adelantos en el conocimiento de lo que se tiene, llegando a precisar con objetividad sus rasgos, sus tendencias y sus posibilidades efectivas. El inventario resultante se manifiesta en una ponderación rigurosa, cada vez más sólida desde el punto de vista científico y, lo que también es importante, fácilmente transmisible a la sociedad, que de pronto ha comenzado a percibir y a tomar conciencia de la riqueza –histórico-artística y natural– que la rodea hasta mantener con ella una relación de defensa y de interés sin precedentes, y convertirse en potencial garantía de medidas de salvaguarda.

Durante este tiempo hemos asistido también, en tercer lugar, a la consolidación de unas pautas de conducta estrechamente ligadas a *los efectos de la urbanización* como expresión preponderante de las formas de vida y de relación en que se desenvuelve la sociedad contemporánea. La tradicional dicotomía campo-ciudad aparece progresivamente diluida al compás de los crecientes estímulos al desarrollo de la movilidad, de las iniciativas que dispersan en el espacio las modalidades de ocupación asociadas a la lógica pluridimensional del hecho urbano y de la adscripción generalizada a hábitos y comportamientos homologados por apetencias similares, que mucho tienen que ver con el abanico de opciones permitido por una economía y una sociedad eminentemente terciarizadas. La compatibilidad de la tendencia que propende a la difusión imparable del crecimiento edificatorio con la que a la par define el sentido centrípeto impuesto por las funciones urbanas, organizadas en red y concebidas en

5. PÉREZ DE ARMIÑÁN Y DE LA SERNA, A. (1997): «Una década de aplicación de la Ley del Patrimonio Histórico Español», *Patrimonio Cultural y Derecho*, 1, pp. 33-51. pg. 51

función de economías de escala cada vez más poderosas, establece las directrices de un modelo territorialmente jerarquizado, muy competitivo y dominado por hegemonías bien identificadas que, rompiendo con el esquema de los equilibrios tradicionales, obligan necesariamente a plantear la nueva dimensión estratégica que en este contexto deben desempeñar los espacios rurales, sobre todo en escenarios que, como el aquí se analiza, adolecen de graves problemas de desvitalización demográfica.

Y, por último, en esta secuencia de fenómenos concomitantes no es posible hacer caso omiso de las transformaciones cualitativas que acompañan a *la voluntad de mejora del sistema formativo*, en sintonía con el énfasis que formalmente se hace, hasta convertirlo en un axioma, a favor del acceso universal a los niveles básicos de la educación y de la cualificación social, entendida como instrumento generador de recursos humanos para el desarrollo y el afianzamiento de las ventajas comparativas del espacio en el que se lleva a cabo. No en vano la modificación provocada por el espectacular desarrollo de la ciencia y de la tecnología ha contribuido a imprimir al binomio formación-desarrollo, como fundamento de la atención prestada a la «economía del aprendizaje», una perspectiva tan renovada como los propios postulados en los que se apoya. De este modo, a medida que se potencia la productividad de la persona, la formación –planteada como un instrumento de política activa del mercado de trabajo y sujeta a adaptaciones en todos los niveles que integran el sistema– se convierte en la mejor garantía para el aumento de los niveles de eficiencia tanto del individuo como del conjunto social, lo que les hace susceptibles no sólo de facilitar la rentabilización de las inversiones efectuadas en la mejora del sistema formativo, sino también de contribuir al fortalecimiento de la competitividad del entorno empresarial o funcional a cuyo servicio se encuentra.

La consideración de todos estos aspectos, propios de una etapa que es al tiempo una fuente inagotable de experiencias de gran valor comparativo, opera como el hilo de conductor de las diez aportaciones recogidas en esta obra. No ha sido planteada como una mera yuxtaposición de capítulos, inconexos entre sí o como un simple repertorio de consideraciones más o menos ilustrativas. La libertad de cada autor y el respeto a su enfoque de la cuestión abordada quedan aquí reforzados por la atención que se ha puesto en la búsqueda de una correcta articulación de las ideas, de suerte que, sin ningún ánimo de exhaustividad, sí se contemplan, de acuerdo con una secuencia lógica y temáticamente vertebrada, desde la evolución política hasta la educación y formación de sus gentes, todos los aspectos que permiten una aproximación a cuanto de interesante ofrece la trayectoria seguida por Castilla y León a lo largo de tan crucial período. Se ha pretendido con ello plasmar las ideas que en mayor medida han contribuido *al descubrimiento de su entidad* como ámbito de relaciones, cambios, dinanismos e interdependencias, a sabiendas de que la naturaleza de este concepto –«la colectividad considerada como unidad», según nos indica el Diccionario de la Lengua– encierra esa riqueza de matices y connotaciones cuya aplicación tan conveniente resulta para esta tierra, tan proclive al desleimiento de su personalidad en las etapas que precedieron a su laboriosa identificación como Comunidad Autónoma.

Afianzada como tal, Castilla y León cumple su vigésimo aniversario en el momento en que se toma plena conciencia de las posibilidades e incertidumbres características de los inicios del siglo XXI. Sin menoscabar un ápice la envergadura del camino recorrido, no son pocos, empero, los compromisos pendientes como corresponde a un complejo escenario regional donde confluyen los problemas estructurales aún sin resolver –entre los que el demográfico ocupa una posición tan primordial como los que se relacionan con la readaptación de buena parte de su sistema productivo–, los que emergen como resultado de los nuevos factores de transformación de la realidad y los que, en fin, puedan derivar de las circunstancias a que se ha de abrirse la configuración de un espacio europeo ampliado, en el que seguramente va a tener lugar una redefinición a fondo de las políticas de asignación de los

recursos orientados al desarrollo regional. Pues bien, cuando todo parece indicar que estamos asistiendo a la culminación de un ciclo y nos vemos inmersos en un panorama en el que, siguiendo a Di Meo, se produce una revisión a fondo de la dialéctica entre lo social y lo espacial<sup>6</sup>, hacen acto de presencia numerosas situaciones, unas heredadas y otras de nuevo cuño, que van a poner a prueba la efectividad, calidad y coherencia de los mecanismos de gobierno –entendido no como mera gestión, sino congruente con las interesantes connotaciones que encierra la noción de «gobernanza»<sup>7</sup>– en una fase que tiende a inscribirse en coordenadas bien distintas a las experimentadas hasta ahora. Con todo, serán tributarias de ellas en la medida en que no sólo constituyen el zócalo en el que se asientan sino también la expresión de las perspectivas abiertas hacia el futuro, dependientes en gran parte de la verdadera recuperación de la entidad regional, y del desarrollo que necesariamente implica, por parte de la sociedad y del territorio en los que han de materializarse.

FERNANDO MANERO MIGUEL

6. DI MEO, G. (2000): *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan Université, 317 pp. pág. 172. Aludo a esta obra porque la anima su propósito de interpretar, desde la perspectiva geográfica, “los desafíos territoriales contemporáneos: de la ciudad y de lo rural al mundo, de los Estados-nación a las identidades étnicas y regionales”.

7. En ella confluyen los aspectos que hacen de la acción de gobierno no sólo la simple gestión de las instituciones y de los recursos sino también la aplicación de “los principios de transparencia, responsabilidad, imperio de la ley, respeto de los derechos fundamentales, eficacia, equidad, consenso y visión estratégica”, en los que precisamente se apoya el Libro Blanco de la Gobernanza Europea. Sobre la cuestión es interesante la síntesis efectuada por BAR CENDÓN, A. (2001): «El Libro Blanco de la “Gobernanza Europea” y la reforma de la Unión», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 22, pp. 3-18. pg. 8.

# TERRITORIO



## La transformación del espacio regional: las políticas territoriales

*Fernando Manero Miguel*

Una de las principales manifestaciones asociadas al desarrollo de la estructura autonómica del Estado ha consistido en la aparición de nuevos factores responsables de un cambio sustancial en la configuración del territorio español a partir de los años ochenta del siglo XX. Son factores que, explicables en un panorama de profundas y generalizadas transformaciones políticas, socio-económicas y espaciales, tienen también mucho que ver con la plasmación en el ámbito bajo su competencia de las atribuciones asignadas en este importante campo de la decisión pública a las Comunidades Autónomas por el Art. 148 de la Constitución, en el que explícitamente se las reconoce capacidades de actuación muy ligadas a la gestión de iniciativas con implicaciones territoriales de gran envergadura. Y así la alusión expresa a las responsabilidades en materia de «Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda» (148.3)<sup>1</sup> se refuerza cuando hace mención a las Obras Públicas y a las Infraestructuras, a la Ordenación de los Recursos y Aprovechamientos Hidráulicos, a la defensa del Patrimonio en todas sus manifestaciones o a la protección del Medio

1. 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.

Ambiente<sup>2</sup>, y, en general, a cuantos aspectos se relacionan con la intervención física «sean de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio».

Constitucionalmente definido, pues, el amplio margen de maniobra que faculta al poder regional para intervenir en la regulación y funcionamiento de los procesos territoriales, no cabe duda que la capacidad de actuación en este campo se abre a un horizonte repleto de desafíos, compromisos y posibilidades, congruentes con los objetivos que implica el propósito de asegurar que el espacio bajo su competencia acredite las condiciones que hagan factible el logro de una posición sólida y competitiva en las diferentes escalas territoriales —nacionales e internacionales— en las que se inserta. Un propósito en el que, sin excepción, se verán empeñadas todas las Comunidades Autónomas españolas, hasta el punto de que el proceso de reafirmación de su capacidad de iniciativa es indisociable de las actuaciones acometidas en los diversos campos relacionados con la transformación de sus estructuras territoriales.

Y aunque no siempre las medidas adoptadas logren satisfacer con la debida contundencia el cumplimiento de los principios a que obliga el buen gobierno del territorio en una compleja trama de intereses contrapuestos, es cierto que las premisas en que se inspiran no son ajenas al convencimiento de que los resultados a alcanzar deben ajustarse, en la medida de lo posible, a parámetros de eficacia, eficiencia y solidaridad, consustanciales al correcto ejercicio de la acción pública en una escala que, como la regional, implica un sesgo permanente a favor de las posiciones defensoras del equilibrio, la integración y el acuerdo. Principios indispensables cuando además se trata de garantizar un desarrollo territorial que, al tiempo que propende a la valoración selectiva de las ventajas espaciales de que dis-

ponen determinadas áreas, sea consciente de la necesidad de evitar en otras la aparición de situaciones de agravio, discriminación o exclusión, que, de mantenerse sin correcciones, pudieran convertirse en argumentos susceptibles de poner en tela de juicio la propia virtualidad del hecho autonómico.

Y es que en este proceso crucial de toma de decisiones sobre aspectos muy sensibles de la realidad que les concierne, la responsabilidad de los gobiernos regionales no ha evolucionado de forma aislada. Comparten protagonismo con la que ejercen, de un lado, los organismos de la Administración Central del Estado, cuyas iniciativas se plasman tanto a través de la legislación básica como de los planes y programas que asignan a los instrumentos determinantes de la transformación territorial una importancia —cuantitativa y cualitativa— inusitada hasta entonces; y, de otro, es plenamente tributaria de las directrices emanadas de la Comunidad Europea, que aseguran la definitiva inserción de España y sus Comunidades Autónomas en la lógica rectora de la articulación y ordenación del espacio integrado europeo, ofreciendo un margen extraordinario de posibilidades de actuación con fuerte impacto económico y territorial al amparo de los fondos comunitarios que tienen precisamente en este destino una de sus principales razones de ser, y sin los cuales el panorama que hoy contemplamos sería muy diferente. Y, desde luego, tampoco debemos omitir el importantísimo papel desempeñado por los Municipios a lo largo de una etapa clave en la que, además del reconocimiento constitucional del principio de la autonomía de los Ayuntamientos (Art. 45 CE) y de los positivos efectos clarificadores derivados de la Ley de Bases de Régimen Local (1985), la evolución de los municipios españoles se adscribe, como jamás lo había hecho hasta entonces, a las pautas innovadoras que, desde la perspec-

2. 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 tendrán el reconocimiento de «competencias exclusivas» la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, «cuando las aguas discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma», mientras serán «de desarrollo legislativo y ejecución» las normas adicionales de protección del Medio Ambiente.

tiva de la gestión y de la responsabilidad asumida, vendrán legitimadas por la democratización de las Corporaciones locales tras el nuevo rumbo iniciado a partir de una de las fechas —la de las elecciones municipales celebradas el 3 de abril de 1979— más trascendentales en el proceso de transformación del espacio político y cultural español.

La confluencia de toda esta serie de factores ofrece en Castilla y León un ejemplo de extraordinario interés, que sirve para destacar, en un balance forzosamente sintético, el significado de los fenómenos y de las actuaciones que progresivamente han ido modelando sus estructuras espaciales a lo largo de las dos últimas décadas del Novecientos, en paralelo con los procesos que al tiempo han marcado su impronta en la nueva imagen del territorio español durante la etapa de mayor transformación en el tema que nos ocupa.

Ahora bien, participando plenamente de este contexto general y en sintonía con los mismos objetivos, la región castellana y leonesa refleja sin duda rasgos propios, matices notables, que contribuyen a singularizarla y a reafirmar aspectos evidentes de su personalidad dentro del país. Entre ellos, mención especial merece la relevancia que la otorgan las dos características más directamente relacionadas con su identidad geográfica. Pues si bien es cierto que la magnitud superficial de la Comunidad aporta un elemento de juicio de obligada y primordial referencia cuando se trata de poner de relieve la dimensión de escala en la que se plasman las iniciativas programadas o la entidad de los problemas a que se enfrenta la gestión en un contexto territorial heterogéneo y débilmente integrado, no menor significado posee en este sentido el hecho de ocupar una posición estratégica en el entramado de flujos que soportan la 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.

Es preciso recurrir a estas consideraciones iniciales cuando se trata de analizar los fundamentos de la lógica que ha definido la reestructuración espacial 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 durante el período estudiado se establecen 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 los condicionantes que derivan de la red de asentamientos heredada, con la dinámica del proceso urbanizador y con el desarrollo de la movilidad tanto en el interior de la región como en sus vínculos externos. Surge así una dinámica de intenso cambio y ajuste que, mediatizada por las inercias subsistentes, espacialmente se resuelve en dos direcciones sustanciales: por una parte, en la reorganización del poblamiento a través de un sistema de núcleos fuertemente jerarquizado, y, por otra, en la modificación de las infraestructuras de relación, que de manera definitiva acaban ratificando internacionalmente la envergadura de la encrucijada castellana y leonesa. Encuadrado todo ello en un panorama de decisiones y de instrumentos reguladores que se suceden al compás de las exigencias planteadas por la propia lógica espacial de los procesos, el interés del tema se enriquece al considerar, ya en las postrimerías del siglo XX, los principios que inspiran la voluntad de poner en práctica medidas efectivas de regulación urbanística y ordenación del territorio.

#### UNA ETAPA DECISIVA EN LA REESTRUCTURACIÓN DEL POBLAMIENTO: CRECIMIENTO URBANO Y DESPOBLACIÓN RURAL

Si el desarrollo urbano acelerado, con el consiguiente apogeo de los procesos difusores en el espacio, define la tendencia dominante en la segunda mitad del siglo XX, la reestructuración a que se ve sometido el poblamiento en España cobra en sus últi-

mos veinte años una magnitud espectacular, que obliga a plantear los análisis desde un enfoque muy diferente al fundamentado en la convencional dicotomía campo-ciudad. Y es que, a medida que esa contraposición clásica, drásticamente modificada por los efectos a gran escala de la urbanización, comienza a difuminarse, la configuración del territorio se identifica sobre todo con los impulsos y los dinamismos que le proporcionan las ciudades, al afianzarse como los escenarios primordiales de residencia y de actividad al tiempo que ponen de manifiesto una capacidad de atracción con incidencia creciente sobre la movilidad, las relaciones y los comportamientos propios de los espacios rurales.

Tal vez sea Castilla y León una de las regiones españolas que con mayor expresividad acusa el significado de esta tendencia, favorable a la acentuación de los impactos territoriales derivados del hecho urbano, a lo largo del período que nos ocupa. Este aspecto tiene mucho que ver, como tantas veces se ha señalado, con el mantenimiento de un persistente declive demográfico, que, entre 1981 y 2001, se traduce —frente a un incremento del 8,2% en el conjunto del país— en un retroceso superior al 4,5%, lo que la lleva a compartir con Asturias la posición más crítica al respecto en el conjunto de las Comunidades Autónomas españolas. Sin necesidad de abundar en los argumentos ya destacados en otro capítulo de este libro, no está de más insistir en el hecho de que, en los inicios del siglo XXI, la imagen del territorio castellano y leonés sigue dominada sin paliativos por la que le proporciona el contraste entre los acelerados cambios urbanos y urbanísticos y la fortísima crisis poblacional en que aparece sumido el ámbito rural —víctima del «desbaratamiento de las estructuras internas de la población» (Ramírez, 2001, 627)— de modo que, lejos de provocar el hecho autonómico algún viraje o atisbo de modificación de dicha tendencia, los datos nos revelan que la pérdida de población registrada por los Censos se ha acentuado sobremanera a lo largo de la etapa que estamos analizando. Y ello ha sucedido con

particular intensidad en la última década del siglo pasado, cuando la diferencia estadística sitúa la magnitud del descenso en torno a las 90.000 personas, no obstante la existencia en 2001 de un contingente de población inmigrante extranjera de cerca de 35.000 residentes.

En suma, puede decirse que los años noventa —ese decenio clave para entender también el alcance de las líneas maestras que definen la reestructuración del territorio español y en el que se asiste a la puesta en marcha de las grandes medidas de ordenación territorial en España y en la Unión Europea— representan el momento en el que, sin solución de continuidad respecto a las tendencias precedentes, se consolida el modelo de organización espacial característico de Castilla y León en nuestros días y hacia el futuro. Un modelo cuyas directrices principales aparecen globalmente explicadas por los datos recogidos en el Cuadro I, y que, en síntesis, se resumen en tres aspectos fundamentales, coherentes con las perspectivas ya detectadas a mediados de la década (Manero, 1995): de un lado, en el definitivo e irreversible agotamiento de la mayor parte de los pequeños núcleos en función de los cuales se han organizado tradicionalmente la actividad agraria y el espacio rural; de otro, el estancamiento o atonía, salvo contadísimas excepciones, de los enclaves con histórica capacidad vertebradora de las áreas comarcales reconocidas; y, de otro, la reafirmación y consolidación de las ciudades como los pilares primordiales en la organización de la trama funcional.

Suficientemente explícita en el Cuadro la evolución experimentada por cada uno de los intervalos, conviene dejar constancia también del significado que tiene la disminución más o menos pronunciada de la población residente en las ciudades, y de la que sólo se verán ajenos los municipios que, formando parte de las aureolas periurbanas asumen y protagonizan las únicas manifestaciones de crecimiento demográfico efectivo que se detectan en la región, único argumento posible para explicar el impulso verdaderamente excepcional, y

Cuadro I. Variaciones en el tamaño de los municipios (1991-2001)									
	1991				2001				VARIACIÓN POBLACIÓN (91-01) %
	NÚMERO	%	POBLACIÓN	%	NÚMERO	%	POBLACIÓN	%	
Menos de 100	423	18,82	25642	1,01	470	20,91	29237	1,19	14,02
101-500	1221	54,31	298761	11,73	1211	53,87	289435	11,78	-3,12
501-1000	318	14,19	216072	8,49	294	13,08	199818	8,13	-7,52
1001-2000	164	7,30	217692	8,55	151	6,72	207998	8,47	-4,45
2001-5000	77	3,43	229548	9,02	80	3,56	249721	10,17	8,79
5001-10000	23	1,02	151636	5,96	19	0,85	130492	5,31	-13,94
10001-20000	7	0,31	97654	3,84	10	0,44	141753	5,77	45,16
20001-50000	6	0,27	192463	7,56	5	0,22	176784	7,20	-8,15
50001-100000	4	0,18	267509	10,51	4	0,18	261185	10,63	-2,36
Más de 100000	4	0,18	848949	33,35	4	0,18	770051	31,35	-9,29
Total	2247	100,00	2545926	100,00	2248*	100,00	2456474	100,00	-3,51

Fuente: INE. *Censos de población*. Elaboración propia

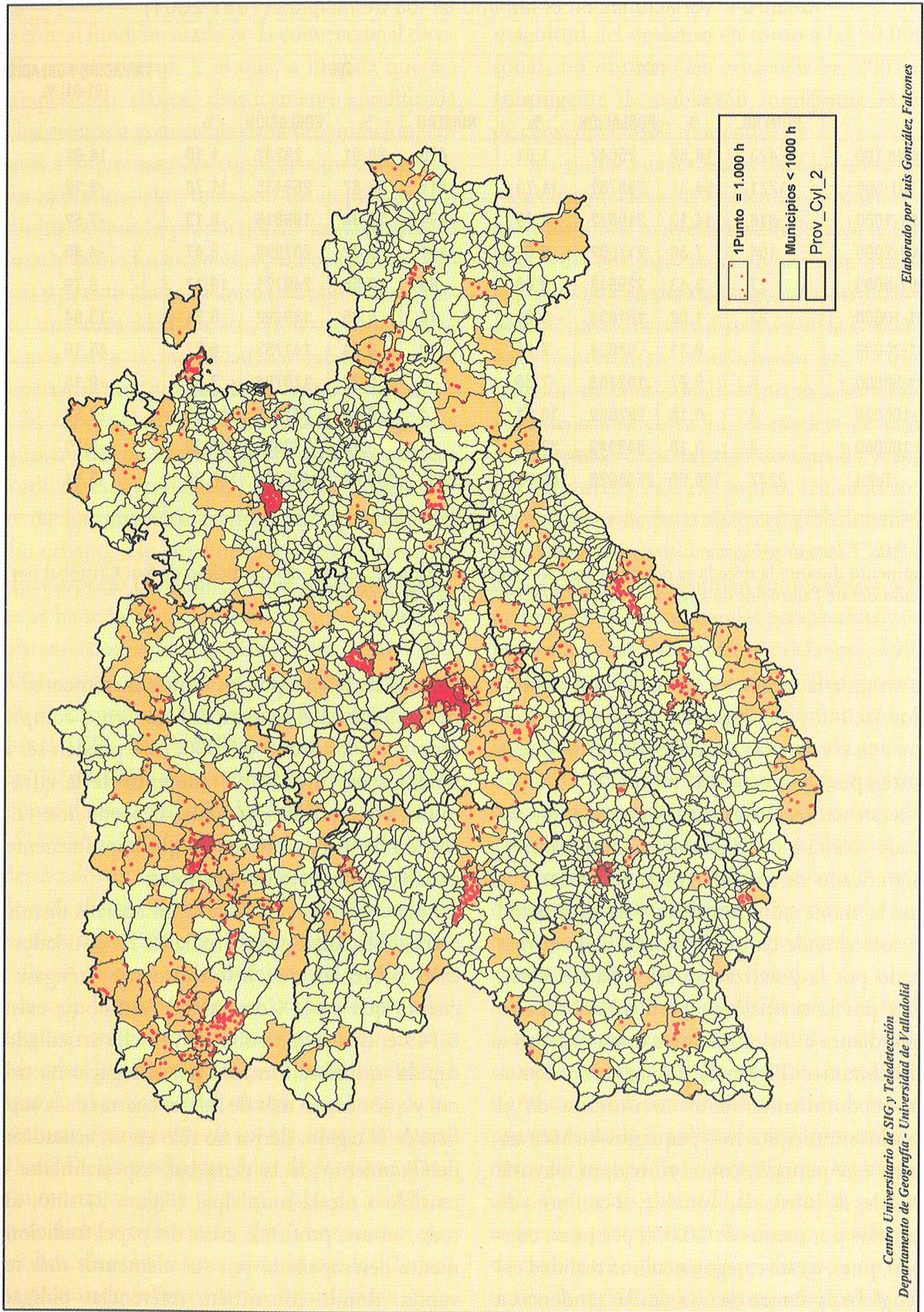
\* Este aumento durante la década se debe a la creación en la provincia de Segovia del municipio de San Cristóbal por segregación del de Palazuelos de Eresma (Decreto 298/1999, de 25 de noviembre)

atípico en toda la secuencia, de los comprendidos entre los 10.000 y 20.000 habitantes, en contraposición con el retroceso generalizado de los que se encuentran por encima de este umbral.

La reestructuración espacial que todo ello ha provocado resulta incuestionable cuando se observa el significado de los diferentes elementos que integran la trama administrativa y la dimensión que les corresponde en un territorio cada vez más dominado por la polarización selectiva del crecimiento y por la extensión superficial del espacio correspondiente a los municipios que no llegan a los mil habitantes (Figura 1). La regresión demográfica, predominantemente circunscrita en el tiempo a los municipios más pequeños, se hace extensiva en este período, con abrumadora mayoría y con niveles de intensidad variable, al conjunto de los habitados por menos de 20.000 personas, convirtiendo, pues, a esta categoría en una realidad espacial englobada dentro de una similar tendencia a la pérdida de representatividad, cuyos matices,

puestos de relieve por los tenues incrementos que tienen lugar en el tramo más bajo y en el comprendido entre los 2.000 y 5.000, sólo pueden ser entendidos en función del aumento de la cifra de municipios que los integran, al producirse la inclusión dentro de ellos de los que anteriormente se situaban en intervalos superiores.

En cualquier caso, este sesgo hacia la disminución poblacional generalizada de las entidades locales sobre las que históricamente –tégase en cuenta que en la Comunidad Autónoma existen 6.149 entidades de población– se ha articulado la tupida urdimbre formada por el espacio no urbano, y que ocupan más de las tres cuartas de la superficie de la región, deriva no sólo en un acusadísimo debilitamiento de la densidad, especialmente ostensible a escala municipal (Figura 2) sino, ante todo, en una profunda crisis del papel tradicionalmente desempeñado por sus elementos más relevantes, donde constituían referencias obligadas dentro de los flujos y vínculos trabados en el mun-



Centro Universitario de SIG y Teledetección  
Departamento de Geografía - Universidad de Valladolid

Elaborado por Luis González Falcones

Figura 1. Distribución de la Población (2001)

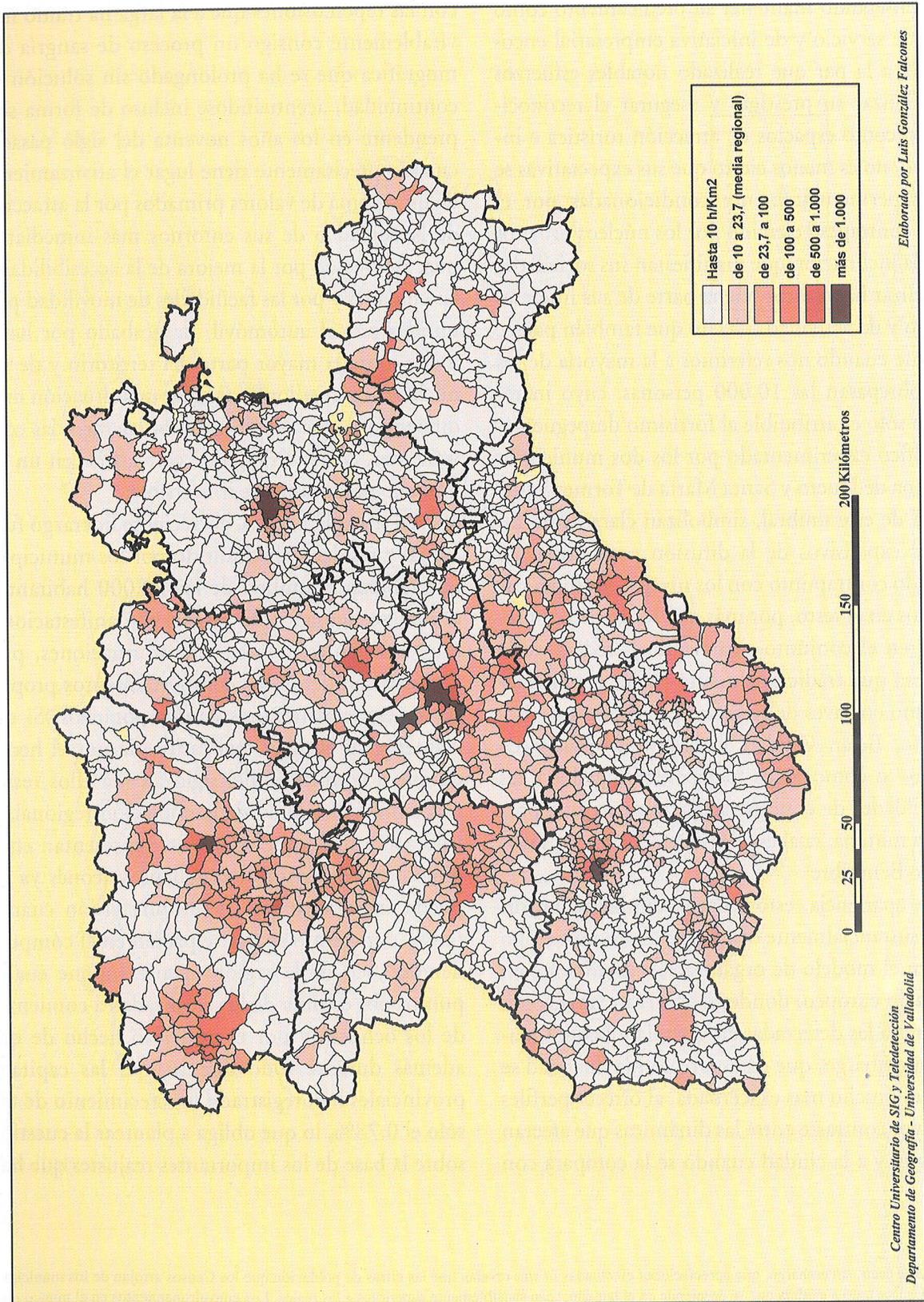
do rural<sup>3</sup>. Y, aunque es verdad que varios de ellos han conseguido mantener su predicamento como focos de servicio y de iniciativa empresarial encomiable, a la par que realizado notables esfuerzos por afianzar su prestigio y asegurar el reconocimiento como espacios de atracción turística e industrial, no es menos cierto que sus expectativas se hallan permanentemente condicionadas por el fuerte contrapeso ejercido por los núcleos urbanos y por la inclinación que manifiestan sus sociedades a canalizar hacia éstos buena parte de sus intereses de ocio y de actividad. Hecho que también parece evidente cuando nos referimos a la mayoría de los que sobrepasan las 10.000 personas, cuyo incremento sólo es atribuible al fortísimo despegue demográfico experimentado por los dos municipios –Laguna de Duero y Santa Marta de Tormes– que, dentro de este umbral, simbolizan claramente los efectos expansivos de la difusión periurbana, en marcado contrapunto con los niveles de atonía detectados en el resto, por más que su destacada presencia en el conjunto siga siendo heredera de la fortaleza que tradicionalmente les ha caracterizado como enclaves de servicios preeminentes –Benavente, Béjar, Ciudad Rodrigo, Astorga y La Bañeza– o como focos fuertemente ligados a las posibilidades de concentración humana que provoca la minería, cual es el caso, en efecto, de Villablino o Bembibre.

En apariencia, estos comportamientos no difieren sustancialmente de los que al propio tiempo definen el modelo de organización dominante en el espacio europeo, donde se observan variaciones similares a las detectadas en Castilla y León. Ocurre, sin embargo, que en esta región la dualidad se muestra mucho más exacerbada, al ofrecer perfiles de mayor contraste entre las dinámicas que afectan al campo y a la ciudad cuando se la compara con

otras regiones del país. Ello tiene que ver sin duda con las repercusiones que a la larga ha traído inevitablemente consigo un proceso de sangría demográfica que se ha prolongado sin solución de continuidad, acentuándose incluso de forma sorprendente en los años noventa del siglo pasado, cuando precisamente tiene lugar el afianzamiento de un sistema de valores primados por la atracción de la ciudad o de sus entornos más inmediatos, que, favorecido por la mejora de la accesibilidad a las ciudades y por las facilidades de movilidad permitidas por el automóvil, ha acabado por hacer mella sobre la mayor parte del territorio y de sus núcleos intermedios hasta crear una situación muy diferenciada que, de no adoptar las medidas convenientes, corre el riesgo de convertirse en un fenómeno prácticamente irreversible.

Así se explica, pues, el creciente liderazgo funcional y residencial adquirido por los municipios que rebasan el umbral de los 20.000 habitantes, donde se acusan con rasgos y manifestaciones muy elocuentes, con sus transformaciones, proyectos y conflictos, los comportamientos propios de los espacios urbanos contemporáneos. Si obviamente su entidad está ratificada por el hecho de que a comienzos del siglo XXI en ellos reside exactamente la mitad de la población regional, la valoración de lo que realmente representan en la dinámica del territorio castellano y leonés ya no puede entenderse sólo desde una visión cuantitativa, por cuanto su participación en el cómputo demográfico de la región apenas supone cuatro puntos por encima de los alcanzados a comienzos de los ochenta y por el expresivo hecho de que además durante todo este tiempo las capitales provinciales han registrado un crecimiento de tan sólo el 0,78%, lo que obliga a plantear la cuestión sobre la base de los importantes reajustes que han

3. Cabe decir, sin embargo, que apreciaciones efectuadas *in situ* revelan que las cifras de población que los Censos arrojan de los municipios rurales, y sobre todo a medida que se descende en el tamaño, sean sensiblemente superiores a las reales. Los empadronamientos en el mundo rural –cuando de hecho se reside en la ciudad– responden muchas veces a la voluntad de mantener estadística y oficialmente una cifra que garantice la disponibilidad de determinados servicios y el acceso a ayudas que, en situaciones demográficas más débiles, pudieran peligrar.



Elaborado por Luis González Falcones

Centro Universitario de SIG y Teledetección  
Departamento de Geografía - Universidad de Valladolid

Figura 2. Densidad de Población (2001)

tenido lugar en la ordenación demográfico-espacial de las propias ciudades.

Dentro de ellas, y como se aprecia en el Cuadro II, las variaciones en el balance intercensal son patentes, al poner de relieve, como rasgo singular, la excepcionalidad de San Andrés del Rabanedo, fuertemente identificada con el crecimiento inducido por la ciudad de León, el mantenimiento de Ponferrada y Aranda de Duero como centros industriales y comarcales vigorosos, la recuperación observada en las capitales de provincia más pequeñas, particularmente en aquéllas cuyo municipio permite absorber la práctica totalidad de sus incrementos poblacionales, y el retroceso censal de las ciudades de mayor envergadura demográfica, con la sola excepción de Burgos, que en este sentido res-

ponde a las posibilidades de suelo permitidas por su extenso ámbito municipal. Aspecto que, sin dejar de lado el ligero retroceso de Miranda de Ebro, cuyas causas debieran ser investigadas –y que acaso tengan que ver con la atracción de Vitoria–, nos lleva a resaltar los casos concretos de Valladolid y Salamanca, cuyos negativos saldos las relegan a los puestos inferiores de la serie. Tratándose de las ciudades que en 1981 eran, con diferencia, las más pobladas de la región, su disminución, motivada por la fuerte desconcentración residencial a favor de los municipios colindantes, reduce el crecimiento de todo el conjunto al 2,46%, cifra que, en cambio, ascendería hasta el 7,69% de no contabilizar el descenso experimentado por ambos municipios y al 6% si sólo de las capitales de provincia se tratase.

Cuadro II. Evolución demográfica de los municipios de más de 20.000 habitantes

MUNICIPIO	1981	2001	1981-2001
San Andrés del Rabanedo	16543	26054	57,49
Ávila	41735	49712	19,11
Ponferrada	52499	62175	18,43
Soria	32039	35151	9,71
Zamora	59734	64845	8,56
Aranda de Duero	27598	29942	8,49
Palencia	74080	79797	7,72
Burgos	156449	166187	6,22
Medina del Campo	19237	19907	3,48
Segovia	53237	54368	2,12
León	131134	130916	-0,17
Miranda de Ebro	36812	35925	-2,41
Valladolid	330242	316580	-4,14
Salamanca	167131	156368	-6,44
<b>TOTAL</b>	<b>1198470</b>	<b>1227927</b>	<b>2,46</b>

Fuente: INE. *Censos de población*. Elaboración propia

#### AVANCES Y CONTRADICCIONES EN LAS INICIATIVAS DE RENOVACIÓN URBANA

Al compás de todas estas variaciones cobra particular relevancia el significado de las pautas que simultáneamente han ido encauzando la política de ordenación de los espacios urbanos castellanos y leoneses, coincidente con un momento decisivo y de enorme trascendencia en la nueva configuración de las ciudades españolas, comprometidas de manera unánime y generalizada en el cumplimiento de objetivos definitiva y afortunadamente superadores de los que había regido en la etapa anterior a la democratización de los Ayuntamientos, más proclives a la toma en consideración de los problemas urbanos. Desde esta perspectiva, a partir del margen de maniobra permitido por la Ley del Suelo de 1975 y sus disposiciones complementarias<sup>4</sup>, la lógica que sustenta el tratamiento de las ciudades –y la nueva cultura del planeamiento

4. Es decir, el Texto Refundido de 1976 (RD 1346/1976, de 9 de abril), los Reglamentos de Planeamiento, Gestión y Disciplina de 1978 y los RDL 3/1980, de 14 de marzo y 16/1981, de 16 de octubre (Marinero, 2000, 18 y 19).

que de ella emana— sintoniza plenamente con el enfoque que en el conjunto del sistema urbano español se apoya en la voluntad política de regular las decisiones y el crecimiento sobre la base de una reconsideración del planeamiento urbanístico, de acuerdo con los principios de transparencia, racionalidad y equidad inherentes a las premisas del modelo democrático imperante. Con ello los Ayuntamientos no han hecho sino poner en evidencia, con mayor o menor efectividad y grado de convicción, el testimonio de sus propias sensibilidades hacia la complicada y cambiante realidad a la que se enfrentan, con el propósito de corregir los errores acumulados, las actuaciones irregulares y la opacidad propia de la etapa precedente.

### La progresiva adaptación del sistema regulador

Sin embargo, y como acertadamente se ha destacado, «los procesos de elaboración y aprobación fueron lentos al principio» (Marinero, 2000, 19). La nueva generación de los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) comenzará a ver la luz en el cuatrienio 1982-1986, sincrónicos, por tanto, con la laboriosa puesta en marcha del proceso autonómico, hasta culminar a finales de la década —y salvo la excepción de Soria y de algunas cabeceras de las comarcas de montaña— con el Plan de Ponferrada. En realidad, y visto ya con la suficiente perspectiva, la década de los ochenta —no olvidemos que a comienzos de ella, aún en la etapa preautonómica, se transfieren las competencias en materia de urbanismo— marcará sin duda un hito clave en la historia urbanística de Castilla y León, ya que no sólo descubre el enorme esfuerzo realizado por las Corporaciones locales a la hora de imprimir un nuevo rumbo a la evolución de sus ciudades sino también el convencimiento de que los cambios que debieran llevarse a cabo habrían de ser congruentes con los deseables equilibrios a que obliga la necesidad de compatibilizar

el crecimiento y la salvaguarda de los valores patrimoniales.

Aunque lentos, es evidente que los pasos dados en este sentido, requeridos por la norma y por la posición política mayoritaria, han cristalizado en un balance que, con sus luces y sus sombras, no resulta en modo alguno baladí. Ciertamente es que las limitaciones creadas por la extremada atomización administrativa del poblamiento motivaron que en su momento los órganos competentes de la Administración Central aludieran al hecho de que Castilla y León era la Comunidad española «peor dotada en cuanto a planeamiento se refiere» (MOPT, 1991). Y, desde luego, si se tiene en cuenta la dimensión de la superficie afectada —en torno a la tercera parte del territorio— todavía sigue ocupando una posición comparativamente muy baja respecto a otros espacios regionales. Es la servidumbre impuesta por la dimensión y la escala de la red, pero en modo alguno invalida, como se indica en el Cuadro III, el alcance del proceso regulador, especialmente intenso en la década de los noventa, a lo largo de la cual el número de municipios con planeamiento general (Planes Generales de Ordenación Urbana y Normas Subsidiarias) se ha más que duplicado, al tiempo que también se eleva el de quienes han acometido la Delimitación de Suelo Urbano, dejando fuera del proceso a los de menor dimensión. Un proceso que, a comienzos del siglo XXI, ha situado los porcentajes de población afectada en cotas próximas al 90 por 100, cuatro puntos por debajo aún de la media española.

Ahora bien, reconociendo el valor de estos matices puede decirse que el tránsito hacia los esquemas dominantes en el urbanismo moderno se introduce en Castilla y León con la misma celeridad e idénticas connotaciones que en el conjunto del país. No se trata de efectuar aquí una descripción pormenorizada de las vicisitudes que han jalonado la puesta en práctica de las diferentes figuras de planeamiento urbanístico en nuestra Comunidad Autónoma, a las que ya he aludido en otra ocasión (Manero, 1995), y

Cuadro III. El desarrollo del planeamiento urbanístico				
MUNICIPIOS	1991		2000	
	Municipios	Población afectada (%)	Municipios	Población afectada (%)
<b>Con planeamiento general</b>	<b>223</b>	<b>70,24</b>	<b>496</b>	<b>77,81</b>
<b>Delimitación de Suelo Urbano</b>	<b>548</b>	<b>11,16</b>	<b>684</b>	<b>10,96</b>
<b>Sin planeamiento o pte. Tramitación</b>	<b>1477</b>	<b>18,60</b>	<b>1068</b>	<b>11,23</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2248</b>	<b>100,00</b>	<b>2248</b>	<b>100,00</b>

Fuente: INE. Dirección General de Urbanismo y Calidad Ambiental (1994) y Ministerio de Fomento: Sistema de Información Urbana (2001)

cuyo inventario puede ser consultado, con todo lujo de detalles, en la utilísima información disponible en Internet<sup>5</sup>. En todo caso, sí cabría hacer algunas consideraciones alusivas a las líneas maestras que definen el sistema de regulación acometido durante la trayectoria autonómica, entendiéndola además dentro de las pretensiones en las que se apoya el modelo urbano preconizado durante la época.

En líneas generales, la elaboración de los primeros Planes impulsados por los Ayuntamientos elegidos en 1979 y 1983 estuvo muy ligada al doble propósito de poner en tela de juicio –por los lamentables efectos generados en la configuración de la ciudad y sus ostensibles carencias y contradicciones– los enfoques impulsados por el desarrollismo de la etapa predemocrática, en un contexto en que las reivindicaciones sociales reclamaban iniciativas de atención a problemas dotacionales, la mayor parte de las veces acuciantes, y de equipamientos que hasta entonces habían permanecido ignorados. Había que introducir una nueva lógica urbana frente a la irracionalidad y a las injusticias heredadas. En eso se centraron, con más voluntarismo que experiencia y con firmeza en las decisiones, los equipos de gobierno electos, en algunos casos formados por alianzas de progre-

so inéditas hasta entonces, pese a que su huella pueda quedar diluida, pero nunca olvidada, desde la perspectiva actual. Dentro de las coordenadas de lo que podría entenderse como un urbanismo de la autocrítica y la solidaridad ven la luz las iniciativas promovidas por los nuevos responsables con un cierto grado de coherencia entre sí, aunque ello no impidiera la aparición de situaciones de conflicto, entre las que, como ejemplo revelador, destacan, por su gravedad e implicaciones, las sorprendentes carencias detectadas en el PGOU de Segovia (1984) y, sobre todo, la crítica situación creada en Burgos tras la suspensión por el Tribunal Supremo del PGOU de 1985 y a raíz de las tensiones surgidas en el llamado «juicio de la construcción» (1988-1991), como testimonio patente de las irregularidades y prevaricaciones que todavía afloraban en un panorama pretendidamente superador de las habituales prácticas de otro tiempo. Con sus méritos y contradicciones, todo ello se inscribe, sin embargo, en un ambiente de cambio y readaptación legal, que ha de ser entendido como uno de los procesos más interesantes, por su extraordinaria envergadura socioeconómica y espacial, en la reafirmación del poder autonómico y local. Se trata de una cuestión no

5. [http://www.jcyl.es/plaupdf/listado\\_planeamiento.pdf](http://www.jcyl.es/plaupdf/listado_planeamiento.pdf)

exenta de conflicto y controversia, por mor de la complicada evolución normativa que lo ordena y de las múltiples peculiaridades que en el espacio, y en función de la concurrencia de intereses en juego, rigen su puesta en práctica.

De ahí la importancia de las numerosas vicisitudes que han marcado la evolución del proceso regulador, especialmente en los años noventa cuando se asiste a la resolución definitiva del conflicto competencial planteado por varias Comunidades Autónomas –entre ellas la de Castilla y León– a la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y al Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio). Si la primera mitad del decenio está permanentemente mediada por las repercusiones que derivan de la presentación del recurso al tiempo que por la voluntad de la Administración Central favorable a la búsqueda de soluciones de compromiso y por el despliegue de la propia capacidad de iniciativa de las regiones que deciden acometer su propia regulación alternativa, en la segunda la cuestión quedará zanjada con la liberalización aplicada a partir de 1996<sup>6</sup> y, sobre todo, tras la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional, que su-

pondrá un hito de enorme calado en la evolución del urbanismo español al estimar parcialmente los recursos presentados, con un pronunciamiento claro en sentido contrario a que la Administración Central pueda legislar, ni aún con carácter supletorio, en materias transferidas en exclusividad a las Comunidades Autónomas.

Suficientemente claras, pues, las implicaciones producidas por dicha Sentencia (Garrido, 1997, 13; Marinero, 2000, 23), y consecuentemente redefinido el margen de actuación del Estado mediante la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones<sup>7</sup>, la política urbanística de Castilla y León en la materia se decanta, como no podía ser de otro modo, hacia la opción que se mostraba inevitable, es decir, la de elaborar una legislación urbanística propia, con las cautelas necesarias pero con la ineludible determinación que reclamaban las circunstancias. El resultado será la aprobación de la Ley 9/1997, de 13 de octubre, de Medidas Transitorias en Materia de Urbanismo, paso previo a la Ley 5/1999, de 8 de abril de Urbanismo de Castilla y León, cuyos objetivos<sup>8</sup>, directrices<sup>9</sup> y posibilidades, gestados a lo largo de un dilatado proceso de debate, permiten identificarla como una norma susceptible de ser valorada positivamente, por más que el balance

6. A través del Real Decreto-Ley 5/1996 de 7 de junio y de la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo, procedente del desarrollo de aquél.

7. En la que expresivamente el legislador estatal indica que «carece constitucionalmente de competencias en materia de urbanismo y de ordenación del territorio en sentido propio, no puede por sí solo afrontar la tarea indicada, a la que sólo puede aportar una solución parcial poniendo a contribución su indiscutible competencia para, como ha reconocido la citada Sentencia del Tribunal Constitucional, regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, así como regular otras materias que inciden en el urbanismo como son la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las administraciones públicas o el procedimiento administrativo común». Asimismo, insiste en la consideración de que «su obra reclama una continuación por parte de los legisladores de las diferentes Comunidades Autónomas, sin la cual la reforma que ahora se inicia quedaría incompleta».

8. Por su carácter de diagnóstico y de valoración de la realidad, especial interés reviste el segundo cuando señala que la Ley pretende «adaptar la normativa urbanística a las características y problemas particulares de Castilla y León; entre ellos, la debilidad demográfica y la fragmentación administrativa, responsables de que no siempre puedan ser razonablemente satisfechos objetivos elementales de la actividad urbanística pública, pero también de la relevancia que ha de darse al tratamiento del suelo rústico y de los pequeños Municipios. En efecto, Castilla y León es una Comunidad singular por su tamaño y por la estructura de su poblamiento: aquí lo que no es urbano no puede ser concebido como simple no urbanizable, y lo urbanizable futuro no puede ser hegemónico sobre un espacio rural con valores propios. Tampoco puede ignorarse el escaso grado de urbanización, apenas el uno por ciento del territorio, a pesar de la profunda herencia urbana de origen medieval; y desde luego, la falta del tamaño suficiente dificulta la eficacia de los servicios, muy vinculada al grado de concentración de la población servida».

9. Entre ellas no está de más hacer hincapié en el compromiso que representa para la toma de decisiones el planteamiento a favor de que «el uso del suelo se realice conforme al interés general, con el objetivo de mejorar la calidad de vida y la cohesión social de la población, en especial mediante su acceso a una vivienda digna y a las dotaciones urbanísticas adecuadas, y de forma compatible con la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural».

que de ella quepa hacer dependa a la postre de una rigurosa evaluación de sus resultados y de los niveles de eficacia, calidad, equidad y sostenibilidad procurados por el Reglamento de Urbanismo –concebido con «la voluntad de constituir el texto normativo de referencia general para el urbanismo en Castilla y León»– que la desarrolle.

### Remodelación urbana, crecimiento espectacular del espacio edificado y nuevas jerarquías funcionales

Al compás de estas adaptaciones normativas, y en sintonía con las directrices rectoras del enfoque urbanístico de la época, las ciudades de Castilla y León presentan en estos años una imagen de cambio sustancial, que progresiva y aceleradamente irá modificando su morfología y abriendo paso a una dinámica funcional renovada, congruente con las crecientes demandas de la sociedad, con la reorganización de la red de asentamientos y con los efectos de las nuevas jerarquías introducidas por la necesaria articulación en un espacio en proceso de consolidación como región cohesionada.

Desde el punto de vista urbanístico conviene efectuar, en primer lugar, y dada su trascendencia en todos los sentidos, una referencia explícita a los proyectos encaminados a la defensa y salvaguarda de la ciudad histórica, tras reconocer, a la par de la situación crítica y la desvitalización en que muchos de sus sectores aparecen sumidos, su condición de espacios emblemáticos dentro de los tejidos urbanos por su condición también de seña de identidad digna de ser preservada (Alegre, 2003). Aunque no siempre la sensibilidad y el cuidado hayan merecido la atención debida a la hora de afrontar arquitectónicamente determinadas intervenciones, no es menos cierto que, en general, se ha puesto término –o se ha intentado, al menos– a la etapa de subestimación, ignorancia o maltrato de los cascos históricos, víctimas de una situación crónica de deterioro o de remodelación antiestética que, tanto en algunos de sus elementos

patrimoniales más significativos como en testimonio valiosos de edificaciones del pasado, tratará ahora de ser contenida. Sin embargo, más allá de la peatonalización de algunas de las calles más representativas y del embellecimiento de las fachadas, los objetivos perseguidos con una visión de tratamiento global se verán inicialmente dificultados por los numerosos intereses en liza y por los problemas intrínsecos de que habitualmente adolece este tipo de escenarios. Identificado el punto de partida con la redacción en 1980 del *Plan Espacial de Reforma Interior y de Protección del Casco Antiguo* de Soria, las propias tensiones que ocasionará su puesta en práctica –que llegará inclusive a motivar un recurso contra la declaración del «Casco Viejo» como Conjunto Histórico Artístico– revelan hasta qué punto se trata de iniciativas complejas, necesitadas de un período de maduración y de asimilación por parte de la sociedad y de los agentes implicados. De ahí la demora en la aplicación de los instrumentos concebidos con tal fin, pues en realidad, y a excepción de Palencia (*Plan de Protección del Casco Antiguo-Mercado Viejo*) y Salamanca (*Plan del Recinto Universitario y Zona Histórica Artística*), la mayor parte de estas iniciativas no serán acometidas hasta finales de los años ochenta, ya con la Ley del Patrimonio Histórico en vigor (1985) y en un clima de sensibilización que las hacía a todas luces indispensables.

Merced a este afán generalizado, en la primera mitad de la década siguiente serán aprobados, no sin frecuentes controversias internas, los Planes Especiales de Protección de los Centros Históricos de León, Soria, Burgos, Valladolid, Medina del Campo y Segovia –momento que coincide con las medidas que, al fin, se preocuparán realmente de la protección de su célebre acueducto– al tiempo que comienza la redacción de los de Ávila y Zamora y sin olvidar, por su interés paisajístico, la declaración como jardín histórico-artístico de la Finca El Bosque de Béjar. Serán, en cualquier caso, años decisivos para el reconocimiento de los múltiples valores, muchos de ellos hasta entonces desatendi-

dos, que encerraban las ciudades castellanas y leonesas, y que, al ser acreditados como tales, abren paso a la puesta en marcha de ambiciosas iniciativas de «rehabilitación integral» de los edificios, respaldadas por los compromisos contraídos entre el poder local y la población residente, propiciando, en suma, el descubrimiento de nuevas perspectivas y mejorados encuadres en la percepción de la ciudad por parte de propios y ajenos<sup>10</sup>. Serán también los años en los que se otorga a Ávila, Salamanca y Segovia la condición de Ciudades Patrimonio de la Humanidad con todas las connotaciones, desafíos y posibilidades que la asignación de tal rango lleva consigo<sup>11</sup>.

En este proceso de tratamiento y reestructuración concebidos con una perspectiva integrada, las intervenciones llevadas a cabo —contando a su favor con las posibilidades de actuación permitidas por el planeamiento especial, o por los convenios urbanísticos extra-plan, a los que se recurre con frecuencia como reflejo de esa propensión generalizada a «entender la ciudad como arquitectura y la arquitectura como forma» de que habla Fernando Terán (1996,180)— revisten una dimensión muy amplia que acabará provocando una metamorfosis sustancial del espacio edificado en todas las unidades que lo constituyen. Es además en este mismo contexto, cuyas posibilidades se elevan en la segunda mitad de los noventa, donde habría que situar la importancia de las operaciones diseñadas con un enfoque eminentemente cualitativo de la ciudad, marcado por la renovación estética de los escenarios de convivencia de la ciudadanía, y que, merced a la sensibilidad de que a menudo hacen gala los gobiernos locales y de la toma en consideración de la experiencia comparada europea, se concreta en el aumento de las superficies destina-

das a espacio público —mediante el acondicionamiento de las calles, de los paseos y de las plazas como marcos de encuentro y convivencia— en la creación, allí donde es posible y la presión ciudadana lo reclama, de áreas de esparcimiento en los barrios más congestionados, o en la integración en la ciudad de las riberas de los ríos, debidamente saneadas y urbanizadas, dentro de esos paisajes de disfrute y apropiación colectiva, de los que hasta entonces se había carecido, por menosprecio e indiferencia, de forma clamorosa. Y cuando los recursos lo permiten, ya sea al amparo de una mejora en las posibilidades presupuestarias locales, de la cooperación con otras instancias públicas o merced a las aportaciones europeas (Programas URBAN, Proyectos Pilotos Urbanos, etc.), estas iniciativas incorporan a su abanico de opciones las ventajas potenciales que para la ciudad puede deparar su adscripción a la lógica impulsora del gran proyecto urbano, la que se basa, en opinión del arquitecto Jacques Herzog (2001), en la «arquitectura de impacto, reconocible como un logotipo» o, lo que es lo mismo, en la concebida como símbolo preeminente de las estrategias de prestigio y relanzamiento de la marca distintiva, con la mirada puesta también en el reclamo turístico como estrategia primordial.

De este modo, la recuperación de elementos patrimoniales emblemáticos o la reutilización con tales fines del suelo liberado por la industria o por actividades en desuso facilitan la concreción de ideas y proyectos que, con un destino esencialmente cultural y embarnecidos por la calidad de sus diseños arquitectónicos (Palacio de Congresos en Salamanca, Complejo cultural en el entorno de San Benito-San Agustín y Museo de la Ciencia en Valladolid, Museo de Arte Contemporáneo en

10. Y es que, como acertadamente apunta ÁLVAREZ MORA (1999, 112), «plantearse la intervención en un centro histórico puede suponer no sólo incidir en la manera de proceder a su ordenación y control urbanísticos, sino replantearse incluso el comportamiento de la totalidad de la ciudad».

11. Aspectos que han sido objeto de acertados análisis y valoraciones por parte de JULIO VILLAR CASTRO, ENRIQUE CLEMENTE CUBILLAS y ALFONSO ÁLVAREZ MORA, estudiosos, respectivamente, de las tendencias que en el panorama de las Ciudades Españolas Patrimonio de la Humanidad —y dentro de la obra coordinada por ANTONIO J. CAMPESINO FERNÁNDEZ (1999)— caracterizan a Ávila, Salamanca y Segovia.

León, Museo de la Evolución Humana en Burgos, Fundación Rei Afonso Henriques en Zamora, etc.), imprimen una fisonomía renovada que en buena medida se identificará con la imagen, bien cimentada en sus operaciones de «marketing» que las ciudades desean transmitir a gran escala. Y, por supuesto, de idénticos postulados participan aquellos municipios no urbanos, generalmente cabeceras de comarca con un rico patrimonio a su disposición, que no dudan en acometer operaciones en el mismo sentido, con resultados a veces muy apreciables, como sucede, por ejemplo, en los expresivos casos de Cuéllar, Peñafiel, Benavente, Tordesillas, Astorga, Almazán, Aguilar de Campoo, Arévalo, Olmedo o Lerma, entre otros.

Representan, en efecto, actuaciones coincidentes con el otro de los grandes cambios urbanísticos, que contribuye a acentuar la complejidad del plano y a la creación de estructuras urbanas no siempre debidamente integradas. Me refiero, en efecto, a la sorprendente expansión física de las periferias, que recrecen sobremanera el perímetro edificado, a través de operaciones urbanísticas causantes de una considerable difusión física del crecimiento, en un proceso al que apenas se imponen limitaciones y en el que convergen intereses muy poderosos, con alianzas estratégicas empresariales que desbordan con creces el horizonte regional, afianzando la capacidad de presión de los «lobbys» urbanísticos. Y es que, aparte de las interesantes readaptaciones permitidas por la construcción o

remodelación de los nuevos «campus» universitarios –que han dado origen a un espacio funcional y residencial de nuevo cuño con realizaciones de muy desigual valoración– o, en menor medida, por la dotación de nuevas superficies de uso industrial<sup>12</sup>, es evidente que la fortísima presión ejercida sobre la oferta de suelo y la oferta inmobiliaria desempeña un protagonismo incuestionable a la hora de explicar esta tendencia, justificada como respuesta a las exigencias crecientes de la demanda de vivienda, en cuya eclosión convergen, aparte de los comportamientos especulativos sesgados a favor de las actuaciones en las ciudades, las presiones ejercidas por la población joven, por quienes desean mejorar su calidad de vida y, lo que no es menos importante, por la proveniente del mundo rural, que utiliza una parte de sus rentas para proyectarlas en la inversión urbana. Son necesidades que fundamentalmente se resuelven ya mediante la construcción en altura o de hileras multiformes de adosados, a través de un desmesurado consumo de espacio, puesto a disposición de los promotores con, demasiado a menudo, un altísimo grado de permisividad, que deriva en rentabilidades insólitas y en mecanismos de control de la propiedad del suelo que limitan los efectos positivos de la competencia, a la par que se reduce la presencia en el mercado de la vivienda de promoción pública<sup>13</sup>.

De ahí que, pese a la profunda atonía demográfica en que aparece sumida la región, no parece que este factor mediatice la ampliación desahogada

12. Para la planificación y organización de las necesidades de suelo industrial se creará por Ley 5/1987 la Sociedad de Gestión Urbanística de Castilla y León (GESTURCAL), inicialmente destinada a ejercer una función coordinadora de las siete Gestures provinciales preexistentes –la mayor parte de ellas transferidas en 1985 por la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de Suelo (SEPES)– y realizar al propio tiempo las actuaciones urbanísticas requeridas por una estrategia de suelo industrial para el conjunto de la región. Tras incorporar en 1992 todo el patrimonio de suelo industrial propiedad de la Comunidad Autónoma en el polígono leonés de «Eras de Renueva», cuatro años más tarde (Ley 5/1996, de 12 de julio) GESTURCAL llevará a cabo la absorción de las Sociedades de Gestión Urbanística de Ávila, Burgos, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria y Zamora para culminar el proceso el 4 de diciembre de 2000 con la absorción de PROSIL, SA (Promotora de Suelo Industrial de León). Con todo, la mayor parte de la superficie de suelo industrial (63,7%) está gestionado por SEPES, responsable de algunos de los polígonos más relevantes y exitosos, mientras que GESTURCAL depende el 35%.

13. La aprobación en este tenso panorama del Plan Director de Vivienda y Suelo 2002-2009, bienvenido por necesario y aunque tardío, plantea las lógicas expectativas e incertidumbres a que se ha de enfrentar una norma motivada por la «necesidad de planificar y gestionar eficazmente el conjunto de actuaciones que en esta materia se vienen desarrollando». Y resulta obvio que, más allá de los buenos propósitos y de los valiosos objetivos que lo animan, de la voluntad de acometer la realización de más de 130.000 actuaciones, y del considerable esfuerzo financiero (4.000 millones de euros) que comporta, sus posibilidades de éxito van a depender muy directamente de la voluntad política que respalde su puesta en práctica efectiva, del buen funcionamiento de la cooperación entre las instituciones y del rigor de los instrumentos de gestión, evaluación y seguimiento en los que formalmente se ampara.

del espacio destinado a la edificación residencial ni tampoco cuestione las apetencias de seguir aumentando la oferta de suelo con fines predominantemente inmobiliarios, ante las pingües expectativas de beneficio que este uso depara en las ciudades y en sus áreas anejas, aun a costa de las negativas implicaciones medioambientales y sociales que provoca, y de la contradicción que surge entre un mercado inmobiliario hiperactivo, encarecido hasta límites insospechados, y la sobreabundancia de viviendas vacías<sup>14</sup>. De todo ello darán también inequívoco testimonio los municipios periurbanos, que asumen, acentuándola incluso y sobre la base de una defensa a ultranza de su autonomía, la propia lógica expansiva del núcleo capitalino al tiempo que, cuando las circunstancias lo permiten, en la misma dirección proclive a la tolerancia con los mecanismos especulativos, se encaminan los planteamientos interesados en aprovechar, generando formidables plusvalías, los espacios disponibles tras el soterramiento o, en su caso, el desvío del ferrocarril o mediante las enajenaciones, adscritas a las reglas del mercado, de importantes superficies de suelo público (Plan Parcial Villa del Prado en Valladolid).

Importa señalar que todos estos cambios tienen lugar en un sistema de ciudades cuya vertebración funcional vendrá a partir de ahora determinada por las nuevas jerarquías, reequilibrios e interdependencias que introduce el modelo de relaciones creado por el marco autonómico y complementado a su vez por las que resultan de los respectivos dinamismos urbanos, es decir, de la capacidad

mostrada por cada núcleo para reforzar sus posiciones y sus ventajas comparativas en el comportamiento, eminentemente selectivo, de dicho modelo. En líneas generales, y para entenderlo mejor, tres son, en mi opinión, las principales tendencias en que, como consecuencia de todos estos cambios y dinamismos, se resuelven los procesos de remodelación funcional inducidos en el territorio por los entes urbanos más destacados.

\* En primer lugar, sobresale con fuerza propia la *consolidación de un espacio metropolitano central*, responsable de la génesis de un potente corredor de desarrollo, posiblemente uno de los más dinámicos de la España interior. Inequívoca es la consolidación de Valladolid como el centro funcionalmente más vigoroso de la región, a medida que las ventajas inherentes a su propia dimensión demográfico-económica aparecen reforzadas por las que a su vez le proporcionan la centralidad geográfica, su atractivo como gran foco comercial y las evidentes posibilidades articuladoras que indudablemente crea su condición de cabecera político-administrativa. Si estos factores, unos heredados y otros de nuevo cuño<sup>15</sup>, singularizan a Valladolid como un ejemplo bien expresivo de la destacada posición que a lo largo de este período van adquiriendo las nuevas capitales autonómicas de tamaño medio en el sistema urbano español —dentro del cual lograrán configurar una categoría netamente definida— su propia dimensión de escala hará posible su reafirmación como polo de crecimiento económico, no obstante las tensiones de que se verá afectado su tejido industrial y que a la postre contribuirán a la di-

14. Según la información suministrada por los Censos de Edificios y Viviendas, entre 1981 y 2001 el número de viviendas en Castilla y León pasó de 1.104.295 a 1.469.463, lo que representa un aumento del 33%, ocho puntos inferior al promedio nacional. La espectacular progresión registrada por esta variable en las regiones insulares, La Rioja y Andalucía, en las que se sobrepasa el 50%, amén de los avances igualmente significativos de Murcia, Cantabria y Madrid, acaba relegando a Castilla y León a la posición décimotercera entre las Comunidades Autónomas españolas, sólo por delante de Galicia, Aragón, Asturias y el País Vasco. Mas si se tiene en cuenta que este proceso coincide con una acentuación del declive demográfico regional, se llega a la sorprendente conclusión de que a comienzos del siglo XXI en esta Comunidad hay censadas 598,19 viviendas por cada 1000 personas, un 40% superior a las registradas veinte años antes, alcanzando así una cifra relativa que la sitúa en el tercer lugar en la serie autonómica, tras la Comunidad Valenciana y La Rioja, y netamente por encima del promedio nacional (510,42). Esta importancia comparativa apenas queda matizada por el número de viviendas desocupadas (206.047 en 2001), cuya representación en el total (14,02%) es similar a la del conjunto del país (13,91).

15. Éste fue uno de los principales argumentos esgrimidos para la elaboración en 1994 del *Plan Estratégico de Valladolid*, el primero de estas características realizado en la región. Contando con el respaldo de los agentes sociales y catalizador de un debate ciudadano como nunca ha tenido lugar en Valladolid, fue aprobado y presentado públicamente en 1995.

verificación de su estructura social y económica, en la que los servicios, en un proceso de renovación francamente acelerado, ostentarán un peso cada vez más relevante, hasta el extremo de modificar sustancialmente la imagen de ciudad industrial que desde finales del siglo XIX la había distinguido. Primordialmente sesgada, pues, a favor de su relanzamiento como ciudad terciaria preeminente, comercial y culturalmente muy activa, y con una imagen urbana sensiblemente renovada aunque no ajena a crónicos problemas de segregación interna, la ciudad surcada por el Pisuegra expande sobremanera su crecimiento a lo largo y a lo ancho de un densificado espacio periurbano, hasta transformarse en una auténtica aglomeración (García Fernández, 2000), que la proporciona *entidad metropolitana*, con todos los problemas y conflictos que ello trae consigo. Es lo que explica, en definitiva, la intensificación de los vínculos e interrelaciones de toda índole con la vecina ciudad de Palencia, que, manteniendo su personalidad distintiva, aparecerá incorporada de manera muy estrecha y permanente a los impulsos provenientes de Valladolid. Prueba de ello es la configuración entre ambas de un potente «corredor» de desarrollo, el único propiamente dicho en toda la región, y cuya personalidad viene dada por la intensificación en todo su trayecto de la presión sobre el espacio, en virtud de la densa coexistencia que se establece entre las localizaciones industriales, las explotaciones agrarias modernizadas y las áreas de uso residencial, dando lugar a unas relaciones concurrentes que expresamente se traducen en la revalorización constante del suelo (Manero, 1997).

\* En un segundo plano, son fácilmente verificables las implicaciones que resultan de *una clara tendencia a la valorización de sus ventajas comparativas por parte de las capitales provinciales* como estrategia para el afianzamiento de su respectiva

capacidad funcional. La individualización de este grupo como un intervalo específico está bien justificada por el impacto de los factores que, en el nuevo panorama de las relaciones modeladas por el sistema autonómico y por la fortaleza de la centralidad vallisoletana, alteran el esquema tradicional de flujos esencialmente organizados dentro de su ámbito provincial y bajo la égida preeminente del enclave capitalino. Aunque su capacidad aglutinante a esta escala se mantenga, no cabe duda que al propio tiempo la acentuación de la movilidad y la mejora de la accesibilidad ha permitido rebasar estos viejos límites administrativos hasta difuminarlos en la percepción de la sociedad como el referente clásico que eran. Insertas, pues, en un panorama de relaciones muy abierto, su dimensión y sus perspectivas espaciales no se identifican ya solamente con las propias de una cabecera provincial más o menos consistente sino con las posibilidades que potencialmente pudiera deparar una adecuada puesta en valor de sus recursos como escenarios de calidad de vida y de actividad económica modernizada, en coherencia con los objetivos en que actualmente se enmarcan —en sintonía con los argumentos defensores del «policentrismo urbano»— los enfoques relativos a la función de equilibrio territorial susceptible de ser desempeñada por ciudades intermedias. En cualquier caso, son ciudades que tratan de hacer suyas, como soporte de su prestigio a gran escala y en el espacio regional en que se inscriben, las ventajas comparativas que específicamente las avalan como parte integrante de un rango urbano al que debe reconocerse un protagonismo clave en el equilibrio territorial europeo. Si todo parece indicar que en este sentido se decantan primordialmente los esfuerzos realizados por las capitales con mayor entidad poblacional —Salamanca, Burgos<sup>16</sup>, León y

16. Así se recoge, en efecto, en los argumentos que justifican la puesta en marcha del *Plan Estratégico de Burgos Ciudad XXI (2001-2015)*, presentado en mayo de 2002, cuando se afirma que «la ciudad se encuentra en una encrucijada entre el pasado y el futuro. Mirando hacia su pasado reciente observamos una ciudad que deja atrás viejos estereotipos y que, tras el crecimiento industrial impulsado por el Polo de Desarrollo en los años sesenta, se coloca como cabeza industrial de la Comunidad Autónoma, manteniendo al mismo tiempo otros atractivos de tipo cultural y una condición de ciudad mediana donde la calidad de vida es buena».

Palencia<sup>17</sup>, por más que en este caso la vinculación con Valladolid parezca determinante—, es obvio que procuran no ir a la zaga de esta orientación común las que, demográficamente más modestas, intentan hacer valer a su favor las opciones pretendidas o efectivamente abiertas por su proximidad a la potente demanda de servicios madrileña —Segovia y Ávila—, por su condición de punto de referencia de las posibilidades de encuentro y relación con Portugal, a las que trata de acogerse la ciudad de Zamora, o, como sucede en el caso de Soria, procurando poner en evidencia que, frente a la imagen de espacio marginal con que a veces se la contempla, ocupa una valiosa posición de encrucijada susceptible de ser rentabilizada en la trama de flujos que conectan las regiones del Duero y del Ebro, lo que, en esencia, justifica el denodado empeño soriano por mejorar sus condiciones de accesibilidad.

\* Y, por último, no son menos significativas *las manifestaciones que, protagonizadas por los núcleos no capitalinos de mayor entidad, traducen una voluntad encaminada a la puesta en valor de su situación geográfica y al mantenimiento de su atractivo como espacios de oportunidad.* Son los factores que, en síntesis, dan coherencia al conjunto formado por Ponferrada, Miranda de Ebro, Aranda de Duero o Medina del Campo, cuya nota más representativa emana, en principio, de su personalidad industrial, a la que hay que atribuir la relevancia alcanzada en el tiempo y en el espacio. Dotados de una indudable fortaleza económica,

su evolución se muestra muy sensible, empero, a los impactos provocados por los ajustes y reorientaciones de su estructura productiva, que han de seguir modelando las bases de su estructura y capacidad funcional más allá de las que les pudieran corresponder como grandes cabeceras comarcales —en ningún caso tan sólida como la que define a Ponferrada en la Comarca de El Bierzo— o como enclaves emergentes de atracción turística.

Tales son, en suma, las características más significativas de la estructura territorial organizada en función de los cambios ocurridos en la red de asentamientos, en cuya transformación y evolución ulterior posee una responsabilidad plena la intensa reordenación aplicada al sistema circulatorio.

#### EL DESARROLLO DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE COMUNICACIÓN EN UN ESPACIO ESTRATÉGICO: PROYECCIÓN TRANSREGIONAL Y REARTICULACIÓN INTERNA

Sin necesidad de acudir al debate planteado en torno al efecto dinamizador que, desde la perspectiva del desarrollo, generan o pueden generar las infraestructuras de comunicación<sup>18</sup>, está fuera de toda duda que las innovaciones llevadas a cabo en este aspecto, y que obviamente se justifican en nuestro tiempo tanto por el

17. A este respecto es elocuente la reflexión apuntada en el *Plan Estratégico de Palencia (Palencia 2000)* al subrayar que «la ventaja potencial de estar bien situada geográficamente no constituye una ventaja real por falta de soporte económico, por lo que la intensificación de relaciones con el entorno regional resulta una necesidad imperiosa para poder aprovechar la posición geográfica, constituyendo un objetivo superior a los intereses locales. Aun así, Palencia, debe aportar valores peculiares que refuercen al conjunto y que tengan importancia para ser tenidos en cuenta».

18. Se trata de un debate reiterativo que convencionalmente tiende a suscitarse con insistencia en espacios aquejados de deficiencias de desarrollo, a menudo interpretadas en función de los obstáculos que provoca la falta de dotaciones idóneas capaces de garantizar unas buenas condiciones de movilidad y accesibilidad. Sin embargo, los numerosos análisis empíricos realizados sobre la cuestión revelan que esta relación de causalidad aparente no siempre se ajusta a los propósitos de quienes defienden este argumento de manera casi mecanicista. En la actualidad, y sobre la rica base del conocimiento comparado, prevalece la opinión de que la disponibilidad de una buena red de infraestructuras robustece sin duda las capacidades existentes y permite asegurar una proyección más eficiente de los recursos y las iniciativas, pero en modo alguno constituye una condición «sine qua non» ante el hecho de que los verdaderos motores del desarrollo se fundamentan en aspectos tales como la capacidad de iniciativa, innovación y aprendizaje, la solidez del espíritu empresarial, la fortaleza de sus recursos humanos y, en definitiva, todos aquellos elementos y factores que configuran y dan consistencia al capital territorial como base de su competitividad.

espectacular incremento de los flujos de personas y mercancías como por la necesidad de mejora de las características técnicas y condiciones de uso, constituyen un ejemplo altamente representativo del intenso cambio operado en la configuración del territorio español desde la década de los ochenta del siglo XX. En este proceso de modernización integral de las redes de transporte, sobre las que reposa una fracción clave y estratégica del «stock» de capital público regional generado en el país a lo largo de ese período<sup>19</sup>, Castilla y León, por la que fluyen algunas de las principales arterias de España y de Europa, ha ocupado una posición que la sitúa entre las Comunidades Autónomas afectadas por un grado de transformación más acusado.

Este cambio se muestra patente en un doble sentido: de una parte, a través del acondicionamiento integral de la red circulatoria básica, sujeta a un proceso gradual de adaptación técnica que ha aportado eficiencia y seguridad en los trayectos más frecuentados; y, de otro, en la resolución progresiva de las numerosas disfunciones preexistentes en la trama con capacidad vertebradora de la propia región y que tradicionalmente habían ocasionado serias dificultades para la cohesión interna de un territorio tan extenso como heterogéneo.

En cualquier caso, el balance ha de entenderse como el resultado que deriva del engarce operado entre dos lógicas complementarias. La primera y dominante, la que en realidad permite entender la remodelación en profundidad del sistema relacional en Castilla y León, no tiene más fundamento que el que le proporciona su consideración como espacio-encrucijada de primer or-

den adaptado a las exigencias de la movilidad, en la que ostentan una posición hegemónica los desplazamientos con origen o destino en las regiones septentrionales de España. Y será también, al amparo de esta ventajosa situación, como se explica el reforzamiento inevitable de su posición de encrucijada respecto a los flujos relacionados con el Norte y Centro de Portugal, que acaban revalidando a Castilla y León como un escenario de interés primordial en la concepción y desarrollo de los proyectos con dimensión internacional, congruentes con los objetivos de integración contemplados en la política comunitaria de transporte.

De ahí la preeminencia que, desde los primeros momentos de la incorporación de España a las Comunidades Europeas, se asigna a esta región —recordemos la importancia concedida desde el primer momento a la E-80 (Autovía de Castilla/CN-620)—, poniendo claramente en evidencia hasta qué punto el diseño y ejecución de las grandes obras obedecen a una finalidad bien precisa, esto es, el pleno reconocimiento de las potencialidades que esta Comunidad encierra como escenario privilegiado para la dotación de un sistema infraestructural acorde con las ventajas que justifican la utilización del espacio castellano y leonés en función de las directrices de actuación estratégica planteadas con dimensión suprarregional y comunitaria. Ratificada esta relevancia en la atención que se le otorga de nuevo al delimitar en el Consejo de Essen (1994) los proyectos prioritarios de la Red Transeuropea de Transporte<sup>20</sup>, parece obvia su consideración como ámbito de especial reconocimiento en la asignación de Fondos Estructurales y de Cohesión orientados al apoyo

19. Tal y como rigurosamente han puesto de manifiesto las interesantes investigaciones llevadas a cabo en los años noventa por la Fundación del Banco Bilbao Vizcaya y dadas a conocer en el informe sobre *Capitalización y crecimiento en España y sus regiones 1955-1995* (Bilbao, 1996) y, posteriormente, en el notable esfuerzo de sistematización llevado a cabo por MAS ET ALII. (1998). Sobre la cuestión son de gran interés metodológico e interpretativo las estimaciones realizadas por GIL CANALETA (2001).

20. De los catorce proyectos prioritarios aprobados en Essen, dos atañen específicamente a nuestra Comunidad: de un lado, el apoyo al que, en términos genéricos, se denomina Tren de Alta Velocidad Sur, donde se integran el eje Madrid-Barcelona-Perpignan-Montpellier y el Madrid-Valladolid-Vitoria-Dax; y, de otro, la conocida como Conexión Multimodal Portugal-España, apoyada en el proyecto de autopista Lisboa-Valladolid (MANERO, 2001b, 94).

expreso de actuaciones en materia de infraestructuras para facilitar los enlaces interterritoriales a gran escala<sup>21</sup>. Complementaria de ésta, la otra lógica tiene que ver, por supuesto, con la voluntad de corregir paulatinamente las ostensibles carencias de que adolecían las conexiones dentro de la propia región, esenciales para trabar convenientemente la densa red formada por los núcleos de población, de acuerdo con un compromiso compartido por las instancias regionales y provinciales que, en sus respectivos marcos de competencia, han hecho uso de su responsabilidad con resultados que, en general, pueden calificarse de satisfactorios.

Todos estos aspectos, referidos a un territorio de extraordinaria magnitud superficial, permiten, pues, identificar a Castilla y León como un marco de interpretación suficientemente revelador de la variedad de repercusiones asociadas a los efectos que estas intervenciones provocan en el espacio. No en vano la reordenación llevada a cabo en los elementos básicos del esquema circulatorio se muestra como un factor determinante para interpretar los mecanismos que más directamente han contribuido a definir el proceso de estructuración actual del territorio castellano y leonés y la definitiva, e irreversible, modificación de sus equilibrios tradicionales.

### La carretera como soporte básico de la movilidad

Y es que la ordenación del sistema relacional gravita sustancialmente en función de las intervenciones acometidas en la *red de carreteras*, inequívocamente consolidada como la trama fundamental

del sistema, por cuanto registra los mayores volúmenes de tráfico, tanto de viajeros como de mercancías, a la par que justifica su relevancia en función de la capilaridad que la permite cubrir las exigencias de movilidad de su diseminada malla de asentamientos. Configurada, pues, como una red muy tupida<sup>22</sup>, se trata, en conjunto y pese a las diferencias cualitativas existentes, de una dotación disponible de gran relevancia, que, propiciando la conectividad en el conjunto del territorio, parece globalmente bien acomodada a las necesidades de relación que pudieran plantearse dentro de él. Pero también es cierto que, debido a los factores externos que han incidido fuertemente sobre ella, el período que nos ocupa es sincrónico con un proceso de acentuación de las jerarquías formadas en el interior de la red, en estrecha e inevitable sintonía con los parámetros impuestos por la presión de la demanda y por las grandes premisas que han inspirado la racionalización selectiva por parte de los diferentes niveles de responsabilidad en que aparece estructurada.

De ahí, por tanto, el alcance de los impactos que, derivados de las principales obras de acondicionamiento viario proyectadas en la región, han ido de la mano de los grandes programas de actuación puestos en práctica a partir de la segunda mitad de los años ochenta, y cuyos primeros pasos, en los que ya se contemplaban las realizaciones a desarrollar en el futuro, vendrán sólidamente respaldados por el Plan General de Carreteras del Estado 1984-1991 –artífice del decisivo Programa de Autovías– así como por las previsiones recogidas en el Plan de Desarrollo Regional de España 1987-

21. De nuevo esta dimensión estratégica se refuerza al observar que en el Programa Operativo de Castilla y León para el período 2000-2006, el 40,62% de los Fondos Comunitarios previstos tiene como finalidad el desarrollo de las Redes de Transporte y Energía. Ocupando con diferencia el primer lugar entre los Ejes de Actuación –el segundo, con el 16,63%, corresponde al Medio Ambiente, Entorno natural y Recursos Hídricos– a través de estas actuaciones se trata de «mejorar la calidad, la seguridad, los costes y la duración de los viajes, a la vez que permitan lograr una gestión eficaz mediante la utilización de los medios más avanzados, teniendo en cuenta el respeto al medio ambiente y el equilibrio entre los proyectos de ámbito regional, nacional y local» (LÁZARO, 2002, T.2, 175).

22. La red de carreteras de Castilla y León posee una longitud total de 32.821,8 Kms., de los que 4.772 son de competencia estatal, 11.311,8 corresponden a la Comunidad Autónoma y 16.738 a las Diputaciones provinciales. De ellos, sólo poco más de un millar de Kms. (1006,6) operan como vías de gran capacidad, en su mayor parte (91,4% del trazado) pertenecientes a la Red de Carreteras del Estado. Representativa en conjunto de la quinta parte de la trama viaria española, arroja una densidad territorial ligeramente superior a la media nacional (35 km/100 Km<sup>2</sup> y 31'4, respectivamente), aunque el indicador se eleva considerablemente cuando se correlaciona con el cómputo demográfico regional (13'84 frente a 4'09 km/1000 hab.) (CES, 2002).

1993 y en el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007, sin olvidar, como es obvio, las iniciativas formuladas en sus inicios por el Gobierno autónomo a través del primer Plan Regional de Carreteras diseñado para el período 1985-1994, una vez asumidas las competencias respectivas, y readaptado en 1992.

Sobre la base de las directrices preconizadas en estos Programas, y de las sucesivas y obligadas readaptaciones a que se ven sometidos, el resultado de su puesta en práctica ha sido —véase Cuadro IV y Figura 3— la génesis de una estructura coherente y a la par jerarquizada de la red de carreteras, en la que sobresale la posición primordial de los grandes vectores de la Red Básica, bajo titularidad de la Administración Central del Estado, a los que se asocian la Red Básica de la Comunidad Autónoma y los Itinerarios Preferentes de la Red Complementaria Autonómica, y en función de los cuales cobra creciente consistencia la función desempeñada por los grandes ejes de interconexión, sobre los que se apoya al mismo tiempo el perfeccionamiento de los enlaces entre los principales núcleos urbanos. De este modo las ventajas permitidas por la mejora selectiva y consecuente de la accesibilidad estimulan y potencian los procesos de dinamismo diferencial en el seno de la propia región, merced a su capacidad para generar externalidades susceptibles de incidir en los comportamientos dinámicos de las actividades económicas, tanto en su vertiente estructural como locacional.

Sólo así se comprende la existencia de correlaciones positivas entre la configuración del trazado primacial —donde se concentran las principales intervenciones de mejora y acondicionamiento técnicos— y los efectos de impulsión económica que de ello se derivan, propiciando la inevitable aparición de toda una serie de manifestaciones que, en esencia, se identifican con la revalorización selectiva del espacio, desencadenante de posibles comportamientos especulativos en el mercado del suelo, con la consolidación de potentes nodos circulatorios, que ratifican su excelente «renta de situación»<sup>23</sup>, y con el desarrollo de fuerzas favorables a su aprovechamiento como líneas apetecidas para la localización de actividades industriales o de expansión residencial periurbana, de lo que existen ejemplos altamente reveladores. Con todo, la prevalencia adquirida por un sistema fuertemente jerarquizado no ha impedido hacer hincapié al mismo tiempo en la voluntad, explícitamente planteada en los Programas<sup>24</sup>, de favorecer la mejora de los itinerarios compensatorios de la radialidad impuesta por la adaptación selectiva de los vectores principales (Cuadro IV). Objetivo logrado mediante la ejecución de programas de mejora aplicados a los ejes que, soportando importantes volúmenes de tráfico de toda índole, carecen aún de los niveles de calidad, seguridad y eficiencia requeridos, justificando así un acondicionamiento acorde con las exigencias de su nueva funcionalidad en la ordenación del sistema de relaciones tanto a escala intrarregional como suprarregional.

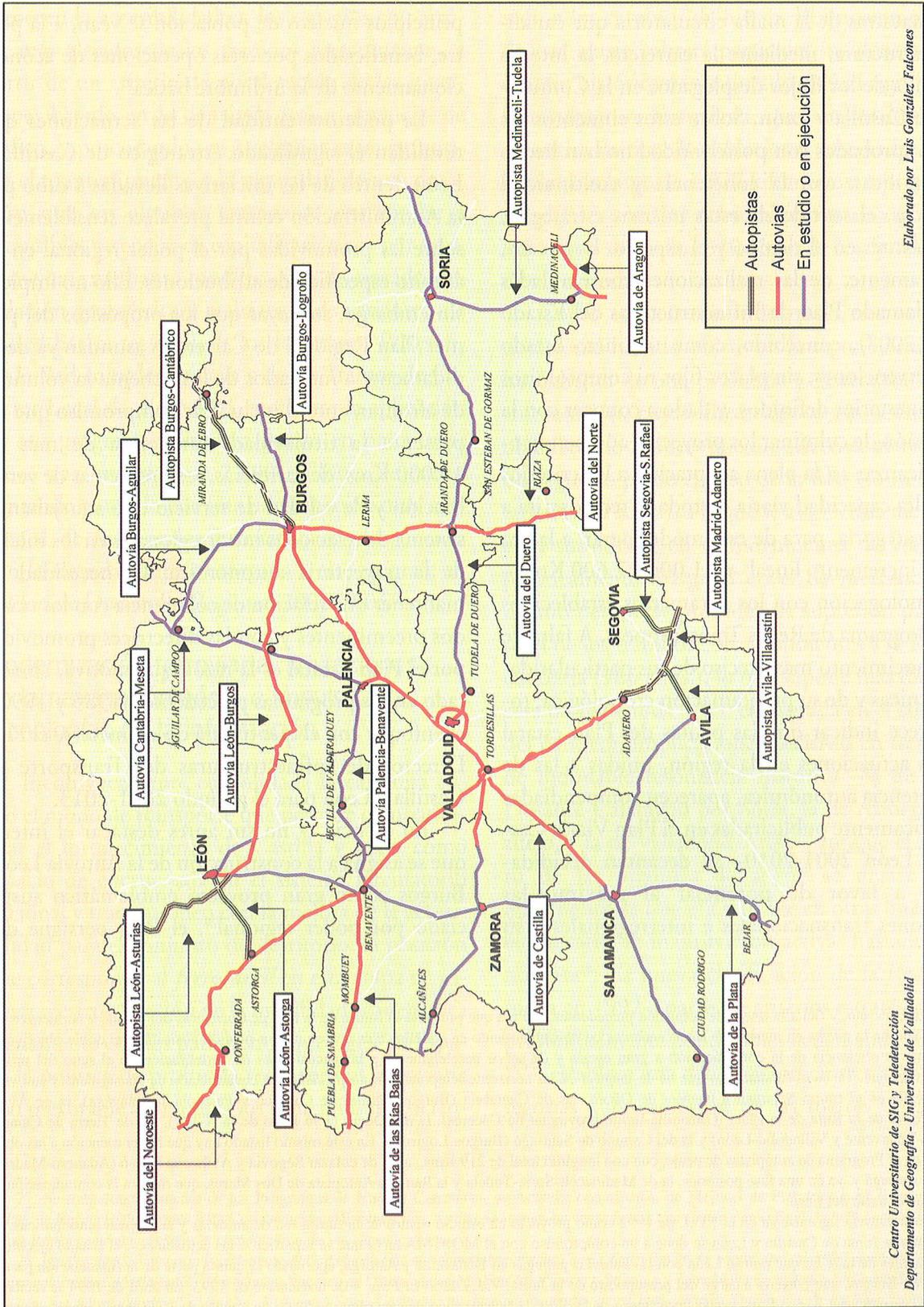
23. Todo este proceso ha permitido la consolidación de seis grandes nodos en la región, que están operando como auténticos centros logísticos y de redistribución de los tráficos en el comportamiento del sistema circulatorio. De forma indicativa podemos agruparlos en tres subconjuntos: de un lado, el gran nodo de Valladolid, reforzado por su creciente centralidad en la región y como punto de tránsito multidireccional; de otro, Benavente, Tordesillas y Medina del Campo que, jalonando el importante vector de la A-6, desempeñan, a partir de él, una función crucial en las comunicaciones con Portugal y el Noroeste; y, finalmente, Burgos-Villafraja —donde se ubica una aduana TIR— y Miranda de Ebro, que ejercen el mismo efecto espacial a partir de su proyección preeminente hacia el País Vasco, Francia y el vigoroso eje de desarrollo del Ebro. Dentro de este conjunto y en el marco de las infraestructuras complementarias del transporte de mercancías por carretera, Valladolid y Benavente ostentan específicamente el reconocimiento como Centros de Transporte.

24. Recordemos cómo, al referirse a Castilla y León, el Plan Regional de España (1989-1993) aludía claramente a la necesidad de mejorar la dotación de los ejes que enlazan los núcleos intermedios, «compensando la excesiva radialidad de las redes hacia las capitales de provincia». En los mismos términos el PDI 1993-2007, documento clave para entender la modernización de las infraestructuras de transporte en España, partía del argumento de que «el sistema actual de transportes es causa y consecuencia de un modelo de desarrollo territorial desequilibrado y tiene, por lo tanto, importantes limitaciones para apoyar políticas de equilibrio territorial y de difusión del desarrollo», para insistir en que «la tradicional estructura radial de las redes, aún hoy perceptible, penaliza las relaciones entre periferias».

Cuadro IV. Principales ejes de la Red de Carreteras

FUNCIÓN DESEMPEÑADA EN LA ORDENACIÓN DEL SISTEMA VIARIO	LÍNEAS QUE LOS CONFIGURAN
<b>Corredores de conexión internacional y vertebración regional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- E-80 / Autovía de Castilla/ N-620</li> <li>- Autovía del Norte N I-A1</li> </ul>
<b>Ejes de conexión interregional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autovía/Autopista del Noroeste N-VI-A6</li> <li>- Autovía de las Rías Bajas</li> <li>- N-630 (Ruta de la Plata)</li> <li>- N-122 (Ruta del Duero)</li> </ul>
<b>Ejes básicos de carácter complementario</b>	<p><i>Ejes de trazado transversal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- N-120-Autovía 231 (Autovía Burgos-León)</li> <li>- N-110 (Vertiente Norte de la Cordillera Central)</li> <li>- N-234 (Sierra de la Demanda)</li> <li>- N-501 ( Salamanca-A6)</li> </ul>
	<p><i>Ejes de mejora de conexiones intrarregionales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- N-601 (Valladolid-León)</li> <li>- CL 601 (Valladolid-Segovia)</li> <li>- N-610-CL 610 (Palencia-Benavente)</li> </ul>
	<p><i>Ejes de ampliación de enlaces interregionales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- N-611 / N-623 / N-627 (Accesos a Cantabria)</li> <li>- N-111 (Soria-A2; Soria-A68-N-232)</li> <li>- N-625 (Mansilla de las Mulas- Oriente asturiano)</li> <li>- N-629 (Norte de Burgos-Oriente de Cantabria)</li> <li>- N-232 (Ávila-N 601)</li> <li>- N-601 (Valladolid-Adanero)</li> </ul>
<b>Ejes autonómicos de articulación subregional</b>	<p><i>Ejes de vertebración subregional</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- C-631; C-623; C-626 (Eje subcantábrico)</li> <li>- C-615 (Palencia-Guardo)</li> <li>- C-605 (Zamora-Segovia)</li> </ul>
	<p><i>Ejes de relación fronteriza</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- C-622 (León-Bragança, por Puebla de Sanabria)</li> <li>- C-517 (Salamanca-La Fregeneda-Vega Terrón)</li> <li>- ZA-324 (Zamora-Miranda do Douro)</li> </ul>
	<p><i>Ejes de relevante vertebración comarcal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- C-101 (Almazán-Gómara-Ágreda)</li> <li>- C-515 (Béjar-Ciudad-Rodrigo)</li> <li>- C-501 (Madrid-Plasencia)</li> <li>- C-112 (Medina del Campo-Cuéllar)</li> <li>- C-610 (Valladolid-Medina del Campo)</li> </ul>

Fuente: CES (2002): *Desarrollo territorial e infraestructuras de transporte en Castilla y León*



Elaborado por Luis González Falcones

Centro Universitario de SIG y Teledetección  
Departamento de Geografía - Universidad de Valladolid

Figura 3. Principales ejes de la Red de Carreteras (Julio 2003)

Puede decirse, en suma, que a comienzos del siglo XXI aparecen claramente delimitadas las líneas maestras de la malla circulatoria que canaliza y estructura, mediante la carretera, la intensa demanda de los flujos desplegados en la Comunidad de Castilla y León. Sobre estos cimientos los Planes aprobados con posterioridad no han hecho sino ratificar, con la coherencia y continuidad obligadas, el sentido de estas mismas estrategias, redundantes en el tiempo y el espacio. Es el caso, efectivamente, de las realizaciones contempladas en el llamado Plan de Infraestructuras del Estado (2000-2007), concebido, como un mero listado de intervenciones, sin plazos fijos ni compromisos presupuestarios definidos, y dado a conocer con la pretensión de culminar los proyectos aún pendientes y alcanzar así la plena adaptación a los criterios de la alta capacidad viaria de toda la red adscrita a dicha categoría, para de este modo lograr, a la vez que su incremento lineal –de 1.006 a 2.600 Kms.– su homologación con los parámetros establecidos en el Programa de Redes Transeuropeas. A falta de un conocimiento más preciso de sus particularidades técnicas y de su programación cronológica, todo parece indicar que las pautas del Plan estatal –cuyas actuaciones en la región, unidas a las de competencia autonómica, aparecen compendiadas y enfáticamente publicitadas en el Plan Viaria Castilla y León 2001-2010– se decantan decididamente a favor de potenciar al máximo las conexiones transnacionales e interregionales a su

paso por la región, lo que a su vez respalda la posibilidad de que todas las capitales de provincia y los principios núcleos de población se vean, a la postre, beneficiados por estas operaciones de acondicionamiento de la urdimbre básica<sup>25</sup>.

La poderosa entidad de las actuaciones que revalidan el significado estratégico de Castilla y León dentro de las iniciativas llevadas a cabo por la Administración central prevalece sensiblemente sobre las promovidas por el poder regional en su ámbito específico de atribuciones. Ello no impide, sin embargo, subrayar que los propósitos del primer Plan Regional de Carreteras asumían ya decididamente a mediados de los ochenta la voluntad de afrontar, ante el ineludible compromiso que representa la titularidad transferida de más de 11.000 Kms. de carreteras, los problemas de vertebración y de calidad de servicio que aquejaban al sistema de relaciones intrarregionales en los inicios de la trayectoria autonómica. La necesidad de mantener una relación de coherencia con los trazados preeminentes y con las directrices promovidas por el Plan Estatal es la razón que motiva, cimentado en los programas precedentes (1985 y 1992), el enfoque con el que tratará de acometerse el Plan Director de Infraestructuras del Transporte de Castilla y León para el período 2001-2013.

En esencia, y no sin antes destacar el interés que se asigna a la construcción de la Autovía León-Burgos como gran proyecto emblemático auspiciado por poder regional<sup>26</sup>, el Plan persigue dos

25. En concreto, y fiel a la líneas de actuación precedentes, el Plan que proyecta el futuro de la Red de Carreteras del Estado a comienzos del siglo XXI aborda la puesta en marcha de intervenciones de desdoblamiento en aquellos ejes que en mayor medida posibilitan el doble objetivo de incrementar la eficiencia de la comunicación a gran escala y de servir paralelamente a las necesidades de vertebración en el seno del propio territorio regional. Tal es el fundamento que ha de inspirar en un horizonte temporal aún no precisado la construcción de las siguientes autovías: la de Castilla en el tramo Salamanca-Fuentes de Oñoro, las de Cantabria (Burgos-Aguilar de Campoo y Palencia-Torrelavega), la de Ávila-Salamanca, la de la Ruta de la Plata (Onzonilla-límite provincial de Cáceres), la del Duero (a lo largo de la N-122), las de Tierra de Campos (Palencia-Benavente y Valladolid-León) y la del Camino de Santiago (Burgos-Logroño). En este mismo listado hay que hacer mención a las obras incluidas en el Programa de autopistas de peaje, con una longitud total de 219 Kms., a fin de enlazar Segovia y Ávila con la A-6 (Adanero-Madrid), León con Astorga y, ya en una fase posterior, la de Medinaceli-Soria-Tudela y la llamada Autopista de Dos Mares, que mejora la comunicación de Burgos con el valle del Ebro.

26. Esta autovía figuraba ya en el P.D.I. de 1992 como proyecto en estudio dentro de la futura red de autovías y autopistas autonómicas. Su asignación a la Junta de Castilla y León se debe a un compromiso con el MOPTMA en el que se repartieron las actuaciones: el Estado ejecutaría los dos ramales de la A-66 que unirán León con las autovías gallegas en Benavente y Astorga, aportando la quinta parte de la financiación para el enlace León-Burgos, que correría a cargo del presupuesto de la Junta. Vid. Diario *El País*. 4 de noviembre de 1993. En abril de 1994 se recibe la propuesta por parte del Banco Europeo de Inversiones de facilitar la financiación de esta obra mediante un crédito de 10.000 millones de pesetas, con un plazo de amortización máximo de 20 años, un período de carencia de cinco y un interés del 8%.

objetivos primordiales: por un lado, el de resolver definitivamente las situaciones críticas que aún entorpecen la accesibilidad en los espacios comarcas más alejados de los trazados preeminentes, a partir de un criterio de ponderación de las inversiones basado en la demanda real o potencial de tráfico, y procurando, en cualquier caso, garantizar el mantenimiento y la seguridad de una dotación que en algunos tramos se enfrentaba a ostensibles carencias de capitalización; y, por otro, la mejora, mediante modificación de trazado, regulación geométrica y realización de variantes, de la Red Básica regional, de los Itinerarios Preferentes la Red complementaria y de los Tramos de Carácter Local de dicha Red, mediante la aplicación de seis programas, en cuya puesta en práctica se prevé una inversión de 2.600 millones de euros, contando para ello con una participación muy sustancial de los Fondos Estructurales, de acuerdo con la elevada cuantía otorgada a este epígrafe en el Plan de Desarrollo Regional 2000-2006<sup>27</sup>.

### Modernización ferroviaria, limitaciones en la navegación aérea e impulso a las tecnologías de la información

Inequívocamente consolidada la carretera como el modo de transporte que permite compatibilizar el fortalecimiento de Castilla y León como espacio de encrucijada en el sistema circulatorio nacional y transeuropeo con la mejora de la accesibilidad para el conjunto del territorio, la posición que corresponde al *ferrocarril* en esta etapa de intensa reestructuración de la movilidad se identifica plenamente con los parámetros que rigen en España la política de profunda reconversión ferroviaria y su inexorable acomodo a los principios de eficien-

cia y rentabilidad, que marcan una drástica ruptura con la función equilibradora asignada en el pasado a los caminos de hierro. El impacto espacial de este ajuste cobrará particular incidencia en un espacio históricamente dotado de una significativa infraestructura ferroviaria, que, en los itinerarios de ancho ibérico (Red Nacional Integrada), se extendía a lo largo de 1.976 kilómetros, representativos del 15 por 100 del total nacional, y a los que había que sumar los 340 Kms. de los ferrocarriles de vía estrecha.

Como es bien conocido, todo este complejo dotacional ha sido objeto en la segunda mitad de los ochenta de una profunda y generalizada reestructuración, cuyas directrices se acomodan a los objetivos de modernización selectiva al relegar a un segundo plano el peso de la Red Complementaria (1000 Kms.), a la que se asigna una mera función subsidiaria en el movimiento de viajeros y prácticamente marginal en el de mercancías. Al mismo tiempo se procede a la supresión parcial o total de los trazados correspondientes a la Red Secundaria (965 Kms.), lo que supone más de la tercera parte de toda la red clausurada en el conjunto del país, con implicaciones decisivas en tres líneas de indudable resonancia histórica —la de Ciudad Dosante-Calatayud por Soria, la de Astorga-Palazuelo, y la de Valladolid-Ariza—, aunque el impacto de las medidas de ajuste se dejase sentir igualmente de manera sensible en otras líneas que, en precario, se mantuvieron activas hasta los años noventa<sup>28</sup>. La nueva clasificación de la Red, efectuada en 1992 a partir de criterios estratégicos que primordialmente ponderaban la demanda (Cuadro IV), establece una delimitación en tres grandes categorías que, expresivas de las fuertes variaciones

27. Se trata concretamente de los Programas de Nuevas Carreteras, de Acondicionamientos, de Mejoras de Plataforma, de Renovación del Firme, de Refuerzo de Firmes y de Conservación y Explotación. A ellos se suman las inversiones que tienen como finalidad el acondicionamiento de las Redes provinciales bajo la competencia de las Diputaciones.

28. Igualmente la situación fuertemente deficitaria en que se encontraban motivó que a partir del 26 de septiembre de 1993 quedara suspendida la circulación ferroviaria entre Salamanca y Fuentes de Oñoro, entre Medina del Campo y Segovia y entre Nava de la Asunción y Madrid. Idéntica decisión fue adoptada en relación con el trayecto Soria-Castejón, mientras se procedía a una reducción de frecuencias y paradas en los enlaces Madrid-Aranda-Burgos, León-Oviedo y Medina-Arévalo.

## Cuadro V. Clasificación de la Red Ferroviaria

<b>Red A1 (576 Kms.)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Madrid-Ávila-Medina del Campo-Valladolid-Venta de Baños-Burgos-Miranda de Ebro-Vitoria-San Sebastián-Irún</li> <li>* Valladolid-Venta de Baños-Palencia-León</li> <li>* Palencia-Magaz</li> <li>* Madrid-Zaragoza (tramo soriano)</li> </ul>
<b>Red A2 (220 Kms.)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* León-Gijón</li> <li>* León-Astorga-Ponferrada-Monforte de Lemos</li> <li>* Tudela de Ebro-Logroño-Miranda de Ebro-Bilbao</li> </ul>
<b>Red B (794 Kms.)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Palencia-Aguilar de Campoo-Reinosa-Torrelavega-Santander</li> <li>* Medina del Campo-Toro-Zamora-Orense</li> <li>* Medina del Campo-Salamanca-Ciudad Rodrigo-Fuentes de Oñoro</li> <li>* Villalba de Guadarrama-El Espinar-Segovia</li> <li>* Madrid-Aranda de Duero-Burgos</li> </ul>
<b>Red C (386 Kms.)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Ávila-Peñaranda de Bracamonte-Salamanca</li> <li>* Torralba-Almazán-Soria-Castejón de Ebro</li> <li>* Segovia-Medina del Campo</li> <li>* Monfragüe-Béjar-Salamanca-Zamora-Benavente-Astorga</li> <li>* Valladolid-Peñafiel-Aranda de Duero-Ariza</li> </ul>

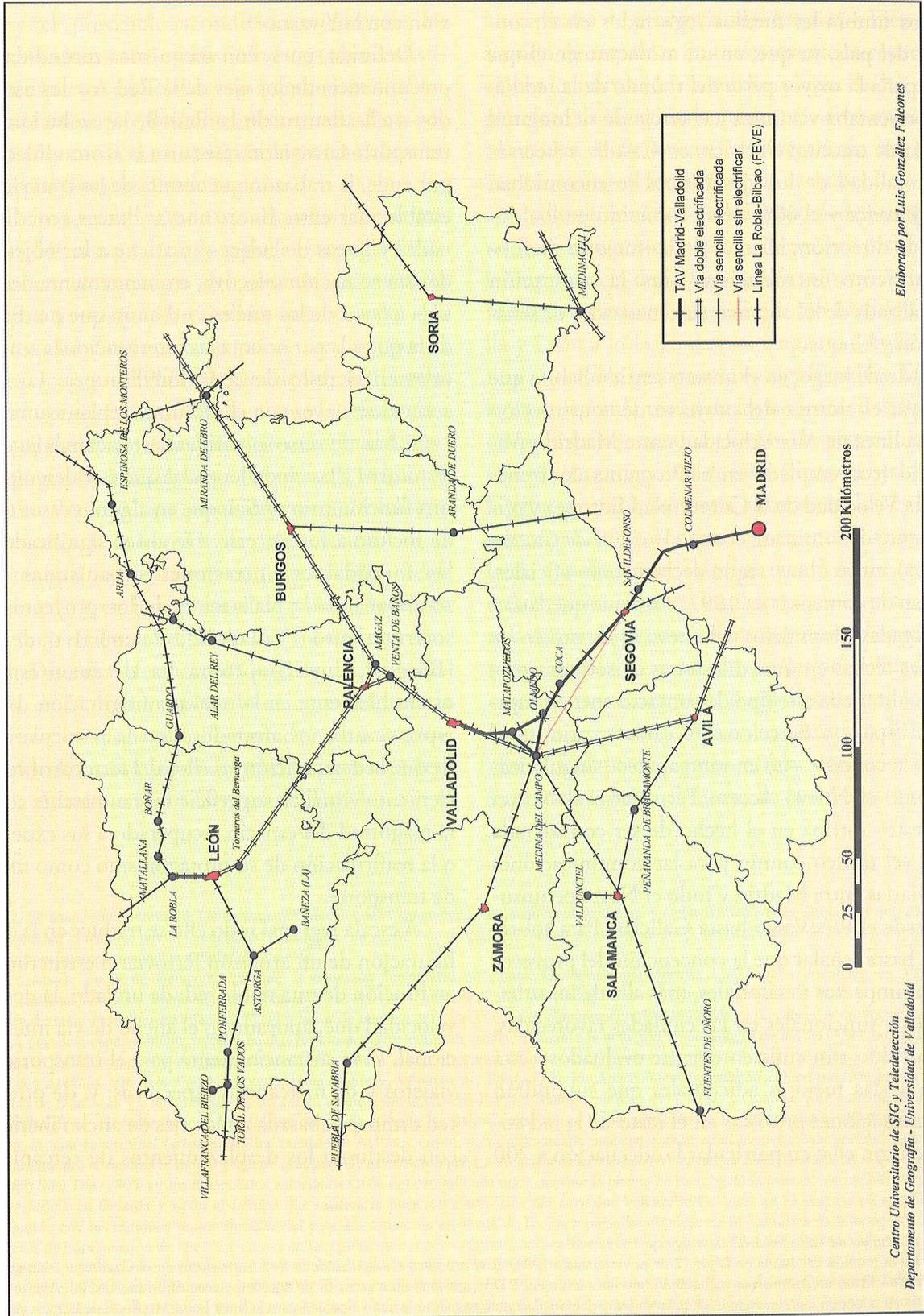
Fuente: Junta de Castilla y León (2001): *Plan Director de Infraestructuras del Transporte en Castilla y León. 2001-2013 (Documento de Síntesis)*; CES (2002): *Desarrollo territorial e infraestructuras de transporte en Castilla y León*

existentes en cuanto a la funcionalidad desempeñada, explican los contrastes de su posición en el sistema circulatorio regional y las diferentes expectativas que, en función de ello, se plantean.

Sin lugar a dudas la puesta en práctica del Plan de Transporte Ferroviario 1987-2000 trajo consigo una mejora sensible de la infraestructura de los ejes integrados en la Red A, la cual se identifica con la tradicional Red Básica y se convierte en uno de los elementos rectores del dispositivo ferroviario

nacional, al concentrar magnitudes muy elevadas del movimiento circulatorio canalizado por el ferrocarril a través de la región, llegando a representar casi las tres cuartas partes del flujo de viajeros y más del 90% de la corriente de mercancías. Así se justifica la decantación mayoritaria de las inversiones a favor de las líneas de conexión suprarregional e interurbana, especialmente las dos de mayor relevancia (Madrid-Valladolid-Burgos y Venta de Baños-Palencia-León<sup>29</sup>), lo que explica,

29. Del mismo modo, se contempla la necesidad del desdoblamiento en el tramo León-La Robla, León- Monforte de Lemos y Medina del Campo-Zamora, con la intención de resolver los inconvenientes que dificultan el acceso ferroviario a Galicia. En este contexto, y al amparo del fortalecimiento experimentado por el tronco ferroviario central (Madrid-Valladolid-Irún) no está de más aludir a los propósitos que animan a la mejora de conexión entre las ciudades, como lo prueba el proyecto de puesta en marcha, anunciado en enero de 1994 en Palencia, de un servicio denominado «Castilla-León Express», similar al que ya funcionaba en Cataluña y Andalucía, con la finalidad de intensificar las comunicaciones por ferrocarril entre Valladolid, Palencia, Burgos y León.



Elaborado por Luis González Falcones

Centro Universitario de SIG y Teledetección  
Departamento de Geografía - Universidad de Valladolid

Figura 4. La nueva ordenación del sistema ferroviario

entre otros aspectos, el hecho de que los niveles de electrificación y desdoblamiento de la red superasen los umbrales medios registrados en el conjunto del país, ya que, en un momento en el que en España la mayor parte del trazado de la red básica presentaba vía única y el tercio de su longitud carecía de tracción eléctrica, en Castilla y León la casi totalidad de los ejes básicos se encontraban electrificados y el 60% de su recorrido estaba dotado de dirección, además de las mejoras de funcionamiento introducidas tras la aplicación generalizada de los sistemas automatizados de señalización y bloqueo.

Y, desde luego, en el mismo sentido habría que subrayar el alcance del proyecto de construcción de una línea de Alta Velocidad entre Madrid y Valladolid (contemplado en el Programa de Trenes de Alta Velocidad de la Comunidad Europea y oficialmente denominada como «*Variante de Guadarrama*»), cuyas obras, según declaraciones oficiales, habrían de comenzar en 1997<sup>30</sup>, aunque quedarían postergadas a los inicios del nuevo siglo, casi en las mismas fechas en que, dilaciones episódicas aparte, se culminaba este tipo de contacto entre la capital de España y Barcelona. El carácter prioritario que se le concede —no en vano aparece singularizada como el Nuevo Acceso Ferroviario al Norte-Noroeste— estriba en el hecho de ser considerada como «el tronco común para las comunicaciones ferroviarias entre Madrid y todo el Norte peninsular, desde el País Vasco hasta Galicia». Para subrayarlo, baste señalar que la concepción del proyecto —cuyos impactos territoriales, más allá de los urbanos y funcionales en las ciudades favorecidas, no han sido aún suficientemente evaluados— está unida a «las mejoras adicionales que supondrán otras actuaciones previstas en el resto de la red conectada con ella: en particular la adecuación a 200

Kms/h de los tramos Valladolid-Vitoria, Venta de Baños-León y León-Monforte, así como la conexión con la Y vasca»<sup>31</sup>.

Definida, pues, con inequívoca rotundidad la preeminencia de los ejes de la Red A y los asociados a ella dentro de la Red B, la evolución del transporte ferroviario que surca la Comunidad —y, por ende, la trabazón que resulta de las conexiones establecidas entre líneas nuevas, líneas acondicionadas y líneas de enlace— se atiene a los objetivos de esta actuación selectiva, eminentemente decantada a favor de los núcleos urbanos, que no difiere de la que a la par orienta las intervenciones acometidas en el resto de la Unión Europea. Lo cual coincide a su vez con el profundo replanteamiento a que han de verse sometidas las relaciones entre el ferrocarril y las ciudades en las que éste desempeña una función primordial, que en algunos casos tiene incluso a fortalecerse. De ahí el significado de las formidables operaciones urbanísticas que acompañan a la realización de los proyectos de soterramiento (Valladolid, Palencia) o desvío (Burgos), cuya impronta ha de manifestarse ostensiblemente en la nueva configuración de los espacios urbanos afectados, con la particularidad de que la desaparición en ellos del ferrocarril como elemento visual en superficie sea tan patente como la magnitud del espacio recuperado a sus expensas o la reafirmación de su protagonismo como modo de transporte.

A escala regional todo ello se traduce en la configuración de un armazón ferroviario estructurado en función de una doble red: de un lado, la de alta velocidad que, apoyada en el ancho de vía internacional, sirva sustancialmente para el transporte de viajeros y de mercancías específicas; y, de otro, la red ordinaria, basada en los ejes de ancho ibérico y con destino a los desplazamientos de cercanías y

30. *El Mundo de Valladolid*, 27 de mayo de 1994. p. 8.

31. En la reunión celebrada en Gijón (2 de noviembre de 1994) el «*Foro para el Impulso de la Red Ferroviaria en el Cuadrante Noroeste de la Península*» firmó un documento solicitando la redefinición del P.D.I., ajustándolo a criterios de equidad y reequilibrio territorial. Aparte de la insistencia en poner en marcha cuanto antes la Variante del Guadarrama, se exigió la alta velocidad para la línea León-Monforte de Lemos, enlaces con Portugal a través del eje atlántico, la línea Palencia-Santander y el eje transversal Cataluña-Galicia por el Valle del Ebro.

traslado de mercancías pesadas. La evolución de esta dualidad en la ordenación de los tráficos ferroviarios y el previsible acondicionamiento de las interrelaciones entre ambas infraestructuras constituyen aspectos esenciales, aún pendientes de dilucidar técnica y económicamente, a la hora de abordar la correcta articulación logística del transporte por ferrocarril en la región.

De todos modos, una vez aclaradas las orientaciones básicas que han de regir la estrategia ferroviaria en el contexto del sistema circulatorio europeo y español, la posición que compete a la Comunidad Autónoma no puede ser otra que la que se recoge en el Plan Director de Infraestructuras de Transporte 2001-2013, en el que la referencia a la movilidad ferroviaria queda circunscrita al limitado margen de maniobra que faculta a la Administración Regional ya para intervenir, mediante inversiones y convenios de financiación, en el mantenimiento de tramos con reconocido interés funcional<sup>32</sup> y en la supresión de pasos a nivel, ya para mejorar las condiciones del enlace cuya titularidad ostenta –ferrocarril Cubillos del Sil-Villablino, de 51 Kms., explotado en concesión por la Minero-Siderúrgica de Ponferrada– ya para contribuir a las actuaciones acometidas en esta esfera por la Administración Central del Estado, con el

objetivo de facilitar una comunicación rápida –pretendidamente no superior a las dos horas– de las capitales de provincia con Madrid o bien en el sentido de respaldar financieramente la consolidación y culminación, a medio plazo, de las cinco plataformas logísticas, en las que, salvo en el caso particular de Benavente<sup>33</sup>, se organizan los intercambios entre el ferrocarril y la carretera.

La hegemonía de ambos modos de transporte relega a una posición ostensiblemente secundaria la importancia de la *navegación aérea* y de las infraestructuras que la organizan. No ha sido Castilla y León a lo largo de esta etapa una región con una movilidad aeroportuaria significativa. Tan sólo en la segunda mitad de los noventa se asiste, tras un prometedor aunque efímero despegue inicial, a una tímida progresión de los tráficos registrados en la cifra de pasajeros hasta situarse en las 251.619 personas (2002), aunque ciertamente el avance sea lento e incluso pueda decirse que tiene un carácter estacionario, sujeto a las fluctuaciones propias de una demanda discontinua o muy marcada por la estacionalidad<sup>34</sup>. Es evidente que las posibilidades de crecimiento se han visto mediatizadas por los dos factores que, imbricados en una relación de causa-efecto fácilmente comprensible, condicionan las expectativas hacia el futuro de la navegación aérea

32. Se trata, en concreto, de las conexiones Medina del Campo-Salamanca-Fuentes de Oñoro y León-Bilbao por la Robla, del que 252 Kms. corresponden al trazado por la Comunidad Autónoma. La reapertura de esta línea el 19 de mayo de 2003, tras doce años de cierre por mal estado de la infraestructura, responde a dicha motivación.

33. Aparte de la de Benavente, donde la conexión ferroviaria no existe, las demás plataformas logísticas se localizan en Valladolid –enfáticamente conocida como el Centro Intermodal del Área Metropolitana Valladolid-Palencia-Burgos, Miranda de Ebro y León. Interesa también destacar la intencionalidad del PDTI a favor de una red de infraestructuras complementarias destinadas a favorecer la organización de los tráficos pesados, especialmente intenso en una región de tránsito a gran escala, mediante la dotación en el espacio de los servicios asociados a las Terminales de Mercancías y al Aparcamiento de Camiones. Si en el primer caso la ubicación corresponde a Aranda de Duero, Zamora, Ávila, Segovia y Arévalo, que se suman a las precedentes de Soria, Salamanca y Ponferrada, los Aparcamientos, categoría ya reconocida previamente a Valencia de Don Juan y Ciudad Rodrigo, revalidan la situación de Tordesillas, La Bañeza, Medina del Campo y Guardo. Y en este mismo sentido, cabe subrayar la relevante dimensión logística asignada a Venta de Baños como punto de localización de un antepuerto o «Puerto Seco», que permite asociar la terminal ferroviaria a los puertos de Avilés y Gijón, con una marcada especialización en el transporte de automóviles, a cuyo almacenamiento se destina la mayor parte de la superficie acondicionada. La creación de la sociedad Vestastur en abril de 2003, en la que participan el Grupo Suar Díaz (80%) y los dos puertos asturianos (10% del capital cada uno), supone la puesta en marcha de la primera de las infraestructuras de esta índole en Castilla y León al tiempo que ratifica la posición estratégica del corredor Valladolid-Palencia en el sistema de relaciones de intercambio con las regiones septentrionales del país. La actuación en Venta de Baños representa el inicio de la puesta en marcha de una serie de proyectos de implantación de «puertos secos» en la región, que, según estimaciones realizadas al respecto, se llevarían a cabo en Valladolid, Burgos y Salamanca, conectados con los puertos de Santander, Bilbao y Aveiro, respectivamente.

34. Sirva de muestra el hecho de que en 2002 el aeropuerto de Villanubla registró un total de 204.706 pasajeros, mientras 23.868 utilizaron el de León y 23.045 el de Salamanca. Respecto al ejercicio anterior, el primero experimentó un aumento del 4,9%, en tanto que los otros dos acusaron un retroceso del 2,8 y de 27,8%, respectivamente.

en Castilla y León. Pues si, de un lado, no cabe duda que la proximidad y la considerable magnitud del aeropuerto de Madrid-Barajas, con un efecto polarizador determinante de la oferta situada en su dilatada área de influencia, decantan a su favor la mayor parte de las necesidades, potenciales y reales, planteadas en este sentido desde la región, no es menos cierto que las limitaciones estructurales de la dotación aeroportuaria suponen también un obstáculo a la hora de satisfacer los niveles de destino, frecuencia y calidad inherentes a un tipo de servicio que opera con criterios de competitividad y eficiencia cada vez más altos.

En ello reside, pues, esa especie de contradicción en que se encuentra sumido el funcionamiento del sistema aeroportuario regional, consistente en el hecho de que la infraestructura disponible, organizada en función de los aeropuertos comerciales próximos a los cuatro núcleos urbanos con más de 100.000 habitantes<sup>35</sup>, dista mucho de alcanzar los umbrales de escala requeridos sobre la base de los servicios y de la demanda que hace uso de ella. Los esfuerzos realizados por las administraciones central (Ministerio de Fomento y Aena), regional y locales, a los que también se suman los agentes privados, para renovar las instalaciones, mejorar los sistemas de control y potenciar la utilización de esta infraestructura a través de la consolidación de su oferta de vuelos, responden a una motivación justificada por el deseo de convertir a los aeropuertos o, mejor dicho, a cada uno de ellos individualmente, en un elemento destacado de la proyección de la ciudad respectiva por más que esta voluntad tropiece con las incertidumbres propias que depara el comportamiento espacialmente muy selectivo de la navegación aérea. Sobre todo, si se considera

que, dentro de este panorama caracterizado por la dispersión de la oferta, la primacía de Villanubla no admite réplica por su condición de aeropuerto en el que se registra el 81,4% del movimiento de pasajeros (2002) y la casi totalidad del de mercancías y, como es fácilmente previsible, por la circunstancia de ver sensiblemente robustecidas sus posibilidades al amparo de los efectos inducidos en la navegación aérea regional por la puesta en funcionamiento del eje ferroviario de alta velocidad, con todo lo que ello pueda suponer con vista a la creación en Valladolid de una gran plataforma logística donde, tras las correspondientes adaptaciones técnicas que faciliten la interoperabilidad, confluyan los tres modos de transporte sobre los que gravite hacia el futuro la nueva centralidad vallisoletana. Y conviene apuntar que en las mismas coordenadas parece desenvolverse la opción defendida para el aeropuerto burgalés de Villafraja, cuyas posibilidades, ya respaldadas por las inversiones previstas por Aena para una mejora sustancial de los equipamientos, vienen dadas por su conexión directa con una línea ferroviaria primordial –no en vano en función de este enlace está diseñado el desvío del ferrocarril– y por el importante flujo de tráfico movilizados a lo largo de la N-1 y en relación asimismo con la N-620, sin olvidar tampoco la dimensión estratégica ostentada por el Centro de Transportes de la Aduana de Burgos, donde están ya implantados importantes operadores logísticos, nacionales y extranjeros.

Para completar el análisis de las transformaciones que, apoyadas en las infraestructuras, están contribuyendo a la creación de un entorno funcionalmente modernizado, no es posible hacer caso omiso de las iniciativas planteadas con el propósito

35. Desarrollados a partir de la existencia previa de aeródromos militares, a los que cabe atribuir una notable responsabilidad en el mantenimiento de una infraestructura orientada también al uso civil, se han ido configurando los aeropuertos de Villanubla (Valladolid), Matacán (Salamanca), Virgen del Camino (León) y Villafraja (Burgos). Salvo este último, gestionado por una empresa privada que proyecta la orientación del burgalés como un aeropuerto eminentemente de carga, los demás siguen manteniendo la doble función civil y militar. Adaptados a la navegación comercial mediante actuaciones encaminadas a la mejora técnica de las instalaciones y al acondicionamiento pertinente de los servicios necesarios para este tipo de uso, desempeñan una función bastante limitada, al quedar circunscrita a un reducido número de vuelos regulares, que eventualmente se complementan con vuelos charter, a los que se debe el aumento de la actividad en época vacacional.

de incorporar en Castilla y León el conjunto de las importantes innovaciones asociadas a las *nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC)*.

Dada la enorme celeridad con que evoluciona el sector y las intensas readaptaciones estratégicas a que se ve sometido, no resulta fácil hacer estimaciones sobre el impacto que han tenido en la región a lo largo del período transcurrido desde la aprobación en España de la Ley estatal de Ordenación de las Comunicaciones, con la que, a partir de 1987, se abrió camino al despliegue de las actuaciones auspiciadas por las Comunidades Autónomas. Iniciativas que muy pronto se materializaron en la elaboración de proyectos de telecomunicaciones regionales al tiempo que estas instancias se convertían «en poderosos agentes de estructuración de intereses sociales y económicos, con reivindicaciones propias sobre las rentas en el sector de las telecomunicaciones» (Gil, 2001, 71). En Castilla y León el proceso comienza con la elaboración en 1994 del Libro Blanco de las Telecomunicaciones, documento interesante por lo que tiene de diagnóstico riguroso de la situación y, sobre todo, de toma de conciencia de las necesidades existentes y de los desafíos planteados en un campo fundamental para el desarrollo de la Comunidad. Clarificados estos fundamentos, la estrategia llevada a cabo ha consistido en afrontar la envergadura de los desafíos planteados y, en función de ellos, en diseñar los grandes programas de actuación en una secuencia que, de momento, sólo puede calificarse de ambiciosa y bien estructurada, a sabiendas de que su efectividad y la concreción de sus resultados en los niveles previstos no puede lograrse sino a medio plazo y en un contexto de concertación muy activa entre las instituciones y entre éstas y la iniciativa privada.

La base de partida proviene de la publicación en 1995 del *Primer Plan Director de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicación (PDIS I)*, concebido con un horizonte cuatrienal y articulado en una serie de programas y líneas de acción, con los que se trataba de definir las directrices primordiales de la política autonómica en el campo de las telecomunicaciones, para de este modo asumir los compromisos y las posibilidades inherentes a la llamada Sociedad de la Información. Se trata, pues, de un primer escalón, cuya principal virtualidad consiste en el hecho de dejar bien delimitados los fines hacia los que se orienta la aplicación de estas nuevas tecnologías, susceptibles de repercutir directamente, y con sinergias a la vez muy potentes, en múltiples facetas de la actividad, de acuerdo con los seis programas en los que el Plan aparecerá estructurado<sup>36</sup>.

No menor trascendencia habrá de tener en este mismo contexto, al amparo de la liberalización del sector y del margen de maniobra otorgado a las Comunidades Autónomas, tres hechos de singular relieve: por un lado, la configuración en 1996 del entorno geográfico de las telecomunicaciones sobre la base de una demarcación territorial única, la primera de dimensión supramunicipal creada en España, comprensiva, pues, de todo el territorio regional y factor clave a la hora de asegurar la cobertura espacial del servicio; por otro, la creación un año después de la Sociedad RETECAL, primer operador regional de telecomunicaciones por cable, financiado íntegramente por la iniciativa privada y al que se otorga por el Ministerio de Fomento la concesión para la prestación de servicios diversos –Televisión, Telefonía, Internet y transmisión de datos a los ciudadanos, empresas e instituciones– en la demarcación ya definida (Ló-

36. Son los siguientes: Política de Telecomunicaciones; Telemática para la Administración; Telemática para desarrollo regional y mejora de servicios públicos; Modernización y extensión de Infraestructuras y Servicios; Proyectos específicos de carácter horizontal y Captación de financiación para los proyectos. Una de las realizaciones más interesantes acometidas en el marco del PDIS I consistió en la creación de una Red Corporativa de Telecomunicaciones que facilita la interconexión de más de 250 edificios, con la consiguiente mejora de la eficiencia funcional que ello trajo consigo.

pez Coronado, 1998, 46); y, finalmente, la puesta en marcha del Centro para el Desarrollo de las Telecomunicaciones de Castilla y León (Cedotel), adscrito a la Red de Centros Tecnológicos de la Comunidad, y concebido como un órgano de confluencia de las empresas, los equipos de investigación, los actores económicos y sociales y los profesionales en el campo de las telecomunicaciones y de las nuevas tecnologías de la información. Se trata así de sentar los pilares para una coordinación de esfuerzos al servicio del desarrollo regional aprovechando las sinergias que entre los diferentes agentes pudieran darse en función de su participación en proyectos telemáticos innovadores.

Ahora bien, si el primer Plan Director permitió sentar las bases de un modelo funcional que, en esencia, se mostraba potencialmente operativo, las rápidas transformaciones tecnológicas registradas a finales de los noventa y en medio de un panorama de variaciones no menos decisivas en el comportamiento del mercado —tanto por su expansión cuantitativa como por los efectos implacables de la competencia y por la demanda de nuevos servicios—, obligan a una necesaria revisión, que acabará cristalizando en el *PDIS II* para el período 1999-2002. La línea de continuidad respecto al anterior parece clara a tenor de la insistencia que en él se hace de nuevo sobre los mismos objetivos ya descritos, abundando todavía más en la necesidad de garantizar la disponibilidad generalizada de servicios avanzados y de calidad, al entender que constituye una de las garantías en la que se apoya la pretensión de convertir a la Comunidad en un espacio atractivo para la inversión, para la calidad

de vida de sus ciudadanos y para el desarrollo integral de sus recursos, habida cuenta también de que estas infraestructuras pudieran generar un entorno de expectativas favorables para la implantación de nuevos operadores. Sin embargo, más allá de estos fines, que prolongan los que justificaron el Primer *PDIS*, el Segundo Plan acusa el impacto de los profundos cambios operados y, consciente de la complejidad creada y de las múltiples exigencias a que ha de enfrentarse, se desglosa en un amplísimo abanico de pautas de acción, estructuradas en cuatro grandes ejes, desagregados en 19 Programas y éstos, a su vez, en 32 líneas de acción<sup>37</sup>. Su simple referencia sirve para constatar hasta qué punto la política relacionada con las telecomunicaciones se corresponde en Castilla y León con esa visión integradora a que necesariamente conduce la voluntad de optimizar políticamente el ingente caudal de posibilidades generadas por una infraestructura que elimina la distancia como factor condicionante de la movilidad a la par que valoriza las capacidades de un territorio al garantizar el acceso generalizado a unas tecnologías que tienden inevitablemente a la universalización.

Y ésta es, efectivamente, la orientación que se ha mantenido tras la culminación del cuatrienio contemplado en el *PDIS II*, cuyo balance arroja resultados tangibles sobre todo en el apoyo a las actuaciones centradas en la ampliación de la cobertura espacial de servicios avanzados, en la aplicación de las NTIC a actividades terciarias relacionadas con la asistencia social y la calidad de vida, en la mejora de la eficiencia en determinados servicios de la administración regional o en

37. Para dar una idea de las múltiples vertientes hacia las que se orienta el *PDIS II*, y cuya alusión aquí se justifica por la compleja y ambiciosa perspectiva con que aparece contemplado, no está de más aludir a la finalidad de sus Ejes y Programas respectivos. Los primeros hacen referencia a los siguientes aspectos: I. Desarrollo de infraestructuras y servicios de telecomunicación; II. Desarrollo del sector regional de las telecomunicaciones y las nuevas tecnologías. III. Desarrollo de la Sociedad de la Información en Castilla y León; y IV. Difusión de la Sociedad de la Información y coordinación de su desarrollo. Cada uno de ellos contempla su aplicación a través de los siguientes Programas: I.1: Impulso de las infraestructuras de telecomunicación; I.2: Accesibilidad de servicios de telecomunicación esenciales; II.1: Atracción de empresas y actividades estratégicas; II.2: Política de Telecomunicaciones; III.1: Telemática aplicada a los servicios de interés público; III.2: Telemática para la modernización de la Administración Regional; III.3: Telemática para el ciudadano y la competitividad empresarial; III.4: Desarrollo de la viabilidad jurídica de las transacciones telemáticas; IV.1: Difusión de la Sociedad de la Información y IV.2: Coordinación del desarrollo de la Sociedad de la Información.

el impulso a las actividades de formación y dinamización de la demanda. Todo parece indicar que el esfuerzo financiero realizado ha sido importante, ya que, según datos oficiales, la inversión realmente efectuada (437,9 millones de euros) supera con mucho a la prevista (268,05)<sup>38</sup>. Es cierto que a lo largo de sus ocho años de vigencia los avances introducidos por estos Planes han logrado crear una plataforma sobre la que cimentar la incorporación de Castilla y León al complejo panorama de posibilidades abiertas por unas tecnologías que no cesan de plantear tantas expectativas como problemas a resolver. De ahí que el juicio crítico que ambos pudieran merecer no reside en su mayor o menor capacidad para satisfacer las considerables expectativas creadas sino en el hecho de que en el desarrollo del proceso planificador las estrategias suscitadas se apoyen en una constatación sincera de los problemas existentes y en una delimitación precisa y bien programada de las actuaciones, ante la seguridad de que los pasos en esta dirección nunca serán definitivos ni irreversibles. Y es que, por más que los resultados obtenidos durante el período de vigencia de estos Planes pudieran calificarse de satisfactorios, en la medida en que consiguen crear una plataforma susceptible de ser potenciada hacia el futuro, y teniendo en cuenta igualmente el destacado protagonismo asumido por las principales ciudades, empeñadas en incorporar a sus políticas públicas las posibilidades inherentes a la Sociedad de la Información, no hay que pasar por alto el hecho de que a nivel nacional la posición española sigue siendo todavía muy débil, dentro de la Unión Europea, en el uso y aplicación de estas tecnologías al desarrollo y a la dinámica de los

procesos innovadores. La crítica situación detectada en 2003<sup>39</sup> supone una seria advertencia sobre las limitaciones de que aún adolece el país en este sentido al tiempo que plantea la cuestión de hasta qué punto en un contexto general de insuficiencias aún notables en el conjunto del Estado las Comunidades Autónomas –y, en su caso, los Ayuntamientos individualmente– pueden convertirse en agentes de impulsión y fomento de las NTIC, compensando, al menos de momento, las insuficiencias ofrecidas por la Administración Central.

Si de esta actitud, autocrítica y consciente a la vez del alcance de sus compromisos, se hacía ya eco en Castilla y León el apartado dedicado a este tema en las Directrices de Ordenación del Territorio (2000), al señalar que «la dotación de infraestructuras (telemáticas), tanto en cobertura como en capacidad de servicio, refleja los desequilibrios existentes en el territorio» –poniendo igualmente en evidencia los límites a la disponibilidad de servicios avanzados «en la mayor parte de las zonas rurales de la Comunidad» así como el limitado despliegue territorial de la Red Digital de Servicios Integrados–, no son menos claras y contundentes las observaciones recogidas, con el mismo propósito, en el diagnóstico que precede a la especificación de los fines y medidas que dan cuerpo y razón de ser a la *Estrategia Regional para la Sociedad de la Información*, cuya puesta en práctica comprende el período 2003-2006. Presentada con toda pompa en Valladolid a comienzos de marzo de 2003, se trata de un Documento que asume sin reservas el legado de los Planes anteriores, aunque imprime un interesante viraje metodológico y estratégico al enfoque hasta entonces utilizado. Frente a la ambi-

38. Vid. *Estrategia Regional para la Sociedad de la Información. 2003-2006*, Valladolid, Junta de Castilla y León, P. 22.

39. Resulta, en efecto, preocupante la valoración efectuada por la Fundación AUNA en su tercer *Informe sobre el desarrollo de la Sociedad de la Información en España (eEspaña 2003)*, donde se señala que nuestro país ocupa el penúltimo lugar dentro de la UE en el índice de penetración de la Sociedad de la Información en sus distintos ámbitos de aplicación. De los nueve criterios utilizados sólo en uno –el relativo a la extensión de la administración pública electrónica– se salva de situarse en los últimos lugares. Argumento ratificado por el World Economic Forum que coloca a España en la posición duodécima en los indicadores más directamente relacionados con la llamada economía del conocimiento. Y en términos similares se pronunciará la Fundación COTEC para la Innovación Tecnológica en su informe de 2003 cuando aluda a las «serias deficiencias» del sistema español de innovación y a las «limitaciones de su dinámica para superarlas».

güedad de que adolecen muchos de los aspectos del PDIS II, la *Estrategia* se muestra fiel a una voluntad de concreción que, apoyándose en el empleo de indicadores utilizados con el fin evaluar el nivel de dotación realmente existente, se plasma en la identificación precisa de seis líneas estratégicas, desglosadas en dos modelos de interpretación y aplicación: tres poseen una dimensión «horizontal o global», en la medida en que se relacionan con proyectos de los que depende el desarrollo de la Sociedad de la Información en Castilla y León; mientras, por su parte, las otras tres revisten un carácter específico, que atañe a ámbitos concretos de la actividad pública o privada<sup>40</sup>. En cualquier caso, nos encontramos ante un planteamiento nuevo de la política aplicada a las telecomunicaciones, cuyo engarce con la del Estado presenta algunas incógnitas y de cuya eficacia van a depender muy directamente los resultados a que puedan dar origen los diversos instrumentos de ordenación territorial ya consolidados o en vías de experimentación.

#### ORDENAR EL TERRITORIO DE CASTILLA Y LEÓN: UN PANORAMA DE SIGNIFICATIVOS AVANCES TÉCNICOS Y DE COMPROMISOS POLÍTICOS PENDIENTES

La ejecución de las competencias reconocidas como exclusivas en materia de Ordenación del Territorio en el Art. 32 del Estatuto de Autonomía se ha ido materializando, con diferentes ritmos y resultados, en un complejo inventario de iniciativas y experiencias de variada naturaleza, surgidas del nuevo esquema de relaciones e interdependencias que el hecho autonómico ha permitido fraguar entre los poderes de decisión descentralizada y el te-

rritorio en el que se proyectan. No de otro modo cabría justificar la importancia de las medidas que, a partir de los instrumentos y mecanismos de regulación que normativamente las desarrollan, han tratado de reorientar 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. Todo ello teniendo en cuenta sus propios recursos, las crisis estructurales y problemas de gestión que los afectan, las características de su nivel de desarrollo, los propósitos de equilibrio interno y los desafíos a que obliga la integración en la lógica de un entorno fuertemente competitivo, procurando al tiempo valorizar las posibilidades derivadas de las medidas de cohesión y solidaridad interterritorial impulsadas por la Unión Europea, y que encuentran en nuestra región un escenario de aplicación preferente, como bien ha señalado García Villarejo en esta misma obra. Tales son, en suma, los fundamentos que explican, en armonía con una tendencia proclive al fortalecimiento de una nueva cultura del territorio, más sensible y consciente de su entidad, la adopción de un variado elenco de actuaciones que, en esencia, no difieren sustancialmente de las que al unísono van cobrando carta de naturaleza en el resto de las Comunidades Autónomas españolas, adscritas a finalidades coincidentes, inequívocamente contempladas en sus respectivos compromisos estatutarios.

Ante la prolijidad de los hechos y decisiones que lo ponen de relieve, la aproximación al análisis de lo que realmente ha supuesto, en un inevitable balance de luces y sombras y plenamente abierto a la consideración de problemas aún irresueltos, la

40. Menos prolija que el PDI II, la Estrategia Regional para la Sociedad de la Información destaca como *Líneas Estratégicas Globales* las que tienen que ver con la mejora de las posibilidades de Acceso de la sociedad y del espacio a las NTIC, con el desarrollo de su contribución a los avances en la Cultura y el Conocimiento, y con su empleo para el tratamiento de Contenidos y gestión de Servicios, particularmente los relacionados con la actividad cultural. Por su lado, las *Líneas Estratégicas Específicas* conciernen a la Administración Digital de la información, a la adaptación funcional de los Servicios Públicos y al perfeccionamiento de los sistemas de apoyo a los Sectores Productivos, con especial mención a los instrumentos de organización en red.

trayectoria autonómica en el amplio abanico de la política territorial lleva a centrar selectivamente la atención, a modo de muestra representativa y lejos de toda exhaustividad, en aquellos aspectos que más claramente testifican el sentido de las principales opciones estratégicas abordadas en este campo, valorando lo que realmente significan a lo largo de la etapa analizada. Por lo que respecta a Castilla y León, y sin reiterar las alusiones, ya efectuadas, sobre la regulación del urbanismo ni detallar tampoco las actuaciones acometidas en materia medioambiental<sup>41</sup>, considero que la cuestión que nos ocupa merece ser fundamentalmente contemplada desde una doble perspectiva: por un lado, ofrece una dimensión específica en las iniciativas directamente relacionadas con la mejora en el conocimiento del territorio; y, por otro, se corresponde al propio tiempo con la voluntad de plantear medidas de intervención destinadas a corregir las disfunciones y problemas existentes en la estructura del sistema territorial, bien como consecuencia de situaciones heredadas o bien surgidas a raíz de los cambios desencadenados al compás de los procesos de crecimiento con fuerte impacto en el espacio de la Comunidad.

### Una etapa de avances decisivos en el conocimiento científico del espacio castellano y leonés

De entrada, uno de los aspectos más positivos de la consolidación autonómica ha consistido, en efecto, en los considerables avances y mejoras logrados en el conocimiento científico del territorio, que ha evolucionado en paralelo al propio descubrimiento de su entidad como espacio geográfico políticamente individualizado. Desde el primer

momento, y merced a las posibilidades permitidas por las innovaciones tecnológicas aplicadas al análisis científico de la realidad espacial y a los esfuerzos realizados desde las Universidades, un ingente caudal de información se ha puesto a disposición tanto del usuario profesional y del experto como del ciudadano interesado en aproximarse al estudio y a la percepción de los hechos que definen la personalidad de la región desde el punto de vista económico-territorial.

En primer lugar, no hay que hacer caso omiso, dentro de esta finalidad, de la valiosa contribución realizada por los investigadores universitarios y, en concreto, por los Congresos y Reuniones que, de manera especializada o recurriendo al enfoque multidisciplinar, han arrojado un interesantísimo caudal de ideas, información y reflexiones, hasta el punto de que, gracias a estos Encuentros, es posible disponer de elementos de juicio y criterios de valoración muy útiles para la toma de decisiones. Como hitos principales en esta línea bastaría recordar, a modo de ejemplo expresivo, el meritorio precedente creado durante la etapa preautonómica por el *I Congreso de Geografía de Castilla la Vieja y León* (1981), la primera convocatoria monográficamente centrada en el conocimiento de las múltiples perspectivas de que es susceptible el conocimiento del espacio castellano y leonés<sup>42</sup>, o las sucesivas ediciones —ocho hasta 2002— de los bianuales *Congresos Regionales de Economía*, que, rotatoriamente celebrados en las distintas capitales provinciales, facilitan el seguimiento de los cambios registrados en la economía regional y el significado, a menudo planteado con visión crítica, de los procesos de adaptación llevados a cabo durante este dilatado período.

41. En ellas se centra la aportación, incluida en otro capítulo de este libro, del Dr. Francisco J. Purroy.

42. La celebración en Burgos de este Congreso, cuyo carácter pionero debe ser resaltado y que dio lugar a la obra *El Espacio Geográfico de Castilla y León*, se debió, contando con el respaldo del Consejo General de Castilla y León, a la iniciativa de Jesús Crespo Redondo y a la capacidad coordinadora de Jesús García Fernández. Con la labor llevada a cabo por éste y por Ángel Cabo Alonso, catedráticos de Geografía de las Universidades de Valladolid y Salamanca, respectivamente, la Comunidad de Castilla y León mantiene la deuda que sólo cabe contraer con la ejecutoria de la que han sido capaces dos de las mentes que en mayor medida han contribuido a que la Comunidad de Castilla y León fuera mejor conocida, valorada e interpretada.

Al propio tiempo, el recurso a las nuevas tecnologías aplicadas al tratamiento de la información y a la representación cartográfica ha hecho posible el logro de avances notables en la interpretación de los fenómenos espaciales, tanto en su dimensión física como humana. Y así, no cabe duda que el paso dado a mediados de los ochenta con la elaboración, a escala provincial, de los *Análisis del Medio Físico. Delimitación de Unidades y Estructura Territorial* representó un serio intento a favor de la sistematización de los factores que explican la configuración del medio natural, contemplado en función del estudio desagregado de las variables más significativas y con la pretensión de explicar su integración en una serie individualizada de «unidades naturales homogéneas», como fundamento a su vez de las «unidades ambientales», entendidas como la expresión espacial de las formas de integración producidas entre el soporte físico y la acción humana asentada sobre él. Con independencia de las matizaciones que quepa hacer desde el punto de vista metodológico, no cabe duda que estos *Análisis* merecen una referencia obligada en el empeño por superar las simplificaciones de que, haciendo salvedad de monografías encomiables, había adolecido el conocimiento del tan complejo como interesante potencial ecológico de la región. Propósito al que tampoco permanecerá ajena la finalidad perseguida con la publicación de la revista *Medio Ambiente de Castilla y León*, convertida más bien en un foro científico pluridisciplinar encauzado hacia las distintas vertientes del estudio territorial, o el catálogo de las monografías editadas por el *Servicio de Estudios* de la Consejería de Economía y Hacienda: una amplia y variada colección que, pese a las inevitables diferencias de calidad de las obras que la componen, permite obtener una interesante perspectiva de la evolución de la economía y del espacio de la Comunidad al compás de los temas y de las cuestiones que en cada momento han merecido una atención primordial.

Con todo, las infraestructuras de apoyo a la labor investigadora sobre el territorio regional acu-

san una mejora notable cuando se procede a la ordenación y sistematización de los documentos en los que se apoya la información susceptible de ser utilizada con fines científico-técnicos en las más diversas esferas de aplicación y representación posibles. Y, aunque el acervo construido en esta línea es el resultado de una secuencia de trabajos y de actividades llevados a cabo sin solución de continuidad a lo largo de todo el proceso que nos ocupa, el verdadero salto cualitativo, visto desde la perspectiva de utilidad y calidad del producto elaborado, se produce merced a las innovaciones en el tratamiento estadístico —de lo que son fiel reflejo la *Base de Datos Municipal* creada en 1987 o la *Encuesta de Infraestructura y Equipamientos de las Corporaciones Locales*, elaborada, con la colaboración técnica del Ministerio de Administraciones Públicas, por las Diputaciones Provinciales, y que se culminó en 1997— o cuando los medios tecnológicos integrados en los sistemas de información geográfica propician el desarrollo de una labor documental sujeta a un proceso de perfeccionamiento y actualización constantes. Al cumplimiento de esta finalidad, y en coherencia con estas premisas, se orientará la puesta en funcionamiento del *Centro de Información Territorial* (C.I.T.), cuya creación aparece explícitamente contemplada en el Art. 30 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, donde se concibe como «el órgano encargado de producir, recopilar, actualizar y divulgar la información y documentación, escrita, fotográfica y cartográfica, sobre el territorio de la Comunidad de Castilla y León, así como de llevar a cabo estadísticas, estudios y análisis territoriales». A decir verdad, esta función aparece ampliamente cubierta por el C.I.T. a través del vastísimo catálogo de los fondos que integran el acervo documental a disposición de los potenciales usuarios en las más diferentes ramas del saber y la investigación. No en vano la experiencia comparada permite asegurar que en este aspecto, al menos, la dotación existente en la región en modo alguno desmerece

de la que a la par se ha ido construyendo en las Comunidades Autónomas más relevantes en cuanto a la elaboración de los medios instrumentales destinados a la profundización en el conocimiento de los fenómenos y tendencias espaciales que identifican su particular realidad territorial<sup>43</sup>.

Todo parece indicar que nos encontramos, en suma, ante un sólido baluarte técnico sobre el que cimentar el desarrollo de las políticas territoriales, cuyos avances ya no se encuentran mediatizados por la calidad del respaldo documental en el que se apoyan sino por el acierto de las decisiones y, sobre todo, por la voluntad política que necesariamente debe inspirar su correcta puesta en práctica.

### Los nuevos horizontes de la política territorial

Y es que, en efecto, las intervenciones relacionadas con el amplio campo de horizontes y posibilidades a que actualmente se abre la ordenación territorial tienen en España mucho que ver con el grado de convicción y la coherencia de objetivos e instrumentos con que se aborden por parte de las Comunidades Autónomas. Inequívocamente subrayada su fuerte y creciente competencia en esta materia crucial, el panorama que hoy ofrecen tras las dos décadas de proceso descentralizador es tan rico en ejemplos y manifestaciones como dispar en cuanto a los resultados efectivamente conseguidos. Mas, a pesar de todo, no cabe duda que, merced a ello, se ha dado un importante salto cualitativo en el diagnóstico, valoración y tratamiento de los problemas que afectan al territorio, y al que no es ajeno el significativo cambio operado en

los principios que definen este tipo de política, precisamente expuestos y sistematizados en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, suscrita el 20 de mayo de 1983 y considerada como el texto inspirador de las políticas territoriales contemporáneas. Como es obvio, sus ideas y postulados serán asumidos por las iniciativas abordadas en este campo por las distintas administraciones públicas, de modo que no cabe establecer entre ellas otras diferencias que las que resulten de la voluntad y firmeza explícitas de aplicación para llevarlas a la práctica.

### *De los Planes de Desarrollo Regional al fomento de la cooperación descentralizada*

En Castilla y León encontramos ya una prueba patente de esta intencionalidad en las interesantes referencias que sobre la cuestión se recogen en los Planes de Desarrollo Regional. Ya en su primera edición (1985-1988) este propósito merece una atención expresa, que será aún más destacada en el segundo PDR, contemplado para el período 1986-1990 y en el que, tras señalar que la «ordenación del territorio es uno de los elementos cruciales de la estrategia del Plan», expresivamente se indica que «los objetivos globales perseguidos son la articulación espacial de la economía regional y la consecución de un modelo territorial que sienta las bases para un nuevo modelo productivo que permita un mejor aprovechamiento del potencial endógeno de desarrollo». El énfasis que se pone en esta premisa estratégica, inspirada en el principio de solidaridad intrarregional invocado en el Art. 40.1 del Estatuto de Autonomía, cobra fuerza al observar la precisión con que se plantean los fines

43. Como aproximación al conocimiento del valioso catálogo documental elaborado a lo largo del tiempo, baste señalar que los fondos del CIT se desglosan en tres grandes categorías: en primer lugar, los *Fondos Cartográficos en formato digital*, integrados, a su vez, por tres niveles: los documentos referidos a «grandes escalas» (Cartografía Básica-Serie Territorial a 1:10.000 y Serie Urbana a 1:1.000 y Ortofotos en color y a 1.10.000); la Cartografía Básica y Temática a «mediana escala» con cobertura regional a 1.50.000 y 1:100.000), donde se incluyen la Base Topográfica 1:50.000, el Modelo Digital del Terreno, las Imágenes Landsat –ortoproyectadas y dispuestas en ortofotomapas correspondientes a las hojas del Mapa Topográfico Nacional–, los Mapas de Síntesis Geológica, el Mapa de Usos del Suelo, el de Aptitud Edáfica y el Mapa Base para la Ordenación Territorial; en segundo lugar, destaca la *Cartografía editada en papel*, en la que sobresalen la edición del Atlas del Territorio, el Mapa en relieve y la serie de los Mapas temáticos a 1:400.000 y 1:500.000; y, finalmente, se dispone la *Cartografía en CD-ROM*, que recoge diversos documentos cartográficos referidos al Proyecto Duero-Douro, auspiciado por el Programa Comunitario TERRA.

a conseguir, hasta el punto de que en la relación de objetivos aparecerán ya bien perfilados, desde mediados de los ochenta, los grandes ejes hacia los que debiera proyectarse una política orientada al tratamiento de los problemas territoriales de la Comunidad en sintonía con los mismos principios que en la época inspiraban el sentido de las actuaciones preconizadas a escala europea. Son ejes que con el tiempo seguirán manteniendo su plena vigencia, al mostrarse como testimonios reiterados de una actitud consciente de los problemas que afectan a la región y de las directrices que, para resolverlos o mitigarlos, han parecido siempre más aconsejables a medida que aquéllos se agudizaban<sup>44</sup>.

Sin embargo, más de una década habrá de transcurrir desde entonces para que la Comunidad acabe dotándose, como veremos, de una Ley de Ordenación del Territorio, dispuesta a acometer, mediante los instrumentos de regulación pertinentes y en analogía con lo que ya se venían experimentando en otras regiones españolas, las medidas que hagan posible la toma de decisiones congruentes con los diagnósticos y con los comportamientos y tendencias detectados en la transformación del territorio castellano y leonés. Hasta que eso suceda, a finales de 1998, los pasos e iniciativas planteados al respecto se han circunscrito a la intervención específica sobre aquellas cuestiones que, puestas al descubierto por la mera constatación de su necesidad, debían ser abordadas con mayor urgencia. En este sentido, puede decirse que las pro-

ocupaciones atendidas hasta la entrada en vigor de dicha Ley se han canalizado, como no podría ser de otra manera, en dos grandes direcciones, debido a que a través de ellas se revelan los mecanismos capaces de abordar el tratamiento de los que, en principio, pudieran ser considerados como los aspectos más críticos de la evolución territorial de la Comunidad.

Sin que quepa establecer una prelación cronológica, estas actuaciones remiten, por un lado, a las iniciativas interesadas en analizar, con voluntad correctora, los problemas inherentes al desarrollo metropolitano, con especial referencia al caso de Valladolid, 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.

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-

44. Sucintamente aludían a los siguientes aspectos: asegurar una mejor articulación de la trama urbana...; regular los distintos tipos de usos del suelo a escala comarcal...; proceder a una comarcalización de la Comunidad...; potenciar los núcleos intermedios, con el fin de superar la actual dialéctica dispersión-concentración de la población...; dotar a los núcleos intermedios de servicios comunitarios, infraestructuras y equipamientos colectivos necesarios de carácter comarcal...; dotar a los núcleos intermedios de las suficientes infraestructuras de carácter económico, favoreciéndoles en la política de incentivos financieros...; y equiparar y mejorar las condiciones de vida, incrementando el número y la calidad de las dotaciones comunitarias básicas, tanto en las áreas urbanas como en los núcleos rurales... Por otro lado, no carece de interés, por el significado político que la acompaña, la propuesta de abordar en estos primeros años de la singladura autonómica la adopción de una Política de Compensación Interregional, basada en dos objetivos de gran significado económico-territorial: la distribución de la inversión pública de acuerdo con criterios compensadores apoyados en la creación de un Fondo de Compensación Regional -cuya regulación, prevista en el Art. 40.2 del Estatuto de Autonomía, se llevará a cabo mediante la Ley 7/1991, de 30 de abril- y el desarrollo de mecanismos específicos de ayuda para las áreas de agricultura de montaña y comarcas especialmente deprimidas, a las que muchos años después tratará de atenderse por medio del Plan Especial de Actuación en las Áreas Periféricas de Castilla y León 2002-2006. En sintonía con estos argumentos llama la atención el empeño, verdaderamente innovador para la época, de «integrar todas las acciones sectoriales de todos los niveles administrativos mediante la realización de *planes de desarrollo comarcal*, que se extenderían a todas las zonas en función a su nivel comparativo de desarrollo».

cambiante como errática aureola periurbana. En el mismo año (1992) en que se celebra en Valladolid el XXI Congreso Iberoamericano de Municipios, auspiciado por el Ayuntamiento y la OICI, y donde se efectuaron notables reflexiones en torno a este tipo de problemas, 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, 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<sup>45</sup>.

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, muy bien editado y enriquecido con un impresionante aparato gráfico y cartográfico, ve la luz en 1998. Se trata sin lugar a dudas de un documento excepcional, resultado de un riguroso esfuerzo de análisis e interpretación acerca de su específico marco espacial de referencia, que profundiza como hasta entonces no se había hecho

en Valladolid, e incluso me atrevo incluso a afirmar que en el panorama urbanístico español, donde su presencia ha sido sumamente valorada. Así se entiende su reconocimiento internacional<sup>46</sup>, la validez de su metodología y, sobre todo, la utilidad de sus conclusiones y propuestas. Entrar a analizar en detalle este trabajo, que en buena medida ha servido como referencia para otras investigaciones llevadas a cabo sobre escenarios similares 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 desagregan, con un nivel de detalle quizá en ocasiones excesivo, 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 trama urbanística más dinámica y heteróclita de la región y, a su escala, de las más densificadas del país. Apoyadas en 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 de ellos emanan conducen a la definición de un modelo de organización del espacio vallisoletano que, lejos de ser testimonial, procura, por su misma solidez argumental y viabilidad técnica, la vi-

45. Las ideas básicas del estudio fueron editadas en un Documento de Síntesis con el título *Valladolid en la Encrucijada*, realizado por LUIS FELIPE ALONSO, CELESTINO CANDELA, FERNANDO MANERO y JOSÉ LUIS SAINZ GUERRA.

46. Las DOTVAENT, cuya realización técnica y científica corrió a cargo de JUAN LUIS DE LAS RIVAS SANZ, fueron galardonadas con el 4º Gran Premio Europeo de Urbanismo 2002 en la categoría de «planes de ámbito general», según acuerdo del Consejo Europeo de Urbanistas de 8 de noviembre de 2002. Según la nota oficial que así lo reconoce «el Gran Premio Europeo de Urbanismo se convoca y otorga cada cuatro años por el Consejo Europeo de Urbanistas en colaboración con la Comisión Europea, y pretende reconocer y dar publicidad a proyectos y actuaciones de mejora de la calidad de las ciudades y la ordenación territorial: experiencias de desarrollo local, planeamiento en áreas nuevas y cascos antiguos, ordenación urbana o rural, proyectos estratégicos de ciudades o de sectores frágiles...».

sión más lógica e idónea si verdaderamente se trata de hacer frente a las tensiones y conflictos de que tan a menudo adolece.

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 propio Estatuto de Autonomía realiza sobre ello cuando, en su Art. 25. 3, señala que «mediante Ley, las Cortes de Castilla y León podrán regular con carácter general la organización y funcionamiento de las comarcas», resultantes de la «agrupación de municipios limítrofes, atendiendo al informe previo de los municipios afectados y a sus características comunes»<sup>47</sup>.

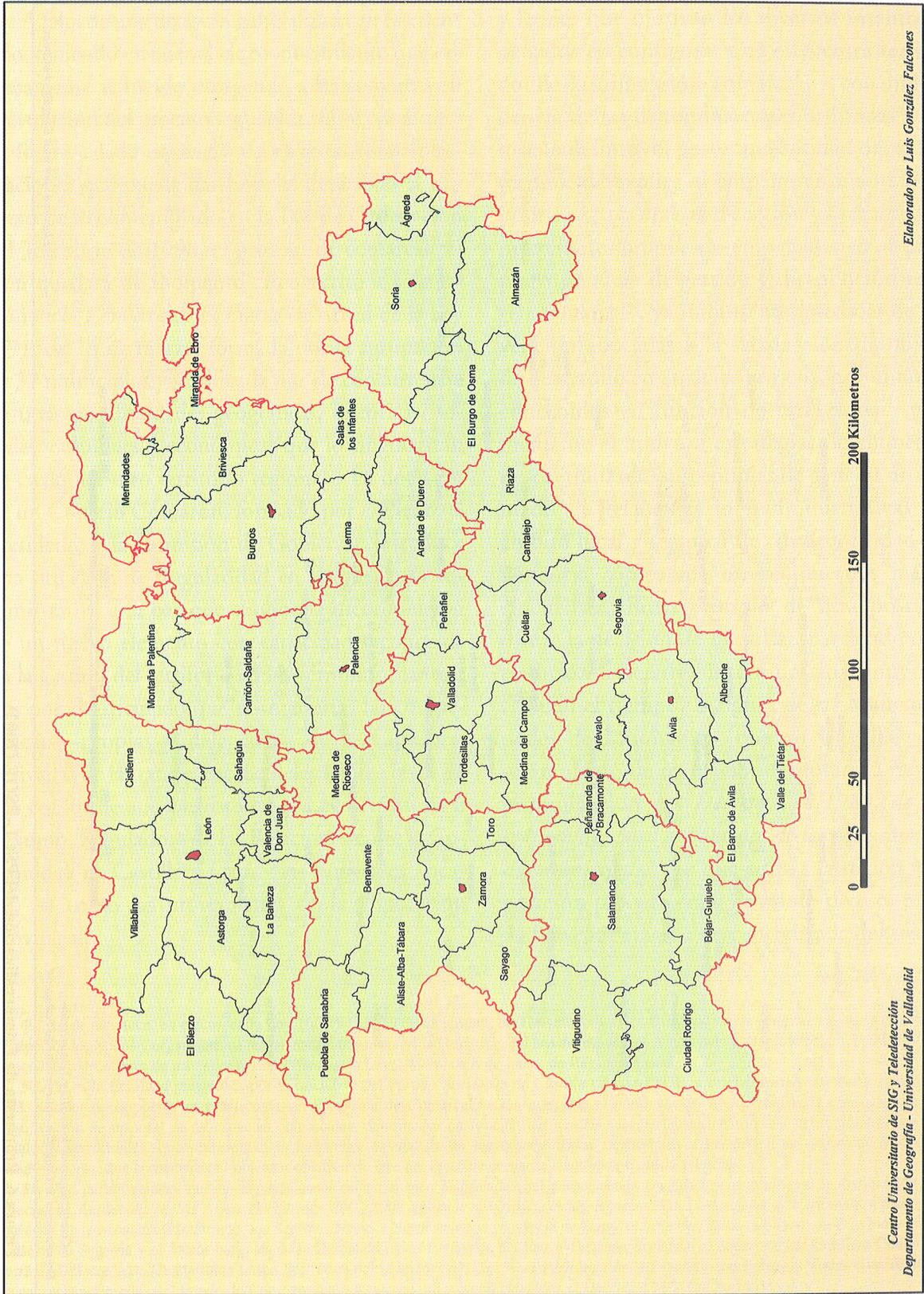
Aprovechando esta posibilidad, que en su fundamentación teórica nunca ha sido cuestionada en la Comunidad, cobra fuerza como compromiso ya en los albores del proceso autonómico cuando el primer Gobierno decide en 1985 abordar el tema con el propósito de delimitar, sobre la base de un estudio apoyado en

criterios eminentemente geográfico-funcionales<sup>48</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 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 en 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 organizadas por los núcleos de

47. Siendo una figura potencialmente reconocida en la Constitución (141.3 y 152.3 CE) y, de forma expresa con tal nombre, en la mayor parte de los Estatutos de Autonomía, con posterioridad a estas disposiciones, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) concretará en su Art. 42 los criterios que habrán de ordenar en España la creación de las comarcas, subrayando el margen de atribuciones que compete a las Comunidades Autónomas y la posibilidad de que una entidad comarcal pueda agrupar a municipios de más de una provincia, contando para ello con la aquiescencia de las Diputaciones Provinciales.

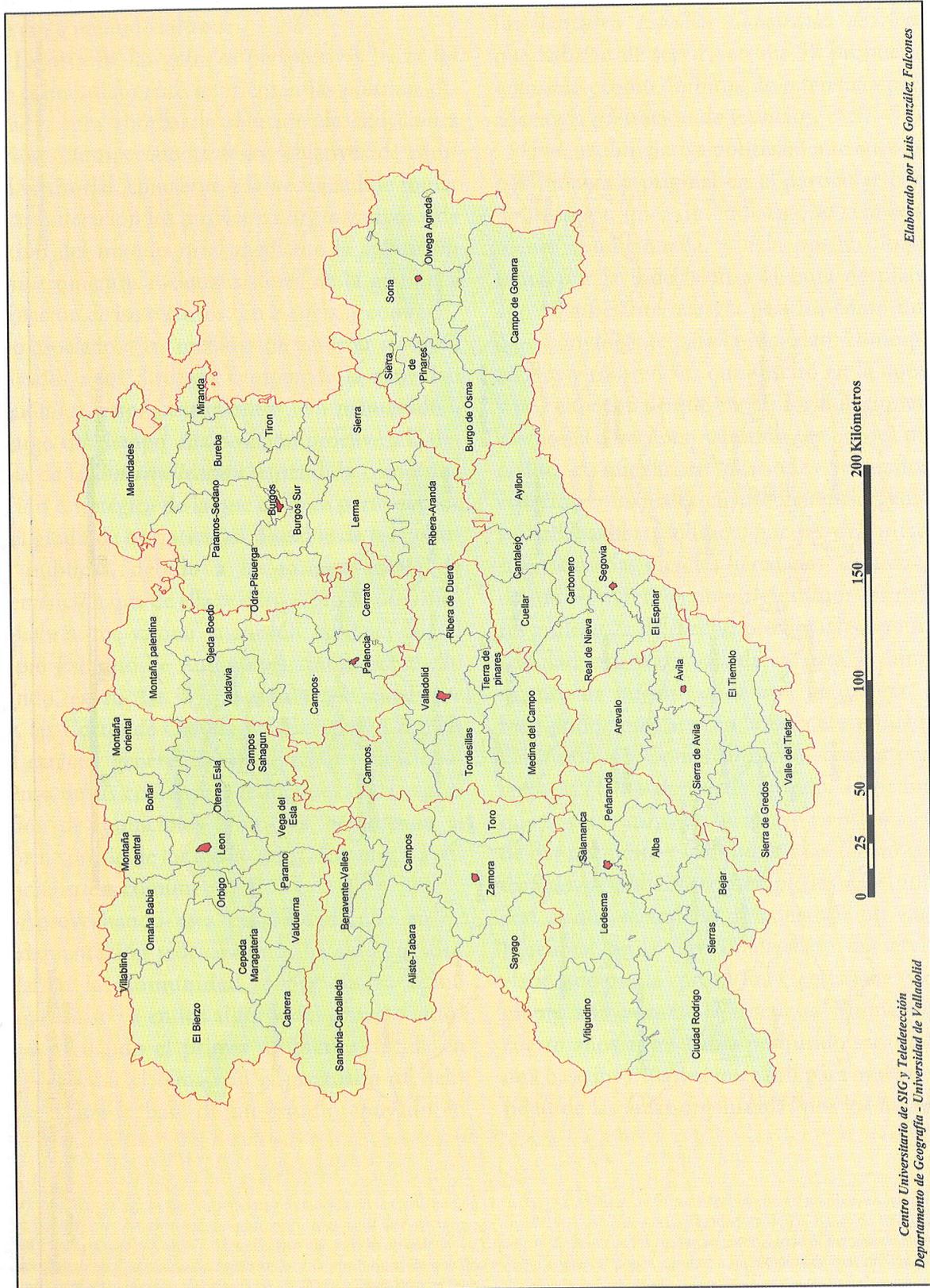
48. Se trata del Informe elaborado en 1985 por EYSER con el título *Estudio y propuesta de comarcalización de Castilla y León*.



Elaborado por Luis González Falcones

Centro Universitario de SIG y Teledetección  
Departamento de Geografía - Universidad de Valladolid

Figura 5. Propuesta de comarcalización de La Junta de Castilla y León. (Directrices de Ordenación Territorial, 2001)



Centro Universitario de SIG y Teledetección  
Departamento de Geografía - Universidad de Valladolid

Figura 6. Propuesta de Comarcalización del PSCL-PSOE (2002)

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>49</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». 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.

En realidad, la defensa de los objetivos de racionalización funcional del espacio castellano y leonés que motivan los diversos intentos empeñados en configurar una estructura territorial donde la dimensión comarcal, 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 ya sea a través de interesantes propuestas empeñadas en ofrecer un nuevo modelo de gestión y distribución territorial comarcal<sup>50</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>51</sup>, o bien 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>52</sup>, lo que sitúa a la región en una posición pionera en el estímulo de esta modalidad de cooperación descentralizada dentro de las

49. 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 mercedora de tratamiento específico en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local.

50. Tal es 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».

51. 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.

52. Parcialmente modificado por Decreto 134/1984, de 21 de diciembre.

Comunidades Autónomas españolas. 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»<sup>53</sup>.

Son argumentos y reflexiones que se han mantenido persistentes en el tiempo, testimonios de un estigma 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 «afrentar el aspecto relativo a las estructuras municipales», una vez constatado que «la mayoría de los núcleos, aunque conservan su condición de municipios, son incapaces, por carecer de medios personales y materiales, de auto-gobernar 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, bastaría 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 coordinadas 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 trans-

53. A comienzos de 2003 Castilla y León contaba con un total de 236 Mancomunidades de Municipios, amén de otras formas asociativas de carácter histórico. La importancia del fenómeno mancomunado, pese a que todavía adolece de insuficiencias funcionales marcadas en muchas de estas asociaciones, revela hasta qué punto esta modalidad de cooperación se ha acabado imponiendo por la fuerza de la necesidad y de la conveniencia.

fronterizos. 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. 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 castellana y 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 reside 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 provinciales 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 estriba 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<sup>54</sup>, 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,

54. Efectivamente, los años noventa coinciden con un incremento muy notable de los estudios relacionados con la «raya», cuyos espacios son objeto de análisis e investigaciones interdisciplinares, abiertos a todos los campos temáticos susceptibles de poner de manifiesto los rasgos específicos y a la par complementarios de los sectores nacionales que la integran. Se trata así de sustentar científicamente la necesidad de una política de cooperación pluridimensional y, a largo plazo, fuertemente motivada por la convicción de que las sinergias y relaciones que entre ellos pudieran establecerse resultarían beneficiosos para un conjunto territorial con problemas y posibilidades compartidos. La creación en 1994 de la Fundación Rei Afonso Henriques, con sedes en Zamora y Porto, ha representado un hito crucial en este proceso, al convertirse en un fecundo foro de encuentro y de participación hispano-portugués, del que procede un encomiable fondo bibliográfico, indispensable para seguir de cerca la trayectoria de esta voluntad de engarce, que sólo es posible robustecer mediante la continuidad de sus iniciativas y la demostración de las ventajas que derivan de una articulación, sólida y positiva, de proyectos de utilidad común.

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 irrefragable 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, como se ha puesto de relieve en los afanes por aprovechar de la mejor manera posible, y mediante proyectos rigurosamente concebidos, las opciones alentadas por la tercera edición de la Iniciativa INTERREG (2000-2006)<sup>55</sup>.

Y conviene señalar que ha sido también merced a las nuevas orientaciones de la política regional europea, y en simbiosis con los postulados recogidos en la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT) y en los textos que la desarrollan, como han ido cobrando carta de naturaleza programas muy interesantes desde la perspectiva de la cooperación entre regiones, con todas las implicaciones que ello puede generar a la hora de acometer iniciativas ambiciosas que valoricen las economías de escala permitidas por el acuerdo entre regiones y las ventajosas relaciones de reciprocidad y complementariedad que trae consigo. Dos ejemplos expresivos de esta tendencia merecen ser resaltados.

55. Evidentemente sus resultados van a depender del buen funcionamiento del complejo entramado técnico que durante estos años se ha ido creando entre la Comunidad de Castilla y León y las Regiones Norte y Centro de Portugal. La eficacia de la tarea desempeñada por los Subcomités de Gestión Regionales asociados a los Programas de cooperación entre la región española y las portuguesas –y donde, contando con la presencia a efectos consultivos de la Comisión Europea, se hallan representadas los responsables políticos, los coordinadores de las Comunidades de Trabajo, las Autoridades de Gestión del Programa, la Autoridad de Pago y los municipios– se convierte así en una premisa fundamental cuando se trata de armonizar intereses, compartir riesgos y también de superar resistencias que sólo la voluntad de avance conjunto puede vencer.

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 indisociable 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>56</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 trabar con fundamento pautas de acción conjuntas hacia el futuro, 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*. Se trata, ciertamente, de una finalidad tan ambiciosa como compleja habida cuenta, pese a su carácter propincuo, 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.

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 convenien-

56. 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 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 Portuense y los Grupos de Acción Local responsables de la gestión de las Iniciativas Comunitarias LEADER.

cia 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 (Ver organigrama).

***La Ley de Ordenación del Territorio:  
un compromiso ineludible***

Si la alusión a toda esta secuencia de normas y actuaciones ilustra con precisión sobre las lógicas y el sentido de los fines que a lo largo del tiempo han presidido las líneas prevalentes de actuación, unas más efectivas y otras sólo intencionales, llevadas a cabo sobre el espacio regional, el saldo que nos ofrecen no puede ser entendido sino como el resultado de una etapa importante dentro de un proceso que, empero, dista mucho aún de haber finalizado. Antes bien, habrían de entenderse como los antecedentes sobre los que reposa la decisiva fase iniciada a partir 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 pospuesto a la par que clarifica, merced a ella, los postulados e 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.

A decir verdad la gestación de esta Ley se encuadra dentro de un proceso que, más allá de las ambigüedades, contradicciones e incertidumbres de que en algunos momentos haya podido adolecer, no ha estado falto de un esfuerzo de reflexión, más que de debate, que progresivamente ha ido desarrollando una visión sistemática y estructurada de la realidad de Castilla y León, una vez asumidos los numerosos diagnósticos y eva-

luaciones 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 las 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.

De ahí la trascendencia que, sin duda, reviste la elaboración y publicación en 1996 de las *Hipótesis del Modelo Territorial*, cuya intencionalidad 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 las Directrices de Ordenación Territorial. Si evidentemente la experiencia nos indica la predisposición que este tipo de Documentos suscita casi siempre hacia la crítica, 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 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

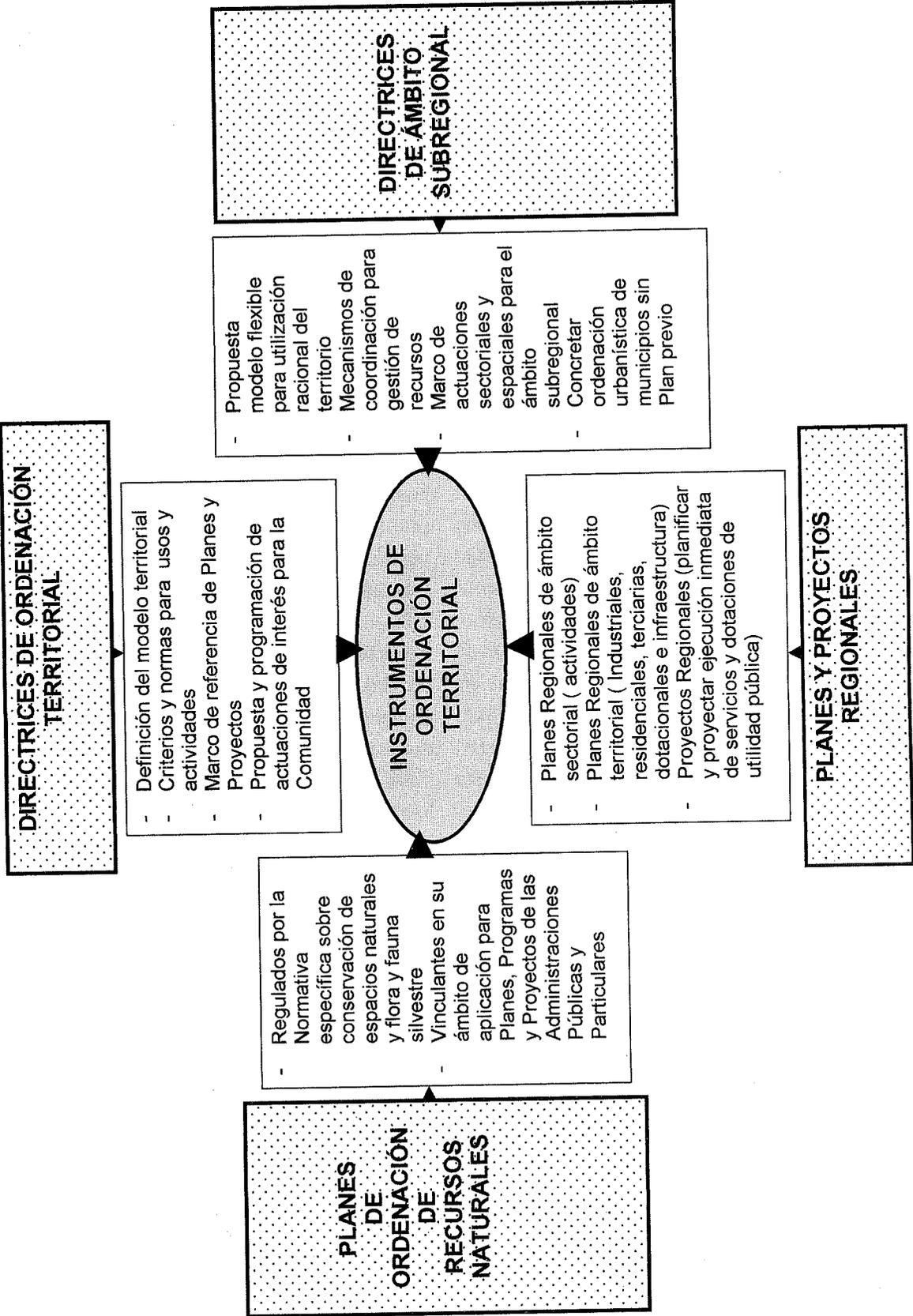
o el que, como propuesta, se aborde la delimitación de 47 espacios homogéneos, denominados Áreas Funcionales ante las resistencias que provoca el concepto de comarca, concede a esta aportación un valor en sí misma, en la medida en que no se trata de una elaboración cerrada sino proclive a la revisión y a la polémica, que lógicamente deberían 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, de 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 (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 ver al 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 en los que se apoya —Directrices Generales, Directrices de

Ámbito Subregional (Comarcal), 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. Sin embargo, y a la vista de lo sucedido hasta el momento en que se escriben estas líneas, 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, mediatizan su aplicación efectiva con la diligencia y efectividad necesarias. Lo cual se ha visto claramente tras la salida a la luz pública de las Directrices Generales de Ordenación del Territorio, dadas a conocer a finales de 2000 y que todavía se encuentran en una fase de clarificación de sus propuestas definitivas, culminado ya con creces el período de alegaciones y sugerencias a que fueron sometidas. Concluido éste en septiembre de 2001, casi dos años después se estaba aún a la espera de disponer de los resultados de la consulta pública, para saber en qué términos y consideraciones se ha producido la modificación respecto al discutible documento de partida.

Y, aunque las discusiones provocadas por éste hayan creado un cierto nivel de prevención disuasorio para el Gobierno regional a la hora de tomar decisiones susceptibles de ocasionar un potencial coste político, es preciso que su publicación lo sea cuanto antes a fin de cumplir el requisito primordial que hace de las Directrices Generales la pieza maestra de la política territorial de la Comunidad y el gozne en torno al cual se conciben y desarrollan los demás instrumentos contemplados en la Ley. Hacerlo permitiría superar la situación en que nos encontramos de indefinición de las líneas de actuación básicas e imprimir, por tanto y de una vez por todas, una lógica de coherencia en cuestiones de tanta trascendencia para el desarrollo de la región como son los Planes y Proyectos Regionales y las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional.



Si en el primer caso, es verdad que hemos asistido desde que se aprobó la Ley a la promulgación de iniciativas interesantes –como el Plan de Turismo 2000, aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de enero de 2002 o la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León–, no cabe duda que este paso no oculta las carencias de que sorprendentemente adolece el tratamiento de otros aspectos de la realidad social y económica de Castilla y León, debidamente analizados y orientados, sobre la base de Planes rigurosamente concebidos con el enfoque territorializado en el que de forma inequívoca insiste el Art. 20 de la LOT. Y, por supuesto, esta insuficiencia se torna en problema preocupante cuando se observa la postura irresoluta en que aparece sumida la toma en consideración, con la energía política que merece, la cuestión de los espacios subregionales, que de nuevo se ratifica como el gran desafío pendiente para la ordenación del territorio castellano y leonés de acuerdo con los criterios de racionalidad, equilibrio y cohesión inherentes a una adecuada política de vertebración de una estructura espacial muy compleja y con serios desequilibrios internos, como tantas veces se ha señalado. El hecho de que la atención prestada a este asunto se haya limitado hasta ahora al análisis de los cambios y tendencias que tienen lugar en las principales ciudades y sus áreas de influencia revela hasta qué punto la aplicación de esta misma sensibilidad al reconocimiento de lo que sucede en los espacios rurales, donde los problemas son de otra índole y las soluciones mucho más comprometedoras y arriesgadas, sigue representando un problema no bien asumido todavía por el poder político, por más que exista conciencia clara de su

necesidad y de su importancia como factor dirimente de una buena gestión pública<sup>57</sup>.

\*\*\*\*\*

En estas condiciones, y a modo de conclusión, todo hace pensar que la legislatura iniciada cuando se cumplen los veinte años de experiencia de autogobierno va a suponer la piedra de toque para evaluar el grado de consistencia que el propio hecho autonómico posee para hacer frente a un escenario repleto de posibilidades comprobadas pero también de incertidumbres incuestionables. Un escenario en el que parecen obvias las incógnitas que se vislumbran en un horizonte marcado por la ampliación de la Unión Europea a 25 miembros, por la finalización en 2006 del período de programación actual de los Fondos Estructurales, por la presumible salida de España de los Fondos de Cohesión, por la consideración de Castilla y León como región no beneficiable por el Objetivo nº 1, por la reforma de la Política Agraria Común y por la necesidad de hacer frente a los compromisos internos todavía pendientes. Demasiados problemas, concatenados e insoslayables a la vez. Tras una dilatada experiencia de gestión sobre bases bien definidas, y en un clima de actuación relativamente confortable, corresponde ahora plantear las estrategias en un entorno donde esos pilares han de experimentar importantes modificaciones. Y para ello, cuando se trata de adoptar la actitud coherente con las exigencias y peculiaridades del contexto, bastaría, como simple sugerencia, traer a colación lo que en los momentos actuales representa y significa el concepto de Ordenación del Territorio, e imbricarlo con los principios en los que se inspira

57. No deja de ser llamativa, en efecto, la contradicción en que a veces se debaten los propios responsables del poder regional, cuando, conscientes de que se encuentran ante uno de los temas fundamentales en los que debe centrarse la acción de gobierno, admiten su falta de decisión al respecto. Haciendo gala de una loable sinceridad en este sentido, así lo puso en evidencia D. José Luis González Vallvé, consejero de Fomento de la Junta en el momento de presentación de las DOT, al ser entrevistado sobre su gestión. A la pregunta de cuál había sido «lo más negativo» de su labor, su respuesta fue palmaria: «la ordenación del territorio. A esta tierra –insistió el consejero– le hace falta una ordenación del territorio. Es un déficit que no podemos eludir, no podemos eludir los debates que nos interesan. Aquí hay una cierta pauta de no querer entrar a fondo en los debates que son trascendentales para esta región». Se trata de un testimonio contundente, a fuer de autorizado. Ver *El Mundo. Diario de Valladolid*. 6 de abril de 2003, p. 18.

la Estrategia Territorial Europea, para darse cuenta de hasta qué punto las connotaciones que esta noción encierra, y el uso político que de ellas se haga, se van a convertir en los elementos de juicio capaces de poner a prueba la efectividad de la acción del gobierno autónomo en circunstancias bien distintas a las que han marcado su trayectoria durante las dos primeras décadas de existencia.

Veinte años de Autonomía

## BIBLIOGRAFÍA

ALEGRE VILA, J. M. (2003): «El patrimonio histórico y los municipios: las ordenanzas locales en la protección del patrimonio histórico», *Revista de Estudios Locales*, 62, pp. 19-25.

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

ÁLVAREZ MORA, A. (1999): «El uso del espacio en el centro histórico de Segovia en el marco de los programas de renovación y conservación de su contenido patrimonial», en CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. (ed.): *Comercio, turismo y cambios funcionales en las Ciudades españolas Patrimonio de la Humanidad*, pp. 111-131.

ÁLVAREZ MORA, A. y ALCORTA, C. (1994): «Valladolid», en *Atlas Histórico de Ciudades Europeas, Península Ibérica*, Barcelona, Centro de Cultura Contemporània de Barcelona y Salvat Editores, pp. 267-289.

CABERO DIÉGUEZ, V., SANTOS, P. y JACINTO, R. (1994): *Cooperación entre la Región Centro (Portugal) y las comunidades Autónomas de Castilla y León y Extremadura (España). Contribución para la definición de una estrategia de intervención y la promoción de iniciativas comunes*, Salamanca, Diputación y Departamento de Geografía.

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

CABO, A. y MANERO, F. (1990): «Castilla y León», en BOSQUE, J. y VILÁ, J. (eds.): *Geografía de España*, Barcelona, Editorial Planeta, pp. 225-589.

CABO, A. y MANERO, F. (drs.) (1992): *Geografía de Castilla y León*, 10 Tomos, Valladolid, Ámbito Ediciones.

CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. (ed.) (1999): *Comercio, turismo y cambios funcionales en las Ciudades españolas Patrimonio de la Humanidad*, Cáceres, Cámara Oficial de Comercio e Industria de Cáceres, 284 pp.

CLEMENTE CUBILLAS, E. (1999): «Salamanca: ciudad cultural del siglo XXI», en CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. (ed.): *Comercio, turismo y cambios funcionales en las Ciudades españolas Patrimonio de la Humanidad*, pp. 197-220.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1974): *Crecimiento y estructura urbana de Valladolid*, Barcelona, Los Libros de la Frontera.

- (1981): *Desarrollo y atonía en Castilla*, Barcelona, Ariel.

- (1986): *Castilla. Entre la percepción del espacio y la tradición erudita*, Madrid, Espasa.

- (2000): *Valladolid. De la ciudad a la aglomeración*, Barcelona, Ariel Geografía.

GARRIDO FALLA, F. (1997): «Reflexiones sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 de 20 de marzo», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 3, pp. 3-14.

GIL CANALETA, C. (2001): *Capital público y convergencia en las regiones europeas*, Madrid, Civitas Ediciones.

GIL, O. (2001): «El papel de las instituciones públicas en España (1980-2002): un estudio aplicado a las políticas de telecomunicación», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 22, pp. 59-75.

HERRERO PRIETO, L. C. (1994): *Desarrollo económico municipal y organización del espacio en Castilla y León*, Valladolid, Universidad de Valladolid-Caja Salamanca y Soria.

JIMÉNEZ RIDRUEJO, Z.: «Políticas Regionales sobre la Raya. Castilla y León», *Revista de Estudios Europeos*, nº 17, mayo-agosto 1994, pp. 3-13.

JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (1990): *Operación integrada de desarrollo en las provincias de Salamanca y Zamora*, Valladolid, Consejería de Economía y Hacienda.

JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (1996): *Castilla y León. Hipótesis de Modelo Territorial*, Valladolid, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

- LÁZARO ARAUJO, L. (coord.) (2002): *Las acciones estructurales comunitarias en España y sus Comunidades Autónomas. Período 2000-2006*, Madrid, Comisión Europea/Representación en España, 2 Vols.
- LÓPEZ CORONADO, M. (1998): *La Sociedad de la Información: Una conquista para el siglo XXI*, Lección inaugural del Curso Académico 1998-1999, Universidad de Valladolid.
- LÓPEZ TRIGAL, L. (2002) (ed.): *Las ciudades leonesas. Guía crítica desde la Geografía*, León, Secretariado de Publicaciones y Medios Audiovisuales, 143 pp.
- LÓPEZ TRIGAL, L. y GUICHARD, F. (coords.) (2000): *La frontera hispano-portuguesa. Nuevo espacio de cooperación y atracción*, Zamora, Fundación Rei Afonso Henriques.
- LÓPEZ TRIGAL, L., LOIS GONZÁLEZ, R. y GUICHARD, F. (coords.) (1997): *La articulación territorial de la raya hispano-portuguesa*, Actas Simposium. Vilar Formoso, Zamora, Fundación Rei Afonso Henriques.
- MANERO MIGUEL, F. (1982): «La industria y las ciudades en Castilla la Vieja y León», en *El espacio geográfico de Castilla la Vieja y León. I Congreso de Geografía*, Burgos, Consejo General de Castilla y León, pp. 213-240.
- (1994): «Remodelación cualitativa de los espacios urbanos: Municipio y Calidad de Vida», *XXII Congreso Iberoamericano de Municipios*, La Plata, FEMP/OICI, 30 pp.
  - (1995): «Readaptación de las jerarquías funcionales y transformación del espacio urbano en Castilla y León», *Situación. Servicio de Estudios del Banco Bilbao Vizcaya*, pp. 203-216.
  - (1997): «Le couloir Valladolid-Palencia. Un axe d'activités concurrentes en Vieille Castille», *Espagne. Un pays en mutation*, Madrid-Paris, Casa de Velázquez.
  - (2001a): «Ordenar el territorio de Castilla y León: una necesidad y un compromiso», *Anuario de Castilla y León*, Valladolid, Ámbito Ediciones, pp. 148-153.
  - (2001b): «Las lógicas espaciales de la integración europea», en *50 Años de la Integración Europea 1951-2001*, Burgos, UPECBU/AFEA, pp. 83-104.
  - (2001c): «El significado económico-espacial de la rehabilitación urbana», en MILLARUELO, J. y ORDUÑA, E. (eds.): *Patrimonio artístico. Protección de conjuntos y edificios históricos*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, pp. 95-116.
- MANERO MIGUEL, F., ANDRÉS LÓPEZ, G. y MOLINA DE LA TORRE, I. (2001): *Industria y Territorio en la Región Fluvial del Duero*, Valladolid, SEPES-FUNGEVA.
- MARINERO PERAL, A. (2000): «Génesis y formación del Derecho Urbanístico de Castilla y León», en SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.): *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, pp. 17-71.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1991): «Inventario del Planeamiento Municipal», *Revista del Ministerio de Obras Públicas y Transportes*, nº 387, pp. 18-21.
- ORDUÑA REBOLLO, E. (2001): «Preautonomía, articulación territorial y vigencia del Estatuto de Autonomía de Castilla y León», *Cuadernos de Derecho Público*, nº 14, pp. 85-128.
- PASTOR ANTOÍN, L. J. (1995): *El transporte en Castilla y León*, Valladolid, Ámbito Ediciones.
- RAMÍREZ ESTÉVEZ, G. (2001): «Macropoblamiento y despoblación de Castilla y León», en MANERO, F. (coord.): *Espacio natural y dinámicas territoriales. Homenaje al Dr. D. Jesús García Fernández*, Valladolid, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial de la Universidad de Valladolid, pp. 625-632.
- RIVAS SANZ, J. L. (dir.) (1998): *Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno (DOTVAENT)*, Valladolid, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Junta de Castilla y León.
- SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.): *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados y Junta de Castilla y León.
- SÁNCHEZ LÓPEZ, 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.
- SÁNCHEZ LÓPEZ, F. y CABERO DIEGUEZ, V. (coords.) (1994): *La frontera hispano-portuguesa en el marco de la nueva Europa: la región fronteriza de Salamanca*, Salamanca, Instituto de Recursos Naturales y Agrobiología CSIC.
- SANTOS GANGES, L. y PEIRET CORREA, A. (2001): «Articulación Regional y Comarcas en Castilla y León. Las Directrices de Ordenación del Territorio», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 32, pp. 177-190.

SERRANO MARTÍNEZ, A. (1993): «El urbanismo del siglo XXI: Problemas previsibles y líneas de actuación recomendables», *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales*, 3ª Época, n.ºs 95-96, pp. 15-40.

TERÁN TROYANO, F. (1996): «Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996)», *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales*, n.ºs 107-108, pp. 167-184.

VILLAR CASTRO, J. (1999): «Ávila: un centro administrativo lastrado de tradición», en CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. (ed.): *Comercio, turismo y cambios funcionales en las Ciudades españolas Patrimonio de la Humanidad*, pp. 61-80.