

IIP 6/02

**Informe a Iniciativa Propia
sobre “ La Ordenación del Territorio
en Castilla y León”**

*Fecha de aprobación:
Pleno 12/ diciembre/2002*



INFORME A INICIATIVA PROPIA SOBRE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN CASTILLA Y LEÓN

1.- INTRODUCCIÓN

Nos encontramos en los últimos tiempos en pleno debate sobre el territorio y la intervención pública en su ordenación y gestión, tanto en los ámbitos regionales como subregionales. Así, todas las comunidades autónomas españolas disponen de su normativa de ordenación del territorio y algunas incluso de planes territoriales o directrices de ordenación del territorio que desarrollan los principios y objetivos de la norma. Castilla y León está desarrollando este marco de actuación territorial pretendiendo con ello que se resuelva la escasa articulación y cohesión territorial de un territorio extenso con una población dispersa que requiere de una prestación de servicios eficiente.

Los principios rectores de la ordenación del territorio, promovidos por la Unión Europea, son conseguir un sistema urbano equilibrado y policéntrico con una nueva relación entre centros urbanos y rurales, para lo que se debe identificar y promover el desarrollo de nuevas áreas urbanas, equilibrando la distribución de recursos y, por otra parte, se trata de definir un nuevo marco de relaciones territoriales, que contrapongan la tendencia de marginalización de algunos territorios entre diferentes áreas a través de los objetivos de igualdad de acceso a las infraestructuras y conocimientos (objeto de cohesión económica y social) y a la gestión y desarrollo del patrimonio natural y cultural (objetivo de desarrollo sostenible).

Este informe a iniciativa propia del Consejo Económico y Social de Castilla y León se estructura en tres partes fundamentales, una primera que consiste en un análisis y diagnóstico territorial de Castilla y León desde asuntos como la vertebración territorial, la población, las dinámicas industriales y las infraestructuras en relación con la ordenación del territorio; una segunda parte que esquematiza el modelo territorial que existe hoy en día en Castilla y León en base a los instrumentos normativos existentes; y una parte final en la que se hace una reflexión desde este órgano de participación social sobre la ordenación del territorio castellano y leones en base a los principios fundamentales de un desarrollo sostenible y policéntrico que sea apropiado para todos los castellanos y leoneses.

Como trabajo preparatorio de éste informe, se encargó a un equipo multidisciplinar universitario, que integra profesores de diversas Universidades, el estudio de la *Ordenación del*

Territorio en Castilla y León. Este trabajo se incorpora como Anexo al presente Informe, respetando su texto íntegro y la autoría del mismo, por lo que el CES no necesariamente se identifica con todas las opiniones y datos expresados en este documento técnico, se parte fundamentalmente del mismo para la elaboración del presente Informe; de tal modo que tratándose el Informe a Iniciativa Propia del CES de un trabajo diferente y propio, se enmarca en los parámetros de análisis del trabajo externo.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León (1983) prevé entre sus competencias exclusivas (artículo 32.2) la ordenación del territorio, recogándose en el artículo 26 del mismo Estatuto estas competencias exclusivas. La primera referencia legislativa que desarrolla esta previsión es la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León que enumera en sus tres Títulos los principios y objetivos de la ordenación del territorio. En base a esta Ley las Consejerías de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en primer lugar y la Consejería de Fomento años más tarde han elaborado publicaciones e informes que sirven de "guión de trabajo" para la delimitación de Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), a la vez que se han aprobado o están en estudio diferentes Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional (DOAS) y algún Plan Regional como el del Camino de Santiago. Todos estos Planes y Directrices pretenden dar respuesta a la necesidad de ordenar este territorio de una forma coordinada en sus distintas escalas.

Desde la Unión Europea, en los últimos años, también han surgido iniciativas en el dominio del ordenamiento del territorio, tales como la Carta de Ordenación del Territorio de Europa (1983), el Esquema de Desarrollo del Espacio Comunitario (1997) y diversos Dictámenes del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones, que anteceden al documento de Estrategia Territorial Europea - ETE (1999), que tiene como principio el conseguir un sistema urbano equilibrado y policéntrico y una nueva relación entre la ciudad y el campo. El último documento de ordenación del territorio que surge en Europa es del Consejo de Europa sobre los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del año 2000.

2.- EL MARCO DE REFERENCIA Y LA PROBLEMÁTICA TERRITORIAL

2.1.- Situación geográfica

Castilla y León, dada su situación geográfica, se apoya en una base natural que la configura como una amplia meseta, en gran parte coincidente con la cuenca hidrográfica del Duero y delimitada por sistemas montañosos exteriores que encierran un espacio de llanuras interiores. En el planteamiento territorial que conforma la Comunidad Autónoma, marcado por

está base natural, pueden diferenciarse dos grandes divisiones, espacios periféricos y áreas centrales, que apuntan a la necesidad de promover estrategias territoriales diferenciadas.

La zona central se corresponde con llanuras que, no obstante, ofrecen contrastes debidos a su diversidad geomorfológica, paisajística y biogeográfica que las hacen presentar comportamientos económicos y estructuras territoriales distintas.

En cambio, el espacio periférico, aunque también con diferencias, corresponde a los bordes montañosos septentrional, oriental y meridional y con las zonas fronterizas occidentales de la penillanura zamorana y salmantina, que han sido zonas de interés de la política regional reciente reflejado en el *Plan Especial de Actuación en las Áreas Periféricas de Castilla y León 2002-2006* informado por este Consejo Económico y Social de Castilla y León. Estas zonas cuentan con 905 municipios que ocupan 47.140 km² y con una población total de 613.285 habitantes¹. Suelen ser zonas eminentemente rurales, coincidente en su mayor parte con áreas montañosas y situadas en los límites geográficos de la Comunidad, presentando por ello cierto grado de aislamiento y una serie de deficiencias o limitaciones en la prestación de servicios básicos y en la dotación de infraestructuras.

Además de los elementos geográficos anteriormente señalados, Castilla y León cuenta con otros elementos vertebradores del territorio entre los que se encuentran los ejes de desarrollo o espacios emergentes situados en los corredores y espacios articulados a lo largo de las carreteras nacionales donde domina la actividad de procedencia extraregional, los espacios naturales organizados en red (REN) en los que se da prioridad a la protección del paisaje y de la naturaleza y el patrimonio cultural con el que cuenta Castilla y León con la creación de redes y rutas que se apoyan en este valor.

En los últimos años se ha venido haciendo una nueva valoración y tratamiento de la base natural que estructura el territorio y de los recursos naturales que este alberga, ya que el propio paisaje y los valores ecológicos de ciertos espacios constituyen una riqueza natural que son consideradas como activos que explican nuevas formas de utilización socioeconómica del medio y del desarrollo regional y local, por ejemplo, a través del ecoturismo, el turismo rural, senderismo, etc.

Sin olvidar los principales desequilibrios espaciales (dispersión poblacional, concentración de la población en unos pocos núcleos de municipios intermedios), a los que nuestra Comunidad se enfrenta, Castilla y León es el elemento esencial de conexión entre las regiones del norte con el resto de España, así como entre el centro y el sur de España,

¹ La fuente de todos estos datos es el *Plan Especial de Actuación en las Áreas Periféricas de Castilla y León 2002-2006*

Portugal y el resto de Europa. Es precisamente en la disponibilidad de espacio donde se encuentra una de las grandes oportunidades de desarrollo futuro de la Región, que ha de saber aprovechar los rasgos que la singularizan y aquellos que son específicos, para lograr un desarrollo además de sostenible, muy ligado a la calidad de vida

2.2.- Situación demográfica

Castilla y León tiene un modelo de poblamiento desjerarquizado, con grandes contrastes entre un medio rural, donde predominan de forma absoluta los pequeños municipios, y una elevada concentración de la población en las capitales de provincia, contando con un número de municipios de 2.248, según el Padrón Municipal de 2001. Existe una excesiva dispersión del poblamiento en el medio rural, con 2.126 municipios menores de 2.000 habitantes agrupando a 726.488 personas (el 29,6% de la población) y con 1.957 municipios menores de 1.000 habitantes, circunstancias que encarecen notablemente el mantenimiento de las infraestructuras y equipamientos sociales necesarios, ya que nos encontramos con una población envejecida. En el extremo opuesto nos encontramos con solamente 23 municipios mayores de 10.000 habitantes en los cuales se concentra el 54,9% de la población (Cuadro 1)

Cuadro 1

Población, según tamaño del municipio, en Castilla y León, 2001

Tamaño	Número de municipios	%	Población	%
0-49	155	6,9	5.656	0,2
50-99	309	13,7	22.981	0,9
100-249	731	32,5	120.287	4,9
250-499	485	21,6	169.248	6,9
500-999	295	13,1	200.318	8,2
1.000-2.499	176	7,8	262.527	10,7
2.500-5.000	55	2,4	195.192	7,9
5.001-10.000	19	0,8	130.492	5,3
10.001-50.000	15	0,7	318.537	13,0
50.001-100.000	4	0,2	261.185	10,6
Más de 100.000	4	0,2	770.051	31,3

Fuente: INE. Padrón Municipal de habitantes 2001. Elaboración propia

Los municipios rurales de menos de 1.000 habitantes en Castilla y León se caracterizan por una elevada edad media de más de 47 años debido al envejecimiento que sufren estos núcleos de población y con 3,12 personas mayores de 65 años por cada menor de 16 años². Todos estos aspectos han de estar presentes a la hora de establecer medidas de ordenación del territorio, lo que hace que se delimiten agrupaciones territoriales que sirvan de base para toda esta población.

La escasez de núcleos de suficiente entidad demográfica y económica ha obligado en muchos casos a que sus funciones sean asumidas por otros de nivel superior, restando a su vez capacidad de expansión a los de menor rango. Se produce así una excesiva concentración de funciones y paralelamente, de población, que sólo alcanza una situación estable cuando el proceso de drenaje de efectivos humanos y actividades terciarias hacia los centros más desarrollados ha concluido. La concentración espacial de la población se ha traducido asimismo en la existencia de amplias áreas que, aunque no pueden calificarse de vacíos demográficos en sentido estricto, sí se encuentran por debajo de los valores aceptados como límites de la despoblación.

El mapa de densidades de población de 2001 nos muestra una región caracterizada por sus escasos recursos humanos, distribuida en una superficie que casi triplica la de países como Bélgica u Holanda. La densidad de población refleja la polarización del territorio de Castilla y León en torno a las ciudades, con espacios periurbanos que cuentan con núcleos dinámicos de tamaño intermedio y que a menudo se consideran y califican como urbanos, como ocurre con San Andrés de Rabanedo en León o Laguna de Duero en Valladolid. Estas zonas periurbanas han de tener una adecuada coordinación con los núcleos principales creando áreas metropolitanas.

Las áreas rurales pierden población año tras año y disponiendo de una escasa diversificación de actividades con un peso destacado del sector agrario dentro de su economía. No debe olvidarse la incidencia que la PAC ha tenido sobre la evolución de la población en el medio rural. Los datos de las afiliaciones a la seguridad social agraria en el último quinquenio han pasado de representar un 11,8% del total a representar un 8%. Se trata de un proceso que tiene su explicación en el incremento de la productividad, el progreso técnico, el uso de máquinas más potentes, alto grado de envejecimiento de la población rural, etc. La falta de diversificación económica en el medio rural se refleja en el número de afiliados por sectores. Así, el número de afiliados a la Seguridad Social en los regímenes especiales minero y agrario, que continúan durante 2001 su tendencia a la baja, suponen un total de 71.500 afiliados frente a los 76.000 del año inmediatamente anterior. Este hecho se refleja principalmente en el régimen especial agrario que experimentó en sus dos modalidades, por cuenta ajena y por

²Datos del Padrón Municipal de Habitantes 1999.

cuenta propia, las mayores reducciones de los últimos años con tasas de caída del 5,7%, en cambio el régimen general experimenta en Castilla y León un incremento de 2,7% en 2001.(Cuadro 2)

Cuadro 2

Evolución de los trabajadores afiliados en alta laboral en Castilla y León, 1996-2001 (en miles)

	Total	Régimen General	R. E. Minería Carbón	R. E. Agrario Cuenta Ajena	R. E. Agrario Cuenta Propia	R. E. Empleados Hogar	R.E. Trabajadores Autónomos
1996	715,2	463,2	9,1	15,3	69	5,2	153,4
1997	728,6	479,0	8,8	14,8	65,6	5,1	155,2
1998	752,1	504,6	7,1	14,6	62,4	5,0	158,4
1999	776,8	529,4	6,5	14,6	59,4	5,1	162,2
2000	800,3	554,8	6,0	13,8	56,2	5,1	164,4
2001	821,6	578,8	5,5	13,0	53,0	5,6	165,7

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

2.3. - Actividad productiva

Las intensas y aceleradas transformaciones de toda índole que afectan a la industria en la actualidad justifican plenamente la importancia de su toma en consideración cuando se trata de valorar el alcance de los impactos sobre la Ordenación del Territorio.

La espacialización regional de las dinámicas industriales aporta una dimensión de escala no sólo útil desde el punto de vista del conocimiento e interpretación de las tendencias que en ella tienen lugar, sino al tiempo necesaria para valorar el alcance de las implicaciones que, por lo que respecta al espacio comunitario europeo, generan la actividad industrial y los modos de actuación de los agentes que la protagonizan. Todo ello en un panorama simultáneamente dominado por la consolidación del mercado único, por la estrategia de fortalecimiento creciente de su competitividad a escala mundial, por la voluntad de optimizar los potenciales endógenos de desarrollo, por la configuración de economías de escala mediante procedimientos cada vez más flexibles y por la necesidad de adaptación de las cualificaciones y el aprendizaje a las premisas impuestas por la readaptación permanente de los factores de producción y de las estrategias empresariales. Más aún, congruentes con los principios propugnados en uno de sus objetivos primordiales por la Estrategia Territorial Europea, todos estos factores articulan las tendencias dominantes en las que se inscribe la orientación actual

de la industria en Europa a la par que obligan a un replanteamiento sustancial de los enfoques interpretativos aplicados a los espacios industriales sobre la base de la coexistencia observada entre la polarización y la difusión del conocimiento.

En la configuración del tejido productivo sigue siendo patente el predominio en términos cuantitativos de las empresas de reducida dimensión, junto al escaso número de grandes firmas y grupos. La continuidad en el tiempo de un sistema empresarial sin rupturas apreciables a lo largo de las dos últimas décadas del siglo XX, garantiza el mantenimiento de una orientación sectorial marcadamente definida y, en cualquier caso, emblemática de unas señas de identidad fabril inequívocas, que se reflejan en los índices de especialización industrial de la región, y que se centran en la producción agroalimentaria, el sector de material de transporte y la fabricación químico-farmacéutica.

Sin embargo, este liderazgo sectorial no impide valorar al propio tiempo otros campos de la producción que, más modestos en su participación relativa, contribuyen sin duda a enriquecer notablemente la estructura y los dinamismos del sistema productivo regional. Epígrafes de reconocida raigambre histórica en unos casos, como los identificados con las empresas dedicadas a la transformación de la madera, a las diversas modalidades del trabajo textil, a la elaboración de materiales para la edificación y los relativos a la producción de maquinaria, bienes de equipo y material mecánico, o más recientes en otros, como los que tienen que ver con las producciones de alta tecnología, conforman un elenco suficientemente expresivo de una realidad industrial en la que todas las grandes líneas de fabricación aparecen en mayor o menor medida representadas.

Conviene subrayar que la dualidad antaño planteada entre empresas de raíz transnacional o vinculadas a la promoción externa y las asentadas, en cambio, sobre la iniciativa endógena, no implica ya una contraposición marcada desde el punto de vista funcional o estratégico. Lo cual no debe sorprender si se valoran en todo su impacto las fuertes reestructuraciones llevadas a cabo tanto sectorial como empresarialmente, y, en estrecha ligazón con este fenómeno, la pretensión mayoritaria por alcanzar, cada cual en su escala, la posición que pudiera proporcionar la solidez y la competitividad necesarias con independencia de las coyunturas.

Las Administraciones Públicas, conscientes de la importancia de un sistema de apoyo a las estrategias innovadoras, han otorgado especial atención a este tipo de programas, planes o actuaciones, ya que en torno a ellos gravitan las perspectivas de valorización integral del espacio, principio en el que se fundamenta la razón de ser de las políticas territoriales.

Así se explica la creación de una infraestructura de apoyo cuya finalidad no ha sido otra que la de ofrecer un marco de actuación favorable a la gestión estratégica de la empresa y, lo

que no es menos importante, al despliegue de sus iniciativas en consonancia con los requerimientos provocados por un entorno en constante y acelerada transformación. En esta infraestructura se encuentran en un inicio los Centros de Empresas e Innovación (CEI), que inducidos por la Comunidad Europea y en colaboración con los poderes regionales y locales, han ejercido un papel nada desdeñable en la creación de pequeñas y medianas empresas innovadoras y la modernización de las pymes ya existentes.

Posteriormente, la Junta de Castilla y León, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales más representativas de la Comunidad Autónoma, firmaron el Acuerdo para el Desarrollo Industrial de Castilla y León, con el que se trataba de sentar las bases de una política industrial cimentada en la concertación, impulsando una línea que a su vez se materializaría pocos meses después en los Convenios de Colaboración suscritos por la Consejería de Economía y Hacienda con quince entidades financieras de la región y con las dos sociedades de garantía recíproca, a fin de crear las condiciones que permitieran hacer frente a las necesidades de financiación de las pequeñas y medianas empresas.

Más adelante se firmó el Acuerdo Marco para la realización de Inversiones Estratégicas entre la Junta de Castilla y León y las cinco mayores Cajas de Ahorro regionales.

Finalmente, se debe mencionar la creación en 1994 de la Agencia de Desarrollo Económico con el objetivo de apoyar las iniciativas de creación de empresas y de empleo, realizar labores de intermediación para la gestión de subvenciones comunitarias y puesta en práctica de programas específicamente orientados a las pequeñas y medianas empresas.

Si la puesta en práctica de estos instrumentos de respaldo ha permitido ir sentando las bases de una política industrial regionalizada, a partir de ahora es necesario implantar los mecanismos que se centren en el impulso de la innovación, teniendo presente que deben ser capaces, por un lado, de crear las condiciones adecuadas para que las empresas puedan asumir sin dilaciones ni quebrantos los retos del cambio tecnológico y la necesaria racionalización productiva, y por otro lado, de fortalecer coherentemente los resultados obtenidos merced a un eje de estímulo a la innovación.

A esta doble finalidad tratan de responder iniciativas como la creación de la Red de Centros Tecnológicos (RCT), que comenzó a fraguarse en 1993 y en la actualidad está formada por una treintena de órganos de investigación orientados al fortalecimiento y aplicación del binomio I+D. La consolidación de esta Red debería suponer un paso fundamental en la articulación del sistema de ciencia y tecnología existente en la región con las características y necesidades de su sistema productivo. El Consejo Económico y Social de Castilla y León analiza la situación de estos Centros en sus informes anuales sobre la situación económica y social de la Comunidad.

Para asegurar el buen funcionamiento de los equilibrios dentro del territorio es precisa una compatibilidad entre las tendencias locacionales preferentes y las que a su vez sigan valorando positivamente las implantaciones en comarcas o enclaves de acreditada tradición fabril, y que, por su mismo arraigo cultural y dimensión socio-laboral, deben ser preservadas. Se trata de garantizar el buen acomodo territorial, mediante los procesos de inserción e integración que lo hagan posible, de las actividades industriales en los entornos que reúnan, o puedan reunir, las condiciones adecuadas, procurando que estas mismas condiciones se mantengan, e incluso se incrementen, sin que las coyunturas o las crisis puedan desestabilizarlas o provocar su desaparición.

Con la mirada puesta en el horizonte que debiera abrirse, para el desarrollo de la Comunidad Autónoma, en función de las relaciones más favorables posibles entre industria, sociedad y territorio, parece oportuno subrayar el interés que pudieran ofrecer tres pautas de actuación básicas en este sentido:

1.- El perfeccionamiento en su aplicación de los instrumentos que a lo largo de la última década se han ido configurando como la plataforma sobre la que sustentar un eficiente Sistema Regional de Innovación.

2.- La adaptación integral y más generalizada, de lo que es actualmente, del tejido de pequeñas y medianas empresas a las posibilidades permitidas por las múltiples facetas de la cooperación interempresarial. Se trata de optimizar al máximo, y al amparo de las ventajas comparativas valorizadas en un espacio de coherencia como es la región, la configuración de mecanismos de articulación en red susceptibles de favorecer los intercambios de información y experiencias, la corrección de las disfunciones estructurales que pudieran condicionar la mejora competitiva de las empresas, entre otras, para poder conseguir la adaptación de las cualificaciones y el perfeccionamiento competencial de los recursos humanos. En este sentido, no cabe duda que la base creada por la RedPyme, bajo los auspicios de la Agencia de Desarrollo Económico constituye una apoyatura para, con las debidas y necesarias modificaciones y actualizaciones, cumplir satisfactoriamente con la finalidad señalada.

3.- Por último, facilitar el correcto engarce entre las medidas que encuadran y dan contenido a la política industrial regionalmente concebida, con las que abordan su dimensión territorializada, en sintonía con la atención que las estrategias de ordenación del territorio otorgan a los distintos entornos en que deben ser llevadas a cabo.

De la significación que, los planes dinamizadores (planes de ordenación urbanística y sectorial) que la Ley 10/1998 contempla como uno de los requisitos previos a la elaboración de Directrices de ámbito subregional, se conceda a la industria o a todos los aspectos a ella asociados – tales como capacidad de iniciativa, recursos locales, suelo industrial, cualificación

profesional, infraestructuras de comunicación, por citar las más notables – va a depender muy directamente el que, en el momento actual de interdependencias y reafirmación de las ventajas comparativas, la Comunidad de Castilla y León pueda alcanzar el deseable equilibrio pretendido entre el fortalecimiento de sus magnitudes macroeconómicas en España y en la Unión Europea y la valorización no discriminada de sus potencialidades, tanto en los espacios urbanos como en los rurales.

2.4.- Infraestructuras de transporte

El Consejo Económico y Social de Castilla y León aprobó en el presente año un Informe a Iniciativa Propia sobre *Desarrollo Territorial e Infraestructuras de Transporte en Castilla y León* en el que se analizaba estas infraestructuras y se hacían recomendaciones sobre las actuaciones en esta materia. Asimismo, en su Informe sobre la *Situación Económica y Social de Castilla y León en 2001*, el Consejo dedicó un epígrafe completo a las Infraestructuras de Transporte, dando una visión actualizada de su situación.

El Consejo se remite en este apartado al contenido de los dos informes precitados, señalando además que las condiciones favorables que se esperan de las actuaciones recientes o en proceso, en materia de infraestructuras de transporte, son: 1ª) el trazado de nuevas autovías meridiana y transversales que articularán mejor la región y las mejoras en la red autonómica y provincial, en especial en áreas afectadas por el Plan Miner y la iniciativa de cooperación transfronteriza INTERREG; 2ª) el nuevo itinerario ferroviario de AVE Madrid - Valladolid y sus conexiones futuras, así como las nuevas variantes y mejoras de otras líneas; 3ª) la integración del ferrocarril en las ciudades mayores donde plantea rupturas en la trama urbana, así como la explotación de las instalaciones en el entorno de las ciudades para un tráfico pendular o suburbano y algunos proyectos de transformación en tranvía; 4ª) las mejoras sustanciales a punto de ultimarse en los ferrocarriles de vías estrecha; 5ª) las mejoras previstas o en curso en los cuatro aeropuertos; 6ª) la formación de una red de Centros Integrados de Transporte en los principales nodos viarios, además de proyectos de estaciones intermodales.

2.5.- El sector terciario y el sistema urbano regional.

El proceso de terciarización de la economía registrado en Castilla y León viene impulsado por el crecimiento del sector servicios y por la concentración de la población en las ciudades. El sector terciario regional presenta un índice de especialización alto en servicios públicos y administración, así como en servicios privados de enseñanza y sanidad y unos bajos índices en hostelería, turismo y servicios para la industria, aunque se observa en estos una tendencia a la mejora en los últimos años.

En su vertiente territorial, los servicios han crecido en las áreas urbanas, particularmente en la de Valladolid, donde se concentran la mayor parte de los servicios de la Administración Autonómica, que a su vez atraen a centros de otras instituciones públicas y de grandes y medianas empresas y disminuyendo en las capitales subregionales, Burgos, León y Salamanca, cada vez menos competidoras en este sentido (exceptuando las sedes bancarias de las principales Cajas de Ahorro regionales y algunas instituciones de menor rango).

El sector servicios, incluyendo transportes y comunicaciones, ha cobrado en los últimos tiempos un gran relieve y consideración, pasando a atribuírsele un valor estratégico para propiciar el desarrollo regional, afectando al conjunto de la economía, incluyendo la innovación tecnológica, y a los otros sectores económicos a través de los servicios a empresas o servicios para la producción. De hecho, en la actualidad y más en el futuro, el sector servicios se convierte en pilar fundamental del desarrollo económico de la región.

En este sentido, al igual que se ha comentado al analizar la industrialización, es preciso impulsar el desarrollo de la capacidad de innovación en el sector terciario a través de un sistema de apoyo a las estrategias innovadoras, en especial en lo referente a servicios a empresas, a partir de las instituciones dedicadas a este fin.

Por otro lado, el reto está en hacer frente a nuevos equilibrios territoriales que surgen con las dinámicas del crecimiento del sector terciario y las perspectivas futuras de su expansión, en particular en servicios sociales, de ocio y recreación, en los servicios privados y para la producción. Para encauzar y ordenar este proceso, se trataría de perseguir un modelos de equilibrio territorial, partiendo de las dificultades que encierra el tratar de reforzar, a través del impulso de la actividad económica derivada del sector terciario, la centralidad de las capitales y ciudades medias en general como centros de servicios, y al mismo tiempo diversificar y mejorar funcionalmente los restantes núcleos urbanos y semiurbanos para, por medio de ellos, dinamizar y potenciar el desarrollo de las áreas rurales.

3.- EL MODELO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

3.1. Normativa de ordenación del territorio

Resulta necesaria la definición de un modelo territorial para Castilla y León capaz de favorecer el desarrollo equilibrado y sostenible de la Comunidad, de articular su territorio con grandes contrastes entre el medio rural y el urbano, y conectarlo con el exterior y de integrar las perspectivas sectoriales. Esta va a ser siempre una tarea compleja, tanto por los fines a los que atiende, como por la cantidad y variedad de temas a los que de alguna manera afecta. Se conecta con diferente intensidad con la planificación espacial, como orientador de los planes y programas de incidencia territorial, con el medio ambiente y sus recursos naturales, con el

urbanismo, con las infraestructuras, con el patrimonio cultural, con la economía y desarrollo, con la calidad de vida, con elementos de identidad cultural y con las dotaciones en sanidad, educación, etc.

A la hora de plantearse un diseño espacial debe tenerse en cuenta que no se parte de cero, sino de una situación real preexistente a ordenar que condiciona la propia ordenación, y que a la vez supone el conjunto de identidades que personaliza el territorio. Castilla y León cuenta con una extensión orográfica y unas características poblacionales y municipales propias que condicionan la ordenación del territorio. Tampoco se parte de cero, en lo que a la propia ordenación se refiere, porque es este un proceso dinámico que está construyéndose en cualquier decisión: planes urbanísticos, planes de desarrollo regional, espacios naturales protegidos, ordenación de montes, etc.

La ordenación del territorio es uno de los retos que tienen que asumir los poderes públicos. Debe atenderse primero a su marco normativo, así en Castilla y León la primera referencia legislativa se encuentra en la *Ley 10/1998 de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León*, en la que se explica la necesidad de definir un modelo territorial para la Comunidad Autónoma, capaz de favorecer el desarrollo equilibrado y sostenible de Castilla y León, de hacer compatible el desarrollo del sistema productivo y la urbanización con la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural, de establecer criterios y procedimientos de coordinación de las actuaciones locales y sectoriales con incidencia territorial, así como conseguir la articulación e integración de su territorio y su conexión con el exterior.

Como primer instrumento de ordenación del territorio de los que diseña en la propia ley podemos nombrar las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, cuyo ámbito coincide con la Comunidad Autónoma, y se configura como instrumento para su ordenación territorial y para integrar y armonizar las políticas sociales, económicas y culturales con influencia sobre el territorio. El segundo instrumento sería las Directrices de Ordenación de ámbito subregional, destinadas a la planificación de los ámbitos de la Comunidad que precisen una consideración conjunta y coordinada, en especial en lo relativo a sus recursos, infraestructuras y equipamientos. Como último instrumento la Ley 10/1998 introduce los Planes y Proyectos Regionales, figura que se concibe como instrumento de intervención directa en la ordenación del territorio de Castilla y León.

Todos estos instrumentos tienen en Castilla y León el complemento adecuado en las normas urbanísticas subsidiarias de nivel municipal, que suplen la inexistencia de ordenación urbanística en el ámbito municipal en especial en la periferia de las ciudades. Así, la *Ley 5/1999 de 8 de abril de Urbanismo de Castilla y León* se crea con el objetivo de regular la actividad urbanística de la Comunidad.

El *Proyecto de Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Castilla y León* está orientado a construir el modelo territorial adecuado mediante un debate transparente y participativo. Los objetivos principales se concretan en dinamizar el ámbito rural en base a la potenciación de las áreas funcionales y del medio natural como valor económico, así como la racionalización del sistema de comunicaciones, haciendo funcionales las áreas urbanas y metropolitanas que no pueden ser una mera yuxtaposición de municipios. En este proyecto se evita la relativización que antes de este documento se hacía de los recursos naturales y patrimonios históricos, artísticos y culturales, situándolos dentro del estudio de las alternativas territoriales con la voluntad de hacer de Castilla y León un territorio de especial interés ambiental y cultural.

El carácter flexible del modelo adoptado en las DOT, se manifiesta, no solo en la previsión de dos tipos de directrices (esenciales y complementarias), sino sobre todo en los tres niveles con distinta fuerza de obligar (vinculante, básica u orientadora) con la que influencia los planes, programas y proyectos de las Administraciones Públicas y de los particulares. También tienen un carácter informador de todas las políticas tangentes con la ordenación del territorio: políticas de planificación urbanística y del suelo, medioambientales, de fomento con relación a las infraestructuras de energía e industria, etc.

Respecto a los recursos naturales se propone, en el proyecto de Directrices, la creación de una red de áreas recreativas y de malla orgánica de territorio, formada por itinerarios de interés ecológico y paisajístico, acciones de infraestructuras, de organización territorial, etc. En cuanto al patrimonio histórico, cultural y artístico de Castilla y León, en ese mismo documento, destaca el poder atractivo de actividades turísticas por lo que establece la necesidad de controlar su deterioro y abandono y de profundizar en su protección, catalogación, conservación y rehabilitación.

Otro de los documentos con perspectiva territorial es el *Plan de Desarrollo Regional (2000-2006) de Castilla y León*, en el que se fija como objetivo principal la mejora sistemática de la realidad regional impulsando el desarrollo sostenible de la misma. En este Plan sólo hay una referencia a la planificación espacial, en un eje de intervención, eje número cinco sobre desarrollo local, urbano, equilibrio territorial y cooperación interregional, con un solo apartado destinado a la ordenación del territorio

Del mismo modo que en el Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León hay una pequeña referencia sobre el territorio lo mismo ocurre en el *Libro Verde del Medioambiente en Castilla y León*, documento en el que se refleja la preocupación por la inserción del medio ambiente en las políticas sectoriales, reconociendo en su capítulo cuatro la importancia de las Directrices de Ordenación del Territorio Regionales, aunque centra su interés en temas urbanísticos convencionales. Igualmente ocurre en el *Plan Forestal de Castilla y León*, en el

que se hace referencia al desarrollo rural y al medio natural entendiendo la política forestal como herramienta de ordenación del territorio de esta región.

La función de ordenación territorial se ha venido ejerciendo en Castilla y León también desde los planes sectoriales más reciente como por ejemplo desde el *Plan Director de Infraestructuras de Transporte de Castilla y León 2001-2003* que junto con el *Plan de Infraestructuras 2002-2007* del Ministerio de Fomento hacen un esfuerzo integrador de las infraestructuras de transporte. Entre los objetivos del Plan regional destaca el favorecer el desarrollo económico regional, buscando el equilibrio territorial y mejorando la calidad de vida de los habitantes castellanos y leoneses siendo siempre respetuoso con el medioambiente.

3.2. Modelos de ordenación territorial

Todas estas referencias normativas, entre otras, no evitan la necesidad de plantearse desde los poderes públicos un reto importante para todos como es la ordenación de un territorio con un gran número de municipios poco poblados y con un marcado carácter rural. Todas estas circunstancias traen consigo que estos municipios más pequeños no puedan prestar y cumplir los servicios obligatorios que tienen encomendados y en consecuencia que muchos de los ciudadanos castellanos y leoneses no están recibiendo los servicios públicos a que tiene derecho.

Debido a todas estas dificultades por las que pasan los municipios de menor tamaño, se viene concibiendo en el territorio de Castilla y León la figura de la mancomunidad como instrumento superador de la gestión de un solo municipio. Estas mancomunidades son asociaciones voluntarias de municipios que deciden unirse para el cumplimiento de una serie de fines como son la prestación más eficiente y eficaz de determinados servicios públicos a los ciudadanos. Esta forma de gestión municipal pueden servir como un ámbito territorial adecuado para la realización de obras y servicios por parte del resto de Administraciones públicas, al tiempo que puede contribuir, por medio del ejercicio de la solidaridad y de la acción en común, a constituir ámbitos territoriales supramunicipales para la gestión de competencias municipales y, que redunden, por tanto, en beneficio de los ciudadanos.

Las perspectivas y potencialidades de una mancomunidad serían mucho más claras y fáciles que las que pueden surgir en ámbitos más restringidos que no cuentan ni con población, ni con capital. Así, se crearían sinergias y economías de escala para asuntos como la explotación del turismo rural, del paisaje y de la naturaleza, del patrimonio cultural, etc. Hay que destacar que la iniciativa de los propios ayuntamientos de creación de mancomunidades municipales que se viene desarrollando en Castilla y León en los últimos tiempos presenta a veces solapamiento en ámbitos territoriales

Por otra parte, dentro de la ordenación territorial de Castilla y León se tienen que tener en cuenta la existencia de aquellos municipios que cuentan con servicios culturales, educativos, sanitarios, sociales, administrativos entre otros, mediante los cuales se satisfaga la demanda de los residentes en otros municipios limítrofes. Pues bien, estos municipios "cabecera" se concibe como una red de núcleos con influencia que actúan como centros de prestación de servicios y de dinamización de los espacios rurales. Este concepto de municipios debe ir acompañado de un marco territorial, que en el primer *Documento de Directrices Territoriales de Castilla y León de 1996* se traducía en la propuesta de creación de las "áreas funcionales", que se constituirían como ámbito de ordenación territorial de escala intermedia entre el nivel regional y municipal. Su delimitación surgiría de las dinámicas territoriales definidas por la intensidad de las relaciones y la funcionalidad de las cabeceras que actúan como áreas de centralidad en relación con su ámbito territorial y de la existencia de un cierto grado de homogeneidad interna.

Este planteamiento de cabeceras y áreas funcionales definen ámbitos integrados de un núcleo central y un territorio de influencia desde los que diseñar y aplicar iniciativas de ordenación y desarrollo sostenible, constituyendo, en especial para los espacios rurales, una forma de organización policéntrica en base a la cual se desarrollen iniciativas y actuaciones de cooperación entre lo urbano y lo rural y se garantice la prestación de servicios a los ciudadanos castellanos y leoneses en condiciones de eficacia y eficiencia.

La política territorial de Castilla y León pasa además de por las vías de las mancomunidades y de las áreas funcionales con un núcleo cabecera, por otra forma territorial, con la que estas figuras deben convivir y coordinarse, como es la vía comarcal, **creando** en 1991 la comarca del Bierzo por la Ley de las Cortes a iniciativa de la propia Comunidad, en este caso, como realidad política y no sólo geográfica

4.- RECOMENDACIONES FINALES

Primera.- La ordenación territorial de la Comunidad Autónoma debe plantearse como instrumento, en base a los principios de desarrollo policéntrico y sostenible exigidos desde esferas europeas, para evitar los desequilibrios que se producen en Castilla y León, una región especialmente extensa y con una población dispersa debido a la falta de jerarquía que existe en su planteamiento urbano y rural.

Se debe proponer un modelo territorial flexible que permita la utilización racional y equilibrada del territorio, establecer mecanismos de coordinación para la gestión responsable de los recursos, superando las ambigüedades existentes y las actuaciones parciales y

definiendo un marco de referencia para la planificación local y sectorial con incidencia en el territorio. El extenso territorio de Castilla y León ha de verse como un recurso potencial, por lo que este Consejo Económico y Social de Castilla y León considera convenientes las mediadas de impulso para su valorización como ha tenido ocasión de pronunciarse en el Plan Forestal, en el Plan Especial de Actuación en las Áreas Periféricas de Castilla y León, en la creación de la Red de Espacios Naturales, etc.

Segunda.- Debido a los rasgos característicos de Castilla y León, su relieve, población, infraestructuras, etc es necesario plantear el desarrollo territorial de la región en base a criterios funcionales que den a toda la población cobertura de una forma eficiente, desde unidades territoriales suficientemente dotadas de los servicios necesarios para todos, que constituyeran áreas funcionales o comarcas de influencia para un número de núcleos rurales, pues de no ser así, es decir superando el ámbito municipal en la toma de decisiones, nos encontraremos ante estructuras administrativas, que por su dotación no puedan hacer frente a los servicios demandados por la población.

Las unidades territoriales intermedias deberían coordinar de forma integradora la gestión de las competencias municipales en ámbitos como sanidad, educación, cultura, gestión de residuos, etc. con el máximo consenso político y social posible y con los agentes socioeconómicos como órgano consultivo, utilizando los instrumentos previstos en la Ley de Bases de Régimen Local y Ley de Ordenación del Territorio.

Tercera.- En el territorio se asientan elementos culturales, tradicionales, y formas de vida que son el sedimento de largos procesos históricos, sociales, económicos y políticos. Pero al propio tiempo es un elemento dinámico que es capaz de adaptarse a nuevas exigencias, y en este sentido, el CES entiende necesario:

- contar con unos criterios y prioridades que acierten a conformar un método de ordenación que sirva para hacer eficaz la gestión de todas las políticas que confluyen en un mismo territorio (a partir de la obligada referencia a la Ley 10/1998 (LOT de Castilla y León);
- entender el espacio rural y el sistema urbano como ámbitos complementarios, que deben estar representados en una unidad territorial subregional y supramunicipal (en terminología de las DOT serían las áreas funcionales) que sirven para demarcar el territorio regional en unidades homogéneas con necesidades e intereses comunes, potencialidades y recursos susceptibles de una utilización común y que suponen una auténtica estructura de gestión.

Cuarta.- Con la ordenación del territorio de Castilla y León lo que se pretende es resolver la escasa cohesión del propio territorio, solucionar el problema de los núcleos rurales

que pierden día a día población y fijar áreas funcionales de prestación de servicios que cubran las necesidades de toda la población muy dispersa en Castilla y León.

Para conseguir esta cohesión es necesario prestar especial atención a las zonas periféricas de Castilla y León, haciendo que las poblaciones de tamaño medio ubicadas en estas áreas puedan desempeñar un papel fundamental en el desarrollo equilibrado y policéntrico de la Comunidad, tratando de conseguir un nivel de concentración de los recursos disponibles con el fin de alcanzar una utilización eficiente de los mismos.

Otra característica a tener en cuenta en una futura ordenación del territorio es la situación fronteriza con Portugal de la Comunidad autónoma de Castilla y León.

Quinta.- La progresión de los modelos de desarrollo local, el impulso recibido de las políticas procedentes de la Unión Europea, la diversificación económica, la promoción del turismo rural, la protección de la naturaleza, etc deben llevar a las políticas regionales territoriales a una paulatina consolidación de determinadas categorías en la gestión y administración de servicios que desemboquen en una nueva forma de entender la organización funcional de Castilla y León. En base a todo ello debe existir en Castilla y León una red jerárquica de centros como solución para un modelo de desarrollo equilibrado ya que su ausencia sirve de acicate a un desarrollo polarizado en los principales centros urbanos, introduciendo tales desigualdades entre el campo y la ciudad.

Sexta.- Las unidades territoriales funcionales que se establezcan deben servir a las necesidades y demandas del habitante rural, partiendo de una diversificación ecológica, pues Castilla y León es un territorio extenso con un relieve y un clima que constituyen elementos a tener en cuenta a la hora de una planificación territorial, primando el criterio funcional sobre el geográfico, ya que si se fijara el marco físico como hecho diferenciador llevaría a una ordenación con un número excesivo de unidades territoriales distintas.

Deben primar los criterios de racionalidad en la programación de las actuaciones en los distintos núcleos de población, de forma que se aporten las infraestructuras necesarias, es decir, aquellas que estén directamente relacionadas con la actividad económica propia de cada pueblo y con la promoción de estrategias de desarrollo diversificadas, adaptadas a los potenciales específicos de las áreas rurales y que permitan el desarrollo endógeno (incluida la multifuncionalidad de la agricultura)

Séptima.- La adaptación de las estructuras productivas a la innovación no solo es un factor estimulante del crecimiento económico sino que también debería crear una dinamización y un equilibrio espacial adecuado.

Igualmente es preciso el desarrollo de los territorios desde la perspectiva de medio innovador, fomentando las redes y la colaboración entre los agentes que participan en él, así como el papel de fomento que corresponde a la Administración Regional.

Octava.- Para conseguir una adecuada vertebración del territorio, acorde con las peculiares características de Castilla y León es necesario mejorar las infraestructuras de carreteras, de manera que se consiga una interconexión rápida y eficaz entre los diferentes elementos del sistema urbano y rural, así como con el exterior. A estos efectos nos remitimos al Informe a Iniciativa Propia sobre *Desarrollo Territorial e Infraestructuras de Transporte en Castilla y León* aprobado en el presente año por el pleno de este Consejo Económico y Social de Castilla y León, en el que se analizaba estas infraestructuras y se hacían recomendaciones sobre las actuaciones en esta materia.

También es necesario mejorar el acceso a las infraestructuras de telecomunicaciones y a su utilización: prestación de servicios universales en las zonas de menor densidad de población.

Novena.- Debería asumirse la escala intermedia del territorio como estrategia territorial de un proyecto a largo plazo y continuado en el tiempo, desarrollado en forma de coordinación y descentralización, para hacer frente a una mayor articulación del amplio territorio regional, gestionando los diferentes territorios desde la vía de la coordinación entre entidades locales e impulsando nuevas figuras supramunicipales que den una cobertura de prestación de servicios a todos los habitantes de forma eficaz y eficiente. Esta escala intermedia que se debe proponer, más allá de sus diferentes acepciones, deben ser vías acertadas, graduales y flexibles. Por lo que resulta imprescindible que esta iniciativa sea asumida desde abajo y con participación de los municipios afectados.

Décima.- En una tarea como la ordenación del territorio, que está sujeta a constantes renovaciones e interacciones, y que por otra parte, es un instrumento nuevo con una limitada experiencia previa, cobra singular importancia contar con una labor de seguimiento, evaluación y control, que ha de contar con la participación social imprescindible para conseguir el resultado deseado.

Por todo lo expuesto, este Consejo Económico y Social de Castilla y León considera necesario, en base al principio de subsidiariedad, impulsar de forma decidida los instrumentos de ordenación del territorio que desarrollen tanto la Ley de Bases del Régimen Local como la Ley de Ordenación del Territorio y que permitan una descentralización eficaz en beneficio de los ciudadanos de Castilla y León.

Valladolid, 12 de diciembre de 2002

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: Raimundo M. Torio Lorenzana

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández