

Estudios Geográficos

Volumen LXVIII N° 263 **julio-diciembre 2007** Madrid (España) ISSN: 0014-1496



CONSEJO SUPERIOR
DE INVESTIGACIONES
CIENTÍFICAS

CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS

Cooperación territorial y gobierno del territorio en Castilla y León

Territorial cooperation and government in Castilla y León (Spain)

M.^a ISABEL MARTÍN JIMÉNEZ, LUIS ALFONSO HORTELANO MÍNGUEZ,
JUAN IGNACIO PLAZA GUTIÉRREZ*

INTRODUCCIÓN

En el curso de las últimas décadas el territorio ha cobrado un protagonismo cada vez mayor en las políticas públicas a todas las escalas de gobierno y de ser un mero contenedor de recursos y actividades, un soporte físico, ha pasado a contemplarse como un factor de competitividad y como un recurso en sí mismo. La propia Constitución Europea, en el artículo I.3. propone la cohesión territorial como una aspiración de la Unión, que se añade a la necesaria cohesión económica y social ya incorporada con anterioridad y perseguida desde tiempo atrás. Su inclusión en el nuevo tratado viene a reconocer el papel fundamental que juega el territorio en el camino hacia el desarrollo sostenible. Una idea que aparece reforzada tanto en la Estrategia de Lisboa como en el Tercer Informe sobre la Cohesión, donde se insiste en la necesidad de “*mejorar la integración territorial y fomentar la cooperación entre las regiones*” (CE 2004, pág. 27).

El territorio, por otro lado, se contempla como un valor en sí mismo en cuanto que condiciona en buena medida el éxito o fracaso de determinadas propuestas o ayudas establecidas desde las políticas públicas. El territorio,

* imaji@usal.es; sito@usal.es; jip@usal.es
Universidad de Salamanca

por tanto, juega un papel relevante y ha sumado a su función de soporte físico otros elementos, como son la presencia de actores dinámicos, de relaciones y flujos, de cooperación entre administraciones y lugares..., que le confieren ese valor añadido territorial o, en otras palabras, un “entorno receptor” determinante vinculado, como apuntábamos, al progreso y buen desarrollo de las distintas iniciativas.

Conscientes de esta nueva realidad queremos abordar el estudio de algunas cuestiones relacionadas directamente con la cohesión territorial y la gobernanza del territorio a escala de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Se analizarán las características propias de esta región (la extensión de su territorio, el minifundismo municipal, el envejecimiento y la falta de efectivos demográficos), pero, sobre todo, se valorarán las distintas iniciativas de cooperación que se han desarrollado en los últimos años, bien impulsadas desde la base, bien obligadas desde instancias superiores –la administración regional o la política europea de forma más frecuente–.

CASTILLA Y LEÓN COMO SOPORTE TERRITORIAL

Castilla y León se enfrenta, en primer lugar, con el reto de 94.147 km² que, tras la descentralización administrativa derivada de la Constitución de 1978, son gobernados por la Comunidad Autónoma pero mantienen con mínimas alteraciones la división provincial aprobada a principios del siglo XIX. Transcurridos casi 200 años desde aquella división, la estructura territorial de las nueve provincias que conforman Castilla y León se concreta en 2.248 municipios, el 27,7% del total nacional; recordemos que esta comunidad ocupa el 18,7% de la superficie española. Estamos pues ante el porcentaje más elevado y ante una cifra absoluta que duplica con creces los municipios de la Comunidad de Castilla-La Mancha, la segunda en cuanto a número de ayuntamientos a escala nacional.

El minifundismo municipal se repite con pequeñas variaciones en las distintas provincias. Sólo León se aparta del patrón común con una división municipal menos alejada de las medias nacionales. Esta división administrativa nos obliga, desde el punto de vista del gobierno del territorio, a situarnos bien ante una escala provincial, que es muy extensa y no se adecua a las necesidades de las políticas de desarrollo y cooperación actuales, bien ante unos municipios que tampoco responden de manera eficaz a esas necesidades, en esta ocasión por la excesiva fragmentación y la obligada búsqueda de alianzas entre numerosos actores.

La elevada compartimentación se ve agravada por una población que en términos absolutos es baja al igual que su crecimiento y, además, ha perdido efectivos durante décadas de manera intensa en el medio rural. En el año 2006 la población de Castilla y León es de 2.523.020 habitantes, si bien el 43,02% de ellos viven en las capitales de provincia y sólo 1.437.512, el 56,98%, habitan el 98,6% del territorio. La ratio, por tanto, sin las capitales es de 642 habitantes por municipio, unas seis veces inferior a la media nacional. Pero más alarmante aún es el abultado número de municipios que no llega a los 100 habitantes –más de una quinta parte del total–, muchos de los cuales ni siquiera alcanzan los cincuenta y no son pocos los que ofrecen cifras por debajo de 25 pobladores.

CUADRO 1. DIVISIÓN ADMINISTRATIVA Y POBLACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN, 2006

Provincias	Municipios		Población		*Población/ municipio	Superficie km ²	Densidad de Población	
	Nº	%	Total	Sin capital			Provincial	Sin capital
Ávila	248	11,03	167.818	114.546	463,75	8.048	20,85	14,23
Burgos	371	16,50	363.874	190.198	514,05	14.269	25,50	13,33
León	211	9,39	498.223	361.238	1.720,18	15.468	32,21	23,35
Palencia	191	8,50	173.153	90.890	478,37	8.029	21,57	11,32
Salamanca	362	16,10	353.110	193.356	535,61	12.336	28,62	15,67
Segovia	209	9,30	156.598	101.122	486,16	6.949	22,54	14,55
Soria	183	8,14	93.503	55.499	304,94	10.287	9,09	5,40
Valladolid	225	10,01	519.249	199.306	889,76	8.202	63,31	24,30
Zamora	248	11,03	197.492	131.357	531,81	10.559	18,70	12,44
CASTILLA Y LEÓN	2.248	100,00	2.523.020	1.437.512	642,03	94.147	26,80	15,27
ESPAÑA	8.110	-	44.708.964	30.013.492	3.725,14	504.700	88,59	59,47

*Sin contabilizar la capital provincial.

Fuente: INE: Padrón municipal. Población a 1 de enero de 2006. Elaboración propia.

Frente a estos pequeños municipios hay muy pocos con un tamaño demográfico que les permita ejercer funciones de centralidad. Descontadas las capitales provinciales y San Andrés de Rabanedo y Laguna de Duero, que actúan como ciudades dormitorio de León y Valladolid respectivamente, sólo Ponferrada, Miranda de Ebro, Aranda de Duero y Medina del Campo rebasan los 20.000 habitantes. En el siguiente escalón tampoco hay una representación significativa¹, lo que obliga a descender en la escala hasta el grupo de 5.000 a 10.000 habitantes para encontrar municipios en todas las

1. Con una población entre 10.000 y 20.000 habitantes tenemos en León, Bembibre, La Bañeza, Astorga, Villablino y Villaquilambre; en Salamanca, Ciudad Rodrigo, Béjar y Santa Marta de Tormes; y en Zamora, Benavente.

provincias. Por tanto, y a pesar de las limitaciones, en Castilla y León éste sería el estrato apropiado para la gobernanza de un territorio, recordémoslo, semi-vacío. Las cifras de superficie y población reseñadas se traducen en una densidad rural muy baja, sólo 15,3 hab/km² sin contabilizar las capitales, y comarcas enteras se sitúan por debajo del umbral de 10 hab/ km²; la provincia de Soria sin la capital sólo cuenta con 5,4 hab/ km².

CUADRO 2. ESTRUCTURA MUNICIPAL SEGÚN TAMAÑO DEMOGRÁFICO, 2006

Provincias	- 100		100-500		501-1.000		1.001-5.000		5.001-10.000		10.001-20.000		+ 20.000	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Ávila	55	22,2	145	58,5	26	10,5	17	6,9	4	1,6	0	0,0	1	0,4
Burgos	134	36,1	177	47,7	34	9,2	21	5,7	2	0,5	0	0,0	3	0,8
León	3	1,4	73	34,6	63	29,9	61	28,9	3	1,4	5	2,4	3	1,4
Palencia	54	28,3	100	52,4	16	8,4	16	8,4	4	2,1	0	0,0	1	0,5
Salamanca	44	12,1	243	67,1	49	13,5	18	5,0	4	1,1	3	0,8	1	0,3
Segovia	56	26,8	107	51,2	24	11,5	18	8,6	3	1,4	0	0,0	1	0,5
Soria	93	50,8	70	38,2	7	3,8	10	5,5	2	1,1	0	0,0	1	0,5
Valladolid	36	16,0	126	56,0	19	8,4	34	15,1	7	3,1	0	0,0	3	1,3
Zamora	16	6,5	168	67,7	42	16,9	19	7,7	1	0,4	1	0,4	1	0,4
Castilla-León	491	21,8	1.209	53,8	280	12,5	214	9,5	30	1,3	9	0,4	15	0,7
España	973	12,0	2.855	35,2	1.065	13,1	1.959	24,2	547	6,7	348	4,3	363	4,5

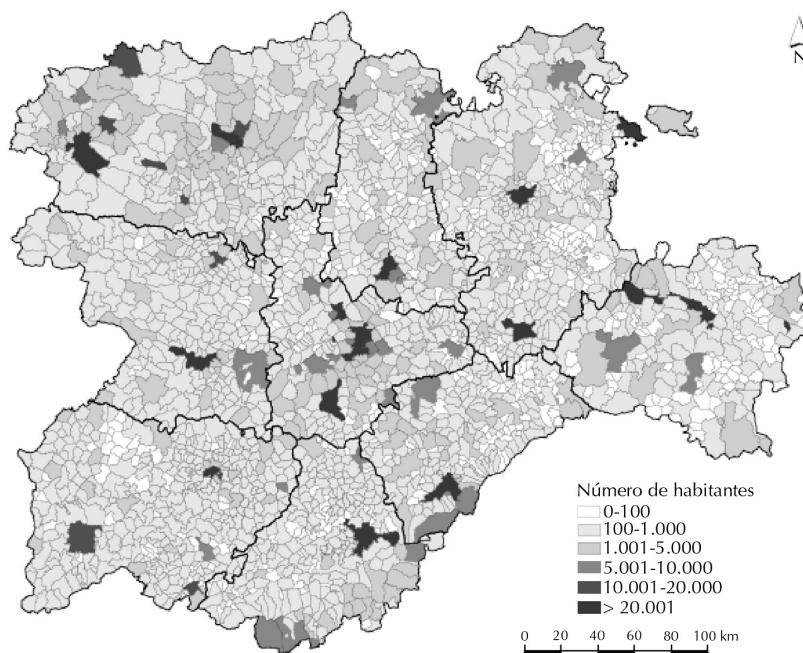
Fuente: INE: Padrón municipal. Población a 1 de enero de 2006. Elaboración propia.

Por último, hay que añadir un grado de envejecimiento muy elevado en el conjunto de la comunidad, con un 28% de la población que ya ha cumplido los 60 años y un índice de envejecimiento que se acerca a 2; la unidad ya nos indica una población envejecida y a escala nacional se sitúa en 1,2. En el medio rural el envejecimiento es aún más acusado con índices por encima de 5, e incluso en algunos pueblos se eleva al infinito ante la ausencia total de menores de 15 años. La emigración de población joven y mayoritariamente femenina desde mediados del siglo pasado, que en buena medida continúa, y la constante reducción de la natalidad han ido socavando la población y la posibilidad de un relevo generacional en numerosos pueblos, mientras la edad de sus moradores se ha incrementado año tras año como es ley de vida. De este modo la estructura de la población se ha desequilibrado a favor de los viejos, de los solteros y de los hombres y la atonía demográfica es una nota común, de manera especial en aquellos municipios que no alcanzan los 500 habitantes. La llegada en los últimos años de inmigrantes extranjeros al medio rural y en especial a algunas de las zonas más despobladas, como, por ejemplo, a la comarca de Tierras Altas

en Soria², a duras penas contradice la preocupante situación demográfica descrita.

La realidad de la población en el medio rural acentúa la irracionalidad del mapa municipal e incrementa las dificultades en la atención de los servicios y en la dotación de equipamientos, al tiempo que se traduce en la falta del dinamismo social necesario para la organización del territorio y para impulsar diferentes programas o iniciativas de desarrollo.

MAPA 1. DIVISIÓN MUNICIPAL Y TAMAÑO DEMOGRÁFICO, 2006



Fuente: INE. Padrón municipal, resultados a 1 de enero de 2006.

La administración regional consciente, por un lado, de la atonía demográfica y social y, por otra parte, de la necesidad de abordar la política territorial a una escala intermedia entre el municipio y la provincia, ha optado desde hace décadas por una territorialización vía “áreas de servicios”, forzada en buena medida por la negativa política a abordar una verdadera comarcalización regional.

2. Martín Jiménez, M.I. (2008): Pueblos vacíos, atonía y envejecimiento en la comarca soriana de Tierras Altas y Valle del Tera, *Eria* (en prensa).

INICIATIVAS DE COOPERACIÓN MUNICIPAL

Castilla y León, como acabamos de señalar, no dispone de comarcas legalmente constituidas para el conjunto del territorio, sólo El Bierzo está considerado como tal³. Esto ha obligado, tanto a la administración regional como a otras administraciones, a la definición de áreas o comarcas de actuación para la prestación de diferentes servicios o la dotación de equipamientos y a la cooperación entre municipios en defensa de intereses comunes o para acceder a determinadas ayudas y programas de desarrollo. Han aparecido, por tanto, nuevos actores capaces de instrumentar y elaborar políticas públicas que ponen de manifiesto la nueva “cultura del territorio”, enlazando con la Estrategia Territorial Europea (ETE) (Plaza, J.I.; Romero, J; Farinós, J, 2003). Se plantea así un enfoque más centrado en el desarrollo territorial y se inicia una nueva etapa en materia de gobierno del territorio.

En este contexto, las agrupaciones municipales desarrolladas en Castilla y León en pos del gobierno del territorio presentan características, a veces, muy diferenciadas al igual que lo son las fórmulas de cooperación y los intereses perseguidos. Intentaremos agrupar estas iniciativas en función de los elementos que tienen en común y seguiremos en buena media el esquema planteado a otra escala de trabajo⁴, pues la situación se repite en distintos ámbitos territoriales.

En primer lugar, agrupamos las iniciativas derivadas de la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León (Ley 10/1998, de 5 de diciembre) y de los instrumentos en ella contemplados, si bien aquellos que tienen un carácter estrictamente territorial hasta el momento han tenido una farragosa tramitación. Se analiza aquí también la cooperación en el ámbito de la protección de la naturaleza, en el que se evidencian déficits en materia de cultura política de la coordinación y la cooperación. No en vano, la gestión de los Espacios Naturales supone un desafío para la cooperación en la escala supramunicipal y autonómica y refuerza la necesidad de una cooperación vertical y horizontal que haga compatible la relación siempre difícil entre protección, promoción y desarrollo territorial.

3. En Castilla y León sólo está reconocida legalmente la Comarca de El Bierzo en la provincia de León (Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la comarca de El Bierzo. BOCyL, nº 55, de 20 de marzo de 1991).

4. La agrupación de las iniciativas de cooperación sigue en buena medida el esquema planteado por ROMERO GONZÁLEZ, J. (2005), págs. 71-81.

En segundo lugar, se aborda el estudio de las Iniciativas Supramunicipales de Cooperación. Es aquí donde aparecen nuevas fórmulas de cooperación territorial en parte debido a que las propias necesidades han obligado, más allá de la escasez de recursos y de la inadecuación o inexistencia de normas, a explorar formas muy diversas de cooperación entre territorios próximos, entre ciudades o en el ámbito provincial, y han dado entrada en ocasiones a actores tanto públicos como privados.

CUADRO 3. ESQUEMA DE LA AGRUPACIÓN DE LAS INICIATIVAS DE COOPERACIÓN

Tipo de cooperación	Instrumentos/Iniciativas
Cooperación territorial en el marco de la Ley de Ordenación del Territorio	Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León
	Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional
	Planes Regionales de Ámbito Territorial
	Planes de Ordenación de los Recursos Naturales
Iniciativas supramunicipales de cooperación	Comarcas
	Mancomunidades
La cooperación impuesta para el desarrollo de Iniciativas	Europeas
	Interreg
	Leader
	Proder
Las estrategias locales para el desarrollo sostenible	Agendas 21 Locales

No obstante, las experiencias contempladas en este epígrafe son una herencia de la dilatada tradición de asociación mancomunada o consorciada para la gestión de residuos, del transporte o del ciclo integral del agua. A estos objetivos se suman cada vez con mayor frecuencia otros que nos hablan de nuevas posibilidades de cooperación (formal e informal), de desarrollo de distintos tipos de planes supramunicipales, de iniciativas de promoción, o de actuaciones dirigidas a la mejora de la cohesión social, que ponen de manifiesto los procesos de cooperación desde la base “enfoque abajo-arriba” (*“bottom up”*) y el significativo avance de nuevas formas de cooperación presididas por la flexibilidad.

En tercer lugar, se han agrupado aquellas Iniciativas Europeas que han forzado la cooperación entre los territorios. En este apartado se incluyen tanto la cooperación interregional como la intermunicipal que en buena medida han surgido forzadas por las exigencias de la Unión Europea y, por tanto, estamos ante una cooperación desde arriba con un enfoque descendente. Se incluyen las experiencias de cooperación específica entre regiones pertenecientes a Estados diferentes desarrolladas, en el caso de Castilla

y León, al amparo de la Iniciativa Comunitaria INTERREG. Además, en este punto de la “obligada cooperación para optar a la financiación de la Unión Europea”, contemplamos sucintamente las estrategias desarrolladas por los distintos territorios para optar a los programas LEADER y PRODER.

Por último, se analizan las estrategias locales para el desarrollo sostenible como el punto de encuentro entre la cooperación territorial y la participación ciudadana llevadas a cabo en el marco de las Agendas 21 locales. Esta propuesta constituye una excelente oportunidad para que en diferentes escalas (local, comarcal o regional) se acometa un proceso democrático de análisis, diagnóstico, identificación de problemas, objetivos prioritarios y elaboración consensuada y participada de una agenda o Plan de Acción a medio plazo en pos de conseguir un desarrollo sostenible. En la mayoría de las ocasiones los municipios han interrumpido el proceso tras la decisión política de adherirse a la Carta de Aalborg o, en el mejor de los casos, después de haber realizado el preceptivo diagnóstico socioambiental. En todo caso, hay algunas experiencias circunscritas fundamentalmente a la escala local que abordaremos.

LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EN EL MARCO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Parece evidente que la ordenación territorial es parte esencial de las estrategias de cooperación para alcanzar el objetivo del desarrollo territorial sostenible (Feria, J.M., Rubio, M. y Santiago, J., 2005). No obstante, la Comunidad Autónoma de Castilla y León aprobó su normativa de Ordenación del Territorio en fechas relativamente recientes, debido en buena medida a la ausencia de conflictos territoriales y a su baja densidad de población. Ahora bien, esta falta de conflictos esconde el verdadero problema de la articulación territorial: la debilidad del sistema urbano en la escala intermedia que dificulta el desarrollo económico e incluso la supervivencia de comarcas enteras. Por otra parte, los problemas planteados en el entorno de la ciudad de Valladolid sí hacían necesaria una intervención, al igual que era preciso asumir una competencia prevista en el Estatuto de Autonomía, lo que finalmente llevó a la aprobación de la Ley 10/1998, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. Esta Ley recoge en su exposición de motivos las ideas expresadas en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, y señala en su artículo 2 tres objetivos concretos:

- a) *Definir un modelo territorial para Castilla y León, capaz de favorecer la articulación e integración de su territorio y su conexión con el exterior de la Comunidad, con especial atención a los núcleos que por sus características y posibilidades puedan constituirse en centros de desarrollo comarcal.*
- b) *Mejorar la compatibilidad entre los procesos de desarrollo del sistema productivo y de la urbanización, y la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural de la Comunidad.*
- c) *Establecer los criterios y procedimientos necesarios para asegurar la coordinación de las actuaciones con incidencia territorial, desde una visión global de los problemas de la Comunidad Autónoma.*

A partir de estos presupuestos la Ley regula un sistema de planificación y así, en su artículo 5º señala los instrumentos de ordenación y a continuación marca los contenidos y forma de acometerse cada uno de ellos. Bajo este marco legal los tres instrumentos que mejor responden a los objetivos de la gobernanza del territorio y, por tanto, tienen que ver de forma directa con la cooperación territorial son las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, las Directrices de Ordenación de ámbito subregional y los Planes Regionales de ámbito territorial. En los tres casos el desarrollo ha sido muy pobre, tanto en lo que se refiere a instrumentos aprobados como en lo relativo a los que ya han iniciado un proceso de tramitación, y se constata que sólo en el ámbito que podríamos denominar metropolitano y cultural se ha llegado al consenso necesario (Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y su entorno, Directrices de Ordenación Territorial de Segovia y su entorno y Plan Regional del Canal de Castilla).

Las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León se conciben como instrumento para la ordenación del conjunto de la Comunidad Autónoma y sus funciones son: definir el “modelo territorial” de la Comunidad Autónoma, orientar la política territorial de la Junta de Castilla y León armonizando las políticas sectoriales con influencia en el territorio, constituir un marco de referencia para los demás instrumentos de ordenación del territorio y establecer las bases para la cooperación entre las administraciones públicas (art. 8, punto 2, Ley 10/1998).

La Junta de Castilla y León inició en 1999 a través de la Consejería de Fomento el proceso de elaboración de las directrices (Acuerdo de la Junta de Castilla y León de 4 de febrero de 1999, BOCyL nº 33, de 18 febrero), que condujo al trámite de información pública y audiencia a las Administraciones públicas (Orden de 24 de noviembre de 2000, BOCyL nº 249, de

28 de diciembre). Tras dicho periodo de información, y a la vista de las alegaciones, el proceso se paralizó hasta el mes de agosto de 2006, en el que se presentó el anteproyecto de Ley de “Directrices Esenciales” de Castilla y León (BOCyL nº 147, de 1 de agosto 2006), si bien el peregrinaje continúa, pues están a la espera de su tramitación parlamentaria tras el proceso electoral de mayo de 2007.

En relación a la organización territorial o “modelo territorial” de la Comunidad, las directrices en la propuesta inicial definen las Áreas Funcionales y los núcleos de población cabeceras de las mismas como base para la dotación de equipamientos e infraestructuras y para futuras propuestas de ordenación territorial (Junta de Castilla y León, 2000). Este aspecto de las directrices fue, sin duda, el centro del debate político durante el proceso de participación pública e institucional llevado a cabo entre los años 2000-2001, el más controvertido y el que a la postre llevó a su paralización.

Para salvar el escollo planteado con las Áreas Funcionales y sus cabeceras, la nueva propuesta de Directrices Esenciales señala que los elementos que orientarán la acción territorial y permitirán ajustar las futuras delimitaciones serán la Provincia, como ámbito esencial para el gobierno del territorio y como marco para la acción territorial coordinada, y los centros urbanos de referencia. Los ámbitos complementarios, se delimitarán a posteriori con criterios abiertos y ajustables a razones de oportunidad, pero con una referencia mínima de tamaño y centralidad. El artículo 8º del anteproyecto dice: *“Para desarrollar las Directrices con eficacia podrán delimitarse ámbitos funcionales complementarios denominados Áreas Funcionales, como unidades territoriales intermedias entre la Provincia y el Municipio. Las Directrices Complementarias establecerán una delimitación orientativa de Áreas Funcionales, agrupando Municipios con características socioeconómicas, naturales o culturales homogéneas, con criterios de utilidad para el análisis territorial, el desarrollo local y el fortalecimiento de cada Provincia. A fin de que las Áreas Funcionales puedan organizar y resolver con mayor eficiencia la prestación de servicios deberán incluir al menos un centro urbano de referencia o un Municipio prestador de servicios generales”*.

Desde distintos sectores se ha puesto de manifiesto que la apuesta por la provincia como ámbito básico para la ordenación del territorio no es acertada, pues se entiende que sólo desde una escala intermedia se puede favorecer una equilibrada cobertura de los servicios públicos en el medio rural, falta por tanto una mayor concreción en la definición de los ámbitos funcionales complementarios y una delimitación adecuada de las posibles escalas intermedias del territorio que no son, o al menos no solo, las provincias.

Las Directrices de ámbito subregional deben definir “*un modelo flexible de uso del territorio, que optimice sus aptitudes para el desarrollo sostenible*” y, según la normativa, el ámbito “subregional” es abierto y no depende solo de sus límites administrativos, si bien la Ley da prioridad como espacios de ordenación a las provincias y a los entornos de las capitales. Esta falta de concreción ha conducido a la elaboración de estas directrices a tres escalas diferentes: las que tienen como ámbito territorial los entornos urbanos de las principales ciudades, las referidas a las áreas funcionales de otras ciudades y las que toman como ámbito territorial una provincia completa.

CUADRO 4. DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DE ÁMBITO SUBREGIONAL

INSTRUMENTO	DATOS BÁSICOS
Directrices de Ordenación de Valladolid y Entorno (DOTVAENT)	— Ámbito: Valladolid capital y 23 Municipios de su entorno — Aprobadas por Decreto 206/2001, de 2 de agosto (BOCyL nº 154, de 8 de agosto) — Modificación aprobada parcialmente por Decreto 60/2004, de 13 de mayo (BOCyL nº 94, de 19 mayo)
Directrices de Ordenación de Segovia y Entorno (DOTSE)	— Ámbito: Segovia capital y 21 Municipios de su entorno (alfoz histórico). — Aprobadas por Decreto 74/2005, de 20 de octubre (BOCyL nº 207, de 26 de octubre)
Directrices de Ordenación del área urbana de León (DOAULE)	— Ámbito: León capital y 11 Municipios de su Alfoz — Iniciadas por Orden de 5 de noviembre de 2005 (BOCyL nº 220, de 15 de noviembre)
Directrices de Ordenación del Alfoz de Burgos (DOABU)	— Ámbito: Burgos capital y 23 Municipios de su Alfoz — Iniciadas por Orden de 12 de diciembre de 2005 (BOCyL nº 10, de 16 de enero de 2006)
Directrices de Ordenación del Área Urbana de Salamanca (DOAUSA)	— Ámbito: Salamanca capital y 20 Municipios de su entorno — Iniciadas por Orden de 2 de enero de 2006 (BOCyL nº 14, de 20 de enero)
Directrices de Ordenación de Ámbito Provincial de Salamanca (DOTapSa)	— Ámbito: Provincia de Salamanca — Iniciadas por Orden de 19 de junio de 2002 (BOCyL nº 133, de 11 de julio)
Directrices de Ordenación de Ámbito Provincial de Soria (DOTapSo)	— Ámbito: Provincia de Soria — Iniciadas por Orden de 24 de septiembre de 2004 (BOCyL nº 202, de 19 de octubre)
Directrices de Ordenación de Ámbito Provincial de Palencia (DOTapPa)	— Ámbito: Provincia de Palencia — Iniciadas por Orden de 15 de marzo de 2006 (BOCyL nº 62, de 29 de marzo)

Fuente: <http://www.sitcyl.jcyl.es/sitcyl/infodloc.sit>

De todas las directrices subregionales iniciadas sólo las referentes a dos entornos urbanos han sido aprobadas: las Directrices de Valladolid y su entorno (DOTVaEnt) y las de Segovia (DOTSe), ambas promovidas por al Consejería de Fomento. En ambos casos las directrices contemplan los

municipios más próximos y con mayor influencia de las ciudades, es decir aquellos cuyas rápidas transformaciones están claramente relacionadas con el influjo urbano y es urgente llevar a cabo una ordenación territorial. Las directrices de las áreas urbanas de León, Burgos y Salamanca se están tramitando, aunque caminan con lentitud, al igual que las referidas a las provincias de Salamanca, Soria y Palencia.

Entre los Planes Regionales de ámbito territorial⁵ se ha aprobado el Plan Regional de Ámbito Territorial del Canal de Castilla, promovido por la Confederación Hidrográfica del Duero y las Consejerías de Fomento y Cultura, que afecta a 25 municipios de la provincia de Palencia, a 9 de Valladolid y a otros 2 de la provincia de Burgos, y tiene como referencia el Bien de Interés Cultural del Canal de Castilla y su área de influencia; este plan fue aprobado por el Decreto 205/2001, de 2 de agosto (BOCyL nº 154, de 8 de agosto de 2001).

En estos momentos se están elaborando planes territoriales para otros dos Bienes de Interés Cultural promovidos en esta ocasión por las Consejerías de Fomento y Cultura, se trata del Plan Regional de Ámbito Territorial del Camino de Santiago –Camino de Santiago y su área de influencia en la provincia de León, por un lado, y en las de Palencia y Burgos, por otro–, y del Plan Regional de Ámbito Territorial de la Vía de la Plata –Vía de la Plata y su área de influencia en las provincias de León, Zamora y Salamanca–.

El devenir de la práctica de la ordenación del territorio con un carácter verdaderamente territorial e integral acaba con los supuestos señalados, pues los demás instrumentos aprobados son de tipo sectorial. Ante este bagaje, y visto su desarrollo, es evidente que la coordinación y cooperación a pesar de ser esencial, apenas existe o es muy débil y ante esta debilidad se ha ido imponiendo una actitud “sectorialista” frente a la sensibilidad “territorialista” (la concepción del territorio como unidad). La cooperación con las Entidades Locales, verdaderas protagonistas en la gobernanza del territorio, es muy endeble, pues las administraciones locales recelan de unos instrumentos de ordenación del territorio que comienzan señalando limitaciones al planeamiento (por tanto, a la autonomía municipal) y cuyos compromisos de implantación de infraestructuras, dotaciones, equipamientos, etc., se ven a largo plazo. De estas reticencias deriva en buena medida la dificultad de abordar directrices de ordenación del territorio; quizás la participación de las Entidades Locales en el momento de iniciar el proceso podría llevar a una mayor cooperación territorial en el marco de la Ordenación del Territorio.

La ordenación territorial y los Espacios Naturales

Un tratamiento singular merece el análisis de la ordenación de los espacios naturales. Por un lado, no cabe duda que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales son un instrumento de Ordenación del Territorio contemplados en el capítulo V de la Ley 10/1998, sin embargo se rigen por la normativa específica sobre conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre⁶. Por tanto, la especificidad reside en su consideración como instrumentos de gestión territorial capaces de garantizar un desarrollo que preserve los equilibrios ecológicos, económicos y sociales. En este contexto, los Espacios Protegidos deberían funcionar como elementos dinamizadores de recursos y de innovación, especialmente los ubicados en territorios en situaciones críticas. Algunos de sus fundamentos más significativos inciden en las interdependencias que mantienen con ciertas formas de organización y gestión y que facilitan la adecuada integración social y territorial de estas áreas y definen su funcionalidad.

Los espacios naturales se convierten así en un elemento dinamizador y de impulso, que propician un desarrollo equilibrado, fundamentado en el uso y la revalorización de los recursos existentes, culturales y naturales. Este proceso, puesto de forma controlada al servicio de una creciente demanda de valores ambientales y de calidad por parte de la sociedad, ha abierto nuevas vías y expectativas de ocupación, con resultados desiguales.

La concreción de estos planteamientos cobra un interés especial en la región castellano-leonesa. Por una parte, las dimensiones territoriales de Castilla y León, hacen de su superficie un activo básico para abordar la gestión y ordenación física, como una pieza tanto o más importante que la planificación/promoción de ejes regionales emergentes de desarrollo. También porque es un territorio desproporcionadamente despoblado y lo es especialmente en aquellas áreas más alejadas y aisladas de la periferia, del borde montañoso y de las penillanuras, donde se localizan la mayor parte de espacios naturales protegidos, áreas en las que además se han perpetuado

5. No todos los Planes Regionales de ámbito territorial tienen que ver con los presupuestos de este trabajo; es decir, que conlleven una cooperación y coordinación y una estrategia de desarrollo territorial. Sólo hemos contemplado los que responden a estos presupuestos.

6. Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), como la propia ley de Ordenación del Territorio señala, tienen un carácter singular; de hecho es un instrumento regulado por la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL nº 101, de 29 de mayo).

con más insistencia los sistemas tradicionales de aprovechamiento. En tercer lugar, en la región son aún visibles los resultados del antiquísimo proceso de ocupación y organización territorial, los cuales han cimentado parte de la pluriactividad diversificadora de la población de algunos de sus espacios naturales: desde rutas histórico-culturales de gran irradiación hasta la infraestructura y el patrimonio arquitectónico y tecnológico propios de una sociedad rural ancestral enraizada.

CUADRO 5. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

	DECLARACIÓN	SUPERFICIE (Has)
PARQUE REGIONAL		
Picos de Europa (León)	1994	120.757
Sierra de Gredos (Ávila)	1996	86.236
PARQUE NATURAL		
Lago de Sanabria y alrededores (Zamora)	1978-1990	27.392
Cañón del Río Lobos (Soria y Burgos)	1985	9.580
Hoces del Río Duratón (Segovia)	1989	5.037
Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia)	2000	78.360
Las Batuecas-Sierra de Francia (Salamanca)	2000	32.300
Arribes del Duero (Salamanca y Zamora)	2000	106.105
Hoces del Río Riaza (Segovia)	2004	5.185
Montes Obarenes-San Zadornil (Burgos)	2006	33.064
RESERVA NATURAL		
Valle de Iruelas (Ávila)	1997	8.288
Sabinar de Calatañazor (Soria)	2000	30
Riberas de Castronuño - Vega del Duero (Valladolid)	2002	8.420
Lagunas de Villafáfila (Zamora)	2006	32.682
MONUMENTO NATURAL		
Lago de La Baña (León)	1990	731
Lago de Truchillas (León)	1990	1.066
Monte Santiago (Burgos)	1996	2.410
Ojo Guareña (Burgos)	1996	14.767
La Fuentona (Soria)	1998	215
Las Médulas (León)	2002	3.158

Fuente: Junta de Castilla y León: Fuente: <http://www.sitcyl.jcyl.es/sitcyl/infodloc.sit>

Los Espacios Naturales Protegidos de la región (tanto los ya declarados como los que se encuentran en tal fase) representan cerca de una tercera parte (30.24%) de toda la superficie protegida de España, y ocupan el 11.91% de la superficie geográfica de Castilla y León. Entre las diferentes figuras contempladas en la Ley tenemos, Parques –Naturales o Regionales–, Reservas Naturales –Científicas e Integrales–, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos. De todos los espacios incluidos en la red, algunos habían elaborado su Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y/o habían sido

declarados con anterioridad a las leyes que los rigen en la actualidad (Ley 8/1991 y Ley 10/1998). En total están declarados 20 Espacios Naturales y otros han iniciado, algunos en el año 1992, el proceso de tramitación y elaboración del citado plan.

La función que han de desempeñar estos Espacios Naturales Protegidos como fuente de recursos naturales, como generadores de calidad de vida y como puntos de referencia para la atracción de visitantes, los convierte en una alternativa pluridiversificada en aprovechamientos y estrategias al servicio del desarrollo y gestión de un espacio regional muy despoblado y con zonas muy vacías de gentes y usos. La Junta de Castilla y León, consciente de esta situación, aprobó en el año 2002 el Programa “Parques Naturales de Castilla y León” para la promoción del desarrollo socioeconómico compatible con la conservación en los espacios protegidos de la Comunidad que en la actualidad es gestionado por la Fundación del Patrimonio Natural⁷. Además, la administración regional para aprovechar la imagen territorial de los espacios naturales, ha creado una marca específica destinada a la promoción de productos agroalimentarios y servicios de calidad: “*Marca Natural Red de Espacios Naturales de Castilla y León*”⁸

Las actuaciones llevadas a cabo así como las relaciones entre este tipo de espacios, su territorio y el desarrollo que han inducido en él son, en líneas generales, muy efectivas, aunque también encontramos problemas asociados que van desde la distinta promoción que se ha hecho de algunas de estas zonas (bien por falta de integración o motivación de la propia sociedad afectada, bien por una discutible y mejorable planificación o por entrecruzadas relaciones profesionales asociadas a la misma, bien por el débil apoyo institucional ofrecido, etc.), hasta las reticencias interpuestas para introducir en ellas estas nuevas líneas de orientación y estructuración socioeconómica y espacial.

7. Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Programa de Parques Naturales de Castilla y León (BOCyL nº 176, de 11 de septiembre). Resolución de 15 de febrero de 2005, de la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales, por la que se acuerda la inscripción de la “Fundación del Patrimonio Natural de Castilla y León” en el Registro de Fundaciones de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL nº 36, de 22 de febrero)

8. Decreto 4/2007, de 18 de enero, por el que se establece un distintivo de determinados servicios y productos de las zonas de influencia socioeconómica de los Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León (BOCyL nº 17, de 24 de enero de 2007)

LAS INICIATIVAS SUPRANACIONALES DE COOPERACIÓN

En las iniciativas contempladas en este apartado, como ya hemos adelantado, se observan con mayor claridad que en otras los procesos de cooperación desde la base “enfoque abajo-arriba” (*“bottom up”*) y las nuevas formas de cooperación presididas en buena medida por la flexibilidad. Las distintas figuras o tipos de estructuras con proyección territorial que se señalan y distinguen responden, en parte, a un proceso que se ha ido reforzando en los últimos decenios y que ha ido avanzando al mismo tiempo que la descentralización y los cambios sociales, económicos y espaciales han ido reconfigurando la realidad político-administrativa de España y sus regiones: el asociacionismo, más concretamente el asociacionismo de carácter administrativo. El nuevo modelo de organización político-administrativa del territorio que conoce España en los últimos veintiocho años (recogido en la Constitución de 1978) ha promovido una emergente y creciente participación de niveles y entidades subestatales y subregionales en el gobierno y administración del territorio y ha reforzado el protagonismo de “lo local”.

La necesidad de conformar territorios con unas condiciones demográficas y espaciales adecuadas para llevar a cabo determinadas iniciativas o simplemente para dotar de equipamientos e infraestructuras a la región ha hecho necesario, a falta de una comarcalización administrativa general, que los municipios –bien por iniciativa propia, bien desde la administración– se agruparán (Junta de Castilla y León, 1985). Así, a lo largo de los últimos años se han definido distintas áreas o comarcas de actuación (Santos Y Gangés, L. y Peiret i Carrera, A., 2001).

Desde el punto de vista normativo, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León regula la creación de las comarcas y de las mancomunidades. En su exposición de motivos se hace explícita esta opción, impulsada por los problemas de gestión administrativa derivados de la dispersión de la población, del escaso volumen demográfico regional y de su baja densidad, así como del excesivo minifundismo y la marcada atomización de los municipios que organizan el territorio autonómico, problemas que una década después de promulgada la Ley se han acentuado sin que se haya abordado la comarcalización del territorio; recordemos que las áreas funcionales propuestas en las Directrices de Ordenación del Territorio tampoco han sido la solución.

La única excepción a cuanto estamos diciendo es la comarca de El Bierzo, creada desde las competencias legales del Estatuto de Autonomía en virtud de una serie de valores y peculiaridades geográficas, históricas y culturales. La

comarca agrupa a 37 municipios y cuenta con participación en distintos organismos regionales y tiene competencias en el grado marcado por la legislación regional en una serie de materias que van desde la ordenación del territorio, al urbanismo o la sanidad (Rodríguez, F.; Menéndez, R. y Cadenas, A., 2005; pág. 181).

El proceso de comarcalización iniciado con acierto para El Bierzo no ha tenido continuidad, a pesar de los intentos y demandas que otras zonas con entidad comarcal han formulado de manera más o menos explícita, y al igual que desde distintas formaciones políticas se ha perseguido este objetivo de forma inequívoca. Ante estas circunstancias los municipios han optado de forma mayoritaria por las mancomunidades, vía por otra parte impulsada desde el propio gobierno de la Comunidad Autónoma.

Las mancomunidades de municipios constituyen, sin lugar a dudas, la iniciativa de mayor impacto tanto por su número como por el elevado porcentaje de municipios mancomunados. La antigüedad de su aparición como figura de cooperación entre municipios y su continuidad hasta ahora le confieren un papel predominante dentro de las asociaciones de municipios, a pesar de la aparición de nuevas fórmulas asociativas como los consorcios, las sociedades públicas, los convenios intermunicipales, etc.

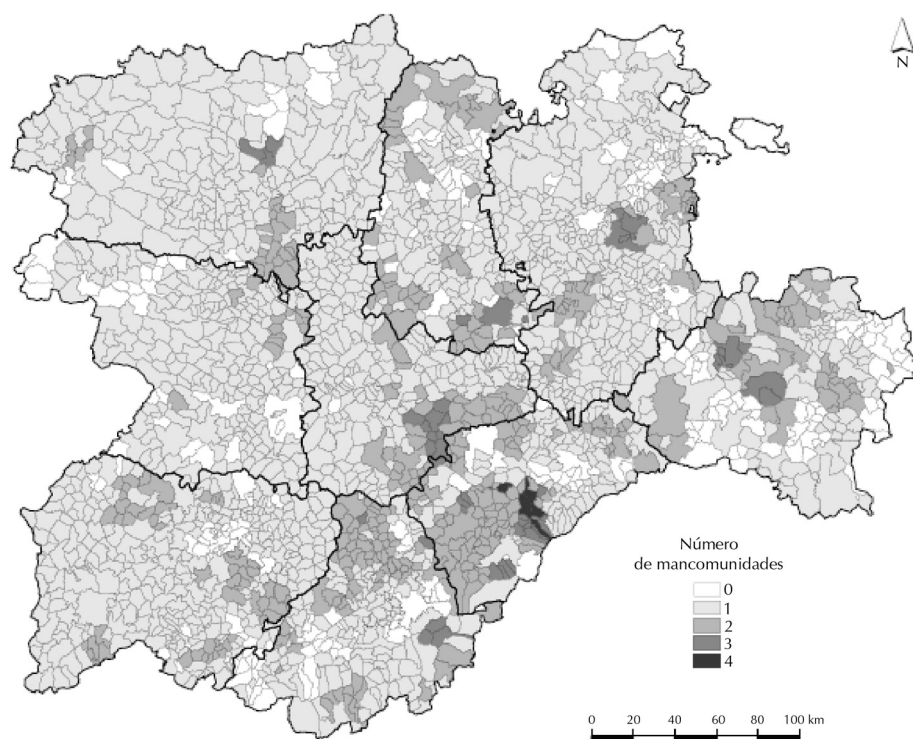
Esta pervivencia y actualidad de las mancomunidades se debe, sin duda, a la flexibilidad de su formulación, tanto por la facilidad con la que se pueden crear, como por la posibilidad de entrada y salida de municipios que las integran –lo que se ha venido llamando su “geografía variable”–, y no ser necesaria la contigüidad territorial de sus municipios.

Otro elemento que seguramente explica la pervivencia de esta figura es su adaptabilidad a los nuevos requerimientos de la sociedad, que se traduce en la ampliación del abanico de sus objetivos incorporando nuevas temáticas como son la prestación de servicios relacionados con la gestión y protección del paisaje y del medio ambiente. A su vez han incorporado cuestiones relacionadas con la programación de estrategias de desarrollo que llegan a configurar claramente políticas de desarrollo local.

A partir del marco normativo de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local, en Castilla y León, hay 240 Mancomunidades. La provincia con mayor número de estas unidades es León con 39, seguida de Burgos con 35, Segovia con 29, Salamanca con 28, Ávila con 27, Palencia con 25, Valladolid con 22, Soria con 18 y, finalmente, Zamora con 17. Se observa que algunas de las mancomunidades incluyen en su denominaciones la referencia comarcal, curiosa ambivalencia en 14 ocasiones: Mancomunidad de Municipios de la Comarca de Madrigal de las Altas Torres, Mancomunidad

de municipios de la comarca de Gredos y Mancomunidad de Municipios de la Comarca “La Moraña” en Ávila; Mancomunidad de la Comarca del Ebro-Nela, Mancomunidad “Comarca del Arlanzón” y Mancomunidad “Ribera del Duero-Comarca de Roa” en Burgos; Mancomunidad de la Comarca de Ponferrada y Mancomunidad de Municipios de la Comarca de La Bañeza en León; Mancomunidad de la Comarca de Saldaña en Palencia; Mancomunidad de Municipios de la Comarca de Ledesma, Mancomunidad de Municipios de la Comarca de Peñaranda, y Mancomunidad “Comarca del Abadengo” en Salamanca; Mancomunidad “Comarca de la Churrería” en Valladolid y Mancomunidad de Benavente y Comarca en Zamora.

MAPA 2. MUNICIPIOS MANCOMUNADOS



Fuente: Ministerio de las Administraciones Públicas.

Es más frecuente aún que el nombre de la mancomunidad subraye la dimensión geográfica de escala comarcal del ámbito territorial por el que se extienden; las referencias en esta ocasión son numerosas, baste con citar las más evidentes: Mancomunidad de municipios “Sierra de Ávila” en Ávila;

Mancomunidad de la Maragatería o Mancomunidad “Cabrera Baja” en León; Mancomunidad del Cerrato o Mancomunidad “Alto Carrión” en Palencia; Mancomunidad de La Armuña, Mancomunidad “Sierra de Francia” o Mancomunidad “Arribes del Duero” en Salamanca; Mancomunidad “Campo de Gómara” en Soria; Mancomunidad “Toroños” o Mancomunidad “Tierra de Pinares” en Valladolid; o Mancomunidad “La Guareña”, Mancomunidad de Municipios “Sanabria-Carballada” o Mancomunidad “Tierras de Aliste” en Zamora.

Las numerosas mancomunidades existentes y el carácter comarcal de muchas de ellas pone de manifiesto que esta iniciativa es la que mejor se ha adaptado a la cooperación intermunicipal. De hecho, la inmensa mayoría de los municipios de Castilla y León están integrados al menos en una mancomunidad y no son pocos los que lo hacen en dos, incluso algunos pertenecen a tres o cuatro mancomunidades. Por contra, los municipios que no pertenecen a ninguna mancomunidad son pocos: en Valladolid dos, en León poco más de una decena y en ninguna provincia alcanzan el 15% del total de los municipios con la salvedad de Soria, donde se elevan a una tercera parte del total.

LA COOPERACIÓN IMPUESTA PARA EL DESARROLLO DE INICIATIVAS EUROPEAS

La política regional europea se ha volcado en avanzar en la cohesión económica y social y en la reducción de los desequilibrios territoriales. Para ello cuenta con los fondos estructurales y el fondo de cohesión, así como con las Iniciativas Comunitarias y los proyectos piloto de dichos fondos estructurales, ejecutados bajo el principio de subsidiariedad y la obligada cooperación de los agentes y de los territorios⁹.

Esta forma de actuar dirigida desde Bruselas ha calado en todos los rincones comunitarios, en mayor o menor medida, como fórmula de gobernar los territorios y con un nuevo lenguaje: desarrollo endógeno, enfoque integrado y multisectorial, participación local, cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, trabajo en red, acciones innovadoras, demostrativas y transferibles y difusión de buenas prácticas.

9. HORTELANO MINGUEZ, L. A. (2000). “Proyectos financiados por los Fondos Estructurales en el medio rural de Castilla y León (1994-1999)”. *Revista Economía y Finanzas de Castilla y León*, nº 4, Caja Duero. Salamanca, pp. 131-151.

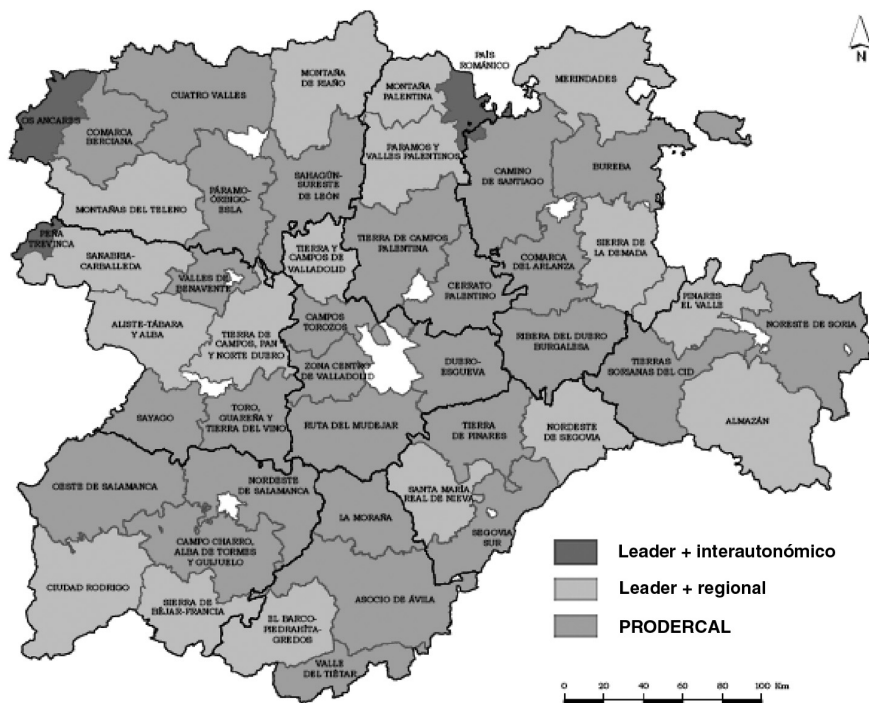
La política comunitaria ha conllevado una serie de matices novedosos asociados al territorio que se han plasmado tanto en el avance de la cohesión territorial como en el cambio de actuar de las administraciones implicadas. Por otra parte, el “estilo” o la “metodología” de la cultura europea ha encontrado resistencia en las escalas locales, que se ha traducido en el protagonismo de las fuerzas políticas y las excesivas trabas administrativas. A pesar de ello, las alianzas generadas han provocado un aluvión de proyectos innovadores, de formas de organización y de cooperación que han hecho avanzar el carro del desarrollo, incluso, en las comarcas desfavorecidas y periféricas.

Sería muy prolijo repasar las diferentes iniciativas y fases desarrolladas a lo largo de los últimos 15 años, pero sí al menos vamos a señalar las iniciativas fundamentales y las repercusiones que han tenido en la gobernanza del territorio.

En el marco de las ayudas a las zonas fronterizas interiores y exteriores de la comunidad europea se puso en marcha la Iniciativa INTERREG cuya primera convocatoria, 1990-1993, estaba reservada a las zonas fronterizas terrestres, en el caso de Castilla y León a las provincias de Salamanca y Zamora, para apoyar las acciones de desarrollo y de creación de oportunidades de empleo alternativas en ambos lados de la frontera. La segunda convocatoria de la iniciativa comunitaria INTERREG II (1994-1999) continuó la labor iniciada por la anterior fase y se definieron como prioritarios los siguientes objetivos para superar la posición periférica de la raya: promover el desarrollo económico y social de forma equilibrada de los dos lados de la frontera, contribuir a la fijación de las poblaciones, ordenar el territorio transfronterizo e incentivar los mecanismos de cooperación transfronteriza. En el Programa Operativo España-Portugal de la fase que ahora ha finalizado de la Iniciativa Comunitaria INTERREG III A de Cooperación Transfronteriza, Castilla y León se integra en los subprogramas 2 (Castilla-León/Norte de Portugal) y 3 (Castilla-León/Centro de Portugal). En todas las fases de la Iniciativa los territorios vinculados a la misma han estado integrados bien por las provincias de Salamanca y Zamora bien por la propia Comunidad Autónoma. En todo caso, la cooperación ha sido posible y hay ejemplos de actuaciones conjuntas basadas en una historia común y en unos territorios de caracteres similares a ambos lados de la raya; la Ruta de los castros o la Asociación Ibérica de Municipios Ribereños del Duero¹⁰ son algunos ejemplos.

10. Esta asociación de municipios se constituye al amparo del Programa TERRA, pero su labor continúa en el seno de la iniciativa INTERREG.

MAPA 3. GRUPOS DE ACCIÓN EN CASTILLA Y LEÓN (2000-2006)



Pero, sin lugar a dudas, la iniciativa comunitaria LEADER (*"Liaisons Entre Activités de Développement de L'Economie Rural"*, Relaciones entre actividades de desarrollo de la economía rural), puesta en marcha en 1991, es la que más ha calado en una nueva cultura del gobierno del territorio. No olvidemos que para acceder a la ayuda comunitaria en forma de subvención global, en pos de la recuperación del equilibrio de las actividades y la conservación de un entramado socioeconómico suficientemente diversificado, es necesario constituir un Grupo de Acción Local para un territorio concreto. Por tanto, la cooperación entre los municipios y la participación de los agentes privados es un requisito imprescindible. Más tarde el Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de las Zonas Rurales de las regiones Objetivo 1 de España (PRODER)¹¹, se apoyó en

11. PLAZA GUTIÉRREZ, J. I. (2005). "Desarrollo y Diversificación en las Zonas Rurales de España: el Programa PRODER". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, nº 39. Asociación de Geógrafos Españoles. Tarragona, pp. 399-422.

los mismos presupuestos y las sucesivas fases desarrolladas de uno y otro programa han mantenido las bases de partida.

Frente al carácter positivo de la cooperación municipal y de los agentes privados, el principal problema ha sido, como ya apuntábamos, el protagonismo de las fuerzas políticas y las excesivas trabas y/o imposiciones a las corporaciones, lo que ha llevado a cambiar la delimitación de los territorios beneficiados por los diferentes programas y a reclamaciones judiciales. Aún así, se ha ido consolidando la cooperación desde abajo y la participación de las entidades y asociaciones privadas en la gobernanza del territorio; recordemos que la sola presencia de las administraciones públicas, de los municipios, no es suficiente para constituir un Grupo de Acción Local que pueda desarrollar los programas de desarrollo rural.

En función de esta Iniciativa casi todos los municipios de Castilla y León han estado integrados en uno de los 47 grupos de acción local. Sólo han quedado al margen las capitales provinciales, los municipios de mayor tamaño demográfico y los periurbanos, de ahí el éxito de esta propuesta desde el punto de vista de la cooperación aunque, como hemos señalado, venga auspiciada desde la Unión Europea.

LAS ESTRATEGIAS LOCALES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

En último lugar abordamos la participación ciudadana en la cooperación territorial según los planteamientos de las Agendas Locales 21. En ellas se señala que la gestión del medio ambiente por parte de las autoridades locales pasa por el diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas. Recordemos que las citadas agendas son una herramienta para poner en práctica a escala local los principios recogidos en la "Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo"¹² y persiguen la sostenibilidad local medioambiental, económica y social que confluyen en cada territorio municipal.

La elaboración de una Agenda Local 21 requiere, además de las condiciones generales de la participación de la población local y la implicación de

12. La "Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo" y el "Programa 21. Un plan de acción en pro del desarrollo mundial sostenible hasta entrado el siglo XXI", fueron aprobados durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), "Cumbre para la Tierra", que se celebró en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992.

la administración, una serie de fases: constitución del Foro de Medio Ambiente; definición de una filosofía y una visión de futuro para la comunidad; identificación de los problemas locales y sus causas; definir los objetivos generales y los problemas en función de su prioridad; identificación de las opciones de acción para satisfacer estos objetivos y los parámetros para valorar el éxito alcanzado; crear programas relacionados con cada opción y objetivo y en una serie de comprobaciones para garantizar que todas las acciones funcionarán; aprobación y aplicación del Plan de Acción; y seguimiento constante y evaluación de los resultados con relación a sus efectos sobre el medio ambiente¹³. Las entidades locales comprometidas con el proceso de sostenibilidad local mediante la Agenda Local 21 deben iniciar el camino con la firma de la Carta de Aalborg de 1994.

CUADRO 6. NÚMERO DE AYUNTAMIENTOS DE CASTILLA Y LEÓN CON ACTUACIONES CON RELACIÓN A LA ELABORACIÓN DE LA AGENDA LOCAL 21

PROVINCIAS	NÚMERO DE MUNICIPIOS
ÁVILA	9
BURGOS	11
LEÓN	22
PALENCIA	6
SALAMANCA	26
SEGOVIA	16
SORIA	115
VALLADOLID	13
ZAMORA	5
TOTAL	223

Fuente: Junta de Castilla y León. Consejería de Medio Ambiente.

Esta metodología de trabajo, con alguna modificación según los casos, ha sido ya llevada a la práctica en algunas Diputaciones Provinciales y Mancomunidades municipales y en numerosos municipios de Castilla y León. La administración regional, a través de convenios suscritos con las entidades locales de Castilla y León, ha desarrollado diferentes iniciativas en relación a la sostenibilidad local:

13. HEWITT, N. (1998). *Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales. Cómo implicarse en un plan de acción ambiental a largo plazo hacia la sostenibilidad*.

- a) Convenios con la totalidad de los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y las Diputaciones Provinciales para el desarrollo de Programas de Educación Ambiental (uno de los temas prioritarios es el de las Agendas Locales 21).
- b) Para las entidades locales cuyo tamaño poblacional se sitúa entre 1.000 y 20.000 habitantes, la Consejería de Medio Ambiente tiene una línea de subvenciones para la realización de actividades de educación ambiental, uno de cuyos temas prioritarios es la realización y dinamización de procesos participativos en el marco de las Agendas 21 Locales.
- c) En colaboración con Caja Madrid, se ha desarrollado el programa Agendas 21 Escolares en la Sierra de Guadarrama. En este programa, los escolares, en colaboración con su ayuntamiento y un consejo de la tercera edad toman conciencia de su municipio, su problemática y las oportunidades que existen para un desarrollo sostenible. También algunos municipios de la provincia de Valladolid se han sumado a esta iniciativa.
- d) En el caso de municipios pequeños (< 1.000 habitantes) se ha colaborado dos años con el Ayuntamiento de San Miguel del Arroyo (Valladolid) para la celebración de una jornada anual denominada "Foro Fuentes Claras para la sostenibilidad en municipios pequeños". En el marco del Foro se hace público el fallo del jurado del Premio Regional de Medio Ambiente Fuentes Blancas, que busca ofrecer un reconocimiento público a quienes se hayan destacado por alguna acción o iniciativa concreta o por la trayectoria seguida en defensa de los valores ecológicos en los municipios menores de 1.000 habitantes de Castilla y León.
- e) Por último, algunas mancomunidades han iniciado el proceso para la elaboración de una Agenda Local 21. Así, la mancomunidad Alto Águeda, situada en la Sierra de Gata Salmantina y compuesta por 19 municipios, tiene muy avanzada la propuesta en la que se han implicado de manera activa los ciudadanos a través de diversos foros de participación.

CONCLUSIONES

El gobierno del territorio en Castilla y León podemos concluir que se enfrenta, en primer lugar, con los retos de una comunidad muy extensa, poco poblada y envejecida y con una elevada atomización municipal. Derivados

de estos factores apenas una decena de municipios, excluidas las cápitales y los pueblos a ellas pegados, superan los 10.000 habitantes y pueden ejercer verdaderas funciones de centralidad. Por otra parte, desde el punto de vista administrativo hay que señalar la ausencia, con la excepción de El Bierzo, de una comarcalización institucional.

Ante esta situación, la necesidad de cooperar para la gobernanza del territorio, una vez repasadas las principales fórmulas de cooperación, se resuelve de forma mayoritaria por la vía de las mancomunidades, pues aunque hay un elevado número constituidas para la prestación de un solo servicio en un reducido número de municipios, también son numerosas las que atienden diversos objetivos y tienen un carácter comarcal en términos geográficos.

Junto a las mancomunidades hemos de hablar de los territorios LEADER y PRODER como ejemplo de cooperación, si bien este ejemplo hay que entenderlo desde el punto de vista de su adecuación para la ejecución de un programa de desarrollo, pues las exigencias impuestas desde la Unión Europea, por un lado, y las presiones de las fuerzas políticas, por otro, empañan en cierto modo esta fórmula de cooperación.

El marco de la ordenación del territorio no se ha mostrado, hasta el momento, eficaz para la gobernanza en Castilla y León. Los instrumentos desarrollados han sido contados y la participación municipal y ciudadana también ha sido pobre. Sólo en los aspectos relacionados con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales la cooperación ha sido más eficiente. La tradición en todo caso es más larga, recordemos que el primer espacio natural protegido por la Comunidad de Castilla y León de forma preventiva fue el Parque Natural del Cañón del Río Lobos, Soria, en 1985, y que en 1992 se inician los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales de numerosos espacios naturales. Por otro lado, la singularidad de estos espacios y la existencia de una normativa específica favorecen el desarrollo de los instrumentos de ordenación y la colaboración intermunicipal.

Por último, la participación de los ciudadanos y de los municipios en pos de un desarrollo sostenible nos ofrece ejemplos significativos en la elaboración de la Agenda Local 21, aunque son casos relativamente aislados para poder considerarlos como nuevas fórmulas válidas para el gobierno del territorio en su conjunto. Las actuaciones llevadas a cabo de forma conjunta en varios municipios o por alguna mancomunidad es probablemente el ejemplo a seguir en este campo.

Recibido 19.06.2007

Aceptado 11.11.2007

BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN IBÉRICA DE MUNICIPIOS RIBEREÑOS DEL DUERO (2000): *Programa Terra. Proyecto: "Douro, región fluvial". Informe final: balance y perspectivas de la ordenación del territorio en la región fluvial del Duero/Douro*. Valladolid.
- BARRERO RODRÍGUEZ, M.C. (2004): "El juego de las Entidades supramunicipales en España. Algunas reflexiones en el décimo aniversario de la Ley de Régimen Local de 2 de abril de 1985"; *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 264, pp. 627-669.
- BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2004): *La Ordenación del territorio en España. Una perspectiva disciplinar*. Sevilla, Universidad de Sevilla.
- BOLETÍN DE LA ASOCIACIÓN DE GEÓGRAFOS ESPAÑOLES (2005): *Desarrollo Territorial sostenible en España: experiencias de cooperación*, nº 39 monográfico.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001): *La gobernanza europea- un libro blanco*. Comunicación de la Comisión COM (2001) 428 final, DOCE C-287, de 12-10-2001. (http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001_0428es01.pdf)
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2004): *Una nueva asociación para la cohesión. Convergencia, competitividad, cooperación. Tercer Informe sobre la cohesión económica y social*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (1996): *Castilla y León. Directrices de Ordenación Territorial (D.O.T.). Hipótesis de modelo territorial*; Valladolid.
- FERIA, J.M.; RUBIO, M. Y SANTIAGO, J. (2005): "Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, pp. 87-116.
- HILDENBRAND, A. (1999): "Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: una visión comparada en vísperas del siglo XXII". *Ciudad y Territorio*, Madrid, Ministerio de Fomento, XXXI (122), pp. 785-805.
- HEWITT, N. (1998): *Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales. Cómo implicarse en un plan de acción ambiental a largo plazo hacia la sostenibilidad*. Bilbao, Ed. Bakeaz.
- HORTELANO MINGUEZ, L. A. (2000): "Proyectos financiados por los Fondos Estructurales en el medio rural de Castilla y León (1994-1999)". *Revista Economía y Finanzas de Castilla y León*, Vol. 4, pp. 131-151.
- HORTELANO MINGUEZ, L. A. (2004): "Conservación de la naturaleza, componente básico de la ordenación del territorio de Castilla y León". *Revista de Economía y Finanzas de Castilla y León*, Vol. 9, pp.123-145.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (1985): *Estudio y propuesta de comarcalización de Castilla y León*. Valladolid
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2000): *Directrices de Ordenación del Territorio*. Salamanca.
- MARTÍN JIMÉNEZ, M.I. (2004): "La política territorial y las áreas de montaña. El ejemplo de las zonas de montaña de Castilla y León". *Revista de Economía y Finanzas de Castilla y León*, Vol. 9, pp. 99-122.
- MARTÍN JIMÉNEZ, M.I. (2008): "Pueblos vacíos, atonía y envejecimiento en la comarca soriana de Tierras Altas y Valle del Tera", *Ería* (en prensa)
- NACIONES UNIDAS (1992): *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD)*, que se llevó a cabo del 3 al 14 de junio de 1992 en Río de Janeiro. Brasil.

- PLAZA GUTIÉRREZ, J.I. (2005): "Desarrollo y diversificación de las zonas rurales de España: el programa PRODER". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, pp. 399-422.
- PLAZA, J.I.; ROMERO, J. Y FARINÓS, J. (2003): "Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa", *Revista Ería*, nº 61, pp. 227-249.
- RIERA, P.; HAAS, C.; AMER CAPDEVILA, C. Y VILAPLANA, V. (2005): "Las mancomunidades en España". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, pp. 151-176.
- RODRÍGUEZ, F.; MENÉNDEZ, R. Y CADENAS, A. (2005): "Comarcas, Consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España"; en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, pp. 177-200.
- ROMERO, J. Y NOGUÉ, J. (2004): "Globalización y nuevo (des)orden global", en Romero, J. (Coord.) *Geografía Humana. Procesos, riesgos e incertidumbres en un mundo globalizado*, Barcelona, Ariel, pp. 101-158.
- ROMERO GONZÁLEZ, J. (2005): "El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, pp. 59-86.
- SANTOS GANGES, L. Y PEIRET I CARRERA, A. (2001): "Articulación regional y comarcas en Castilla y León: las Directrices de Ordenación del Territorio"; *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 32, pp. 177-190.

Resumen ["Cooperación territorial y gobierno del territorio en Castilla y León"]

En el contexto de una nueva cultura territorial, que conlleva y exige asimismo un nuevo gobierno –gobernanza– del territorio, se analizan las experiencias de cooperación desarrolladas en Castilla y León, tanto aquellas vinculadas a la Ordenación del Territorio *sensu stricto*, como las inducidas por la Política Regional Europea o las promovidas desde la cooperación local.

Las iniciativas de cooperación más frecuentes son las mancomunidades, una figura de larga tradición asociada a la prestación de servicios que cada vez con mayor frecuencia se vincula a nuevos objetivos ligados a la gobernanza del territorio y son impulsadas por la administración municipal. Los grupos de acción local constituidos para territorios que desarrollan programas europeos también son numerosos, si bien responden a una exigencia de la Unión Europea. Otras fórmulas de cooperación llevadas a cabo en el marco de la normativa de Ordenación del Territorio o desde las propuestas del desarrollo sostenible y la agenda local 21 tienen una menor trayectoria, si bien contamos con algunos ejemplos significativos.

Palabras clave: Ordenación del territorio. Gobernanza territorial. Iniciativas de cooperación.

Abstract ["Territorial cooperation and government in Castilla y León (Spain)"]

In the context of a new territorial culture that bears and it demands a new territorial government –governance–, the cooperation experiences developed in Castilla-León are analyzed, so much those linked with the Spatial Planning (on strict sense), as those induced by the European Regional Policy or those promoted from the local cooperation.

The most frequent cooperation initiatives are the "mancomunidades" (municipal associations), a figure of long tradition associated to the services that every time with more frequency is linked to new objectives for the territorial governance and they are promoted by the municipality administration. The local action groups created for the territories that develop European Initiatives are also numerous, although they respond to a demand of the European

Union. Other cooperation ways made in the context of the Spatial Planning regulation or from the proposals of the sustainable development and the local calendar 21 have a smaller expansion, although we have some significant examples.

Key words: Spatial Planning; Territorial Governance; Initiatives for the Cooperatio.

Résumé [“Coopération territoriale et gouvernement du territoire en Castilla y León”]

Dans le contexte d’une nouvelle culture territoriale, qui supporte et exige de même un nouveau gouvernement –governance– du territoire, on analysent les expériences de coopération développées en Castille et León, tant celles-là liées à l’Aménagement du Territoire à sens strict, comme celles induites par la Politique Régionale Européenne ou celles promues par la coopération locale. Les initiatives de coopération les plus fréquentes sont les associations de communes, une structure de longue tradition associée à la prestation de services qui chaque fois une plus grande fréquemment est liée à de nouveaux objectifs liés à la gouvernance du territoire et sont promues par l’administration municipale. Les groupes d’action locale constitués pour des territoires qui développent des programmes européens aussi sont nombreux, bien qu’ils répondent à une exigence de l’Union Européenne. Autres formules de coopération menées à bien dans le cadre de la réglementation d’Aménagement du Territoire ou à partir de propositions du développement soutenable et l’agenda local 21 ont une plus petite trajectoire, bien que nous disposions quelques exemples significatifs

Mots clé: Aménagement du territoire. Gouvernance territorial. Initiatives de coopération.