



ABRIR TOMO II PARTE 4ª (INICIO)

CAPITULO V. LA LIMITADA OPERATIVIDAD DE LA LEGISLACION URBANISTICA Y LA INSUFICIENCIA DE SUS ACCIONES.

El marco de la **ley del suelo**, pese a su carácter predominantemente urbanístico, ha contado con una serie de instrumentos de intervención con capacidad teórica para ordenar físicamente el territorio, a partir de la confluencia de las distintas políticas sectoriales y de la regulación los usos y actividades. De esta forma los instrumentos derivados de la ley del suelo han tenido un papel notable en muchos de los procesos de reorganización espacial y en la dinámica territorial global de las áreas de montaña. Papel que ha podido resultar significativo tanto por acción, cuando se han utilizado estos instrumentos como guía para ordenar dichos procesos, como por omisión, cuando estos se han prescindido de ellos o han llegado tardíamente.

Teniendo en cuenta lo señalado, el presente capítulo se dedica a analizar la incidencia territorial de los instrumentos de la ley del suelo en el área de estudio, haciendo hincapié en sus rasgos más importantes, desde la perspectiva de su influencia en la dinámica de los distintos espacios que lo componen.

1. La ley del suelo y sus instrumentos de intervención.

Para iniciar el análisis citado, parece preciso recordar brevemente la serie de instrumentos más importantes o significativos que contempla el marco jurídico de la ley del suelo. Este como ya se apuntó había nacido en los años 50, siendo reformada a mediados de los años 70 y posteriormente ya en la década actual ⁽¹⁾. Tomando como referencia el texto legal del año 1975 y su reglamento de planeamiento, de 1978, en gran

⁽¹⁾ El citado marco urbanístico incluiría en primer lugar la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956. En segundo lugar la Ley 19/1975 de 2 de mayo de reforma de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana y el R. D. 1346/1976 de 9 de abril, Texto Refundido de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana, junto al R. D. 2159/1978 de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento. Asimismo el R.D. 2187/1978 de 23 de junio, y el R.D. 3288/1978, de 25 de agosto por los que se aprobaron respectivamente el Reglamento de Disciplina y Gestión Urbanística. En tercer lugar, en la reforma de los años 90 se elaboró la Ley 8/1990 de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoración del suelo y el R. D. 1/1992 de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el régimen de Suelo y Ordenación urbana. Por último corrigiendo parcialmente a la anterior se ha aprobado la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

medida vigente hasta la actualidad, se distinguen los siguientes instrumentos de intervención:

1.- Instrumentos de coordinación territorial; se ha dispuesto en primer lugar del **Plan Nacional**, previsto para todo el ámbito estatal, resultó inviable prácticamente desde su origen y sobre todo a raíz de la consolidación del actual modelo de organización territorial del estado ⁽²⁾. Para el ámbito regional o comarcal el instrumento indicado ha sido el **Plan Director Territorial de Coordinación (P.D.T.C.)**, que constituye un marco de planificación orientado hacia una verdadera ordenación territorial, ⁽³⁾. En ella se deben contemplar tanto la coordinación administrativa, como las grandes infraestructuras y los usos principales, incidiendo en la protección y valoración de los recursos naturales. Sin embargo este plan apenas ha cristalizado en ningún caso, resultando también poco viable dentro del marco administrativo actual.

Teniendo esto en cuenta algunas Comunidades Autónomas desde los años 80 están poniendo en marcha, para tales funciones, nuevos instrumentos de ordenación territorial como las **Directrices Regionales**, actualmente en proceso de aprobación en Castilla y León. En el ámbito de estudio, la Sierra de Gredos ha constituido, como ya reseñamos, un ámbito donde se han ensayado instrumentos de coordinación como el P.D.T.C., y posteriormente Directrices Territoriales específicas, en ambos casos el resultado no ha pasado de su elaboración teórica pues quedaron sin llegar a aprobarse.

Por último también se erigen en un instrumento de coordinación **Las Normas Subsidiarias de planeamiento de ámbito provincial, (N.S.P.)**. Estas tratan de regular la utilización del **suelo no urbanizable** o rústico, sirviendo de normativa y orientación a aquellos municipios que no cuenten con planeamiento aprobado, o solamente con la Delimitación de Suelo Urbano ⁽⁴⁾. Su contenido principal será la normativa de protección del suelo no urbanizable, distinguiendo los usos permitidos, autorizables o incompatibles, y la definición de núcleos de población.

⁽²⁾ Vid art. 6-7 de la Ley y 8 del Reglamento de Planeamiento.

⁽³⁾ Vid. art. 8 y 9 de la Ley, y art. 9-13 del Reglamento de Planeamiento.

⁽⁴⁾ Vid. art. 70-71 de la Ley y 90 del Reglamento de Planeamiento.

2.- Instrumentos de ordenación y regulación; componen un marco operativo que posibilita la regulación de las actividades y usos en el territorio, pudiendo incidir en la valoración y protección de sus recursos. Suelen tener carácter municipal, siendo los más usuales en la mayor parte de las áreas rurales y de montaña. Entre ellos se distinguen los siguientes:

- **Los Planes Generales, (P.G.)** en municipios de mayor tamaño y dinamismo urbanístico, poco frecuente en los de montaña por su complejidad. Se dirigen a ordenar y regular los usos y actividades, sobre todo urbanísticas, estableciendo el régimen jurídico del suelo a partir de su clasificación ⁽⁵⁾.

- **Las Normas Subsidiarias** municipales o comarcales (N.S.), tienen básicamente la misma finalidad que los anteriores pero con un carácter más simplificado y ajustado a la realidad de una buena parte de los municipios rurales ⁽⁶⁾.

- **Las Delimitaciones de Suelo Urbano, (D.S.),** presentan un carácter muy simplificado, circunscribiendo su capacidad de intervención al suelo que delimita, el urbano. Resulta así muy utilizado por los municipios de menor entidad, dinamismo y capacidad de gestión, siendo muy frecuentes en zonas de montaña ⁽⁷⁾.

3.- Instrumentos de desarrollo; incluyen aquellos planes que tienen por objeto desarrollar la ordenación de un área delimitada correspondiente a un ámbito parcial del conjunto urbano y territorial regulado por el planeamiento general, Planes Generales y Normas Subsidiarias. Es el caso de los **Planes Especiales de Reforma Interior**, que tienen por objeto proponer la reforma para la nueva ordenación de una zona de suelo urbano consolidado. También es el caso de los **Planes Parciales**, que llevan a cabo la ordenación del suelo urbanizable dividiendo este en distintos sectores y teniendo en cuenta sus características para la urbanización ⁽⁸⁾. En ambos tipos de planes se debe tener en

⁽⁵⁾ Vid. para los Planes Generales los art.10-12 de la Ley y los art. 14-42 del Reglamento de Planeamiento.

⁽⁶⁾ Vid. para las Normas subsidiarias tipo b los art. 70-75 de la Ley y 91-97 del Reglamento de Planeamiento.

⁽⁷⁾ Vid. para las Delimitaciones de Suelo los art. 101-103, del Reglamento de Planeamiento.

⁽⁸⁾ Vid. para Planes Especiales de Reforma Interior, art.29, b) y art. 83-85 del Reglamento de Planeamiento. Para los Planes Parciales vid. art.32, 34, y capítulo V (art. 43-65) del citado Reglamento.

cuenta el conjunto del territorio, y del tejido urbano, tratando de asegurar la adecuada inserción de los distintos ámbitos de desarrollo dentro del conjunto.

4.- Instrumentos de protección; referidos a la protección de recursos naturales o productivos, a la mejora del medio rural, que se realizan bien en desarrollo, o bien en ausencia de planeamiento superior. Se trata de los **Planes Especiales**, de especial importancia para la conservación del suelo rústico o no urbanizable especialmente en sus áreas más sensibles, además pueden jugar el papel de marco de coordinación y ordenación territorial comarcal ⁽⁹⁾.

5.- Los instrumentos de control; constituyen un complemento de los anteriores al no disponer de capacidad de ordenación por sí mismos. Se trata de las **licencias y sanciones** que son básicas para hacer posible una adecuada gestión de la planificación ⁽¹⁰⁾.

Asimismo en todas las áreas rurales deben de tenerse en cuenta especialmente **las normas de aplicación directa**, de adaptación al medio y protección de vías de comunicación haya o no planeamiento aprobado. También debe contemplarse la necesidad de un procedimiento de garantía para actuaciones en no urbanizable ⁽¹¹⁾.

La aplicación de la mayor parte de los instrumentos citados, en territorios rurales y de montaña ha presentado múltiples limitaciones y dificultades. Entre estas destacan la difícil coordinación entre las administraciones, y sobre todo la perspectiva urbana con la que predominantemente han sido concebidos y diseñados. De esta forma no ha sido fácil su adaptación a la compleja y peculiar realidad espacial de estas áreas, lo que ha supuesto un grave inconveniente para su puesta en marcha y desarrollo. Además a los problemas señalados se han sumado por una parte la escasa capacidad técnica y de gestión de muchas de las administraciones locales, y por otra la insuficiencia de conocimiento de la vida rural que han mostrado los redactores y organismos de la administración, considerando a

⁽⁹⁾ Vid. para los Planes Especiales art. 17-22 de la Ley y 76-81 del Reglamento.

⁽¹⁰⁾ Vid. art. 178-188 de la Ley y art. y el Reglamento de Disciplina Urbanística, Tit. I, II, y III.

⁽¹¹⁾ Sobre las normas de aplicación directa vid art. 72 y 73 de la Ley y 98-100 del Reglamento de Planeamiento.

menudo muchas de las áreas rurales como espacios marginales o residuales, (SANZ BOIXAREU, P. Y OTROS, 1988).

La suma de las dificultades e inconvenientes comentados explicarían que la incidencia de los instrumentos urbanísticos haya sido muy restringida, retrasándose largamente su puesta en marcha, al contar frecuentemente con escaso interés para las administraciones y los agentes sociales, que los consideraban elementos limitadores de sus actividades.

De esta manera parece adecuado el avanzar en la creación de nuevos marcos jurídicos más adecuados para la ordenación territorial y el planeamiento de las áreas rurales y de montaña. En este sentido conviene destacar la reciente puesta en marcha de la ley regional de Ordenación del Territorio, (Ley 10-1998 de 5 de diciembre), en cuyo desarrollo pueden contemplarse desde una óptica global sus particularidades y problemáticas, superando la subordinación a las perspectivas urbanas.

2. Las intervenciones en el área de estudio; estado del planeamiento e incidencia territorial.

Las acciones efectuadas en las áreas de montaña objeto de estudio, se han caracterizado en primer lugar por la carencia general de marcos específicos de coordinación y regulación de las distintas intervenciones sectoriales. Puede decirse así que ha faltado una planificación efectiva de la ordenación territorial, aunque se hayan realizado algunos intentos en áreas como Gredos.

Ha sido sobre todo a partir de los años 80 cuando estas carencias se han intentado suplir en cierta medida con instrumentos de coordinación como las Normas **Subsidiarias de ámbito provincial**, aprobadas en Salamanca en 1989 y posteriormente en Segovia y Avila (1994). Las citadas normas constituyen una base de referencia sobre todo para el suelo no urbanizable, pero suelen resultar demasiado genéricas, al abarcar realidades territoriales tan complejas como las provincias, resutando por ello difícil tanto su gestión como su control efectivo. De esta manera la intervención en el marco de la ley del suelo ha

quedado reducida en las últimas décadas, prácticamente a los instrumentos de ordenación y regulación, es decir al planeamiento de carácter municipal y sus mecanismos de control y gestión.

Teniendo esto en cuenta, a continuación se lleva a cabo el análisis de la situación del planeamiento urbanístico a finales de 1995. Dichos análisis se han realizado partiendo de los "Cuadernos de Planeamiento" de las delegaciones territoriales de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León, que detallan a nivel provincial tanto la figura de planeamiento vigente en cada municipio como la prevista, y su fecha de aprobación. Asimismo se ha utilizado el documento "Planeamiento Urbanístico vigente en los municipios españoles" de la Dirección General para la Vivienda el Urbanismo y el Medio Ambiente del M.O.P.T.M.A., actual Ministerio de Fomento, que presenta una relación menos detallada, por municipios, insistiendo en los caracteres del planeamiento a nivel provincial, regional y nacional.

A partir de lo señalado se ha elaborado el **Mapa N° 38**, y también los **Gráficos N° 16, 17 y 18**. Según estos se advierte en primer lugar la escasa cobertura y extensión del planeamiento local. Así en 1995, prácticamente el 60%, de los municipios del área de estudio, (un total de 209), no contaban aún con ningún instrumento urbanístico municipal en vigor. Conviene indicar, tenían una extensión equivalente al 47% del área albergando a algo menos de la cuarta parte de su población.

La figura de planeamiento más utilizada en el conjunto del territorio era la **Delimitación de Suelo Urbano**, que afectaba a un total de 93 municipios (26,34%), cubriendo prácticamente la cuarta parte de la superficie estudiada (24,6%). Esta albergaba tan sólo al 12% de los habitantes, lo que parece evidenciar su uso en los municipios con menor población.

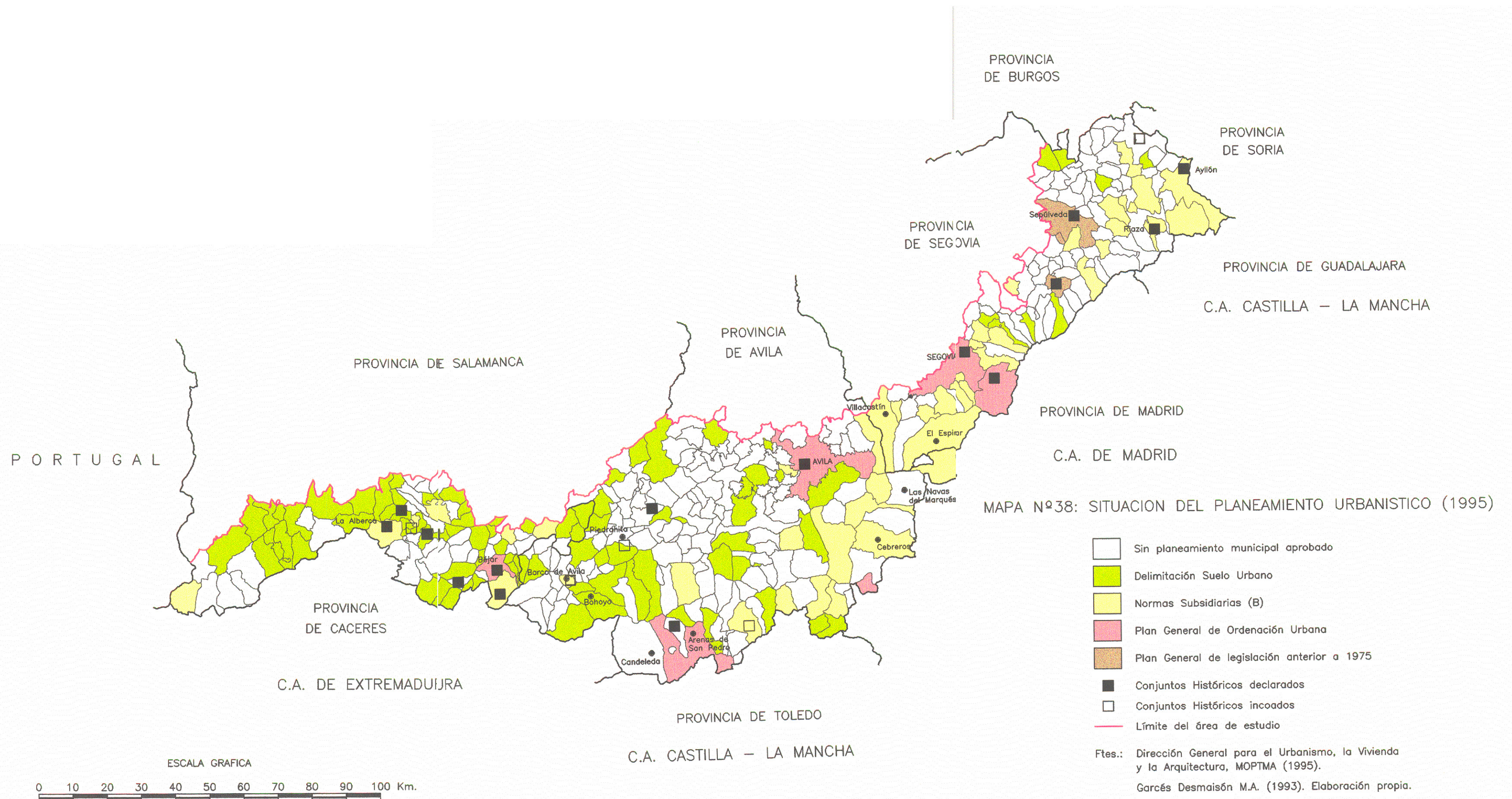


GRAFICO N° 16; Cobertura por municipios del Planeamiento Urbanístico.

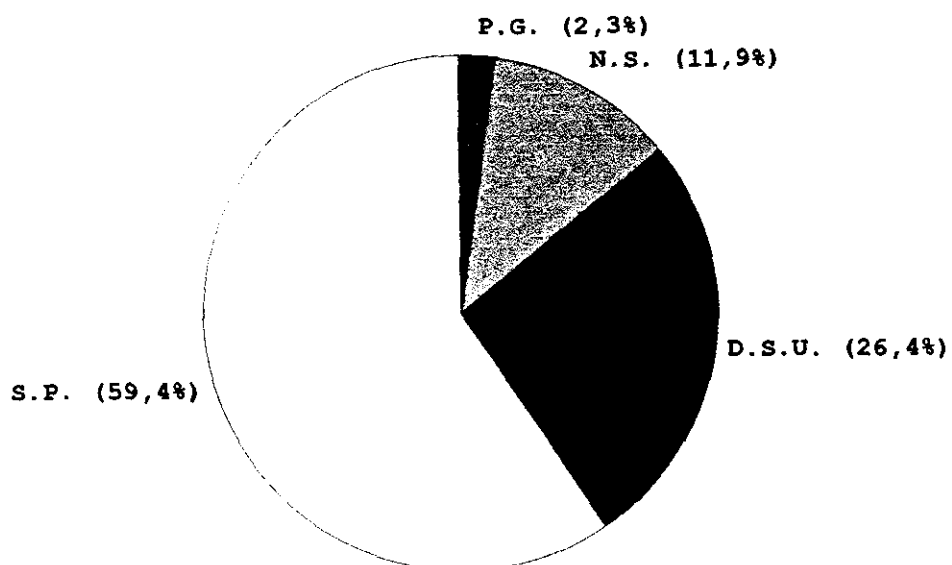


GRAFICO N° 17; Superficie cubierta por las distintas figuras de Planeamiento urbanístico municipal.

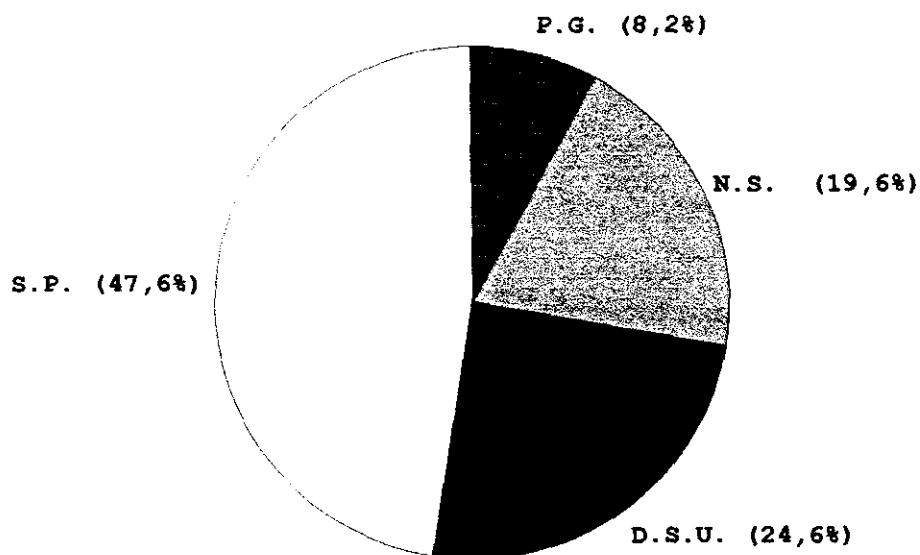
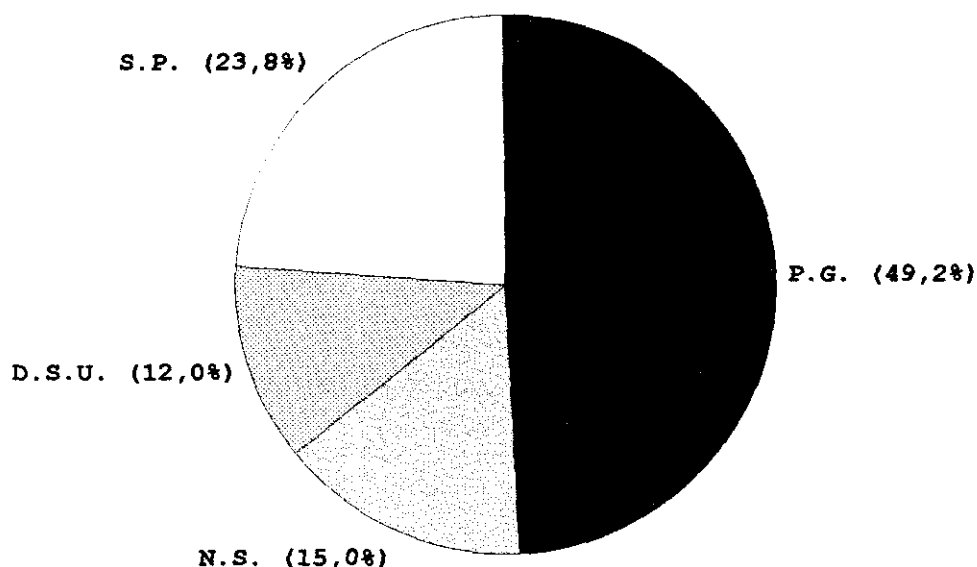


GRAFICO N° 18; Cobertura del Planeamiento Urbanístico por número de habitantes.



S.P.; Sin planeamiento. P.G.; Plan General.

N.S.; Normas Subsidiarias. D.S.U.; Delimitación de suelo urbano.

Fte.: "Planeamiento Urbanístico vigente en los municipios españoles". Dir. Gen. para la Vivienda el Urbanismo y la Arquitectura. Min. de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Menor desarrollo muestra sin embargo las **Normas Subsidiarias**, normalmente del tipo "b", vigentes en 43 municipios, (12,18%), aunque estos acogían una población superior a los anteriores, que es equivalente a 15% del conjunto. De ello puede deducirse que esta figura de planeamiento afecta a una importante parte de los pueblos más densamente poblados y dinámicos del área de estudio.

Mención especial merecen los municipios con **Plan General de Ordenación Urbana** que se reducen a 8, correspondiendo en gran medida a las áreas más pobladas, con más de 137.000 habs. equivalentes a más del 50% del total. Estas tienen un carácter marcadamente urbano, incluyéndose las capitales de provincia como Segovia, Avila u otras como la de Béjar, lo que explicaría claramente este hecho.

Los caracteres señalados para el conjunto del territorio estaban también presentes a escala provincial, si bien se advierten notables diferencias entre las distintas circunscripciones. Así se comprueba en las áreas de Avila y Segovia predominaban los municipios sin planeamiento aprobado, contando en ambos casos con **Normas Subsidiarias Provinciales** muy recientes, (Vid. Cuadro N° 63). Sin embargo, no ocurría lo mismo en las áreas salmantinas, donde la cobertura territorial del planeamiento era superior, contando al menos con **Delimitación de Suelo** casi el 60% de las demarcaciones municipales, y disponiéndose de unas **Normas Subsidiarias Provinciales** aprobadas en 1989 que cubrían el no urbanizable y las áreas sin planeamiento.

Las **Normas Subsidiarias** eran la figura de planeamiento más utilizada en las áreas segovianas, mientras que en las abulenses lo eran **las Delimitaciones de Suelo Urbano** tendiendo ambas a incrementarse considerablemente de los años 80. En cuanto a los **Planes Especiales de Protección del Medio Físico**, no se tiene constancia de ninguno con carácter comarcal, pudiendo haberse aprobado excepcionalmente alguno de aquellos municipios que ya cuentan con Normas Subsidiarias y Planes Generales.

CUADRO N° 63; Situación del planeamiento en el área de estudio, por provincias, (1995).

Provincia	N° Plan General	N° Normas Subsidiar.	N° Delimit. S. Urbano	N° Sin Planeam.	Total
Salamanca	1	7	50	27	85
Avila	3	15	35	112	165
Segovia	4	21	8	70	103
Total	8	43	93	209	353

Fte.: "Planeamiento Urbanístico vigente en los municipios españoles". Dir. Gen. para la Vivienda el Urbanismo y la Arquitectura. Min. de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Si se desciende en el **análisis a la escala comarcal**, para lo cual, se utilizan una vez más las comarcas agrarias, las diferencias que pueden apreciarse, tanto en la cobertura, como en los tipos de planeamiento vigentes son bastante significativas a nivel territorial, (Vid. Cuadro N° 64).

CUADRO Nº 64; Situación del planeamiento en el área de estudio, por comarcas agrarias, (1995).

Comarcas Agrarias	Nº Plan General	Nº Normas Subsidiar.	Nº Delimit. S. Urbano	Nº Sin Planeam.
C. Rodrigo		1	12	7
La Sierra	1	6	37	19
Alba de T.			1	1
Avila	1	3	10	48
Barco-Pied.		1	13	30
Gredos		1	5	15
V. B. Albe.		6	1	7
V. Tiétar	2	4	6	12
Segovia	3	14	4	36
Sepúlveda	1	7	4	34
Total	9 (2,5%)	42 (11,9%)	93 (26,3%)	209 (59,2%)

Ftes.: "Planeamiento Urbanístico vigente en los municipios españoles" Dir. Gen. para la Vivienda el Urbanismo y la Arquitectura. Min. de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Cuadernos de Planeamiento. Deleg. Territ. de la Consejería de Medio Ambiente y Ord. del Territorio.

A partir de la situación del planeamiento se ha establecido una clasificación en los siguientes tipos de áreas:

1.- Un primer tipo lo forman las comarcas que contaban con **más del 50% de sus municipios sin planeamiento aprobado**, y con predominio en el resto de las Delimitaciones de Suelo Urbano. Es el caso de las de Avila, Barco-Piedrahita y Gredos. Se corresponden por lo general con zonas donde predominan los pequeños municipios, afectados por un fuerte despoblamiento y un escaso dinamismo socioeconómico. La falta de planeamiento se detecta especialmente en áreas como **La Sierra de Avila, el Valle de Amblés, el Aravalle o el Alto Alberche**, pese a que en muchos casos sus atractivos naturales y su proximidad a Madrid les otorgan cierto potencial urbanístico y recreativo que hace urgente regular su situación.

En el resto de los espacios de estas comarcas predominaban la **Delimitaciones de Suelo Urbano**, elaboradas desde los 80, que pese a su relativa facilidad de elaboración y de gestión para los pequeños municipios suelen resultar insuficientes, al dejar fuera de su control el suelo no urbanizable. Por su parte **las Normas Subsidiarias**, también elaboradas mayoritariamente desde los años 80 (como se advierte en los Cuadernos de Planeamiento ya citados), están presentes en ciertas cabeceras comarcales como Barco de Avila, o en núcleos con cierto dinamismo y potencial recreativo como Navarredonda de Gredos, aunque otros como Piedrahita aún no disponían de ellas. El único **Plan General** existente corresponde a la capital abulense, que fue declarada en los 80 "**Patrimonio de la Humanidad**" por la UNESCO.

2.- Un segundo tipo, estaría representado por las comarcas salmantinas de La Sierra (a la que se sumarían los dos municipios pertenecientes a Alba de Tormes) y de Ciudad Rodrigo. En ellas eran mayoritarios los municipios que cuentan con planeamiento, pues tan sólo entre el 30 y el 35% carecían de este, mientras que **la Delimitación de Suelo Urbano** era la figura utilizada mayoritariamente desde los años 70. Por su parte **las Normas Subsidiarias** presentaban una incidencia limitada a municipios como La Alberca o Sequeros en la Sierra de Francia, y Candelario en la de Béjar, este último contaba con un Plan General. Por su parte en la Sierra de Gata, (Ciudad Rodrigo), las Normas tan sólo se han aplicado en el municipio de Navasfrías.

Si bien en estas comarcas el porcentaje de municipios con planeamiento era el más importante, el predominio de Delimitaciones de Suelo Urbano elaboradas en los 70, podría resultar insuficiente en muchos casos. En este sentido podría ser necesaria una mejora, mediante la elaboración de normas sobre todo en las zonas con mayor dinamismo como algunos sectores de la Sierra de Francia.

3.- Un tercer tipo, bastante heterogéneo, está representado por las comarcas que contaban con planeamiento tan sólo en la mitad o menos de sus municipios, predominando la **aplicación de Normas Subsidiarias y Planes Generales**. Era el

caso de los valles del Tiétar, y del Bajo Alberche, de Segovia y Sepúlveda, que han contado en muchos casos importantes procesos de crecimiento de la segunda residencia y los usos recreativos en las últimas décadas. Sin embargo en las dos últimas existían importantes áreas donde predominan los pequeños municipios, menos de 100 habs., con claros procesos de abandono, sobre todo en la de Sepúlveda, por ejemplo en la Serrezuela o la Sierra de Ayllón.

Teniendo en cuenta lo anterior, los municipios sin planeamiento, revisten una importancia especial en Sepúlveda y Segovia, aunque existen casos muy significativos en el Valle del Tiétar, como el de Candeleda, o en el Bajo Alberche, como los del Tiemblo y Las Navas del Marqués.

Las **Normas Subsidiarias** tenían una presencia relevante desde la última década, siendo la base de la ordenación de buena parte de los municipios con mayor actividad y dinámica de crecimiento. Este es el caso de muchas de las cabeceras y subcabeceras comarcales, como Cebreros, Riaza, o Ayllón y de otros con un fuerte crecimiento reciente, caso de Sotillo de la Adrada en el Alto Tiétar, El Espinar en Guadarrama, o Palazuelos de Eresma en las cercanías de Segovia. Los caracteres de estas normas las convertían en el instrumento más adecuado para la regulación detallada de los procesos existentes en estas zonas.

Por su parte los **Planes Generales**, se utilizaban en municipios como Segovia, de claro carácter urbano, cuyo casco histórico, fue declarado, junto al de Avila, "Patrimonio de la Humanidad en 1985". Una mención especial merece el Plan General de La Granja de San Ildefonso, (1981), que fue apoyado por la administración central como proyecto piloto para preservar sus altos valores culturales y ecológicos. Por otra parte conviene advertir además que municipios como los de Arenas de San Pedro, Sepúlveda o Pedraza tenían aún en vigor figuras de planeamiento de la ley de 1956, Planes Generales, con características inadecuadas para su situación y problemática actual.

Partiendo de esta tipología, **los caracteres y orientaciones del planeamiento**, muestran, pese a su gran heterogeneidad, algunas características y problemas comunes. Así se comprobó en algunos casos como los de El Espinar, La Granja, Arenas de San Pedro, Barco o la Alberca entre otros, que en muchos aspectos coincidían en gran parte con los resultados obtenidos por T. Arenillas y J.A. Burgués (1990, pp. 146-150) en su investigación sobre el planeamiento de Gredos y su entorno. Sus rasgos principales podrían resumirse en los siguientes:

1.- La memoria informativa, era a menudo de tipo inventario, siendo problemática la realización de un adecuado análisis y diagnóstico de la realidad territorial y su problemática. La excepción la constituiría La Granja de San Ildefonso, donde el análisis de cara a su Plan General fue bastante exhaustivo y preciso, en función de las especiales características de este enclave y del rango del instrumento.

2.- A menudo se han delimitado amplias superficies de suelo urbano, que pueden suponer un importante desembolso en urbanización, para los ayuntamientos. Dentro de las áreas consolidadas de los cascos se ha tendido a mantener las edificabilidades, o más frecuentemente a incrementar las existentes, con relleno de vacíos internos, parcelas mínimas muy pequeñas y ocupación de las mismas al 100%. También ha sido frecuente el permitir un aumento de las alturas, con respecto a las construcciones tradicionales que han tendido así a perderse. Además no han sido frecuentes las ordenanzas para integrar las nuevas construcciones en su entorno, ni para respetar las tipologías tradicionales, los materiales, volúmenes, etc., lo que ha incidido en una fuerte transformación paisajística.

3.- Salvo en casos puntuales, (San Ildefonso, La Alberca, Candelario,) no se ha contemplado suficientemente el patrimonio edificado, ni tampoco su rehabilitación y mejora. De esta manera se ha tendido especialmente a la valoración tan sólo edificios aislados, con criterios restrictivos.

4.- En los planes y normas el suelo urbanizable previsto, ha resultado con frecuencia, "excesivo" con relación a la dinámica real del municipio, como se señaló en el trabajo antes citado (ARENILLAS, T. Y BURGUES, J.A. 1990, p.147). De esta forma se han invadido frecuentemente suelos de gran valor agrario, (huertos y prados de los alrededores de los núcleos), sin preverse el incremento de la demanda de agua, o las posibilidades de depuración de vertidos.

5.- Además se han previsto polígonos industriales con fuertes inversiones y pocas posibilidades de desarrollo. Frente a ello las actividades tradicionales, talleres artesanos, pequeñas industrias, almacenes, etc., han contado con ciertos problemas para su instalación en el interior de los núcleos.

6.- El suelo no urbanizable, se ha contemplado desde la perspectiva urbanística, y por tanto con un carácter marginal. Así no se ha analizado de forma pormenorizada, ni se han diferenciado apenas sus distintos recursos, valores, y posibilidades de uso, quedando estas sometidas a legislaciones sectoriales. Tampoco han sido suficiente valoradas distintas construcciones e infraestructuras de interés histórico y cultural, (cañadas, esquileos, puentes) sin establecerse apenas medidas para su mantenimiento o recuperación. En general se ha hecho hincapié en la prohibición de las construcciones no ligadas a la explotación de los recursos, dirigiéndose a evitar la formación de núcleos dispersos de población. Por otra parte se ha recomendado con cierta frecuencia, la protección especial de algunas áreas, aunque no se disponga de instrumentos específicos.

Con estos caracteres, el planeamiento ha tendido por lo general a facilitar los procesos de crecimiento urbanístico ligados a la segunda residencia de origen urbano, sobre todo procedente de la aglomeración madrileña. Estos procesos han cobrado un relieve especial en las áreas del Guadarrama segoviano (DIEZ MAYORAL, D. 1989) así como en El Bajo Alberche y el Tiétar abulenses (TROITIÑO VINUESA, M.A. 1992). En ellas ha sido frecuente que el planeamiento apueste por la estrategia de incentivar el crecimiento urbanístico e incluso potenciarlo. Un ejemplo de ello lo encontramos en las Normas Subsidiarias de El Espinar, aprobadas en 1981, en una etapa donde la expansión

urbanística trataba de avanzar pese a la crisis económica reinante en el país. En ellas se señalaba lo siguiente: **"sin programa las Normas Subsidiarias facilitan la iniciativa privada, aspecto fundamental en un periodo de recesión económica como el actual"** (Memoria Informativa Normas Subsidiarias de El Espinar, p. 7). Las normas fueron revisadas en 1995, pero mantuvieron básicamente las mismas orientaciones.

De esta forma se ha producido un avance urbanístico escasamente regulado que provocaba enormes cambios espaciales y paisajísticos, potenciando el relleno y la densificación de los cascos, la invasión de los ruidos y fincas agroganaderas y el surgimiento de urbanizaciones dispersas. Se contribuía así a la implantación del "monocultivo residencial", que influye en el retroceso de las actividades agrarias, adquiriendo la construcción y los servicios un gran protagonismo en la economía.

El contrapunto a este tipo de planeamiento expansivo se encontró en algunos municipios de gran valor histórico-patrimonial, como el de La Granja de San Ildefonso, (Plan General 1981, elaborado por el M.O.P.U). Este se orientaba hacia el control del crecimiento fuera del casco y la rehabilitación del patrimonio construido en su interior. Algunos rasgos parecidos se advierten también en las Normas de la Alberca y Candelario, en las áreas de montaña salmantinas, cuyos cascos constituyen espacios construidos de gran valor cultural, y patrimonial, razón por la cual fueron declarados **Conjuntos Históricos** por la administración de Bellas Artes, con la legislación de patrimonio ⁽¹²⁾.

Desde el punto de vista del planeamiento urbanístico, conviene tener muy en cuenta los valores patrimoniales existentes tanto en los cascos como fuera de ellos. En este sentido en el área de estudio, como puede apreciarse en el **Cuadro Nº 65**, existe un buen número de **Conjuntos Históricos** declarados o en proceso de serlo, que no siempre cuentan con un planeamiento adecuado.

⁽¹²⁾ Se trata de la Ley de 13 de mayo de 1933. Esta fue sustituida por la Ley 13/1985, de 25 de junio de Patrimonio Histórico Español, actualmente vigente. En esta última se define lo que se considera Conjunto Histórico (art. 15.3), señalando la necesidad de su específica protección urbanística (art. 20 y 21).

Las declaraciones efectuadas sumaban un total de catorce, procediendo algunas de ellas como La Alberca o Pedraza de los años 40 y 50, asimismo se encontraban también 5 áreas con expediente incoado a partir de los 80. Pese a ello en primer lugar algunos conjuntos declarados no contaban aún con planeamiento aprobado como ocurría en Bonilla de la Sierra, o Guisando, y también en otros con el expediente de declaración incoado como Piedrahita o Maderuelo. Asimismo, como ya se indicó, en algunos conjuntos, el planeamiento vigente resultaba claramente desfasado, como ocurre en Sepúlveda o Pedraza, cuyos planes provienen de 1955. En tercer lugar se observan algunos casos en los que el instrumento urbanístico vigente puede resultar poco operativo, para la importancia y problemática de los espacios a regular, como ocurría en Miranda del Castañar o San Martín del Castañar que solo contaban con **Delimitaciones de Suelo Urbano**.

Una vez más se pone de manifiesto la necesidad de incrementar la coordinación entre las administraciones sectoriales, como las de patrimonio y urbanismo. Asimismo se observa que las declaraciones como conjuntos históricos han tenido en gran medida un carácter meramente testimonial. En este sentido deberían corregirse con agilidad las carencias del planeamiento, pues la supervivencia de dichos conjuntos depende en gran medida de su adecuada elaboración y gestión.

Para concluir conviene señalar que los instrumentos urbanísticos se han aplicado en el Sistema Central Castellano Leonés de una forma claramente insuficiente y bastante tardía. Así se ha comprobado que en 1995 no se encontraba en vigor ningún instrumento de planificación física, las Normas Subsidiarias Provinciales contaban con una escasa trayectoria, y casi el 60% de los municipios carecían de planeamiento. Además este se ha caracterizado por un gran retraso en su aplicación, no siendo aprobado con frecuencia hasta finales de los 80, o principios de la actual década.

La Delimitación de Suelo Urbano, ha sido el instrumento más utilizado, aunque en algunas comarcas, en general más dinámicas, cobren especial relieve las Normas Subsidiarias.

CUADRO N° 65; Conjuntos Históricos declarados e incoados en el ámbito de estudio y planeamiento urbanístico vigente en 1995.

Localidad	Conjunto	Comarca Ag.	Fecha Dec.	Fecha Incoa.	Planeam.
Avila	La ciudad	Avila	15-12-82	--	P.G. 1986
Bonilla de la Srra.	El pueblo	Barco-P.	4-05-83	--	S.P.
Guisando	La villa y su entorno	V. Tiétar	23-04-76	--	S.P.
Barco de Avila	La villa	Barco-P.		12-07-82	N.S. 1985
Pedro Bernardo	La villa	V. Tiétar		19-12-77	N.S. 1993
Piedrahita	La villa	Barco-P.		06-07-83	S.P
La Alberca	Casco y entorno.	La Sierra	06-09-40	--	N.S. 1993
Béjar	Casco antig.	La Sierra	06-03-75	--	P.G. 1983
Candelario	La villa	La Sierra	06-03-75	--	N.S. 1989
Miranda del Castañar.	La villa	La Sierra	08-03-73	--	D.S.U.1979
S. Martín del Castañar	La villa	La Sierra	12-11-82	--	D.S.U.1987
Mogarraz	Conjunto urbano	La Sierra		02-10-86	N.S 1976
Ayllón	La villa	Sepúlveda	19-05-73	--	N.S. 1981
Pedraza de la Sierra	La villa	Segovia	30-03-51	--	P.G. 1955
Riaza	La villa	Sepúlveda	12-11-70	--	N.S. 1992
La Granja de S. Ildefonso	La villa	Segovia	15-12-82	--	P.G. 1981

Fte.: Garcés Desmaison, M.A., (1993, pp. 362-390), y Dir. Gen. para la Vivienda el Urbanismo y la Arquitectura. (Min. de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, 1995). Elab. Propia.

CUADRO N° 65 (continuación); Conjuntos Históricos declarados e incoados y planeamiento urbanístico vigente en 1995.

Localidad	Conjunto	Comarca Ag.	Fecha Dec.	Fecha Incoa.	Planeam.
Segovia	Conjuntos Parciales	Segovia	12-07-41	--	P.G. 1984
Sepúlveda	La villa	Sepúlveda	23-02-51	--	P.G. 1955
Maderuelo	La villa	Sepúlveda	--	27-04-90	S.P.

Fte.: Garcés Desmaison, M.A., (1993, pp. 362-390), y Dir. Gen. para la Vivienda el Urbanismo y la Arquitectura. (Min. de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, 1995). Elab. Propia.

Estas se han orientado en general a facilitar el crecimiento expansivo, con escasa protección de los valores naturales y culturales, aunque existan algunas excepciones.

Se advierte por lo tanto la **carencia de una ordenación del territorio específica**, junto a la **insuficiencia operativa del planeamiento urbanístico**. Resulta así urgente que tanto la población como las administraciones no conciban el planeamiento para limitar los derechos, sino como un instrumento regulador de posibles conflictos espaciales, y para la salvaguarda de sus valores. Para ello sería conveniente actuar en los siguientes aspectos:

- El desarrollo del **marco legal** regional y de sus instrumentos de planificación física y coordinación socioeconómica, en las distintas comarcas, integrando las políticas sectoriales. Las directrices de Ordenación del Territorio tanto regionales como subregionales que elabora la comunidad autónoma deberían cumplir este papel, orientando además al planeamiento municipal.

- El avance y la mejora del planeamiento municipal agilizando tanto su elaboración como su gestión y aumentando la coordinación y la concertación institucional. En el caso de municipios de poca entidad convendría poner en marcha normas de carácter comarcal, que podrían elaborarse y gestionarse desde las mancomunidades.

CAPITULO VI. LA POLITICA DE AGRICULTURA DE MONTAÑA Y SU INCOMPLETA APLICACION.

Con la aprobación de la **Ley 25/82 de Agricultura de Montaña (L.A.M.)** y los distintos decretos que la desarrollaban, se empezaba a perfilar un modelo de intervención específico en estas áreas con orientaciones similares a los europeos. Sin embargo este hecho se producía tardíamente con respecto a buena parte de los países del entorno europeo, que contaban con décadas de experiencia ⁽¹⁾.

Teniendo en cuenta lo señalado en el presente capítulo se estudian los caracteres de esta política analizando su incidencia de esta política en el ámbito del Sistema Central de Castilla y León. De esta manera tras una breve presentación de sus principales líneas de intervención, se procede a examinar su aplicación y desarrollo territorial, tratando de profundizar en sus caracteres y detectar su problemática.

1. Las principales líneas de intervención y sus características.

La política de Agricultura de Montaña, pese a su carácter sectorial, creaba un régimen jurídico especial para estas zonas, tratando de intervenir en ellas, desde una perspectiva amplia e integradora, mediante un esfuerzo de cooperación y coordinación de las distintas administraciones, (GOMEZ BENITO, C. Y OTROS, 1987). Conllevaba así cierto carácter innovador, con respecto a intervenciones anteriores, contemplando como objetivos teóricos el desarrollo socioeconómico de estas áreas, especialmente en sus aspectos agrarios, el mantenimiento de un nivel demográfico adecuado y la conservación y restauración del medio natural. Para la consecución de estos objetivos se preveían básicamente dos líneas de intervención, que pese a que fueron presentados en el capítulo dedicado a la evolución de las políticas en España, conviene recordar. Estas eran:

1.- Un régimen especial de ayudas, principalmente agrarias, mediante el que además de mejorar las de carácter general se introducían algunas específicas. Entre ellas

⁽¹⁾ Ley 25/1982, de 30 de junio de Agricultura de Montaña. (B.O.E. 10 julio 82).

sobresalían las que se destinan a Inversiones Colectivas, pero sobre todo la **Indemnización Compensatoria de Montaña, (I.C.M.)**, que presenta los mismos caracteres que las europeas, (art. 19 de la L.A.M.).

2.- Los Programas de Ordenación y Promoción de Recursos Agrarios de Montaña, (PROPROPROM), verdaderos ejes de esta política, que presentaban un carácter bastante novedoso, pero a la vez complejo, cuyas claves se pasan a señalar ⁽²⁾. Estos programas trataban de llevar a cabo la promoción socioeconómica de estas áreas conjugada con la preservación de su paisaje y la ordenación de sus recursos naturales, en la línea del desarrollo rural integrado. Para ello se requería "**la acción común**" de los diferentes niveles y organismos administrativos a nivel comarcal, contando además con la participación activa de la población afectada.

Las administraciones autonómicas eran las principales responsables de la elaboración y ejecución de los citados programas. No obstante para impulsar y coordinar esta política a nivel estatal, se estableció la **Comisión de Agricultura de Montaña (C.A.M.)** ⁽³⁾. Asimismo, dentro de cada comarca de actuación, se crearon los **Comités de Coordinación de Zona (C.C.Z.)**, que formaban unidades básicas de gestión, siendo las encargadas de controlar la elaboración y ejecución de los programas. Debe tenerse en cuenta que en estos comités estaban representadas tanto las diferentes administraciones, como los habitantes de cada zona mediante delegados de las distintas asociaciones ⁽⁴⁾.

Se preveía que los distintos programas se elaborasen a partir de un estudio previo, fijándose en ellos los principales aspectos de la intervención: objetivos, medidas de actuación, previsiones financieras, y formas de evaluación. Una vez aprobados se les añadiría un **convenio** que debían suscribir cada una de las administraciones implicadas, haciendo constar sus respectivos compromisos de financiación y apoyo técnico ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Vid. el Real Decreto 2164/1984 de 31 de octubre por el que se regula la acción común para el desarrollo integral de las zonas de Agricultura de Montaña y otras zonas equiparables. (B.O.E. 6 de diciembre del 84).

⁽³⁾ El Real Decreto 2717/1983 de 5 de octubre por el que se crea la **Comisión de Agricultura de Montaña**, (B.O.E. 26 de octubre del 83). En ella estaban representados los organismos ministeriales estatales y los de las distintas autonomías tomándose las decisiones por consenso.

⁽⁴⁾ Vid cap. V del R.D. 2164/84.

⁽⁵⁾ Vid cap. III del R.D. 2164/84.

Las líneas de intervención presentadas trataron de homologarse con las comunitarias, en las que se inspiraban, y así con la entrada de España en la Comunidad en 1986 cobraron cierto impulso, generando además ciertas expectativas entre la población. Pese a los esfuerzos realizados, sólo se aplicó de forma concreta el régimen especial de ayudas, destacando especialmente las I.C.M.. Los **PROPROM**, por su parte, se bloquearon a nivel estatal, al no vencerse las dificultades planteadas, especialmente de coordinación política, o administrativa y sobre todo de carácter financiero.

Pese a ello algunas comunidades autónomas trataron de llevarlos a cabo por su cuenta, como en Castilla La Mancha, mientras en otros casos como el de Cataluña se desarrollaba una normativa propia con planes comarcales específicos. En las áreas de montaña de Castilla y León, el hecho de que los programas no se hicieran efectivos, supuso sin duda una frustración para los habitantes de las zonas montañosas, teniendo en cuenta las expectativas creadas por esta política cuya aplicación en el ámbito de estudio se analiza a continuación.

2. La Indemnización Compensatoria de Montaña (I.C.M.) y su incidencia en el Sistema Central de Castilla y León.

Las I.C.M. constituyen una de las ayudas más representativas de las contempladas en la política de Agricultura de Montaña. Es oportuno recordar que estas consisten básicamente en compensar, mediante subvenciones directas, vía renta, los problemas causados por las limitaciones naturales permanentes con que tropiezan las explotaciones. Las áreas de montaña del Sistema Central, como las del resto del estado, se han venido beneficiando de esta ayuda desde 1986, año que coincide con la integración de España en la comunidad europea. Así estas ayudas se han ido aplicando a los territorios predelimitados como Zonas de Agricultura de Montaña, **Z.A.M.**, que fueron sucesivamente ampliadas y ajustadas ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ Los criterios de delimitación presentes en el marco legal hacen referencia a los límites físico-topográficos, presentando dificultades para adaptarse a los caracteres de algunas áreas como las del Sistema Central, como ya se trató en el capítulo dedicado a su delimitación, (Cap.I, Parte III).

Las indemnizaciones reguladas anualmente por el estado han sido concedidas tan sólo a aquellos agricultores y ganaderos residentes en las zonas delimitadas que cumplieran ciertas condiciones. Estas se han venido manteniendo hasta la actualidad y han sido, el ser agricultores a título principal, manteniendo una explotación mínima en la zona, de 2 Has. o dos Unidades de Ganado Mayor, comprometiéndose a tener continuidad durante 5 años.

La cuantía correspondiente a cada agricultor o ganadero, se ha calculado en función tanto del número de unidades ganaderas, como de la superficie agraria útil de cultivos y plantaciones, siempre que estos no estén sometidos a las limitaciones impuestas por las normas comunitarias. Para ello se ha utilizado un procedimiento complejo, estableciendo el número de unidades computables y liquidables que le corresponde a cada explotación, hasta un máximo, que puede variar, y que se sitúa en torno a 20, (DIEZ MAYORAL, D. 1989, pp. 284-294).

Con el procedimiento citado se ha pretendido en general favorecer a las pequeñas y medianas explotaciones, disminuyendo las cuantías a percibir en función del aumento de unidades ganaderas o agrarias. Además se han primado determinadas orientaciones como por ejemplo las del vacuno de carne, sobre el de leche. Tanto las cuantías como las orientaciones, se establecían anualmente, regulándose con carácter permanente en 1990 ⁽⁷⁾.

Conviene señalar 1989 la indemnización se aplicó, aunque con cuantías menores, en otras áreas del medio rural, consideradas **desfavorecidas por despoblamiento**, que venían a sumarse a las de montaña. En ellas quedaba incluida buena parte de la región de Castilla y León, con lo que se perdía gran parte del carácter discriminador positivo para las zonas desfavorecidas de montaña.

Las cantidades fijadas en las indemnizaciones básicas, por parte del estado, empezaron siendo de unas 6.000 ptas. por cada unidad liquidable en el primer año, 1986, subiéndose a 7.000 en el año siguiente y manteniéndose en el 90. A esta **indemnización de base** se ha sumado otra de **carácter complementario** desde 1987, que corre a cargo de las

⁽⁷⁾ El citado marco se establece en el R.D. 466/1990, de 6 de abril por el que se regula la indemnización compensatoria en determinadas zonas desfavorecidas.

comunidades autónomas. En el caso de Castilla y León han supuesto un incremento variable de las anteriores incidiendo especialmente en las zonas de montaña. Ambas ayudas vienen siendo reembolsadas por el F.E.O.G.A. - Orientación en un 50%.

Teniendo en cuenta lo expuesto, conviene señalar que la labor de análisis de la incidencia territorial de esta medida en los primeros años de su aplicación, se ha visto dificultada por no contar más que con información a nivel provincial tanto en la administración central como en la autonómica. Contando con esta limitación se han elaborado los dos cuadros siguientes, en los que debe tenerse en cuenta que en las provincias de Avila y Segovia los datos se refieren en su totalidad a las Z.A.M. del S. Central, y en el caso de Salamanca incluyen además los de la comarca de los Arribes del Duero, con un total de 7 municipios fuera del área de estudio.

Puede apreciarse que en el periodo inicial de su aplicación la indemnización básica supuso una inyección económica de más de unos 2.566 millones de pesetas, que equivalían a algo más de 500 millones de media anual. De ellos la principal beneficiada fue la provincia de Avila, que destacó especialmente tanto por la cuantía recibida, como por el número de beneficiarios que superaba en todos los casos el 50% de los totales. Por contra la que menos recibió fue la de Salamanca, cuyos ingresos oscilaron entre el 15% y el 20% del total para un número de beneficiarios que también ronda esa proporción.

En cuanto a la evolución de su aplicación se observa que el número de beneficiarios ha tendido a disminuir, sin duda por el envejecimiento de los agricultores y su jubilación. La excepción fue 1987 en Segovia y Salamanca, que registraron un ligero incremento, debido sin duda a la mayor difusión y conocimiento de esta intervención. Por contra en Avila, ese mismo año, se detecta una gran disminución que probablemente fue debida al mayor control ejercido desde la administración a la hora de realizar las concesiones. Por su parte los fondos económicos destinados a este fin experimentaron también una disminución sensible en sus dos primeros años, pasando de 652 millones en 1986 a 401 en 1987, teniendo en cuenta que en este último se iniciaron las Indemnizaciones Complementarias. A partir de ese año dichos fondos comenzaron un crecimiento gradual.

Por otra parte a la citada inyección económica se sumaron, a partir de 1987, las aportaciones de la Indemnización Complementaria a cargo de la Junta de Castilla y León, incrementando la cantidad percibida por cada agricultor entre un 20 y un 25% en los años 87 y 88. Así por ejemplo en las áreas de la provincia de Segovia en el año 87 la I.C.M. complementaria fue de 25.857.887 ptas. que correspondieron a 1.287 beneficiarios, el año 88 de 31.627.682 ptas. para 1.973 beneficiarios ⁽⁸⁾.

CUADRO N° 66. Incidencia de las I.C.M. básicas en las provincias del Sistema Central de Castilla y León, (1986-90).

Años	<u>AVILA</u>		<u>SALAMANCA</u>		<u>SEGOVIA</u>		<u>TOTAL</u>	
	Indemn. Mill.		Indemn. Mill.		Indemn. Mill.		Indemn. Mill.	
	Nº	Ptas.	Nº	Ptas.	Nº	Ptas.	Nº	Ptas.
1986	5.506	381	1.837	97	1.914	174	9.257	652
1987	4.790	227	1.917	76	2.003	104	8.710	407
1988	4.786	273	1.911	102	1.973	126	8.670	501
1989	4.804	300	1.982	105	1.877	125	8.663	530
1990	4.042	265	1.747	117	1.755	94	7.544	476
Total	23.928	1.446	9.394	497	9.522	623	42.844	2.566

Fte.: L.R.Y.D.A. (1986-88) e L.R.A. (1989-90), M.A.P.A.

A partir de lo expuesto, en el **Cuadro N° 67**, se muestran las cantidades a las que ascendieron las indemnizaciones por cada explotación beneficiaria. La media durante el periodo analizado en todo el conjunto se encuentra cercana a las 60.000 ptas. por explotación, siendo las áreas de montaña segovianas las que por término medio recibieron una cuantía media superior, frente a las salmantinas que fueron las menos favorecidas.

Con respecto a su evolución, se aprecia que las cantidades medias descendieron ostensiblemente durante el año 87, en el que como se ha advertido se redujeron los fondos para luego irse incrementando gradualmente.

⁽⁸⁾ Según datos facilitados por la Delegación en Segovia de la Consejería de Agricultura Ganadería y Montes.

CUADRO Nº 67; Cuantía media por explotación de la Indemnización Compensatoria básica, (1986-90).

	<u>AVILA</u>	<u>SALAMANCA</u>	<u>SEGOVIA</u>	<u>TOTAL</u>
Años	Ptas./Expl.	Ptas./Expl.	Ptas./Expl.	Ptas./Expl.
1986	69.142	52.912	90.752	70.935
1987	47.411	39.801	51.822	46.344
1988	57.041	53.375	63.862	57.785
1989	62.447	52.976	66.596	60.673
1990	65.561	66.971	53.561	63.096
Media	60.431	52.906	65.427	59.891

Fte.: L.R.Y.D.A. (1986-88) e L.R.A. (1989-90), M.A.P.A.

Las diferencias provinciales constatadas pueden explicarse por la distinta orientación y tamaño de las explotaciones en las distintas Z.A.M.. Así las áreas segovianas parecen tener mayor tamaño medio estando basadas en el vacuno de carne extensivo y en el de leche junto a cultivos pascícolas, cerealistas y forrajeros. Unas dedicaciones parecidas presentan las abulenses, salvo en los Valles del Tiétar y Alberche. Por su parte las zonas salmantinas, salvo en la Sierra de Béjar más orientada al vacuno, tienen en general una menor superficie media con una ganadería más diversificada (lanar, y caprino), junto a una más amplia gama de cultivos (frutales, castaños, patatas, cereales).

En los últimos años las I.C.M. han evolucionado hacia una actualización en su cuantía y en su regulación, pese a seguir manteniendo sus principales rasgos básicos ⁽⁹⁾. Dentro de las indemnizaciones concedidas al conjunto de las zonas desfavorecidas, las de montaña han resultado más beneficiadas, recibiendo tanto en la indemnización básica como en la complementaria ayudas que superan al menos en un 40% a las de otras zonas desfavorecidas. Asimismo se han ido efectuado incrementos significativos, tanto en las ayudas básicas como en las complementarias, destacando la campaña de 1993, con un aumento de casi el 20%, estableciéndose además una indemnización mínima de 30.000

⁽⁹⁾ Conviene señalar que las indemnizaciones se actualizan cada año aunque conviene destacar el Reglamento del Consejo C.E.E. 2328/1991, y R.D. 633/1993, de 3 de mayo (B.O.E. nº 107 de 5 de mayo).

ptas. frente a las 20.000 de años anteriores ⁽¹⁰⁾.

Aunque todavía estén lejos de las cantidades que se obtienen en los países más ricos de Europa Occidental, las áreas de montaña reciben indemnizaciones compensatorias que en Castilla y León pueden llegar a alcanzar cantidades superiores las 90.000 ptas. Así en el año 94 cada agricultor de montaña de Castilla y León percibía una cantidad media de 64.428 ptas. en concepto de indemnización básica, que se vio incrementada con una media 28.193 por la complementaria. Asimismo el año 95 las cantidades fueron de 66.428 y 28.683 respectivamente. (Vid. Memorias 1994 y 1995 de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León).

Las líneas principales comentadas en el análisis realizado, han dado lugar a una serie de reflexiones sobre los caracteres y la incidencia territorial de esta intervención, extrayéndose las siguientes conclusiones:

1.- La indemnización está siendo una ayuda directa con la que se ha trata de mantener a la población y las actividades agrarias que se consideran vitales para el mantenimiento del equilibrio ecológico. Sin embargo esta ayuda **ha llegado tarde** a las comarcas de montaña españolas y más en concreto a las del Sistema Central, donde en muchos casos los procesos de despoblación y abandono se encontraban bastante avanzados, como por ejemplo en la Sierra de Avila, la Serrezuela-Sepúlveda, la Sierra de Ayllón, o la Sierra de Gata, entre otras.

2.- El carácter compensatorio, lleva a considerar a los agricultores y ganaderos de la montaña como **"guardabosques"**, o **"jardineros de la naturaleza"**. Presentando además un claro **carácter asistencial** que supone contemplar a la montaña como área en **"inferioridad de condiciones"**, sin tener en cuenta su potencialidad y recursos, ni abordar los problemas estructurales que

⁽¹⁰⁾ Así lo señalaba la prensa regional con el título "Las zonas de montaña, más beneficiadas" indicando que en 1993 cada explotación de montaña recibía 8.200 ptas. por Unidad de Ganado Mayor en concepto de indemnización básica, a las que hay que sumar las 2.100 ptas. para la complementaria. Frente a las 4.900 y las 1.200 para las zonas desfavorecidas en despoblamiento, (El Norte de Castilla, Viernes 21 de mayo de 1993 "Sección Campo" p. I).

les aquejan. Se pone así de manifiesto la necesidad de realizar intervenciones más globales para ello.

3.- A pesar de que se tratan de **compensar los condicionantes naturales** que inciden en las explotaciones agrarias, esto no se hace de una forma proporcional. Así se aplica una cuantía fija en todas ellas, con lo que sin duda se beneficia a las de mejores aptitudes productivas, por ejemplo las del Valle de Amblés y del Corneja, frente a otras mucho más limitadas, como las del Alto Gredos, o Ayllón, siendo difícil así mantener a la población en estas últimas áreas.

4.- Se sigue apostando por **compensar el ejercicio de las actividades agrarias**, cuando en algunas de las comarcas estas tienen un peso secundario frente a otras como la construcción o el turismo rural que resultan hoy fundamentales para el mantenimiento de la población. Esto ocurre por ejemplo, en el Valle del Tiétar y del Alberche, o en el Guadarrama segoviano, como podrá comprobarse en la última parte de la investigación.

3. Los Programas de Ordenación y Promoción, (P.R.O.P.R.O.M.) en el ámbito de estudio. Planteamientos y problemática de una estrategia frustrada.

Los P.R.O.P.R.O.M., como ya se ha comentado constituyen otro de los ejes principales de la política de Agricultura de Montaña, establecida a partir de la ley del mismo nombre. En Castilla y León una vez efectuadas las primeras delimitaciones de territorios de montaña hacia 1985, fue la Consejería de Agricultura, de la comunidad autónoma la que inició estos programas. Para ello procedió a la selección de las primeras zonas de actuación en las que se pretendían poner en marcha los programas. Fueron elegidas 8 zonas de actuación en total, con más de 16.026 Km² y 202.189 habitantes, constituyéndose después legalmente sus Comités de coordinación (C.C.Z.) y poniéndose en marcha los respectivos estudios de base, capítulos primeros del Programa, que estaban

ya concluidos en 1986 ⁽¹¹⁾.

Cada provincia de Castilla y León con áreas de montaña delimitadas, contaba al menos con una zona de actuación, exceptuando la de Burgos que albergaba dos, (la de Merindades y la de Pinares que compartía con Soria). En cada caso el establecimiento de las comarcas de actuación, a las que se dio el nombre de Z.A.M., se hizo partiendo de las comarcas agrarias, pudiendo integrar espacios de más de una de ellas. No existió un criterio territorial objetivo y explícito, y así puede apreciarse en el ámbito de estudio que contaba con tres Z.A.M., (Vid. Mapa N° 39 y Cuadro N° 68).

CUADRO N° 68; Primeras Zonas de Agricultura de Montaña con estudios de base en el Sistema Central Castellano-Leonés, (1987).

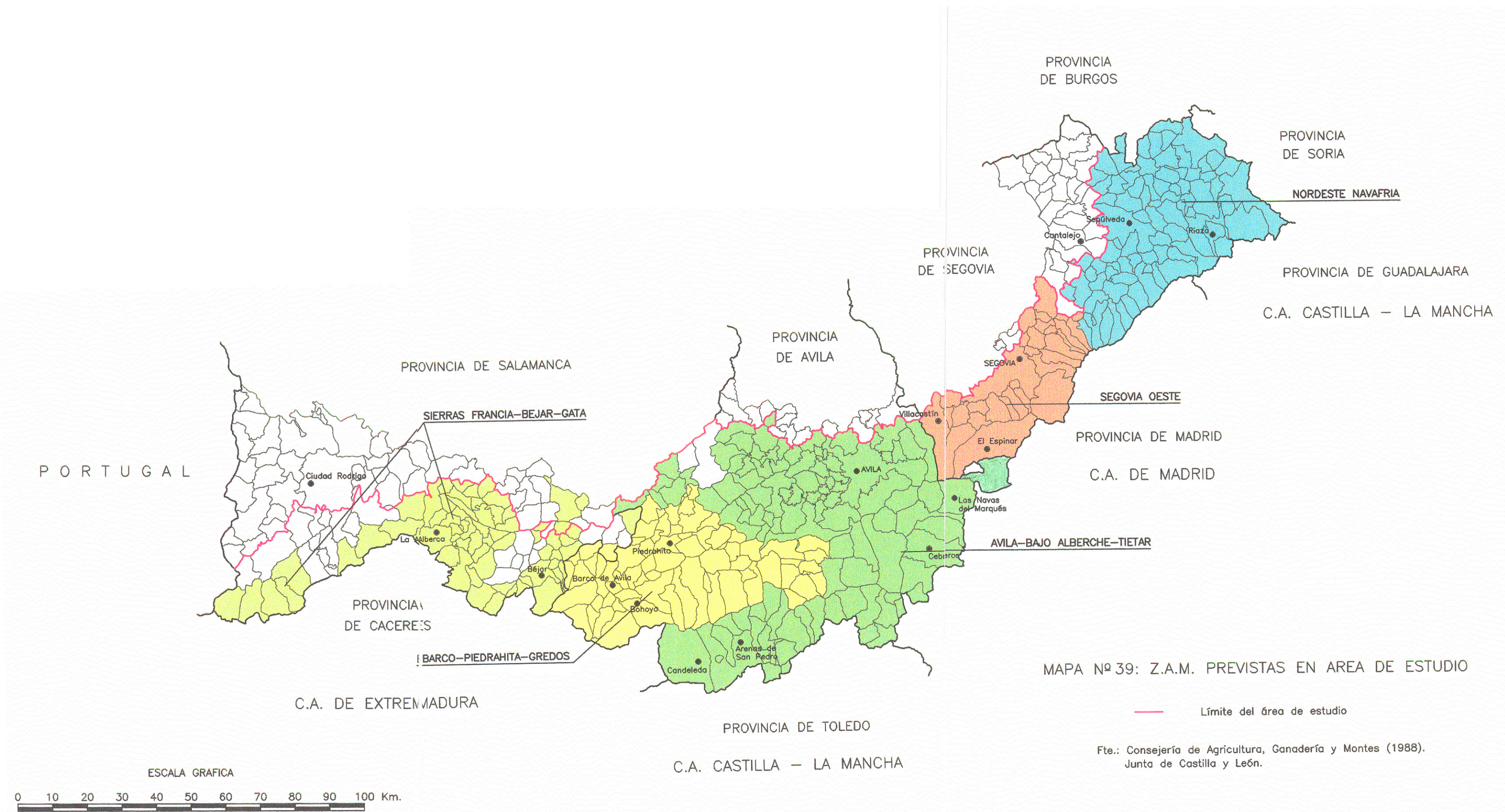
<u>Z.A.M.</u> (Previstas).	<u>MUNICIPIOS</u>		<u>SUPERFICIE</u>		<u>POBLACION</u>	
	Nº	%Total Z.A.M.	Km ²	%Total Z.A.M.	Habs. 1981	%Total Z.A.M.
Barco-Pied.-Gredos.	65	40	196,1	32,2	28.259	19,8
Sª. Fran.-Béjar-Gata*	95	146*	252,5	145*	50.654	145*
Nordeste-Navafria	77	75,4	211,9	62,5	15.987	18,4
	237	72	660,5	59,3	94.900	33,9

* La comarca de actuación incluía bastantes municipios que todavía no habían sido delimitados oficialmente como Z.A.M., realizándose propuestas para que lo fueran.

Fte.: **Consej. de Agricultura Ganadería y Montes, Dossier de Agricultura de Montaña, abril de 1987.**

Se advierte así que las **comarcas de actuación** previstas resultaban muy extensas y poco operativas desde la perspectiva de la intervención pública y su eficacia. En este sentido en los tres casos existentes se aprecia una excesiva extensión, tanto en superficie como en número de municipios, a la vez que una fuerte heterogeneidad interna que presentan en su medio físico, sus aprovechamientos y problemáticas.

⁽¹¹⁾ Información recogida en el "Dossier de Agricultura de Montaña", abril de 1987. Ita. de Castilla y León. Por otra parte el Decreto 124/1.985 de 31 de octubre, se reguló la creación de los Comités de Coordinación. Por los decretos de la Junta de Castilla y León 152/85, 156/85, 158/85 se crearon respectivamente los comités de las zonas de Barco-Piedrahita-Gredos, Srras. de Francia-Béjar-Gata, y Nordeste-Navafria, aprobándose ya en el año 86 sus reglamentos de funcionamiento.



Estos rasgos pueden apreciarse especialmente en la zona salmantina que agrupaba a todas las sierras del Sistema Central de la provincia, Béjar, Francia y Gata, formando una gran comarca de actuación con una enorme diversidad interna. Rasgos similares presentaban las otras dos zonas, aunque en menor medida, por lo que los programas a desarrollar en ellas necesitarían un volumen enorme de inversiones, que correrían el riesgo de quedar muy dispersas o difuminadas. Además aspectos como la acción común, la gestión, y la participación de la población, se verían previsiblemente muy dificultadas debido a la gran diversidad de intereses que albergan estas zonas.

En definitiva, la estrategia de seleccionar tanto un importante número de zonas de intervención, como su gran extensión, suponen un primer obstáculo difícil de salvar en el arranque de esta política en la región de Castilla y León. Entre los factores que sin duda influyeron en la adopción de dicha estrategia por parte de la administración autonómica pueden apuntarse los siguientes:

1.- La falta de madurez de la administración autonómica debido a su reciente creación en 1983.

2.- El criterio, sin duda de carácter político, de satisfacer las expectativas y demandas creadas en la práctica totalidad de las provincias, sin discriminar a ninguna.

3.- La relativa precipitación en la toma de decisiones ante la inminente entrada de España en las Comunidades Europeas.

Teniendo esto en cuenta, parece que hubiese sido más conveniente la elección de un número menor de zonas, definidas con criterios territoriales más claros, y no meramente políticos, en pos de una teórica equidad provincial en el reparto. Asimismo también hubiera sido más eficaz y operativo establecer unas comarcas de actuación de menor extensión, con mayor articulación e integración socioeconómica y una problemática territorial más homogénea.

La puesta en marcha de los programas dependía de las denominadas "**Gerencias de Zona de Agricultura de Montaña**", formadas por la figura de un gerente, apoyado por equipos técnicos, en los que colaboraban funcionarios de las tres Administraciones. Estas gerencias estaban subordinadas a las decisiones de los respectivos C.C.Z. y en ellas cobraba relevancia el puesto de gerente, al ser el responsable y coordinador de los programas y su elaboración. Normalmente este cargo lo desempeñaron, con carácter provisional, funcionarios técnicos de la Consejería de Agricultura. Una vez establecidas y organizadas estas instancias, la citada Consejería de acuerdo con los diferentes C.C.Z. planificó y estructuró la elaboración de los P.R.O.P.R.O.M. en los siguientes capítulos:

- **Capítulo I.-** Estudio base de análisis socioeconómico y del medio físico de la Zona.

- **Capítulo II.-** Establecimiento de Objetivos y Programas a medio plazo para el desarrollo y conservación de la zona.

- **Capítulo III.-** Concertación y firma de Convenios entre administraciones para el cuatrienio.

Cada gerencia se encargó de la realización de su respectivo **Estudio Base**, a lo largo de 1986. En aquellos correspondientes a las zonas del Sistema Central, se observaban carencias metodológicas comunes, junto a distintas lagunas que pueden resumirse en las siguientes:

1.- Se trataba de trabajos, de tipo inventario de las distintas variables, sin un enfoque claro. En virtud de esto, carecían de un verdadero hilo conductor y de un análisis integrado del territorio.

2.- Los distintos análisis pecaban de cierto tecnicismo y cuantitativismo estadístico, sin integrar apenas las valoraciones y aspectos más cualitativos como las ideas, perspectivas, y propósitos de la población.

3.- Las insuficiencias anteriores, suponían que el diagnóstico de la problemática territorial tuviera un carácter demasiado general, fragmentado, y con frecuencia poco preciso desde el punto de vista espacial.

Los estudios de base permitieron avanzar hacia el **capítulo II, "Establecimiento de Objetivos y Programas para el desarrollo y conservación de la zona"**. En este los comités proponían a las administraciones los objetivos y fines a alcanzar, concretándose las actuaciones a realizar y su distribución, junto con sus correspondientes inversiones cuantificadas. Esta tarea que en principio parece bastante compleja, concluyó en abril de 1987. En esta labor conviene mencionar el papel jugado por las asociaciones de agricultura de montaña, que en teoría constituían el elemento principal para la participación de los habitantes. No obstante estas legalmente tenían voz en los C.C.Z., pero no voto, con lo que apenas disponían de capacidad de decisión, quedando reducida la participación de la población prácticamente a la propuesta de alegaciones y a la recepción de información ⁽¹²⁾.

Resulta llamativo el hecho de que hasta fechas bastante tardías, cuando los programas ya estaban elaborándose, no se reconocieron oficialmente las **"Asociaciones de Montaña"** con la creación estatal de un registro específico para ellas ⁽¹³⁾. De esta forma, considerando el corto periodo de tiempo en el que se desarrollaron los acontecimientos, parece que la participación activa de los afectados no pudo completarse de la manera más adecuada.

En el ámbito de estudio el número de asociaciones de montaña existentes ha sido bastante escaso, limitándose en estos años a una en Salamanca, **Asociación Salmantina de Agricultura de Montaña**, otra en la de Avila, **Asociación Sierra de Avila** y algunas más en Segovia, como la **Asociación Sierra de Segovia**, y las del Norte de Segovia, y El Caid, en el Nordeste de la provincia ⁽¹⁴⁾. Con respecto a sus características, puede decirse

⁽¹²⁾ La posibilidad de participar en los C.C.Z. de las asociaciones con voz, pero sin voto, se establecía en el artículo 22 del R.D. 2164/1984 de 31 octubre.

⁽¹³⁾ Real Decreto 2741/1986 de 30 de diciembre por el que se crea en el M.A.P.A. el Registro Especial de Asociaciones de Montaña y se dan normas para su funcionamiento (B.O.E. 15 de enero del 87).

⁽¹⁴⁾ Estas Asociaciones fueron invitadas a las Jornadas de Agricultura de Montaña de Castilla y León 1.986, Cervera de Pisuerga, Palencia, organizadas por la Coordinadora de Asociaciones de Agricultura de Montaña de Castilla y León.

que, salvo excepciones, contaban con escasa implantación en las zonas, teniendo múltiples dificultades económicas y un escaso apoyo para coordinarse y mantener cierto nivel de actividad ⁽¹⁵⁾.

A lo largo de 1988, los distintos programas fueron tramitados por los respectivos C.C.Z., pasando después a exposición pública para que se realizaran las oportunas alegaciones. Tras ello quedaban preparados para su aprobación definitiva por las administraciones y el establecimiento de los pertinentes convenios, que nunca llegaron a ejecutarse.

A continuación para profundizar en lo ya señalado se procede al análisis concreto del programa de la "Z.A.M. Nordeste-Navafria". Sus características pueden considerarse representativas de las elaboradas en el territorio estudiado, e incluso de la región, al realizarse bajo las mismas directrices y criterios de coordinación, a cargo de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes.

Según las citadas directrices las acciones previstas se articularon en torno a los tres **objetivos finales**, que eran los siguientes:

- 1.- Ordenación, Conservación y Restauración del medio físico natural y del patrimonio cultural y artístico.
- 2.- Aumento de la Productividad en los distintos sectores económicos.
- 3.- Mejora de la calidad de vida de la población.

Cada uno de los objetivos se desarrollaría a través de distintos **programas**, que a su vez se desglosaban en varios **subprogramas** más sectoriales y concretos. Se preveían así un total de ocho programas, dos para el primer objetivo, y tres para cada uno de los restantes. Estos se subdividieron en un total de veintitrés subprogramas, sobresaliendo los dedicados al Incremento de la productividad agraria que sumaban un total de seis, y los de mejora de servicios colectivos con cinco. En el **Cuadro N° 69** se resumen las inversiones

⁽¹⁵⁾ Así se puso de manifiesto en las Conclusiones de las II Jornadas Estatales de Asociaciones de Montaña 1988 en San Rafael, Segovia. (Consultadas en la Asociación Sierra de Segovia, C/ Daoiz 32, Segovia).

propuestas por programas y cuantía diferenciándose Asimismo las asignadas tanto a cada administración como a la iniciativa privada.

CUADRO N° 69; Resumen de los programas de inversión del PROPROM Nordeste-Navafria para el periodo 1989-92.

OBJET.	ADM. CENTRAL		ADM. AUTONOM.		ADM. LOCAL		PRIVADA	TOTAL
Prog)	Inv.	Subv.	Inv.	Subv.	Dip.	Aytos.		
N°: 1								
1.1)	34	--	458	--	--	--	--	492
1.2)	40	90	588	16	105	6	--	845
Total;	74	90	1.046	16	105	6	--	1.337
N°: 2								
2.1)	725	476	1.447	398	--	29	1.629	4.704
2.2)	--	168	--	162	--	--	1.130	1.460
2.3)	--	--	8	--	--	10	32	50
Total;	725	644	1.455	560	--	39	2.791	6.214
N°: 3								
3.1)	13.100	120	1.831	618	838	115	224	16.846
3.2)	882	--	95	108	106	77	187	1.455
3.3)	--	--	135	--	22	6	30	193
Total;	13.982	120	2.061	726	966	198	441	18.494
Suma;	14.781	854	4.562	1.302	1.071	243	3.232	26.045

1.1) Ordenación, conservación y restauración del medio físico y natural de la Z.A.M.

1.2) Ordenación, conservación y restauración del patrimonio cultural y artístico de la Z.A.M.

2.1) Aumento de la productividad agraria.

2.2) Aumento de la productividad industrial.

2.3) Aumento de la productividad turística.

3.1) Mejora de infraestructuras y equipamientos.

3.2) Mejora de los servicios colectivos.

3.3) Mejoras sociales.

Fte.: Comité de Coordinación de la Zona de Agricultura de Montaña Nordeste-Navafria, (Segovia).

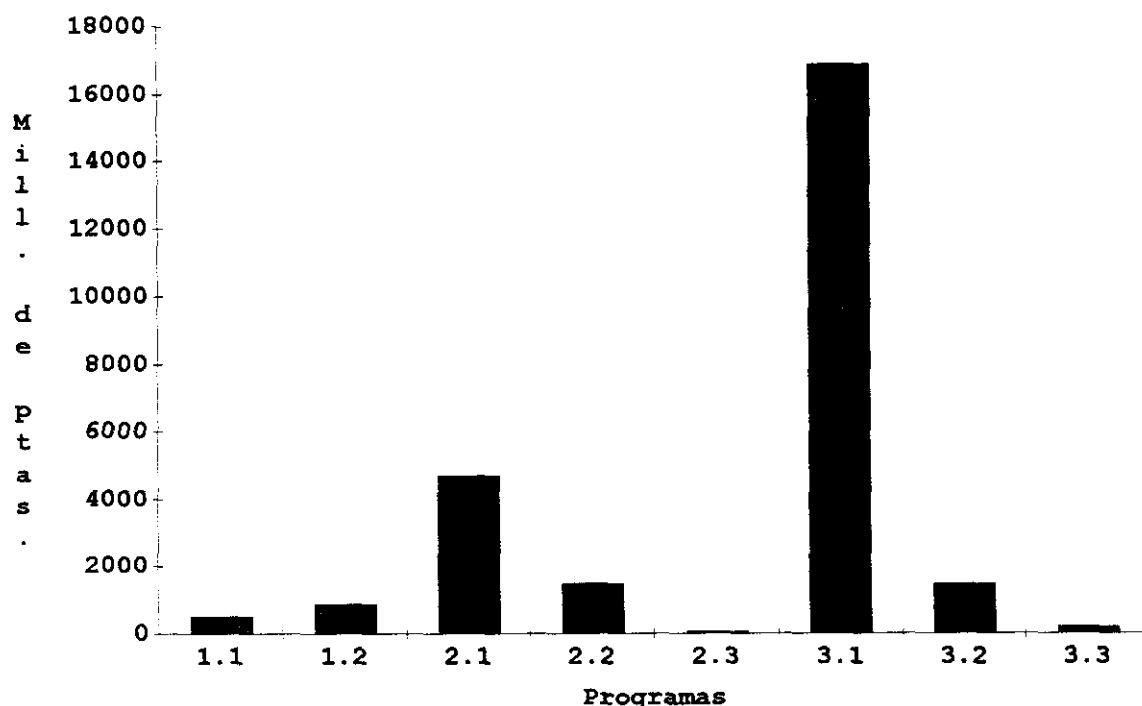
Documento resumen del PROPROM, noviembre 1988.

Las intervenciones previstas para el primer cuatrienio sumaban un total de 26.045 millones entre inversiones y subvenciones. En lo que se refiere a los objetivos, el número 3, destinado a **la mejora de la calidad de vida de la población**, era con diferencia el que mayor volumen de inversión conllevaba, con más de 18.000 millones, equivalente al 71% del total. El objetivo dirigido al **incremento de la productividad** ocupaba el segundo lugar en cuanto al volumen de inversiones, dedicando más de 6.200 millones, que correspondían al 24% del total. El último lugar, con poco más del 5% de la inversión, lo ocupaba el objetivo número 1 relativo a **la ordenación y restauración tanto del medio físico como del patrimonio cultural**, con tan sólo 1.337 millones.

Si se atiende a los programas, el de **Infraestructuras y Equipamientos**, dentro del objetivo número 3, era claramente el de mayor cuantía con 16.846 millones previstos, equivalentes al 64,7% del total, (Vid. Gráfico Nº 19). En el mismo destacaban los subprogramas dedicados a la mejora de carreteras, pudiendo citarse los 12.100 millones que se destinaban a la Autovía Nacional I, y los 900 a la Nacional 110. Pese a su localización en la Z.A.M., estas vías tenían una funcionalidad interregional e interurbana, estando previstas independientemente del PROPROM, por lo que no deberían haberse incluido en el mismo. Además de las comentadas, destacaban las inversiones previstas para mejorar las carreteras de la administración autonómica, con 1.071 millones y las de la Diputación Provincial en torno a 400. Menor importancia tenían las partidas destinadas a infraestructuras locales, sobresaliendo los 725 millones para abastecimiento de agua y los 300 a pavimentaciones. Además se destinaban 175 millones para la construcción de viviendas, y 57 para obras de depuración.

En segundo lugar, hay que mencionar **el programa dedicado al sector agrario**, incluido dentro del objetivo número 2, con más de 4.700 millones, que correspondían al 18% del volumen total invertido en la Z.A.M.. Dentro de éste, los subprogramas dirigidos a concentración parcelaria y adecuación de caminos rurales, (1.581 mills.), sobresalían especialmente. Frente a ellos parecen escasos los recursos destinados a la mejora de la **actividad industrial**, (1.460 millones, 5,6%) y especialmente a la de la **turística** (50 millones, 0,19%), que en buena parte recaían en la iniciativa privada.

GRAFICO N° 19; Distribución de las inversiones previstas en el PROPROM Nordeste-Navafria, (Segovia).



- 1.1) Ordenación, conservación y restauración del medio físico y natural de la Z.A.M.
- 1.2) Ordenación, conservación y restauración del patrimonio cultural y artístico de la Z.A.M.
- 2.1) Aumento de la productividad agraria.
- 2.2) Aumento de la productividad industrial.
- 2.3) Aumento de la productividad turística.
- 3.1) Mejora de infraestructuras y equipamientos.
- 3.2) Mejora de los servicios colectivos.
- 3.3) Mejoras sociales.

Fte.: Comité de Coordinación de la Zona de Agricultura de Montaña Nordeste-Navafria, (Segovia). Documento resumen del PROPROM, noviembre 1988.

Por lo tanto las propuestas de promoción económica se centraban en las actividades y estructuras agrarias, con escaso peso del resto de los sectores. Además se concedía escasa importancia las acciones destinadas a la formación profesional, el fomento del asociacionismo, la gestión empresarial o las iniciativas locales.

En tercer lugar, se situaban las partidas previstas para **servicios colectivos y sociales**, (1.455 millones, 5,6%). De los cuales la mayoría, 847, eran dedicados a financiar las actividades educativas por parte del gobierno central. El resto se destinaban a instalaciones deportivas, asistencia a ancianos, etc., pudiéndose observar que apenas se

daba importancia a las medidas de dinamización social.

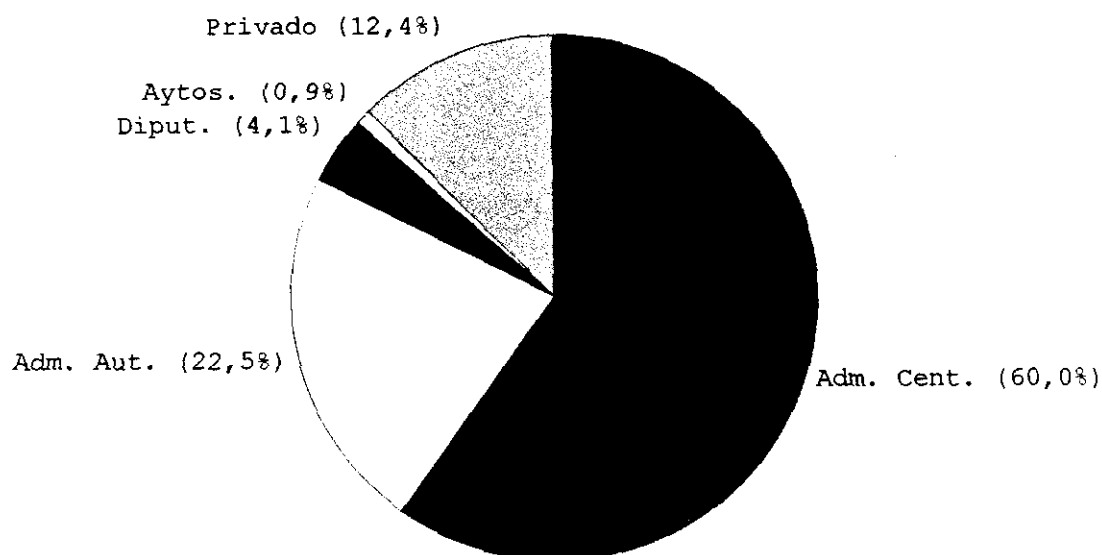
Por último hay que destacar el escaso peso de los programas de conservación y restauración del patrimonio, y del medio físico, con el 3,2 y el 1,9% respectivamente de la inversión prevista. En el primero destacaban sobre todo las partidas dedicadas por la comunidad autónoma y las administraciones locales a acciones en Conjuntos de Interés Cultural (653,5 millones), aunque no se preveían explícitamente fondos para el planeamiento urbanístico y territorial, pese a las carencias existentes.

En definitiva, en el análisis realizado se constata la importancia que presentaban las inversiones en autovías y carreteras nacionales o regionales, que aunque se efectuasen en el territorio de la Z.A.M., deberían haberse reflejado fuera del PROPROM. Asimismo sobresalían las inversiones para infraestructuras, equipamientos y estructuras agrarias, acciones que eran propias de políticas con tradición como los Planes Provinciales y la Ordenación de Explotaciones que seguían manteniendo su vigencia e inercia. Frente a ello se apoyaba poco la planificación y protección de los valores del territorio, o las actividades relativamente más novedosas como el turismo rural, la artesanía de calidad, la agricultura ecológica, u otras medidas en la línea del desarrollo local.

Por otra parte es destacable el desigual reparto de las inversiones entre los distintos agentes. Así se apreciaba una fuerte dependencia de la administración central y también, aunque, en menor medida la autonómica. Frente a ello era escaso el peso de las administraciones locales y de la iniciativa privada, como puede comprobarse en el **Gráfico N° 20**.

Gran parte de las características que se han apreciado en el **PROPROM Nordeste-Navafría**, han sido también detectadas en las otras dos Z.A.M. del ámbito estudiado, como pusieron de manifiesto M.A. Troitiño (1988) en el de **Barco-Piedrahita-Gredos**, y M^a Isabel Martín Jiménez (1990) en el de las **Sierras de Francia-Béjar-Gata**. En conjunto todas las áreas presentaban fuertes condicionantes y obstáculos de partida, que pueden sintetizarse en los siguientes:

GRAFICO N° 20; Financiación de las inversiones previstas por los distintos agentes en el PROPROM Nordeste-Navafria, (Segovia).



**Fte.: Comité de Coordinación de la Zona de Agricultura de Montaña Nordeste-Navafria, (Segovia).
Documento resumen del PROPROM, Noviembre 1988.**

- El gran tamaño y la notable diversidad espacial de las Z.A.M., lo que les restaba operatividad como unidad de intervención.

- Las acciones previstas presentaban una gran división sectorial, apareciendo más como una suma de inversiones de las distintas administraciones, que como un verdadero programa de acción territorial con carácter integrador.

- Las intervenciones planificadas presentaban un carácter predominantemente "horizontal", pudiendo afectar todo el territorio de las Z.A.M., sin apenas diferenciar subzonas de actuación específicas, pese a la diversidad de sus problemáticas.

- En las inversiones se daba prioridad a medidas que ya se habían desarrollado ya con otras políticas, como las de infraestructuras viarias, equipamientos o estructuras agrarias. Frente a ello apenas se fomentaban otras líneas como la comercialización agraria, la agricultura ecológica, el turismo rural o las actividades formativas, que ocupaban un lugar muy secundario.

- Se ponía en evidencia la gran dependencia de las administraciones central y autonómica, cuyas acciones a menudo tenían raíces y componentes más técnicos que sociales. Además la participación social fue muy limitada, tanto por la precipitación en la elaboración, como por el propio marco legislativo que apenas concedía poder decisonal a las asociaciones.

A pesar del esfuerzo de elaboración, los distintos **convenios**, canalizadores de la acción común, no llegaron a firmarse en ninguna área de montaña española por falta de acuerdo de las principales entidades inversoras, las administraciones central y autonómica. Los programas entraron así en "vía muerta", quedando en muchos casos como un verdadero espejismo, pese a las expectativas creadas. Sin duda, en esta situación influyeron factores como las carencias en su elaboración, y el enorme volumen de inversiones necesarias para llevarla a cabo en todo el estado. Asimismo conviene tener en cuenta los cambios operados en la P.A.C. a finales de los 80, que sin duda hicieron que el enfoque de esta política se reconsiderase, ante el surgimiento de nuevas líneas de actuación territorial como las LEADER y PRODER.

Los factores citados contribuyeron a que no existiese una verdadera voluntad política para desarrollar las acciones, y así en la comunidad castellano-leonesa prácticamente se paralizó el proceso. No obstante algunas inversiones de las previstas fueron realizadas en las Z.A.M., aunque fuera ya del PROPROPOM. Se continuaba así con las políticas sectoriales tradicionales, si bien estas eran modificadas o reforzadas por las líneas comunitarias, sobre todo en el caso de las agrarias, a la espera de programas integrados.

ABRIR TOMO II PARTE 4ª



(CONTINUACIÓN)