

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN CASTILLA-LA MANCHA: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y ESTUDIO DE CASOS

JULIO PLAZA TABASCO*, HÉCTOR SAMUEL MARTÍNEZ SÁNCHEZ-MATEOS* Y
RAFAEL UBALDO GOSÁLVEZ REY*

Recibido: 19-02-11. Aceptado: 15-03-11. BIBLID [0210-5462 (2010-2); 47: 493-522].

PALABRAS CLAVE: Ordenación del territorio, Urbanismo, Castilla-La Mancha, LOTAU, EAE.

KEYWORDS: Spatial planning, Town planning, Castilla-La Mancha, LOTAU, EAE.

MOTS-CLES: Aménagement du territoire, Urbanisme, Castilla-La Mancha, LOTAU, EAE.

RESUMEN

El artículo analiza la situación de Castilla-La Mancha en materia de ordenación del territorio. La primera parte aborda el estado de la cuestión desde el inicio del gobierno autonómico, destacando el predominio de la Política Regional frente a la planificación espacial, y la evolución hacia el desarrollo de los instrumentos urbanísticos y territoriales. La segunda parte presenta tres casos de problemáticas en los que hubiese sido recomendable una visión espacial proactiva, para compatibilizar el crecimiento económico con la conservación de los recursos naturales, evitar impactos ambientales y fricciones para la gestión de proyectos estratégicos de la región, así como un planteamiento endógeno de las infraestructuras de transporte.

Las hipótesis de partida de este trabajo se resumen en la consideración de que las políticas de ordenación territorial se han visto subordinadas a otro tipo de políticas sectoriales o de Desarrollo Regional, de tal forma que cuando la Ordenación del Territorio alcanza protagonismo y madurez ha sido para resolver conflictos y tensiones territoriales y ambientales, concluyendo que su aplicación es el resultado de un proceso de aprendizaje y madurez del sistema de gobernanza paralelo a la aplicación de las políticas comunitarias.

ABSTRACT

The paper analyses the spatial planning situation in Castilla-La Mancha. The first part deals the state of the matter since the beginning of the autonomous governments, highlighting a predominance of regional politics instead of spatial planning, and the evolution towards urban and spatial development instruments. The second part presents three relevant situations in which would have been advisable a proactive spatial viewing, to reconcile economic development with natural preservation of resources, avoid environmental impacts and frictions with strategic projects in the region, also searching an endogenous approach for transport infrastructures.

The starting hypotheses within this work can be summed up under the statement that spatial planning policies has been subordinated to other sectoral or regional policies, and so forth once

*. Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio (Universidad de Castilla-La Mancha)

spatial planning gets its relevance it has been to solve spatial and environmental conflicts and tensions, concluding that its application is the outcome of a learning and maturing processes of the governance system, parallel to the application of European policies.

RESUMÉ

L'article analyse la situation de Castilla-La Mancha dans la planification. La première partie traite de l'état des choses depuis le début de l'administration régionale, soulignant la domination de la politique régionale de lutte contre l'aménagement du territoire et l'évolution vers le développement d'instruments urbains et régionaux. La deuxième partie présente trois cas dans lesquels des problèmes avaient été recommandé une vision proactive du territoire, de concilier croissance économique et la conservation des ressources naturelles, de prévenir les impacts sur l'environnement, la gestion de projets stratégiques dans la région, ainsi que une approche endogène aux infrastructures de transport.

Les hypothèses de cette étude sont résumées dans l'examen des politiques de gestion territorial ont été subordonnées au développement sectoriel ou régional, de sorte que le la planification et la maturité atteint protagoniste pour résoudre les conflits et les tensions territoriales et de l'environnement. On conclut que cette processus sont le résultat d'un procès d'apprentissage et la maturité du système de gouvernance, parallèle à la mise en œuvre des politiques communautaires.

1. INTRODUCCIÓN

Castilla-La Mancha es consecuencia de la reorganización del Estado hacia el modelo autonómico. El debate sobre la definición territorial de la región concluyó con la fusión de cuatro de las cinco provincias de la región histórica de Castilla-La Nueva (Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo) más la provincia de Albacete, anteriormente unida al Reino de Murcia. Las primeras se separaban de Madrid tras varias alternativas, por entenderse que ésta debía tener un status propio como territorio de la capital del Estado y para evitar el desequilibrio regional que podía provocar la macrocefalia de Madrid. Albacete se segregaba del reino murciano por su identificación con la Castilla meridional 1870 (PILLET, 2007: 10; CASTELLANOS, 2007).

El hecho de que estas provincias se desligasen administrativamente de sus capitales, Madrid y Murcia, manteniendo sin embargo las fuertes relaciones de dependencia funcional, y la debilidad del sistema regional, sin jerarquización urbana ni modelo territorial definido, hacía de la comunidad una región acéfala (PANADERO Y PILLET, 1999: 326). Tras la aprobación del Estatuto de Autonomía (*Ley Orgánica 9/1982*), dos de los principales retos políticos han sido la construcción de la identidad regional y la definición de un modelo territorial propio, que van tomando forma mediante el desarrollo de las competencias que otorga la Constitución Española.

A la vista del progreso de una de ellas, la Ordenación del Territorio y el Urbanismo, podemos plantear que el modelo espacial ha dependido básicamente de las políticas sectoriales y de Desarrollo Regional hasta el momento actual. La Ordenación del Territorio se ha visto subordinada, y su aplicación se explica como una actitud

reactiva para resolver la articulación del sistema urbano, facilitar la competitividad territorial y garantizar los valores naturales y patrimoniales, además de corregir los conflictos, tensiones e impactos ambientales surgidos por la ausencia de un modelo de planificación integrada. Esta idea conduce a pensar también que la Ordenación del Territorio alcanza su protagonismo y madurez después de un proceso de aprendizaje del sistema de gobernanza, paralelo a la aplicación de las políticas comunitarias. Siguiendo a Andreas Hildenbrand (2002), se trataría de conseguir una visión del rendimiento institucional de las políticas públicas en torno a la competencia de la Ordenación del Territorio en Castilla-La Mancha.

El trabajo se resuelve metodológicamente en dos bloques. En primer lugar se analiza la evolución de la Ordenación del Territorio en Castilla-La Mancha a partir de los Planes de Desarrollo Regional, que marcan los objetivos para las políticas sectoriales. Seguiremos exponiendo el sistema de planificación autonómico, incluyendo los mecanismos de evaluación del impacto ambiental, fundamentales para garantizar la cohesión y el ajuste de los proyectos, planes y programas con la realidad del territorio y los emplazamientos; y las innovaciones operadas en la administración regional para ampliar la capacidad en ordenación territorial. En segundo lugar se analizan tres casos que revelan la necesidad de una visión integrada del territorio: la relación del transporte con la estructura funcional de la región; la gestión del agua en el Alto Guadiana; y el desarrollo urbano a partir de proyectos singulares como el Aeropuerto de Ciudad Real.

2. PRINCIPALES RASGOS GEOGRÁFICOS DE CASTILLA-LA MANCHA

Castilla-La Mancha ocupa una superficie de 79.463 km², y representa el 15,7% del total nacional. Se reparte en siete cuencas hidrográficas, destacando las del Tajo, Guadiana y Segura. La comarca de La Mancha en el centro de la región se extiende principalmente en la cuenca del Guadiana y se abastece directamente de los grandes acuíferos terciarios (GOSÁLVEZ, 2003: 27-28). Por las características climáticas del centro peninsular, todas las cuencas presentan un fuerte déficit hídrico estacional en verano que limita de forma estructural el desarrollo urbano y económico de la región.

La diversidad del medio natural ofrece sin embargo una fuerte potencialidad en lo relacionado con la conservación ambiental y el turismo. Se cuenta con dos parques nacionales, seis parques naturales, y otras figuras de protección, en general de menos extensión, pero que suponen 101 espacios protegidos y 67.076 ha. Además, es una de las comunidades con más superficie incluida en la Red Natura 2000 con 1.891.434 ha (23,8% de la superficie regional).

Nos encontramos en un territorio de baja densidad, con 26,4 hab/km² frente a los 92,9 hab/km² de España. La población total alcanzaba la cifra de 2.098.373 habitantes en 2010. De ellos 608.573 habitantes residen en las siete ciudades principales (Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, y Toledo, más Talavera de la Reina y Puertollano), 545.332 en ciudades intermedias y pequeñas entre 10.000 y 50.000, y el resto en núcleos rurales. Es decir, el 55% de la población vive en ciudades, que suponen un 4% de las entidades municipales (919 en total). La tasa de dependencia es de 49,1.

En relación con la estructura económica, analizada a través de la población activa, la agricultura ha ido perdiendo peso de forma acelerada (29% de la población activa en el sector en 1980 a 6,4% en 2010) (INE, Encuestas de Población Activa). Sin embargo persiste un fuerte carácter rural en base a la población activa dedicada a los servicios respecto al total nacional (58,4% y 64,1%, respectivamente), o la participación de trabajadores en el sector de la construcción en Castilla-La Mancha (11,86%) frente a España (8,71%), que no son sino parte de los excedentes demográficos expulsados de la agricultura en estos últimos años protagonizados por la modernización de la agricultura y el boom inmobiliario. El tejido económico adquiere características heterogéneas fruto de la dualidad entre espacios rurales de usos agrarios extensivos y entornos insertos en dinámicas de difusión industrial desde Madrid y la Comunidad Valenciana. El desarrollo rural y la emergencia de sistemas productivos locales han introducido una progresiva diversificación económica aún incipiente. El sistema de transportes se entiende a dos escalas: una principal que se corresponde con la red nacional, y otra de segundo orden que articula interiormente. A pesar de las inversiones del gobierno regional, la primera sigue siendo la que vertebra el espacio castellano-manchego.

Los estudios geográficos diferencian ámbitos de gran diversidad natural y humana, clasificados en comarcas de Sierra, Piedemonte y Llanura (PILLET y MARTÍNEZ, 2007: 329-343 (en PILLET, 2007)). Las primeras se distribuyen en la zona periférica de la región, en las áreas más elevadas de la región (por encima de los 800-1000 m.); con debilidad demográfica, alto nivel de ruralidad y déficit en equipamientos e infraestructuras. Las comarcas de Piedemonte están medio camino entre los terrenos serranos y las comarcas de Llanura, que concentran el mayor desarrollo agrícola y urbano al tratarse de terrenos suaves con cursos de agua permanentes o importantes acuíferos.

3. EL PROTAGONISMO DE LA POLÍTICA REGIONAL Y LAS POLÍTICAS SECTORIALES EN EL DISEÑO DEL MODELO TERRITORIAL DE CASTILLA-LA MANCHA

La capacidad de acción territorial de la Política Regional en el corto y medio plazo ha relegado tradicionalmente a la Ordenación del Territorio a un segundo plano, favoreciendo las políticas sectoriales de infraestructuras, equipamientos y desarrollo económico. Desde 1978, la preocupación por corregir los desequilibrios interterritoriales estaba ligada al sistema de financiación autonómica. La *Ley reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial* (Ley 7/1984, de 31 de marzo) planteaba la redacción de Planes de Desarrollo Regional (PDR), de acuerdo con la normativa comunitaria (PÉREZ ANDRÉS, 1998: 465).

El primer PDR se aprobó para el periodo 1986-1988 (JCCM, 1986). Básicamente presentaba una gran y variada batería de acciones sin diferenciación territorial, y sin referencias a la Ordenación del Territorio salvo la disposición de instrumentos de política industrial (Gran Área de Expansión Industrial y Sociedad de Fomento Regional) para vertebrar la región. El siguiente PDR, 1988-1992, asumía las directrices del *Reglamento CEE 2052/88* sobre reforma de los Fondos Estructurales. Contó con un

estudio previo de la comunidad autónoma que facilitó una visión más territorial de la política regional (FUNDACIÓN FONDO PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL, 1987). Se introducían dos medidas de ordenación territorial muy concretas. La primera relativa a la atención por las zonas deprimidas de montaña, resuelta mediante Programas de Ordenación y Promoción de Recursos Agrarios de Montaña (PROPOM), poniéndose en marcha en la Sierra de Alcaraz (Albacete), Sierra de Ayllón (Guadalajara) y Serranía de Cuenca.

El tratamiento de las zonas deprimidas y de montaña derivó posteriormente a la aplicación de la iniciativa comunitaria LEADER durante el periodo (1991-94), y en posteriores periodos a LEADER II y PRODER I (1994-1999) y LEADER PLUS y PRODER II (2000-2006). Ambos programas se fusionarían a partir de 2007 en el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), rompiendo con la visión sectorial del mundo rural, y estableciendo una forma de tratamiento integral de ámbitos subregionales que se ha consolidado como estructura posible del modelo de ordenación territorial de la región (PILLET, 2001; PILLET Y PLAZA, 2003; PILLET Y SANTOS, 2007 (en PILLET, 2007); JCCM, 2010).

La segunda medida de carácter territorial del PDR 1988-1992 era el refuerzo de los núcleos intermedios de población para completar adecuadamente la red urbana. Los mecanismos para impulsar este objetivo se basaban en facilitar la inversión privada mediante incentivos regionales en el área de promoción económica de Castilla-La Mancha (R.D. 489/1988), y la inversión pública en equipamientos e infraestructuras para mejorar la calidad de vida y hacer más atractivos estos espacios.

En el PDR correspondiente al periodo 1994-1999 se mantiene la preocupación por la articulación y vertebración de los tres niveles del sistema urbano, los núcleos principales, los intermedios y los rurales. Se insiste en el déficit de equipamientos e infraestructuras así como en la necesidad de densificar el sistema de comunicaciones por carreteras, esencial para una región con tanta extensión y separación de las ciudades principales. En el siguiente periodo, 2000-2006, el PDR es más territorial; clasifica las zonas rurales para establecer criterios de selección territorial en: predominio forestal y ambiental; agrarias; con predominio o influencia de áreas o ciudades industriales y de servicios; y áridas o despobladas (JCCM, 2000: 146-150). Y mantiene las inversiones en infraestructuras de transporte (primeras autovías de iniciativa regional) y del sistema de salud, elemento que consolida la posición de los núcleos principales e intermedios del sistema urbano regional con la localización de hospitales.

El proceso de reflexión y redacción del PDR 2000-2006 dio la oportunidad de participación a colectivos y agentes sociales para expresar opiniones en torno a la estrategia regional. Merecen recordarse las sugerencias del profesor de la Universidad de Castilla-La Mancha, Gregorio López Sanz, en lo relativo a los regadíos:

Es preciso tomar con precaución la relación directa que se establece muchas veces entre regadío y bienestar social. En todo caso, dicha relación debería ser matizada por factores sociales, ambientales, económicos y agrarios. No debemos olvidar que el gran crecimiento descoordinado de las extracciones de agua para riego en algunos acuíferos de nuestra región, se ha producido sin tener en cuenta los efectos laterales perniciosos

de esta manera de proceder. Así, es preciso las actividades de producción renovables de aquellas otras de simple apropiación y esquilma (LÓPEZ SANZ, 1999).

Pues, como veremos más adelante, aunque la preocupación por el frágil equilibrio entre recursos hídricos y desarrollo de los regadíos era latente desde el primer PDR, la fijación política en elevar el nivel de renta y el PIB regional mediante esta política ocultaba un enjuiciamiento severo, no sólo de la agricultura sino de todo el sistema territorial (NAREDO y GASCÓ, 1990).

El periodo de programación 2007-2013 está marcado por el cambio en la forma de aplicación de los Fondos Estructurales (*Reglamento CE 1083/2006*) y las directrices estratégicas comunitarias de cohesión (*Decisión del Consejo de Europa 2006/702/CE*). El *Marco Estratégico de Castilla-La Mancha para la aplicación de Fondos Estructurales 2007-2013* (para los fondos FEDER y FSE) y el *Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha 2007-2013* (FEADER) son los dos últimos instrumentos de financiación de políticas sectoriales que influyen estructuralmente en el espacio regional. Ambos planes recogen el acuerdo entre el gobierno y los agentes socioeconómicos plasmado en el *Pacto por el Desarrollo y la Competitividad 2005-2010*. Los fondos FEDER han insistido en el refuerzo de la red urbana con acciones para ciudades intermedias (entre 20.000 y 50.000 habitantes) frente a las capitales provinciales o ciudades con más de 50.000 habitantes. Por otro lado, la financiación en infraestructuras de transporte es igualmente comparativamente superior respecto a otras (40% del total del Programa Operativo) (JCCM, 2009). Por su parte, el FEADER dedica gran parte de sus recursos a los Grupos de Desarrollo Rural, que se clasifican en zonas rurales a revitalizar, zonas intermedias y zonas periurbanas, y prima el volumen de ayudas en las zonas con menos capacidades y donde existen espacios naturales incluidos en la Red Natura 2000. El enfoque territorial del desarrollo rural ha cuajado de tal forma que la zonificación aprobada para la aplicación de estos fondos ha sido asumida por el POT ET-CLM.

Ha existido, por tanto, una visión paulatina de la articulación territorial de la mano de las instrucciones y directrices comunitarias y nacionales. No admitiendo con ello, que se hayan establecido medidas que hayan frenado o resuelto los conflictos estructurales, especialmente los relacionados con la gestión del agua, la ordenación del sistema de ciudades, y la expansión urbana. En cualquier caso, todas las políticas van formando un gran acervo de conocimiento sobre el territorio.

4. EL DESARROLLO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN SENTIDO ESTRICTO

Si «lo geográfico» tuvo ya un papel secundario respecto a la Política Regional en el proceso de construcción del modelo territorial, lo mismo sucede en el sistema de planificación territorial y urbanística de Castilla-La Mancha, donde lo segundo ha dominado tanto en la parte legislativa como en la ejecutiva. No ha sido hasta fechas recientes cuando se descubre un cierto *giro espacial* que ha puesto de relieve el interés de la práctica planificadora en el gobierno de la autonomía.

4.1. *La ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha*

La sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 provocó que Castilla-La Mancha iniciara su andadura en esta materia mediante la *Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística* (LOTAU), en la que destaca el marcado perfil urbanístico, en detrimento de una visión más territorial (Plaza, 2003). La sentencia dejó clara la imposibilidad de evolucionar o actualizar la legislación estatal, por lo que el cambio tuvo una «trascendencia estructural mucho mayor» (Corchero y Cholbi, 2009: 24), con la oportunidad de establecer prioridades políticas y técnicas en la materia. Quizá la premura, unida a la necesidad más la ausencia de una necesidad previa, hacen que la lectura de la LOTAU recuerde a otras legislaciones autonómicas, fundamentalmente la valenciana (PILLET, 2010: 326).

La LOTAU responde a un modelo articulado de ordenación territorial (PÉREZ ANDRÉS, 1998: 566). Se trata de una norma que no establece una jerarquía de planes, sino que dinamiza el sistema de planificación de acuerdo con las prioridades del territorio. Desde la aprobación del primer texto en 1998, se han practicado un total de tres modificaciones (2003, 2005, y 2009); se han aprobado dos reglamentos, uno sobre suelo rústico y otro sobre planeamiento; una Instrucción Técnica de Planeamiento sobre determinaciones a cumplir por las actividades en suelo rústico; y una Norma Técnica sobre la homogeneización en la redacción de planes, además de normas de regulación administrativa para fomentar la transparencia de la actividad urbanística (ver Tabla 1).

La LOTAU introducía nuevos procedimientos y terminología, generando cierta complejidad que fue como una limitación (CORCHERO Y CHOLBI, 2009). A pesar de ello, supone un hito por la capacidad de proponer un modelo territorial y ejecutarlo, independientemente de que su desarrollo posterior haya sido ciertamente lento. Igualmente se objetaba que el modelo territorial podía resultar algo simplista y, en cierto modo, irreal, basado en un suelo rústico de gran extensión y opuesto por completo del urbano, caracterizado asimismo por rigidez y con tendencia a la sobrecalificación, lo que conduce a detallar con exceso el alcance de las actividades más habituales y lastra la operatividad en el desarrollo de proyectos. Estos problemas derivaron con el tiempo en una tendencia creciente a la calificación de suelo rústico de reserva como opción genérica y menos limitante a posibles usos posteriores.

A la necesidad de conciliar la gestión del suelo rústico respetando sus valores, se suman las tensiones derivadas del reciente ciclo de expansión urbana, donde el principal problema ha sido el de conjugar la práctica urbanística con los criterios de sostenibilidad y con las expectativas del momento. Estas diferentes prioridades no han sido siempre bien combinadas, y se han resuelto de forma reactiva, tratando de incorporar al procedimiento los elementos que eran necesarios, bien introduciendo conceptos legales y procedimientos, bien dando respuesta a conflictos concretos.

La última revisión de la norma se corresponde con la *Ley 2/2009, de 14/05/2009, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo*, que modifica una vez más el Texto Refundido de la LOTAU (*Decreto Legislativo 1/2010 de 18 de mayo*). En su exposición se argumenta la necesidad de actualizar después de una primera fase de

Tabla 1: *Desarrollo cronológico de la legislación de urbanismo y ordenación del territorio en Castilla-La Mancha*

DOCM-Año	Texto
55-1993	Decreto 87/1993, de 13/07/1993, sobre catálogos de suelo residencial.
28-1998	Ley 2/1998, de 04/06/1998, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
10-2003	Ley 1/2003, de 17/01/2003, de modificación de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
50-2003	Corrección de errores a la Ley 1/2003, de 17-01-2003, de modificación de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
50-2003	Orden de 31/03/2003, por la que se aprueba la Instrucción Técnica de Planeamiento sobre determinados requisitos sustantivos que deberán cumplir las obras, construcciones e instalaciones en suelo rústico.
137-2004	Decreto 242/2004, de 27/07/2004, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
179-2004	Decreto 248/2004, de 14/09/2004, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
13-2005	Decreto Legislativo 1/2004, de 28/12/2004, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
141-2005	Ley 7/2005, de 07/07/2005, de modificación del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.
264-2005	Ley 12/2005, de 27/12/2005, de modificación del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.
98-2009	Ley 2/2009, de 14/05/2009, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
97-2010	Decreto Legislativo 1/2010, de 18/05/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
129-2010	Decreto 178/2010, de 01/07/2010, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento para homogeneizar el contenido de la documentación de los planes municipales.
234-2010	Decreto 235/2010, de 30/11/2010, de regulación de competencias y de fomento de la transparencia en la actividad urbanística de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Fuente: Elaboración propia.

diez años que ha logrado una estabilidad normativa. La reforma pretende responder a nuevas necesidades con un texto más adaptado a las mismas, que son el reto de la vivienda y la dinamización de las políticas de suelo, y una adaptación y flexibilización de los instrumentos técnicos de planeamiento.

4.2. *Los instrumentos de ordenación territorial.* *Características y aplicación inicial*

El TRLOTAU establece un sistema único de planificación territorial y urbanístico, del que se desprenden tres ámbitos de aplicación: supramunicipal, municipal y especial. Los instrumentos del primero son los Planes de Ordenación del Territorio (POT), los Planes de Singular Interés y los Proyectos de Singular Interés, que coinciden en su acrónimo de PSI; en el ámbito municipal, los Planes de Ordenación Municipal (POM) y los Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano (PDSU); y por último los Planes Especiales, que desarrollan o complementan los POM en distintos aspectos de la realidad urbana (equipamientos, infraestructuras, zonas verdes, paisaje, etc., o los más frecuentes Planes Especiales de Reforma Interior).

Los POT se aplican a todas las escalas y enfoques posibles (regionales o subregionales; integrales o sectoriales), de acuerdo con el carácter articulado y flexible de la ley. En cualquier caso se procura una ordenación que articule, integre y cohesione la región desde un ámbito interno y en su relación con el resto del Estado español. Los PSI son instrumentos de iniciativa pública o privada que se imponen al planeamiento municipal y están orientados a actuaciones de gestión del suelo u obras que deben probar el interés regional y precisan de agilidad para su ejecución.

La figura del POT se ha aplicado a algunas zonas que presentaban condiciones particulares, esencialmente afectadas por los crecimientos urbanísticos y la organización de las infraestructuras de todo tipo. Hasta el momento se encuentran en redacción cinco planes subregionales: POT «Corredor del Henares y zona colindante con la comunidad de Madrid» (Guadalajara); POT «Zona de La Sagra» (Toledo); POT «Mesa de Ocaña y el corredor de la autovía A-3» (Toledo y Cuenca); POT «Corredor Ciudad Real-Puertollano» (Ciudad Real); y POT «Zona de influencia de Albacete» (Albacete)

En estas áreas se han producido crecimientos notables que superan el ámbito de planificación municipal, y se asimilan a procesos de asentamiento de la ciudad difusa en la región (CEBRIÁN, 2007). Respecto a los tres primeros, la información institucional indica que:

[...] la saturación de los municipios del sur de la Comunidad de Madrid, el fuerte crecimiento del sector de la construcción, con la consiguiente carestía de suelo, y los elevados costes en estos municipios, ligado a la continuidad natural con esta zona por la topografía del terreno y a las vías de comunicación existentes y proyectadas, está provocando un elevado desarrollo en la zona, tanto residencial como industrial, previniéndose un fuerte aumento del mismo en un futuro próximo con la ejecución de estas vías y con la posibilidad de reclasificación a través de programas de actuación urbanizadora (PAU) promovidos por particulares, según lo permitido por la legislación urbanística autonómica (TRLOTAU y RP).

Mientras que los dos últimos se ordenan por el impacto de infraestructuras viarias y ferroviarias existentes y previstas, además de la entrada en funcionamiento de otras infraestructuras o actuaciones de titularidad privada, como es el caso del

Tabla 2: *Proyectos de Singular Interés tramitados en Castilla-La Mancha*

<i>Provincia</i>	<i>PSI</i>	<i>Estado</i>	
Albacete (5)	Campo de Golf Castilla-La Mancha	Aprobación definitiva 3/02/2003	
	Parque eólico Pozo-Cañada	Aprobación definitiva 5/05/2000	
	Residencia de Mayores	Aprobación definitiva 24/07/2002	
	Parque aeronáutico y logístico	Aprobación definitiva 3/09/2008	
	Plataforma logística e intermodal del sureste de Hellín	Información pública desde 20/01/2010	
Ciudad Real (7)	Aeropuerto de Ciudad Real	Aprobación definitiva 24/09/2003	
	Reino de Don Quijote (4 PSI): Fase 1.1. Infraestructuras generales Fase 5. Academia y campo de golf Fase 1.2. Infraestructuras generales Fase 2.1. Hotel castillo-casino	Abandonados como PSI, se siguieron ejecutando mediante Convenio Urbanístico y P.A.U. con el Ayuntamiento de Ciudad Real	
	Plantas termosolares en Alcázar de San Juan (2)	Aprobación definitiva 19/06/2005	
	Cuenca (2)	Nuevo hospital provincial de Cuenca	Evaluación ambiental
		Área dotacional El Terminillo	Aprobación definitiva 18/09/2009
Guadalajara (1)	Fuerte de San Francisco	Aprobación definitiva 18/08/2005	
Toledo (3)	Campo de golf y parque comercial en Talavera de la Reina	Aprobación definitiva 16/11/2005	
	Parque Industrial y Tecnológico de Illescas	Aprobación definitiva 26/09/2008	
	Barrio avanzado de Toledo	Aprobación definitiva 10/08/2010	

Fuente: D.O.C.M.

aeropuerto y parque de ocio en Ciudad Real (<http://www.jccm.es/ContentServer/es/CastillaLaMancha/index/plan1212676011955pl/1212680560454.html>; último acceso: 02/03/2011).

La aplicación de los Planes de Singular Interés y los Proyectos de Singular Interés ha tenido una mayor repercusión e impacto territorial por diversas razones, si bien los primeros no tienen aún suficiente recorrido pues se aprobaron hace apenas dos años. Los casos en los que se han aplicado han generado tensiones y conflictos políticos, tanto por su naturaleza y finalidad como por su desarrollo y ejecución. De los dieciocho PSI iniciados o tramitados (Tabla 2) el correspondiente al Aeropuerto de Ciudad Real es quizá el más problemático y paradigmático.

Tras la redacción del POT de Castilla-La Mancha resulta previsible que se retomen los trabajos de los POT subregionales citados, al mismo tiempo que es posible que se incorporen otros. Una vez exista un documento de planificación de carácter regional, los planes de rango inferior se coordinarán con el primero, implementando las líneas generales trazadas para cada área de aplicación, de modo que se minimicen las fricciones y se actúe con mayor equilibrio y racionalidad.

4.3. *El Plan de Ordenación Territorial «Estrategia Territorial de Castilla-la Mancha» (ET-CLM)*

La redacción de este POT de ámbito regional se inició en julio de 2007 (DOCM, 17/07/2007). Sus primeros resultados se presentaron en abril de 2009 (<http://www.potcastillalamancha.com>), aunque la exposición pública se ha producido a finales de 2010. Se trata por tanto de un documento que ha tenido su andadura en la última legislatura y presenta una gran actualidad.

Además de la referencia a la *Carta Europea de la Ordenación del Territorio* de 1983, el marco teórico del POT ET-CLM se ajusta a los distintos documentos elaborados en la Unión Europea desde la aprobación de la *Estrategia Territorial Europea* en Potsdam en 1999, entre ellos el *Convenio de Aarhus*, el *Libro Verde sobre la Cohesión Territorial*, el *Convenio Europeo del Paisaje* o la *Directiva 2001/42/CE de Evaluación Ambiental Estratégica*, y las normas jurídicas españolas de su trasposición. Entre las grandes inquietudes que se trasladan al POT ET-CLM se encuentran los tres objetivos principales de la cohesión territorial europea: el desarrollo territorial policéntrico y la nueva relación entre campo y ciudad; el acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento; y la gestión prudente y creativa de la naturaleza y el patrimonio cultural.

El documento de exposición pública consta de siete volúmenes de acuerdo con el artículo 12 del *Reglamento de Planeamiento* (DOCM, 28/09/2004). El planteamiento conceptual busca definir una estrategia regional de carácter integral para facilitar la coordinación interadministrativa, que ayude a reducir las fricciones de cualquier tipo que surgen a la implantación de actividades económicas, mediante una visión prospectiva del espacio geográfico y sus dinámicas. En la parte analítica o memoria informativa, el POT ET-CLM concluye que los principales problemas de la comunidad se centran en cuatro grandes bloques:

- Competitividad, innovación y apertura: en los que se destaca el posicionamiento geográfico de la región en el conjunto peninsular en su conexión con Madrid, el sur y el sudeste de España, las oportunidades de su patrimonio territorial para atraer economías de calidad; o la emergencia de las ciudades castellano-manchegas, cada una de ellas con un perfil económico, cultural y ambiental particular.
- Cohesión social: en términos de prestación de servicios públicos de calidad desde las administraciones para garantizar la calidad de vida en niveles semejantes a los de otras comunidades con más nivel de renta.
- Conectividad, accesibilidad e integración, a partir de un sistema de transportes y comunicaciones adecuadamente vertebrado.
- Sostenibilidad del patrimonio territorial, mediante mecanismos defensivos de ordenación adecuada del paisaje, los espacios naturales, la gestión racional del agua, o la racionalización en el consumo o la movilidad

Y concluye con la definición de un modelo territorial en el que se identifican tres tipos de áreas geográficas con problemáticas propias: áreas de acumulación urbana

(distinguiendo las áreas vinculadas con las capitales regionales y la corona metropolitana de Madrid), ciudades medias de la llanura central donde existe un modelo policéntrico consolidado, y áreas rurales a partir de la zonificación de los Grupos de Desarrollo Rural.

Las propuestas asociadas con la competitividad se dividen en varias medidas grupos de acuerdo con su finalidad. Propone en primer lugar la definición de un sistema de ámbitos subregionales de acuerdo a las tipologías planteadas (áreas de concentración urbana, ámbito policéntrico de la Llanura manchega y espacios rurales) que deberá ser objeto de la redacción de Planes Subregionales (POT SR), que establecerán medidas ajustadas a la realidad de cada zona. Esta zonificación subregional se articula mediante una red de nodos urbanos y de actividad económica en base a la oportunidad logística y de I+D+i (*Zonas con Potencial Logístico* y *Clusters Económicos*), dependientes de la especialización productiva del territorio. Y estos nodos se conectan mediante un sistema de carreteras, autovías y autopistas de alta capacidad.

La gestión del agua, la energía y las telecomunicaciones son consideradas también factores de competitividad. Respecto a los recursos hídricos, las propuestas que incluye complementan las disposiciones de la *Ley 12/2002 reguladora del ciclo del agua de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*, los planes hidrográficos de cuenca estatales, y otras actuaciones con fuertes implicaciones territoriales, como el Plan Especial del Alto Guadiana; y se resumen en la observación del ciclo hidráulico como un «sistema integrado de aducción», que supera las fronteras ecogeográficas a través de sistemas de conducción y trasvase de recursos hídricos. A pesar de este planteamiento artificial, el POT ET-CLM pretende controlar el desarrollo urbano limitando su crecimiento a la disponibilidad de recursos hídricos y a la capacidad de obtener garantías de suministro mediante esta infraestructura hidráulica.

El segundo eje, relativo a la calidad de vida y la cohesión en el desarrollo urbano, se centra en la coordinación del planeamiento regional y subregional con el municipal, proponiendo un sistema articulado, que facilite la gestión del suelo urbano y la distribución de los equipamientos supramunicipales. Estos equipamientos serán administrados por el gobierno regional, y deben organizarse de forma eficaz y coherente para la mejor prestación de los servicios públicos. El modelo de gestión para promover esta categoría de suelo se resume en mesas de concertación municipal donde se resolverá el reparto de los equipamientos en base a la disponibilidad de suelo con las condiciones físicas adecuadas.

El tercer eje aborda el concepto de red de patrimonio territorial mediante una estrategia defensiva. Al igual que sucedía con la gestión del agua, esta red parte de lo regulado por distintas leyes como la *Ley de Conservación de la Naturaleza (Ley 9/1999)*, la de *Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha (Ley 4/1990)*, o la *Ley 7/2006, de 20/12/2006, de Ordenación de la Ruta de Don Quijote*. Confiere a los principales ríos y vías pecuarias el carácter de conectores ecológicos de acuerdo con la *Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*, y propone la mejora de la cartografía de elementos naturales (hábitats, elementos geomorfológicos, dehesas, etc.), a partir de los trabajos de redacción de los POT subregionales. Plantea incluir también catálogos normalizados y otros instrumentos para el tratamiento de entornos

y cuencas visuales, como es el Mapa de Paisajes Culturales. También en este bloque se identifican los riesgos y afecciones que condicionan el territorio, destacando la gestión de las infraestructuras eléctricas y la definición de zonas de exclusión eólica; la gestión de los residuos, la regulación del suelo rústico de reserva limitando los tipos de actividades que pueden instalarse en él, particularmente en relación con el carácter de los paisajes.

El último bloque atiende a las medidas para mejorar el sistema de gobernanza del territorio, incluyendo la creación de Mesas de Concertación, del Sistema de Información Territorial de Castilla-La Mancha y el Sistema de Seguimiento Territorial. Así, después de trece años de vigencia de la LOTAU, surge un POT de ámbito regional que rompe la visión urbanística del sistema de planificación castellano-mancheño y abre una nueva etapa aún llena de incertidumbres, inquietudes y esperanzas.

5. LA EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PLANES Y PROGRAMAS DE URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN CASTILLA-LA MANCHA

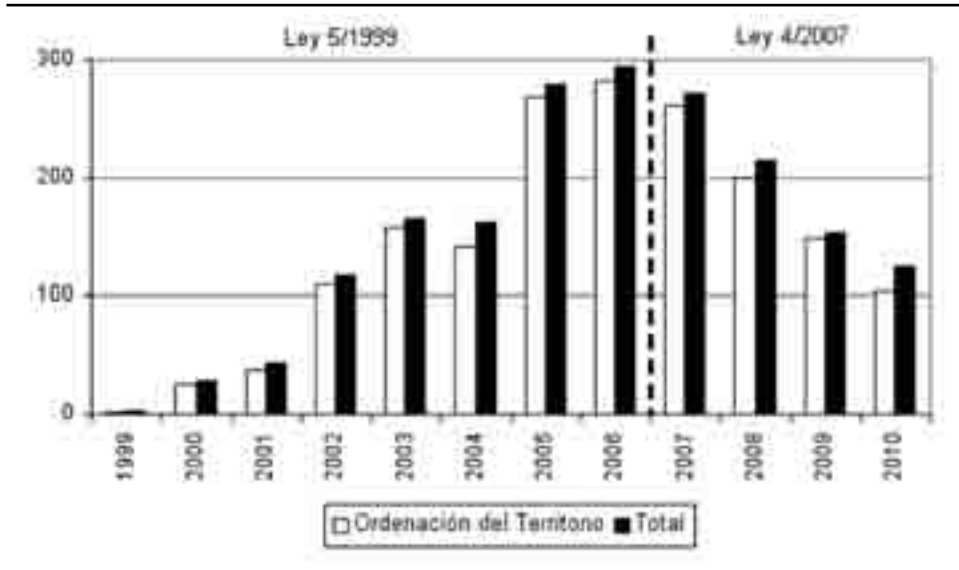
Los planes y programas de urbanismo y ordenación del territorio, por su naturaleza, se ven afectados por la evaluación de impacto ambiental y, en concreto, por lo que se conoce como evaluación ambiental estratégica, cuya finalidad es considerar los efectos sobre el medio ambiente derivados de la ejecución de las políticas, planes y programas que puedan afectarle (GÓMEZ OREA, 2007:27). En el caso de los planes de urbanismo y ordenación del territorio, el crecimiento urbano y su influencia en el territorio durante el siglo XX y lo que llevamos del XXI, ha acentuado y ha generado nuevos problemas ambientales que han llevado a la degradación tanto de una parte importante de los elementos naturales que circundan las ciudades como a las propias áreas urbanas (BAULUZ, 2004:25).

5.1. *La evaluación ambiental estratégica en Castilla-La Mancha hasta el año 2007*

La asignación de competencias en materia de evaluación de impacto ambiental a la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha no se produjo hasta el año 1990 (Decreto 39/1990, de 27 de Marzo de 1990). De esta manera, se daba cumplimiento al artículo 32.7 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que atribuye a la Junta de Comunidades la competencia en materia de protección del medio ambiente.

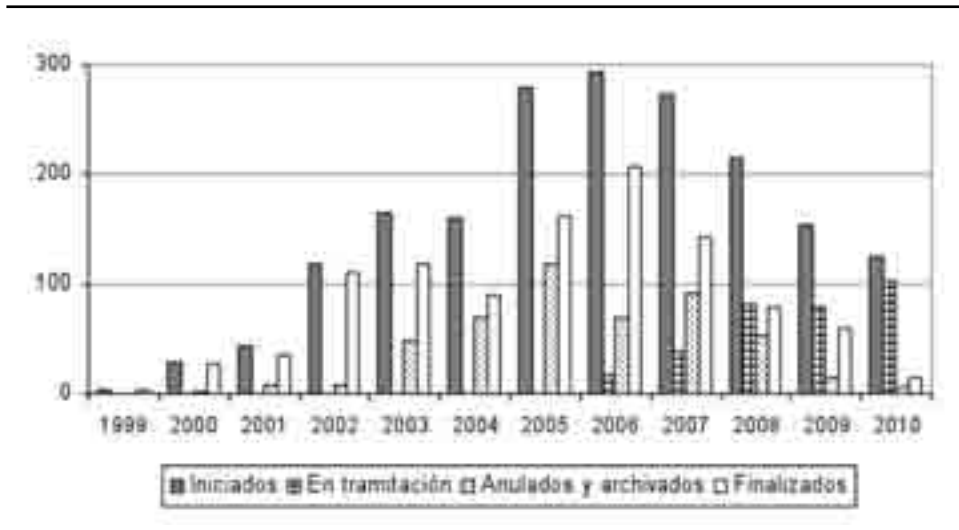
La primera norma autonómica con rango de Ley que regula la evaluación del impacto ambiental en Castilla-La Mancha es la *Ley 5/99, de 8 de abril*. Esta Ley se adelantó al Estado español en lo relativo a la evaluación ambiental de planes y programas, pues se aprobó antes que la *Directiva 2001/42/CE*, pero recogió las innovaciones que ésta presentaba en los documentos previos de discusión. En 2001 se aprueba el Reglamento de la Ley 5/1999 (*Decreto 178/2001, de 17 de diciembre*), que incorporaba las novedades y los cambios legislativos en torno a la evaluación del

Figura 1. Evolución de los planes y programas de ordenación del territorio y totales sometidos a evaluación ambiental en Castilla-La Mancha (1999-2010)



Fuente: Servicio de Evaluación Ambiental/JCCM, 2011.

Figura 2. Gestión de planes y programas sometidos a evaluación ambiental en Castilla-La Mancha (1999-2010)



Fuente: Servicio de Evaluación Ambiental/JCCM, 2011.

impacto ambiental promovidos por la *Ley estatal 6/2001*, la *Directiva 2001/42/CE* y el Convenio de Aarhus.

La vigencia de esta ley y su reglamento se prolongó hasta 2007, cuando se promulga la *Ley 4/2007 de Evaluación del Impacto Ambiental de Castilla-La Mancha*. A lo largo de estos ocho años 1.091 planes y programas iniciaron su tramitación en el marco de esta ley, de los que el 94% (1.024) correspondían a planes y programas de ordenación del territorio (SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL/JCCM, 2011). La mitad de ellos iniciaron su tramitación en los años 2005 y 2006, momento álgido del desarrollo urbanístico reciente (figura 1). 750 de estos planes y programas finalizaron su evaluación, positiva o negativa, lo que supuso un 68,7 % de los que iniciaron su tramitación, anulándose o archivándose 323 de ellos (31,5%).

5.2. Marco legal vigente: *Ley 4/2007 de Evaluación del Impacto Ambiental*

La *Ley 4/2007 de Evaluación del Impacto Ambiental* se aprobó para adecuar el ordenamiento jurídico regional a las innovaciones de la normativa comunitaria y estatal, en materia de evaluación ambiental y sobre información, participación ciudadana y acceso a la justicia, no contempladas en la *Ley 5/99*. El Título III de esta ley regula la Evaluación Ambiental de planes y programas, constando de dos capítulos, uno dedicado a la finalidad, objeto y efectos de la evaluación ambiental estratégica, y un capítulo segundo donde se explicita el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas. La Ley contiene, además, cinco Anexos de los cuales nos interesan el Anexo IV, que recoge el contenido del Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA, en adelante), y el Anexo V, en el que se plasman los criterios para determinar la posible significación de los efectos sobre el medio ambiente de los planes y programas.

El Anexo IV sobre el ISA, determina que éste debe ser redactado por el órgano promotor para evaluar los efectos significativos sobre el medio ambiente que se deriven de la aplicación del plan o programa, incorporando unas alternativas técnica y ambientalmente viables, que incluyen la alternativa «0», es decir, la posibilidad de no ejecución del plan o programa. El ISA debe facilitar también los conocimientos disponibles y los métodos de evaluación aplicados en el mismo, el contenido y nivel de detalle del plan o programa y, por último, la medida en que la evaluación de determinados aspectos necesita ser complementada en otras fases de dicho proceso para evitar su repetición. El ISA es parte integrante de la documentación del plan o programa y debe ser accesible e inteligible para el público y las administraciones públicas. Finalizada la fase de consultas del ISA, se elaborará una Memoria Ambiental, documento equivalente a la Declaración de Impacto Ambiental de los proyectos, que contendrá las determinaciones que deban incorporarse a la propuesta del plan o programa, así como el seguimiento, revisión y modificación de la misma, siendo preceptiva y teniéndose en cuenta en el plan o programa antes de su aprobación definitiva.

Desde la aprobación de la *Ley 4/2007* y hasta el 1 de octubre de 2010, 764 planes y programas han iniciado su tramitación, correspondiendo 712 a planes y programas de ordenación del territorio (93%). Más de la mitad, el 60% de ellos, iniciaron su

tramitación en los años 2007 y 2008, produciéndose una caída significativa en el año 2008, momento que coincide con el estallido de la burbuja inmobiliaria y el inicio de la crisis económica internacional (figura 2). 294 de estos planes y programas finalizaron su evaluación, positiva o negativa, lo que supuso algo más del 38 % de los que iniciaron su tramitación, anulándose o archivándose 166 de ellos.

5.3. *El impacto de la evaluación ambiental estratégica como instrumento para favorecer un crecimiento urbano sostenible en Castilla-La Mancha*

A fecha de hoy no existe una evaluación oficial del crecimiento urbano vivido en Castilla-La Mancha en los últimos trece años que nos permita dirimir si éste ha tenido unas connotaciones de sostenibilidad y si a ello ha contribuido o no la Evaluación Ambiental Estratégica, como instrumento de prevención. Sí disponemos de dos documentos que nos pueden servir de referencia para establecer una evaluación inicial. Nos referimos al informe «*Cambios de ocupación del suelo en España, Implicaciones para la sostenibilidad*», elaborado por el Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE, 2007) y al informe «*Urbanismo y depredación del territorio en Castilla-La Mancha*», elaborado por Ecologistas en Acción Castilla-La Mancha (HERNÁNDEZ SORIA, 2006).

En relación con el primero, el informe del OSE analiza los cambios en la ocupación del suelo entre el año 1987 y el 2000. Para este periodo en Castilla-La Mancha se ha constatado que las superficies artificiales son las que más aumentan (18.971 ha), concentrándose principalmente en el área de influencia de Madrid, en el Corredor del Henares en Guadalajara y La Sagra en Toledo, áreas urbanas que crecen un 94% y un 67% respectivamente. La mayor parte de la expansión de estas superficies artificiales se corresponde con zonas urbanas, caracterizadas en el 93% de los casos por un crecimiento del tejido urbano discontinuo. El informe OSE concluye que este crecimiento de las superficies artificiales no parece tener una relación directa con el aumento de la población, dado que mientras que la superficie urbana ha aumentado en un 16%, la población únicamente lo ha hecho en un 3,5%. Estos crecimientos desacompañados están relacionados con el efecto desborde de la Comunidad de Madrid en la periferia norte de Castilla-La Mancha.

Por su parte, el informe de Ecologistas en Acción Castilla-La Mancha (HERNÁNDEZ SORIA, 2006) muestra como desde el año 2000 y hasta el 2006 se reclasificaban como promedio 35 millones de m², de los cuales 22 millones lo eran para uso urbano (20.000-30.000 viviendas al año). Estos promedios se incrementaron en 2004-2005, momento en el que se reclasificaron 60 millones de m², 35 de ellos para las 45.000 viviendas anuales que se construían en esas fechas. De la recopilación de datos realizada por Ecologistas en Acción Castilla-La Mancha en su informe, en el año 2006 había una previsión mínima a un horizonte del año 2030 de recalificar terrenos para dar lugar a la construcción de 700.000 viviendas en Castilla-La Mancha, la mayor parte localizadas en La Sagra y en el Corredor del Henares, lo que supondría duplicar el parque de viviendas de Castilla-La Mancha, hasta llegar a alcanzar los 2.000.000 de

viviendas. Un último dato que se aporta es que buena parte de las viviendas previstas son de tipo unifamiliar y otras muchas están asociadas a proyectos de construcción de campos de golf (más de 50), con el consiguiente incremento en la demanda de suelo, agua, energía y nuevas infraestructuras.

Este gran desarrollo urbano sufrido en los últimos años se ha traducido en Castilla-La Mancha en un gran consumo de energía y recursos naturales, realizándose además de manera poco equilibrada, pues la mayor parte de los municipios donde han teniendo lugar estos desarrollos urbanos se han transformando en ciudades-dormitorio, añadiendo al problema de consumo de suelo el problema de la movilidad, pues el vehículo privado es el único medio posible para el urbanismo disperso que ha imperado en la Comunidad Autónoma.

Podemos concluir, en consecuencia, que la EAE no ha servido para establecer un desarrollo urbanístico equilibrado y sostenible, resultando en este sentido insuficiente como instrumento de prevención de los impactos sobre el medio ambiente.

6. EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA REGIONAL FRENTE A LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La posición nominal de la Ordenación del Territorio como título competencial en la organización de la estructura administrativa regional es un indicador de la importancia que recibe esta política en el programa de gobierno. El hecho de que el término forme parte de la denominación de uno de los departamentos o consejerías, confiere al titular de la misma la obligación de gestionar ese objetivo político por encima de otras posibles competencias delegadas, aunque tradicionalmente

[...] los consejeros o ministros dan preferencias en su agenda a las actuaciones en las políticas infraestructurales, ejecutoras de grandes inversiones y cuyos resultados el electorado visualiza con mayor facilidad que el esfuerzo «gris y silencioso» de la planificación territorial (Hildendrand, 2002).

En Castilla-La Mancha, la estructura administrativa olvidó la inclusión de la Ordenación del Territorio hasta la VI legislatura (2003-2007). En aquel periodo se creó la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio dentro de la Consejería de Vivienda y Urbanismo. En la siguiente legislatura (2007-2011), la Consejería fue denominada directamente de Ordenación del Territorio y Vivienda con direcciones generales en Carreteras, Transporte, Agua, Vivienda, Urbanismo, Planificación Territorial, e Industria y Energía.

La Dirección General de Planificación Territorial ha surgido en respuesta a los nuevos retos planteados en el marco de la Ordenación del Territorio. También era necesario disponer de un organismo coordinador de las distintas políticas sectoriales con fuertes impactos en el territorio, y dinamizador de nuevas políticas como la del Paisaje. o de la creación del Centro Cartográfico de Castilla-La Mancha, coordinador a su vez de los sistemas de información geográfica de todas las consejerías para integrarlos en

la Infraestructura de Datos de Castilla-La Mancha (*Decreto 93/2010 de Ordenación de la Actividad Cartográfica de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*).

Otro indicador de madurez institucional ha sido la creciente relación de la administración con el mundo universitario para disponer de una amplia y variada masa crítica intelectual amplia que mejorase la visión del territorio. Hay que recordar aquí las reuniones científicas organizadas por el Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio de la UCLM, fundamentales para controlar las tendencias regionales (PANADERO, 1986; PILLET, 1988). O la creación del Instituto de Desarrollo Regional y del Centro Regional de Estudios sobre el Agua en Albacete, la Escuela de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos en Ciudad Real con un Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio, o la Escuela de Ciencias Ambientales en Ciudad Real.

En la última legislatura (2007-2011), además del esfuerzo por presentar el POT ET-CLM, hay que destacar el ímpetu por desarrollar las políticas de paisaje, aspecto sobre el que ya existía cierta andadura gracias al proyecto coordinado por Panadero y Comins del *Atlas de Turismo Rural y Ecoturismo* (2004), y a las propuestas del profesor Carl Steinitz de la Graduate School of Design de la Universidad de Harvard (STEINITZ Y WERTHMANN, 2007). En fechas recientes, bajo la dirección de los departamentos de Geografía de las universidades de Castilla-La Mancha y Alcalá de Henares se ha concluido el *Atlas de los paisajes de Castilla-La Mancha*, siguiendo el modelo del *Atlas de los paisajes de España* (MATA y SANZ, 2004) que tiene por finalidad documentar para una futura Ley del Paisaje de Castilla-La Mancha, y servir de estudios previos en la redacción de los POT subregionales y evaluaciones ambientales.

7. ESTUDIO DE CASO 1. LA ESTRUCTURA DEL TRANSPORTE EN CASTILLA-LA MANCHA Y SU RELACIÓN CON LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

El transporte alberga interesantes reflexiones espaciales para la región, basados en la importancia de las políticas en esta materia y la relevancia del tema. De todas las políticas sectoriales, el transporte es una de las que mayor capacidad de transformación territorial tiene debido a varios factores entre los que destacamos la persistencia de sus estructuras tangibles (las infraestructuras) y el dominio de la articulación funcional que generan (los flujos de movimiento). La relevancia del transporte radica en la naturaleza de su utilidad, como actividad integradora y de contacto entre espacios y territorios; ello, no obstante, no justifica el excesivo rol protagónico que adquiere en muchos discursos de corte desarrollista. Lo que resulta indudable es la capacidad estructurante que el modelo de transporte tiene sobre la configuración de los territorios.

Sobre el análisis territorial del transporte en Castilla-La Mancha se han realizado importantes estudios de corte geográfico (FERNÁNDEZ, 2001; ESCUDERO, 2007; MARTÍNEZ, 2010). Para este breve análisis de caso pretendemos reflexionar sobre el papel que el transporte tiene en la organización territorial de la región y cómo

han evolucionado las diferentes políticas sectoriales que sobre ella se desarrollan. El propósito es doble: comprender cómo afecta la red de infraestructuras al desarrollo territorial de la región y, por otro lado, reflexionar sobre el resultado de las diferentes políticas sectoriales en la materia. Este último elemento de interés conecta de lleno con los retos territoriales a los que se enfrenta la región.

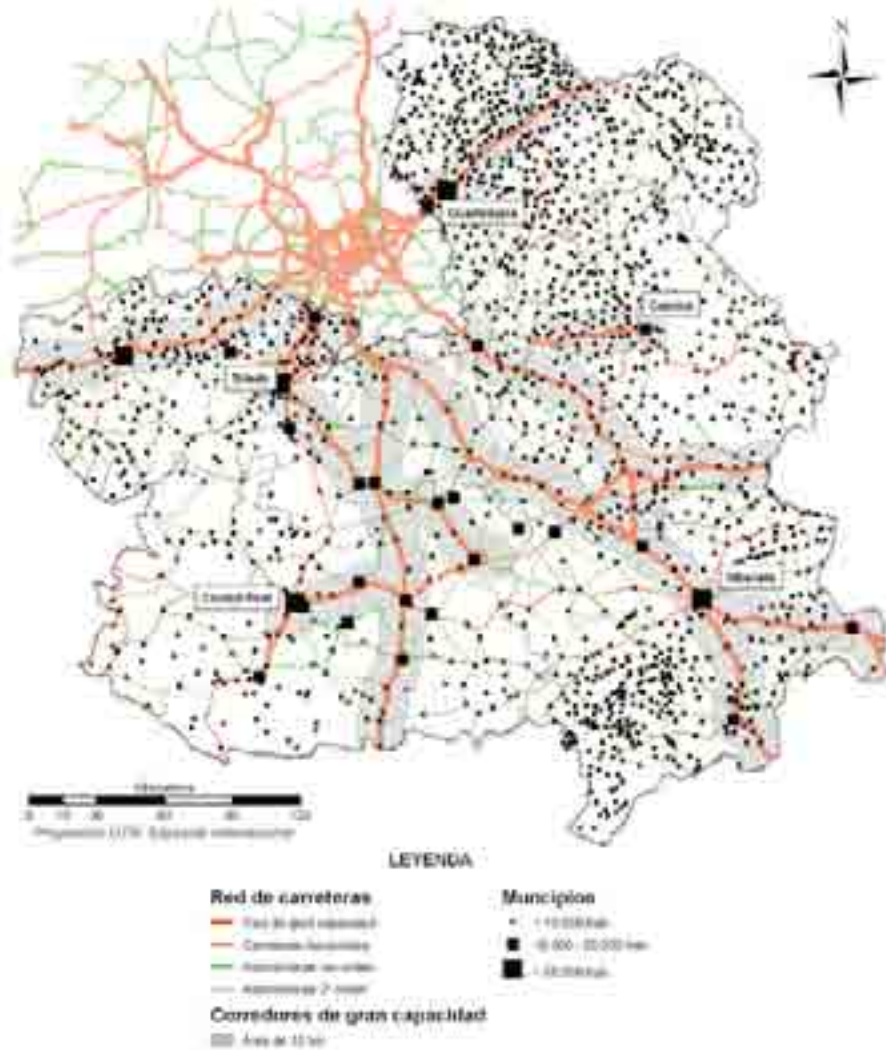
7.1. El sistema regional de transporte de Castilla-La Mancha

El estado del modelo regional de transporte se puede exponer en base a dos criterios: la perspectiva de escala y la configuración morfológica de la red. Con carácter general podemos interpretar la existencia de dos escalas en la red de infraestructuras: nacional y regional. La primera se corresponde con las infraestructuras de primer nivel y configura territorios con una morfología de tipo corredor. El objetivo de esta red es conectar de forma rápida y eficaz el centro peninsular (Madrid) con las periferias (Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía y Extremadura), la conexión interna que facilitan es consecuencia de este objetivo y la interconexión entre ejes es aún latente. La segunda escala es de carácter local/regional y se corresponde esencialmente con vías de segundo orden que completan la red y dan servicio a ámbitos de carácter local, fundamentalmente entre los principales corredores señalados anteriormente.

En la última década tanto las planificaciones nacionales como las regionales han situado la transversalidad como objetivo esencial de las comunicaciones por carretera, tratando de modificar el modelo centro-periferia heredado. Con ellos han ido apareciendo nuevas infraestructuras que tratan de conectar los ejes radiales entre sí, maximizando las interconexiones. Esta circunstancia se da fundamentalmente entre el oeste regional y la zona centro, incluso Albacete, con los recientes ejes trasversales de la A-43, la CM-42 o la AP-36, que convierten el espacio entre las capitales de Toledo, Albacete y Ciudad Real en un espacio con gran densidad de vías de gran capacidad (ver mapa 1). Sin embargo, el impacto de esta concentración es limitada, ya que refuerza las conexiones del ámbito central y en un mismo sentido NO-SE (MARTÍNEZ, 2010).

Si hablamos de morfologías de red podemos hablar de dos situaciones espaciales contrapuestas: arborescente o reticular, o, dicho de otro modo, jerarquizada o distribuida. Las redes jerarquizadas tienen un centro definido y una red de escaso desarrollo de morfología arborescente que se asemeja a un tronco del que van saliendo las ramas. En esta tipología es frecuente el abandono de tramos en los extremos y muchos municipios cuentan con una única vía de conexión a la red. Esta configuración se dispone en espacios periféricos, débilmente poblados, con dificultades de conexión y accesibilidad, esencialmente áreas de sierra, Cuenca, Guadalajara y determinados espacios de interior entre corredores.

En cambio, las estructuras distribuidas o reticulares trazan redes de mayor grado de conectividad y uniones entre sus nodos, en el que es más complejo definir una estructura netamente jerárquica, ya que existe cierta complementariedad de usos y funciones dentro del sistema de asentamientos. Son estructuras más policéntricas y, a priori, más equilibradas desde el punto de vista territorial. Esto se encuentra esen-

Mapa 1: *Configuración de las carreteras en Castilla-La Mancha*

Fuente: CNIG, Ministerio de Fomento, INE. Elaboración propia.

cialmente en el centro de la comunidad autónoma y en los entornos de las capitales provinciales, a pesar de que en estas últimas áreas la jerarquía sí que está más dibujada (Mapa 1). La idea que subyace en el modelo general es que la región adolece de una estructura interna homogénea y coherente en todo su espacio, siendo Madrid el núcleo que mantiene esta posición como motor principal.

7.2. Las políticas de transporte en la región

Con la descripción del modelo físico pasamos a comentar las diferentes políticas sectoriales en materia de transporte. Hablaremos a tres diferentes niveles: la planificación nacional, la política regional y las determinaciones sectoriales incluidas en el POT ET-CLM.

El *Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte* (PEIT) del Gobierno español, vigente hasta la fecha horizonte de 2020, hace dos apuestas fundamentales: completar la red de gran capacidad (fase constructiva, prevista hasta 2012) y sentar las bases para un modelo sostenible (fase de gestión). Dentro de las nuevas infraestructuras destacan dos modos de transporte interior que adquieren casi todo el protagonismo: las carreteras de gran capacidad, y la alta velocidad ferroviaria de ancho internacional (AVE).

Estos modos de transporte articulan de forma muy diferenciada el territorio. Por una parte, la red de carreteras se plantea como una malla complementaria orientada a cerrar la red radial, con vías transversales que limiten el modelo centro-periferia heredado. En cambio, la red de AVE mantiene una fuerte estructura centralizada, pensada para la comunicación directa entre las principales ciudades españolas y con un número de accesos intermedios muy limitados, que además se corresponde con una cobertura desigual de servicios, siendo por tanto, un modo de transporte muy polarizante. En Castilla-La Mancha, la filosofía del PEIT se materializa con la aparición paulatina de vías transversales que mejoran las capacidades conectivas (las ya mencionadas A-43 o AP-36 o la A-40 en el eje Toledo-Cuenca) y la disponibilidad de AVE en las capitales.

A este proceso se ha unido el propio gobierno regional que recientemente ha planteado sus propias carreteras, protagonizando un cambio en la política de carreteras. Desde la aparición de la Comunidad Autónoma, Castilla-La Mancha ha pasado de una etapa de adquisición técnica de competencias y titularidad de tramos a una segunda en la que también ha propuesto la construcción de nuevos ejes. En la primera fase era primordial el mantenimiento y jerarquización de la red secundaria, que cambiaba su titularidad estatal a favor de la autonomía. A este momento pertenecen los dos primeros planes (*I y II Plan Director de Transporte en Castilla-La Mancha*). La CM-42 o Autovía de los Viñedos (inaugurada en 2005) abre el periodo en el que el Gobierno regional plantea sus propias infraestructuras de conexión interior (siguiendo el modelo estatal basado en vías de alta capacidad). La Autovía del IV Centenario (Ciudad Real-Albacete) o las Autovías de la Alcarria y La Sagra, que circunvalan el perímetro de contacto con Madrid y conectan todas las autovías radiales dentro del territorio castellano-mancheño, son ejemplos de ello.

En esta coyuntura político-técnica se inserta el reciente POT ET-CLM, en el que se asume la importancia del sistema de transporte desde una perspectiva integral. Incluye dos áreas de actividad diferenciadas relativas al traslado de personas, y al papel de las mercancías, la energía y las comunicaciones. En ambos casos este documento asume las prioridades marcadas por las políticas nacionales (PEIT) y regionales dentro del sector, pero relaciona sus ejes de actuación dentro de un esquema integral en el que el territorio también forma parte de la ecuación, trazando dos ejes de actuación preferente: reforzar los esquemas reticulares viarios y reforzar la infraestructura ferroviaria.

En el primer caso mantiene el objetivo permanente de la mejora y mantenimiento de la infraestructura y se remite a un posterior POT de carácter sectorial. En el caso ferroviario propone la novedad de incorporar el viario de ancho español como vehículo de mejora de las condiciones interiores. Es una novedad puesto que el PEIT apenas propone un mantenimiento del ferrocarril convencional, que pierde importancia ante el avance de las vías de alta velocidad (de ancho UIC).

La otra área que trata el POT ET-CLM es el transporte de mercancías, que desempeña un papel clave en el modelo presentado. La importancia proviene del potencial en las funciones de almacenaje y distribución de bienes de Castilla-La Mancha por su localización geográfica peninsular y el resultado de la construcción de nuevas vías de alta capacidad. Estas funciones se prestan en buena medida a la descentralización metropolitana, evitando las deseconomías de escala producidas por la congestión urbana, ya no sólo de la provincia de Madrid sino también del sudeste peninsular (MARTÍNEZ, 2008).

Este es el razonamiento que guía al POT ET-CLM para la designación de zonas logísticas de acuerdo con varios niveles de prioridad, de acuerdo con la participación de los distintos modos de transporte, y que trata de canalizar este potencial como una oportunidad para la economía regional. Sin embargo, el POT ET-CLM no completa esta visión vertebradora y se remite, como decíamos, a una posterior planificación sectorial que desarrolle los objetivos generales que plantea. Una decisión cuestionable, en el sentido de que no se completa la imagen objetivo del plan, pues si gracias al PEIT se superan las fricciones en sentido Madrid-Levante mediante la red radial y Lisboa-Valencia mediante la red transversal peninsular, no se trazan los ejes en dirección SO-NE, que se resuelven con el proyecto regional denominado «Autovía Transmanchega», que enlaza Ciudad Real con Tarancón, por Alcázar de San Juan y Quintanar de La Orden, para desembocar en Cuenca y Guadalajara.

Con todo ello entendemos que el modelo actual es muy dependiente del transporte por carretera y de la participación del Estado a través del PEIT. Ni el ferrocarril convencional, en retroceso, ni el próximo AVE pueden dar una respuesta eficaz e integral a las necesidades en materia de movilidad. Es, por tanto, el vehículo privado el protagonista del sistema de transporte y comunicaciones, con la debilidad estructural y dependencia energética que ello genera en la sociedad. El reto de Castilla-La Mancha consiste en poder enunciar una política territorial integrada que sitúe el transporte en su lugar, como medio y no como fin en sí mismo. No obstante las dificultades para ello son notables, más si tenemos en cuenta la actual coyuntura socio-económica.

8. ESTUDIO DE CASO 2. EL AEROPUERTO DE CIUDAD REAL

Este segundo estudio de caso nos muestra un ejemplo paradigmático de cómo el gobierno regional no ha sido capaz de interiorizar en sus políticas territoriales y de desarrollo económico la variable ambiental, hasta el punto de llevar al fracaso a una infraestructura. Pues nunca fue demandada desde las diferentes políticas públicas, y desde la iniciativa empresarial nunca se ha sabido a ciencia cierta la finalidad

de construir un aeropuerto en Ciudad Real, ya que los promotores han declarado en distintos momentos que este proyecto iba a ofrecer un servicio para pasajeros, carga, mantenimiento de aeronaves y formación aeronáutica.

Por ello, las características de este aeropuerto han ido cambiando, siempre tras la aprobación de las distintas declaraciones de impacto ambiental por el Estado, de manera que se ha pasado de un aeropuerto de 1.600 ha de superficie con dos pistas de 4.600 m de longitud y capacidad máxima de 800 operaciones por día, con un volumen de pasajeros de 30 millones al año, a otro aeropuerto con una sola pista de 4.000 m, una superficie de 1.234 ha y una capacidad máxima de 350 operaciones al día, lo que supondría un movimiento de 9 millones de pasajeros. Hoy sabemos que la falta de planificación ha sido el sello de identidad de este proyecto, siendo el suelo logístico el motor de los planes de negocio para compensar el déficit de explotación de la infraestructura que ya preveían los propios promotores.

La importancia ambiental del Campo de Calatrava y de la zona de emplazamiento del aeropuerto de Ciudad Real es bien conocida desde hace años, existiendo diversos estudios y referencias que lo avalan (VIADA, 1998; AA.VV., 2000; MARTÍNEZ *et al.*, 2000; GOSÁLVEZ, 2002; GOSÁLVEZ *et al.*, 2002; LÓPEZ-JAMAR *et al.*, 2004). En 1995, 6.500 ha de este territorio se designaron como Zona de Especial Protección para la Aves (ZEPA n.º ES0000157, «Área Esteparia del Campo de Calatrava»). Desde el primer momento, las asociaciones ecologistas alertaron de esta situación a los promotores, a los políticos y a la sociedad castellano-manchega (CABAÑEROS-FECR, 1998). La respuesta fue la negación de estos valores en un primer momento, la construcción del aeropuerto a pesar de la intervención de la Unión Europea (carta de emplazamiento y dictamen motivado) en un claro intento de llevar a cabo una política de hechos consumados y, por último, en la asunción de unas importantes medidas compensatorias, prácticamente incumplibles, que llevaron a la imposibilidad de inaugurar el aeropuerto en las fechas previstas.

La principal fortaleza, en un contexto de liberalización del espacio aéreo europeo, y al mismo tiempo la principal debilidad, era que el aeropuerto de Ciudad Real sería el primer aeropuerto privado de uso público de España, constituido por un entramado de 30 personas jurídicas y físicas, con Caja Castilla-La Mancha Corporación a la cabeza, entramado que suponía en principio garantía suficiente para que el proyecto terminara bien. Pero el proyecto terminó mal, y por terminar mal hasta el nombre del aeropuerto acabo cambiándose en distintos momentos. De un inicial Aeropuerto de Ciudad Real se pasó a un Don Quijote Airport, un Madrid Sur-Ciudad Real, a finalmente denominarse Aeropuerto Central Ciudad Real. Lejos de ser una simple anécdota, lo que demuestra la polémica del nombre del aeropuerto es que sus promotores no han planificado ninguno de los pasos que han dado en relación con esta infraestructura, caracterizándose por la improvisación y resolviendo los problemas según se iban presentando. La intervención de la Junta de Comunidades cuando los problemas se tornaban imposibles resolvió la situación creando una Empresa Pública para avalar con 140 millones de euros al Aeropuerto de Ciudad Real.

Con esos antecedentes, y tras la necesidad de volver a someter el proyecto a evaluación ambiental por segunda vez, hubiera sido de esperar una nueva propuesta

en la que salvaran los graves problemas planteados para su primera aprobación. Sin embargo, el promotor en vez de rectificar y buscar una solución alternativa válida, se limitó a elaborar un nuevo proyecto introduciéndolo al sur de la ZEPA, fuera de ella pero literalmente pegada a ella. Mediante Dictamen Motivado de 7 de julio de 2004, la Comisión de la Unión Europea exigió un nuevo proceso de evaluación ambiental por considerar que la segunda DIA seguía incumpliendo las Directivas 85/337/CEE y 79/409CEE. Este Dictamen Motivado obligó a la paralización de las obras de construcción en marzo de 2005, hecho que se prolongó hasta el 30 de junio de 2006.

La tercera DIA no fue aprobada por el Ministerio de Medio Ambiente hasta el 16 de febrero de 2006, imponiendo una serie de medidas compensatorias que hasta diciembre de 2008 los promotores no pudieron cumplir. Entre las medidas compensatorias más importantes contenidas en la tercera DIA cabe citar el redimensionamiento del proyecto para reducir su superficie, la elaboración de un plan de gestión de la ZEPA y su ampliación en 2.200 ha. y la creación de una nueva ZEPA en Torrijos (provincia de Toledo).

La tramitación urbanística del Aeropuerto de Ciudad Real, por su parte, se llevó paralelamente en el marco de la LOTAU a través de la figura de un Proyecto de Singular Interés (PSI). El artículo 20 k) del Texto Refundido de la LOTAU de 2005 definía las obligaciones asumidas por el promotor de un PSI, encontrándose entre ellas la obligación de estructurar el ámbito territorial afectado por el mismo en una única finca jurídico-civil, con prohibición expresa de su división y venta. Con ello el legislador sostenía que si un PSI disfrutaba de importantes prerrogativas fiscales y urbanísticas, junto a las ventajas de expropiación de utilidad pública, sería abusivo y desproporcionado que los dueños montaran un negocio lucrativo con el suelo. La reforma de la TRLOTAU de 2009 permitió a los promotores del Aeropuerto parcelar y segregar los terrenos eximiéndoles del pago de impuestos que deben repercutir en los ayuntamientos afectados vía IBI y cánones municipales.

Esta larga historia del primer aeropuerto privado en España y en Castilla-La Mancha ha finalizado momentáneamente con un Auto dictado por un juzgado de Ciudad Real aprobado con fecha de 1 de junio de 2010 mediante el cual se declaraba en situación de concurso de acreedores a CR Aeropuertos, S.L. La Administración Concursal nombrada por el juzgado, tras analizar la situación de las masas activas y pasivas de la entidad, concluyó que los principales factores que han originado la insolvencia de CR Aeropuertos, S.L. han sido la sobredimensión del aeropuerto, la falta de planificación financiera, el retraso en la entrada en funcionamiento por cuestiones ambientales y la falta de ingresos y de ventas unidas a la situación de pérdidas significativas y fondos propios negativos desde el cierre del ejercicio 2007. Además, para garantizar la viabilidad de la infraestructura, la Administración Concursal ha llevado a cabo una serie de actuaciones entre las que destacan la búsqueda de financiación y restablecimiento de la confianza de todos los proveedores estratégicos a fin de asegurar la continuidad de sus servicios, la reducción de los gastos de explotación a las necesidades actuales del aeropuerto, la sustitución de los controladores de AENA por el servicio de Información AFIS y la reestructuración de la plantilla mediante un ERE (PÉREZ *et al.*, 2010). A pesar de todas estas

actuaciones, hoy por hoy el aeropuerto de Ciudad Real es inviable e insostenible desde el punto de vista económico y su futuro dependerá de que inversores externos apuesten por él, algo que hoy por hoy es difícil de pensar en un contexto económico internacional de fuerte retracción.

9. ESTUDIO DE CASO 3. EL PLAN ESPECIAL DEL ALTO GUADIANA

La gestión de los acuíferos de la cuenca alta del Guadiana fue uno de los primeros problemas con los que se enfrentó la Comunidad Autónoma, al considerarse fundamentales para el desarrollo económico regional. Sin embargo, el crecimiento descontrolado de la superficie regada motivó su sobreexplotación y la degradación de sus humedales. El *Plan Especial del Alto Guadiana* (PEAG) surge como respuesta a este problema. Podemos considerar que se trata de un plan de carácter territorial, pues contempla actuaciones de índole muy diversa en torno al agua, relativas a la reconversión agrícola para alcanzar la sostenibilidad hidrológica y la restauración ambiental. La alteración del sistema territorial por el uso descontrolado de los recursos hídricos justificaría la aplicación de instrumentos de ordenación del suelo en su sentido más amplio.

El proceso de apropiación de aguas subterráneas, declaradas de dominio público por la *Ley de Aguas* de 1985, se inició a mediados del siglo XX. Tanto los proyectos de transformación en regadío iniciados por el Instituto Nacional de Colonización en la zona de La Mancha, como las iniciativas privadas igualmente auxiliadas con ayudas públicas, provocaron la declaración de sobreexplotación de los acuíferos más importantes: el de la llanura manchega y el del Campo de Montiel. Ambos aportaban las aguas para la existencia de dos humedales de relevancia internacional: las Tablas de Daimiel y las Lagunas de Ruidera. El primero fue declarado *Reserva Nacional de Caza* en 1966 (*BOE 2-VI-1966*) y más tarde Parque Nacional (*Decreto 1874/1973*). En la *Ley 25/1980, de 3 de mayo, sobre reclasificación del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel* (*BOE, n.º 110, de 7 de mayo de 1980*) se amplió la superficie protegida a 1.928 ha., y se exigía la redacción de un Plan Director Territorial de Coordinación que compatibilizase la conservación del espacio con el desarrollo de los municipios que afectasen al Parque, en esencia todos aquellos que utilizaban las aguas subterráneas.

Las Lagunas de Ruidera fueron declaradas *Sitio Natural de Interés Nacional* en tiempos de la II República (*Decreto de 31 de octubre de 1933*) y Parque Natural en 1979 (*R.D. 2610/79, de 13 de julio*). Los problemas de sobreexplotación de acuíferos son similares a los de las Tablas, si bien a éste espacio se suma la presión turística y el desarrollo urbano en torno a sus riberas. Tanto el Parque Nacional como Ruidera forman parte de la Reserva de la Biosfera de La Mancha Húmeda de la UNESCO desde 1980, que comprendía cerca de 25.000 ha. de humedales de gran variedad ecológica y paisajística (PEINADO y PLAZA: 2009).

Pero el conflicto no sólo consistía en la degradación de espacios protegidos sino en roturaciones masivas del resto de tierras catalogadas como humedales. El descenso de los niveles piezométricos y la contaminación agrícola hacían peligrar también los abastecimientos de las poblaciones y enjuiciaban cualquier alternativa de desarrollo. A

pesar de la continua crítica nacional e internacional ante la lastimosa situación de todo el territorio, la actitud política ante el problema no ha sido contundente al solaparse un problema económico y social que podía dejar en frágil situación a miles de empresas agrícolas y familias de trabajadores del campo.

Así, del mismo modo que la política europea ha ido vinculando el desarrollo regional con la ordenación del territorio y la sostenibilidad, la aplicación de la *Directiva Marco del Agua (CE 2000/60)* ha exigido una nueva orientación de la gestión del agua y de la agricultura en la zona. En el *Plan Hidrológico Nacional (Ley 10/2001)* incluyó una disposición adicional con un plan especial que debía conseguir el equilibrio hídrico y ambiental permanente tras un periodo máximo de gestión de 25 años. El PEAG se aprobó finalmente en 2008 (*R.D. 13/2008 de 11 de enero*). En los siete años de preparación se buscó un gran acuerdo, pues incluye acciones, medidas y sacrificios para todos los interesados en la gestión del agua. En el ámbito de la Ordenación del Territorio podemos citar la recuperación del dominio público hidráulico, la recuperación del patrimonio hidráulico y natural, la reforestación masiva de todas las tierras que abandonen el regadío, protección de los pozos de abastecimiento, desarrollo agrario y socioeconómico, etc.

Tres años después de su aprobación, el Consorcio del PEAG ha alcanzado ser la referencia sobre la gestión del agua en la zona estableciendo un modelo compartido de gobernanza. A pesar de la crisis financiera y las dificultades presupuestarias para cubrir los 4.000 millones de euros necesarios, la sucesión de lluvias cuantiosas en este tiempo ha apaciguado las tensiones más fuertes sobre la ilegalidad de muchos sondeos y el fuerte deterioro del Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel y de la Reserva de la Biosfera. Sobre esta figura existe ya una propuesta de las asociaciones ecologistas de descatalogación, motivada por la ausencia de compromisos políticos firmes de atajar el problema.

A pesar de la importancia del PEAG como instrumento de política regional y de ordenación territorial, la relación de éste con el POT ET-CLM es mínima. No se observa una adecuada vinculación ni en la memoria informativa del POT ni en su documento de ordenación, destacándose la ausencia de tratamiento en los capítulos sobre la gestión del agua en Castilla-La Mancha y sobre la recuperación de patrimonio territorial, natural y humano, de la zona central de la región. Consideramos que, al menos, deberían haberse establecido determinaciones y directrices para que los ámbitos subregionales de la ordenación territorial coincidiesen con los ámbitos ecogeográficos del PEAG, de forma y manera que existiera un mayor control tanto en la calificación del suelo como en los usos y actividades permitidas. Esto es especialmente significativo en todo el ámbito donde es posible la recuperación del dominio público hidráulico y del patrimonio natural y cultural o el propio paisaje. Igualmente es importante para garantizar la seguridad jurídica de nuevas inversiones y reducir la responsabilidad patrimonial de las administraciones ante el riesgo de inundaciones o de desabastecimiento por un no deseado nuevo descenso dramático de los niveles piezométricos. La ordenación del territorio también ayudaría a establecer criterios de selección para la retirada de tierras de regadío en función de la capacidad agrológica de los suelos o la estructura de la propiedad.

10. CONCLUSIONES

Las características geográficas y las dinámicas económicas propias de Castilla-La Mancha, en especial la capacidad de acción territorial de la Política Regional en el corto y medio plazo a través de las políticas sectoriales (de infraestructuras, equipamientos y desarrollo económico) han relegado tradicionalmente a un segundo plano a las políticas de ordenación territorial. Pero la necesidad de corregir los conflictos, tensiones e impactos territoriales y ambientales que ha causado la ausencia de un modelo de planificación integrada hasta la fecha, ha hecho que en los últimos años la ordenación del territorio haya cobrado protagonismo.

Además, el peso de «*lo territorial*» no ha estado igualmente repartido, ya que la planificación urbanística y sectorial ha sido primordial en los desarrollos legislativos, no siendo hasta fechas recientes cuando se observa un cierto *giro espacial* que ha puesto en relieve la ordenación territorial en la autonomía. La estrategia en los primeros POT ha sido esencialmente reactiva para dar respuesta a conflictos concretos, y evoluciona en lo que hemos considerado como un proceso de *aprendizaje territorial* cambia con el POT ET-CLM hacia una visión prospectiva.

Este proceso de aprendizaje es consecuencia de los impactos y problemas generados por las políticas sectoriales sin mecanismos de Evaluación Ambiental, y por la ausencia de un modelo integral del territorio, o de una reflexión compartida sobre las dinámicas negativas que aparecen. En este artículo se han presentado tres casos paradigmáticos de los problemas territoriales: la política de infraestructuras, el desarrollo urbanístico y de grandes proyectos, y la gestión del agua. El aprendizaje también es consecuencia de la preocupación por mejorar el gobierno del territorio, aunque siempre de la mano de la política comunitaria europea.

El efecto positivo de esta fase ha sido una maduración de las políticas regionales y un *giro espacial* a las mismas. El POT ET-CLM es el primer documento que enuncia un modelo territorial integrado y, a pesar de sus deficiencias, es la primera respuesta de orden espacial que demuestra este aprendizaje y maduración. Los diferentes ejemplos presentados, aparte de ilustrar los problemas estructurales de la comunidad, desarrollan aspectos específicos que el POT ET-CLM debería haber considerado con mayor atención, precisando mediante determinaciones la importancia de los mismos. Son elementos clave que nos permiten comprender la necesidad de una política territorial integrada y de una visión decidida frente a los problemas, que garantice la resolución de los mismos: la ordenación de los usos del suelo en los acuíferos manchegos, la importancia de una vía de gran capacidad que articule el transporte en sentido SO-NE (Ciudad Real-Cuenca-Guadalajara), o el desarrollo de un plan director aeroportuario son carencias del POT ET-CLM.

Castilla-La Mancha es una Comunidad Autónoma que ha tenido una génesis peculiar, fruto de la unión de diferentes territorios y ausente de una identidad regional fuerte. El tránsito hacia una ordenación del territorio acorde con las disposiciones académicas, técnicas y políticas se realiza a un paso quizá más lento que en otros ejemplos españoles (Cataluña, País Vasco, Andalucía, etc.), lo que ha permitido que ciertos procesos urbanísticos y territoriales hayan tenido menos dirección institucional.

Sigue existiendo un fuerte peso urbanístico y de las políticas sectoriales, aunque los pasos recientes parezcan conducir a un futuro más acorde con las expectativas, donde el tratamiento integral del territorio parece cada vez más cerca. Con el reciente POT ET-CLM esperamos que se abra un debate regional en el que la ordenación del territorio regional pase a ocupar un nuevo protagonismo, esperamos que para mantenerse, evolucionar y continuar aprendiendo.

11. BIBLIOGRAFÍA

- AEROPUERTO CENTRAL CIUDAD REAL. (2011): «Estadísticas de tráfico». Disponible en: <http://www.aeropuertocentralcr.com/index.php>. Último acceso: 10-02-2011.
- AA.VV. (2000): *Estudio ornitológico del emplazamiento seleccionado para el aeropuerto de Ciudad Real y diagnóstico de su posible afección sobre las poblaciones de aves*. Informe Inédito, Departamento Interuniversitario de Ecología (U.A.M.)/Aeropuerto de Ciudad Real, S.A., Madrid.
- AA.VV. (2002): *Distribución y abundancia de ciertas aves esteparias emblemáticas en la ZEPA del Campo de Calatrava y su entorno inmediato. Octubre 2001 a abril 2002*, Informe Inédito, Departamento Interuniversitario de Ecología (U.A.M.)/Aeropuerto de Ciudad Real, S.A., Madrid.
- AA.VV. (2004): *Informe sobre el seguimiento de las aves del entorno del futuro aeropuerto Don Quijote y la ZEPA «Campo de Calatrava»*. Noviembre-2004, Informe Inédito, Departamento Interuniversitario de Ecología (U.A.M.)/Aeropuerto de Ciudad Real, S.A., Madrid.
- CABAÑEROS-FECR (1998): Impacto socioeconómico y ambiental del proyecto de Aeropuerto en el Campo de Calatrava (Ciudad Real). Informe inédito. Asociación Ecologista Cabañeros/Federación Ecologista de Ciudad Real. Ciudad Real.
- CASTELLANOS LÓPEZ, J.A. (2007): La transición democrática en Castilla-La Mancha (1976-1983). Proceso autonómico y construcción regional. Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, Guadalajara, 479 págs.
- CEBRIÁN ABELLÁN, F. (2007): «Ciudades con límites y ciudades sin límites. Manifestaciones de la ciudad difusa en Castilla-La Mancha», en *Boletín de la A.G.E.*, n.º 43, págs. 221-240.
- CORCHERO, M. Y CHOLBI, F. A. (Dir.) (2009): *Derecho urbanístico de Castilla-La Mancha*, Pamplona, Civitas.
- ESCUDERO GÓMEZ, L.A. (2007): «Los transportes», en Pillet, F. (Coord.): *Geografía de Castilla-La Mancha*, Ciudad Real, Añil, págs. 307-326.
- FERNÁNDEZ SANTAMARÍA, F. (2000): *Transporte público de viajeros y accesibilidad en la provincia de Albacete*, Cuenca, Servicio de Publicaciones de la UCLM, Col. Tesis Doctorales.
- FUNDACIÓN FONDO PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE LAS CAJAS DE AHORRO CONFEDERADAS (1987): «Castilla-La Mancha. Economía de las comunidades autónomas», en *Papeles de Economía Española*. Federación de Cajas de Ahorro de Castilla-La Mancha, Madrid, 476 págs.
- GOSÁLVEZ REY, R. U. (2002): «Valoración ambiental de un agrosistema cerealista del Campo de Calatrava (Ciudad Real): la Cuenca Baja del río Jabalón», en Panareda y Pintó (eds.): *Temas en Biogeografía*, Sant Adrià de Besòs, Editorial Aster. págs. 133-144.
- GOSÁLVEZ, R. U., GUZMÁN, J., SEGURA, L. A. y TORRALVO, C. (2002): «Avance de resultados del censo de avutarda *Otis tarda* de la provincia de Ciudad Real, año 2001», en Torralvo (ed.): *Anuario Ornitológico de Ciudad Real 1995-2001*, El Toboso, SEO-Ciudad Real. págs. 91-106.

- GOSÁLVEZ REY, R. U. (2003): *Las lagunas de la Región Volcánica del Campo de Calatrava: Inventario y tipología genético-funcional*. Proyecto de Investigación Pre-doctoral UCLM, Ciudad Real. 571 págs.
- GOSÁLVEZ REY, R. U. (2008): «Procesos recientes en una ciudad castellano-manchega: impacto territorial del Aeropuerto de Ciudad Real», en *Actas del XI Coloquio Ibérico de Geografía*. AGE, Alcalá de Henares.
- HERNÁNDEZ SORIA, M. A. (2006): *Informe, Urbanismo y depredación del territorio en Castilla-La Mancha*. Ecologistas en Acción Castilla-La Mancha. Toledo. Disponible en: http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf_Informe_urbanismo_C-LM_2007.pdf (fecha consulta: 10-02-2011).
- HILDENBRAND SCHEID, A (2002): «La política territorial de la Junta de Andalucía (1982-2002). Análisis de su implementación, balance y propuestas para el futuro», en *XX Aniversario del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Jornadas de Estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía, Jerez de la Frontera, 6,7 y 8 de marzo de 2002. <http://grupo.us.es/giest/es/node/12>. Último acceso: 20/02/2011.
- JCCM (2009): *Programa Operativo para Castilla-La Mancha 2007-2013. Fondo Europeo de Desarrollo Regional – España*. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 49 pp.
- , (2009b): *Pacto por Castilla-La Mancha*. http://www.jccm.es/web/es/CastillaLaMancha/Gobierno_Regional/Presidente/Pacto_Por_Castilla_La_Mancha/subHomePactoCLM-1212684253260pg/index.html. Último acceso: 02/03/2011.
- , (2010): *Plan de Ordenación Territorial Estrategia Territorial de Castilla-La Mancha*. http://www.potcastillalamancha.com/po1_tomos.html. Último acceso: 02/03/2011.
- LÓPEZ-JAMAR, J., CASAS, F. y DÍAZ, M. (2004): «Dinámica estacional de la población de Avutarda común *Otis tarda* en el Campo de Calatrava», en Torralvo (ed.): *Anuario Ornitológico de Ciudad Real 2002-2003*, El Toboso, SEO-Ciudad Real. pp. 115-120.
- LÓPEZ SANZ, G. (1999): *Sugerencias al Plan de Desarrollo Regional de Castilla-La Mancha 2000-2006 (Documento Borrador)*. <http://www.uclm.es/profesorado/glopez/pdf/cv/XVII.3.13.1.pdf>. Último acceso: 02/03/2011.
- MARTÍNEZ, C. (2000): *Distribución y abundancia de aves esteparias de interés especial en la Comunidad de Castilla-La Mancha: Directrices generales para una estrategia de conservación*. Informe inédito, Dpto. de Biodiversidad y Biología Evolutiva (M.N.C.N., C.S.I.C.)/D. G. de Medio Ambiente Natural (J.C.C.M.), Toledo.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ-MATEOS, H. S. (2008): «El sector logístico en Castilla-La Mancha: estructura, tráfico y flujos prioritarios», en Antón, F. J. y Sánchez, S. (Eds.), *Comercio, servicios y transporte, patrones de una sociedad avanzada*, Madrid, CERSA, págs. 327-339
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ-MATEOS, H.S. (2010): *La estructura del transporte y sus implicaciones territoriales en Castilla-La Mancha*, Toledo, CES.
- MATA, R. Y SANZ, C. (2004) (Dir.): *Atlas de los paisajes de España*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 683 págs.
- NAREDO, J. M. y GASCÓ, J. M. (1990): *Enjuiciamiento económico de la gestión de los humedales. El caso de las Tablas de Daimiel*, Estudios Regionales, n.º 26
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (OSE). (2006): *Cambio de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad*. Mundi-Prensa Libros. Madrid.
- PANADERO, M. (1986): *I Reunión de Estudios Regionales de Castilla-La Mancha*, Universidad de Castilla-La Mancha, Albacete, varios volúmenes.
- PANADERO, M. y PILLET, F. (1999): «Castilla-La Mancha», en García, J. M.^a y Sotelo, J. A. (eds.): *La España de las Autonomías*, Madrid, Síntesis, págs. 291-330.

- PANADERO, M. y SANCHO, J. (Directores)(2005): *Atlas de Turismo Rural y Ecoturismo de Castilla-La Mancha*, Ministerio de Educación y Ciencia, 341 págs.
- PEINADO, M. y PLAZA, J. (2009): «La Reserva de la Biosfera de La Mancha Húmeda: ¿un instrumento con capacidad operativa?», en *XXI Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Universidad de Castilla-La Mancha, Ciudad Real, págs. 1561-1573.
- PÉREZ ANDRÉS, A. (1998): *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*. Marcial Pons, Madrid, 826.
- PÉREZ PÉREZ, F., NAVARRO RUBIO, J. J. y FLORES VADILLO, A. (2010): *Informe de la Administración concursal para la determinación de las masas activas y pasivas (Título IV, Ley 22/2003, concursal)*. Juzgado de 1.ª Instancia e Instrucción n.º 4 y Mercantil de Ciudad Real. Ciudad Real.
- PILLET, F. (1988) (Coord.): *II Reunión de Estudios Regionales de Castilla-La Mancha. El espacio rural de Castilla-La Mancha*. Ciudad Real. Biblioteca de Autores Manchegos.
- , (2007) (Coord.): *Geografía de Castilla-La Mancha*, Biblioteca Añil, Toledo, 344 págs.
- PILLET, F.; CAÑIZARES, M. C.; RUÍZ, A. R.; PLAZA, J. J.; SANTOS, J. F. y MARTÍNEZ, H. S. (2007): «Fuentes para la aplicación de la Estrategia Territorial Europea en Castilla-La Mancha», en *Estudios Geográficos*, Vol. LXVIII, n.º 263, págs. 627-651.
- PILLET, F.; CAÑIZARES, M. C.; RUÍZ, A. R.; MARTÍNEZ, H. S.; A.R.; PLAZA, J. J. y SANTOS, J. F. (2010): «El policentrismo en Castilla-La Mancha y su análisis a partir de la población vinculada y el crecimiento demográfico», en *Scripta Nova*, Vol. XIV, n.º 321 [<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-321.htm>].
- PILLET, F. (2010): «La planificación urbanística y estratégica y su relación con la valoración catastral en España», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n.º 54, págs. 323-333.
- PLAZA TABASCO, J. J. (2003): «¿Es la LOTAU una ley de ordenación del territorio o una ley del suelo?», en *Formas de Arquitectura y Arte*, n.º 2, págs. 8-13
- SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL/JCCM. (2011): «Gestión de planes y programas sometidos a evaluación ambiental en Castilla-La Mancha (periodo 1999 - 2010)». Disponible en: http://neva.jccm.es/nevia/docu/plp_gestion.pdf (Fecha de consulta: 10-02-2010).
- , (2011): «Planes y programas sometidos a evaluación ambiental en Castilla-La Mancha clasificados por año de inicio del expediente y tipo de actividad (1999-2010)». Disponible en: http://neva.jccm.es/nevia/docu/plp_tipos_actividad.pdf (Fecha de consulta: 10-02-2010).
- STEINITZ, C. y WERTHMANN, C. (2007): *Un futuro alternativo para el paisaje de Castilla-La Mancha. An alternative future for the landscape of Castilla-La Mancha*. Foro Civitas Nova, Toledo, 99 págs.
- VIADA, C. (1998): *Áreas Importantes para las Aves en España*, Monografía n.º 5, SEO/BirdLife, Madrid.