

## ARTICULACIÓN REGIONAL Y COMARCAS EN CASTILLA Y LEÓN: LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Luis Santos y Ganges  
Antoni Peiret i Carrera

Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid

### RESUMEN

El objeto de este artículo es hacer un repaso crítico del proceso de comarcalización que se está planteando en Castilla y León en los últimos años y en particular desde las Directrices de Ordenación del Territorio. Se trata de una comarcalización que no implica la creación de nuevos entes locales sino la definición de ámbitos de ordenación territorial, pero cuya materialización exige afinar los planteamientos teóricos y desentrañar las dificultades políticas.

**Palabras clave:** Castilla y León, Ordenación del territorio, Región, Comarca, Directrices de Ordenación del Territorio.

### ABSTRACT

The object of this article is to go over the process of regionalization that has been planned out in 'Castilla y León' for the last years and particularly since the existence of the Land-use Planning Regulation («Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León»). It is not the sort of regionalization to create new local entities but to define the landscape planning fields whose materialization, however, necessarily involves to be exact in theoretical expositions and to figure out the political difficulties.

**Key words:** Castilla y León, Landscape planning, Region, County, 'Guidelines of landscape planning'.

---

Fecha de recepción: mayo de 2002.

Fecha de admisión: junio de 2002.

El ámbito regional de la Comunidad de Castilla y León, al que se confiere entidad política común mediante el Estatuto de Autonomía, surge tras un proceso de gestación al que se llega en febrero de 1983, con un nivel ciertamente escaso de conciencia regional existente en aquellos momentos. Este largo proceso, no exento de tensiones y desencuentros, e iniciado en febrero de 1976 con la reunión de presidentes de diputaciones en el Castillo de Monzón de Campos (Palencia), verá cómo de las once provincias que aproximadamente conformaban el territorio histórico que la tradición erudita atribuía a los antiguos reinos de Castilla y de León se desgajan Santander y Logroño para constituirse en las comunidades uniprovinciales de Cantabria y La Rioja. En tanto que en lo que se refiere a las restantes nueve provincias, especialmente en el caso de León, pero también de Segovia, y Burgos en menor medida, mostrarán reticencias hasta integrarse definitivamente en lo que hoy es Castilla y León. Todas estas dificultades, que obligan incluso al pronunciamiento del Tribunal Constitucional, muestran la complejidad que supone articular espacios con historias, voluntades y aspiraciones territoriales siempre diversas. La complejidad en la elaboración de unas bases sobre las que unificar voluntades hizo que Castilla y León fuese finalmente y a pesar de su bagaje histórico, una de las últimas comunidades en ver aprobado su estatuto de autonomía.

## 1. UNA SUCINTA CARACTERIZACIÓN DEL ESPACIO FÍSICO

Los 94.174 km<sup>2</sup> de extensión del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León conforman un amplio espacio interior coincidente con el sector septentrional de la Meseta Ibérica, que bascula mayoritariamente hacia el occidente de la Península Ibérica, con una elevada altitud que varía entre los 135 m. del Duero al entrar en tierras portuguesas y los 2.540 m. de las cumbres de la cordillera Cantábrica, aunque fundamentalmente se sitúa entre 700 y 900 m., lo que da lugar a un gran contraste entre el dominio de las llanuras y el de las montañas que prácticamente las circundan.

Esta combinación de llanuras centrales y orla montañosa, que permite su entendimiento como una región geográfica en el sentido clásico del término, coincide con el espacio sobre el que se articula el territorio de la Comunidad Autónoma. Así, en las llanuras sedimentarias el carácter agrícola de sus tierras, la sequedad, el asentamiento de las ciudades, se configuran como un conjunto de elementos diferenciadores que se suman a los aspectos fisiográficos, hasta establecer espacios que adquieren una cierta diversidad. En tanto que las montañas, por su mayor fragmentación y variedad, se configuran como la conjunción de espacios muy diferentes entre sí, con un complejo conjunto de ecótopos que, además, han experimentado evoluciones históricas distintas, con espacios más húmedos que las llanuras, con un clima en general más duro y con usos más vinculados a la ganadería y al monte.

Sucintamente podemos decir, pues, que el territorio de Castilla y León, aparentemente uniforme, acoge a una gran variedad de espacios. Si bien una parte del espacio central de la cuenca del Duero ha configurado la imagen y el paisaje que tradicionalmente se ha asociado con esta Comunidad, no hay que olvidar que los ámbitos montañosos se extienden por un tercio de la superficie total y que incluso las llanuras ofrecen cierta diversidad de paisajes: las penillanuras en su flanco occidental por el que el Duero se abre paso a través de los Arribes, la gran cuenca sedimentaria en la que destacan campos y páramos del área central de la mar-

gen derecha del Duero, frente a las campiñas de su margen izquierdo o las tierras altas de Soria por las que discurre el Duero en sus primeros tramos. Todo ello da lugar a un espacio regional que adquiere mayor identidad en el marco de la cuenca del Duero, aunque ésta supone tan sólo el 82% del territorio, al existir pequeñas cuencas deudoras del Cantábrico o las que asoman al Tajo a través del Alberche, Tiétar y Alagón, además de El Bierzo o Laciana deudoras del Sil, y hacia el Ebro las Montañas de Burgos, Bureba, Montes de Oca y las tierras sorianas del Jalón y del Queiles.

Este marco territorial se completa con un dominio climático que mayoritariamente puede denominarse mediterráneo frío, marcado por la altitud y la continentalidad, con una relativa variedad de matices. De esta forma se obtiene un mosaico vegetal en el que se combinan las especies de tipo mediterráneo o atlántico en función de muchos factores físicos, pero especialmente dependiente de la intervención humana que ha modelado el paisaje a lo largo de una ocupación milenaria, con roturaciones, adecuaciones del medio natural y forestaciones, hasta dar lugar a un espacio netamente culturizado. En este contexto, los paisajes resultantes son ante todo un resultado cultural, en palabras del profesor Cabero Diéguez, una herencia fisionómica y ecológica que nos muestra a modo de palimpsesto las relaciones seculares mantenidas por el hombre con su medio, presididas históricamente por el cultivo y el trabajo de la tierra o por los aprovechamientos pastoriles.

## **2. EL PECULIAR SISTEMA URBANO CASTELLANO Y LEONÉS**

El devenir histórico reciente ha llevado a la configuración de Castilla y León como un territorio de paso en el contexto peninsular, un espacio regional débilmente poblado y con un elevado nivel de polarización espacial, que además se articula sobre un conjunto de grandes ejes de comunicación concebidos como redes radiales con Madrid como centro.

La evolución demográfica de Castilla y León durante el siglo XX, si se compara con la tendencia observada en el resto de la población española, se ha caracterizado por el gran impacto de los procesos migratorios que han drenado su base demográfica por la pérdida de importantes contingentes de población activa, así como por el incremento de la longevidad y la espectacular caída de las tasas de natalidad, lo que en última instancia ha determinado el estancamiento y envejecimiento de su población. De esta forma, en el transcurso del siglo XX se produce un incremento de apenas unos 176 mil habitantes (de los 2.302.417 habitantes de hecho del censo de 1900 a los 2.479.118 de derecho del padrón de 2000), después de haber alcanzado un máximo en 1950 de 2.864.378 habitantes. Una Comunidad en la que durante las décadas de 1950 y 1960, casi un millón de personas provenientes en un 80% del mundo rural se ven obligadas a emigrar. Se trata de un período en el que la población española pasaba de 18.617.417 a 40.499.791 habitantes doblando su cifra inicial, de forma que si en 1900 la población de Castilla y León significaba el 12,4% del total nacional, actualmente representa sólo el 6,1%. En este sentido, hay que señalar que es precisamente en los momentos de mayor crecimiento del conjunto de la población española, en torno a la década de los sesenta, cuando más intenso ha sido el flujo emigratorio desde esta Comunidad hacia el resto de España.

Esos importantes flujos migratorios inciden no sólo en su evolución demográfica, sino también y especialmente en el proceso de polarización de su población hacia los mayores

núcleos urbanos y en la desestructuración del tejido urbano y productivo sobre el que se articulaba el resto del territorio, por la extraordinaria velocidad a la que se produce el éxodo rural como consecuencia del proceso de modernización del modelo agrario (que se ve sometido a la triple dinámica mecanización-productividad-emigración) y de una liberalización de la economía española que, después del período de autarquía económica, opta por un modelo industrial y urbano. Hay que señalar, sin embargo, que este éxodo de población rural no ha significado el abandono de las explotaciones agrarias, más que en aquellos espacios «marginales», menos aptos para el cultivo o para la mecanización. De esta forma se ha asistido a un importante incremento de los niveles de productividad, tanto en el campo agrícola como en lo referente a las explotaciones ganaderas, debido al proceso de concentración y mecanización de las explotaciones.

En el caso de Castilla y León, el proceso de industrialización y urbanización no se producen de forma paralela, de manera que el primero ha ido casi siempre por detrás del segundo. A pesar del grado de industrialización que se alcanza y de los estímulos que se reciben gracias a las políticas que impulsaron los polos, las grandes áreas de expansión industrial son escasas, excepto en los casos en los que se logró atraer inversiones foráneas, debido al escaso nivel de emprendimiento de una población que se encontraba sometida a un proceso de integración al mundo urbano. Se trata, como afirma el profesor Manero Miguel, de una industrialización excesivamente localizada, de una industria polarizada sin efectos polarizantes, donde la escasez de los intercambios entre las empresas de la Comunidad, como muestran las tablas *input-output*, revelan la desarticulación del aparato productivo regional. Pero en cualquier caso, aunque sólo los sectores energético, agroalimentario y de material de transportes adquieren un significativo impulso, la presencia de la industria es evidente: ya no se puede hablar de una región esencialmente agraria, porque el peso de la industria y de los servicios indica el grado de modernización alcanzado.

Por otro lado, la distribución de la población por provincias muestra grandes diferencias: la importancia demográfica de León y Valladolid con un 20% del total regional en cada caso, Salamanca y Burgos con porcentajes del 14%, y con participaciones inferiores al 10% las provincias restantes. Esta población da lugar a una densidad media regional de 27,2 hab./km<sup>2</sup>, que a nivel provincial varía entre los 62 hab./km<sup>2</sup> de Valladolid y los 9 hab./km<sup>2</sup> de Soria. Más allá de estos datos provinciales se observan amplias zonas con densidades de población por debajo de 10 hab./km<sup>2</sup>, especialmente en el rolde montañoso y en el occidente del territorio de la Comunidad, aunque también afecta a otras áreas agrícolas de secano en el ámbito de las llanuras sedimentarias. Con densidades de población por encima de la media regional están El Bierzo, las áreas de agricultura intensiva y zonas regables del Páramo leonés, las vegas del Órbigo y el Esla, Tierras de León, La Bañeza y Astorga, así como puntos del Norte de Palencia, La Tierra de Pinares segoviana, la vega del río Tormes y las zonas del Alberche y Tiétar en Segovia y Ávila. Por último, las capitales de provincia y los centros industriales y comarcales se configuran como las únicas áreas con densidades demográficas significativas, por encima de 100 hab./km<sup>2</sup>.

La red urbana resultante de los procesos comentados se caracteriza por la dispersión de la red de asentamientos (nada menos que 5.845 núcleos distribuidos por el territorio regional con relativa homogeneidad) y por el «minifundismo» de su mapa municipal (2.248 municipios, el 28% del total nacional). Todo ello se concreta en el significativo número de

pequeños municipios rurales (1.668 municipios tienen una población inferior a 500 habitantes), acompañado de una disminución de su peso demográfico, la pérdida de entidad de los municipios intermedios de carácter semiurbano tanto en número como en población y el protagonismo adquirido por los municipios con poblaciones superiores a los 25.000 habitantes, que son tan sólo las nueve capitales provinciales más Ponferrada, Miranda de Ebro y Aranda de Duero.

Así, toda una serie de núcleos intermedios de carácter semiurbano sobre los que se articulaba buena parte del territorio vieron disminuir la base comarcal en la que se apoyaban, con tanta rapidez que han sido a menudo incapaces de reestructurar sus bases económicas, por lo que muchos de ellos no sólo no pueden absorber una parte de la emigración de sus entornos rurales hacia las ciudades, sino que incluso pierden población. Únicamente las capitales provinciales y los núcleos más industrializados han sido capaces de atraer una parte del flujo migratorio generado por el «éxodo rural», en tanto que la mayor parte de esa población se vio abocada a emigrar a los grandes centros industriales del país.

La malla de asentamientos urbanos de Castilla y León, considerada bien como un sistema urbano o bien como un subsistema del sistema urbano nacional, está marcada no sólo por las características de la docena de ciudades medias y pequeñas —por otra parte bien distribuidas en el territorio—, sino sobre todo por el hiato existente en el ámbito intermedio, el de los centros comarcales de servicios. Un estrato bien diverso que agrupa tanto a núcleos históricos relevantes y con cierta entidad (por ejemplo Medina del Campo, Benavente, Astorga o Ciudad Rodrigo) como a villas y pueblos-centro con una población escasa pero con una importancia territorial indudable (por ejemplo Cantalejo, Peñaranda de Bracamonte, Bermillo de Sayago o Carrión de los Condes). Y es tanto más valioso este grupo de núcleos desde el punto de vista de la integración espacial de sus ámbitos de influencia y de su capacidad para dinamizar y prestar servicios a la comunidad: el papel que pueden desempeñar en la ordenación espacial es de capital importancia desarrollando sus capacidades de cabecera comarcal, máxime cuando se considera que el ámbito provincial no es el más adecuado para el despliegue de las políticas públicas de prestación de servicios y de desarrollo.

### **3. LOS ANTECEDENTES DE UNA COMARCALIZACIÓN EN CIERNES**

Asumida la idea de región como territorio político-administrativo y desde el criterio de la satisfacción de servicios públicos, parece hacerse evidente en las últimas décadas la necesidad de trabajar en una escala comarcal, superior a la municipal e inferior a la provincial. Es decir, comienza a plantearse una división territorial en el sentido de circunscripción administrativa donde se han de verificar ciertas políticas sectoriales o territoriales, y no en el sentido de ente local o entidad territorial propia.

En Castilla y León, los únicos antecedentes directos en materia comarcal a los intentos emprendidos en la etapa democrática son los que se aprobaron en el pasado para toda España. Desde nuestro punto de vista, destacan, por un lado, los partidos judiciales, que se han constituido durante largo tiempo como una referencia para la organización de diversos servicios administrativos, y por otro lado, las comarcas de los años sesenta y setenta del siglo XX, definidas en todo el país como demarcaciones administrativas para la mejor prestación de los ser-

vicios del Estado y para la concreción de los planes de desarrollo económico y social, aunque fueron realmente inexistentes en la práctica<sup>1</sup>. Los criterios definitorios de las «comarcas gubernativas» recaían sobre todo en la homogeneidad o en la complementariedad de la estructura económica, aunque también en la existencia de caracteres comunes del medio natural o de algún factor o eje de desarrollo.

En el nuevo estado autonómico, por un lado, aparece un posicionamiento político que insiste en la necesidad de comarcalizar el territorio y que incluso llega a poner en cuestión a la provincia, mientras que, por otro lado, la política triunfante tiende a satisfacer tan sólo las exigencias más consolidadas de aquellos territorios con un gran sentido de la identidad, como ha sido el caso de El Bierzo. El diagnóstico generalizado de que la Comunidad Autónoma de Castilla y León presenta un excesivo número de municipios, además, no ha llevado en los últimos veinte años a una política de reducción de éstos, sino que han sido las mancomunidades de municipios la fórmula más recurrida, habitualmente sin la asistencia de la Junta o de las Diputaciones y sin los condicionantes inherentes a las lógicas regional o provincial<sup>2</sup>.

Desde la propia creación de la Junta de Castilla y León en los años ochenta del siglo XX, se han realizado estudios para la definición de comarcas en el sentido de espacios geográficos idóneos para la prestación de servicios. En esta década, el *Estudio y propuesta de comarcalización de Castilla y León* (con la asistencia técnica de la consultora Eysler, 1985) definió los «**Espacios Comarcales de Actuación**» desde criterios fundamentalmente funcionales (áreas de influencia socioeconómica de unos núcleos previamente identificados como cabeceras) y territoriales (creación de ámbitos espaciales para la actuación integrada de la administración pública). Se desestimó aquí la importancia de la provincia, de forma que una decena de espacios comarcales de actuación traspasaba los límites provinciales, lo que podría tener una lógica funcional y territorial incontestable pero generaba un indudable problema de gestión.

Unos años más tarde, a partir de la *Base de Datos Municipal de la Comunidad Autónoma de Castilla y León* —creada en 1987— y sobre todo de la *Encuesta Municipal* de 1990, que aportaba una información estadística relevante, la Junta procedió a su explotación sistemática de cara a conocer el ámbito funcional de las ciudades y los centros comarcales de servicios. En 1994, el estudio titulado *Modelo funcional de la territorialización de servicios* (con la asistencia técnica de la consultora Geosistema) definió las denominadas «**Comarcas Funcionales de Síntesis**», asumidas dos años más tarde por el documento *Hipótesis del modelo territorial* —que marca el inicio de los trabajos de las Directrices de Ordenación Territorial

---

1 Nos referimos a las comarcas del Ministerio de la Gobernación (1965), a las cabeceras gravitacionales del Ministerio de Planificación y Desarrollo (1975) y a las comarcas planteadas por el Servicio Nacional de Consejos Económico-Sociales (1977). Estas «comarcas gubernativas» han sido divisiones del territorio muy interesantes desde el punto de vista académico, aunque apenas han tenido un mínimo de continuidad en la propia Administración del Estado, lo que les ha restado valor frente a otras divisiones de corte sectorial, como las comarcas agrarias del Ministerio de Agricultura (1978).

2 La Junta de Castilla y León y las Diputaciones Provinciales no sólo no han condicionado suficientemente la formación de Mancomunidades de Municipios mediante políticas de apoyo, sino que además no existe un mínimo de orden territorial en su distribución y amplitud, y para mayor complejidad, aproximadamente media docena de ellos tienen un ámbito de actuación que supera algún límite provincial.

de Castilla y León—, aunque nominadas como «**Áreas Funcionales del Territorio**» y definidas claramente como territorios de escala comarcal que se constituyen en las piezas básicas para articular el «territorio regional en ámbitos de escala abordable para corregir desequilibrios y aplicar programas de dinamización» (Junta de Castilla y León, 1996, 21).

Ciertamente, a pesar del nombre adoptado, no es el criterio funcional el único interviniente en la concreta definición de estos espacios, sino que éste es necesariamente relativizado por las delimitaciones administrativas (la agrupación de municipios se verifica dentro de los límites provinciales y autonómicos) y matizado por criterios históricos y sobre todo geográficos.

El objetivo, en cualquier caso, no ha sido la implantación generalizada de la comarca como entidad local, sino la definición de ámbitos para la ordenación del territorio. A modo de excepción y dando cumplimiento a las expectativas locales, en 1991 se creó la **comarca de**



Fuente: Administración Institucional de Servicios Socio-profesionales. Servicio Nacional de Consejos Económico-sociales (1977): *Comarcas españolas*.

### COMARCAS GUBERNATIVAS DEL A.I.S.S. 1977



Fuente: Junta de Castilla y León (1985): *Estudio y propuesta de comarcalización de Castilla y León. Informe-Propuesta.*

### ESPACIOS COMARCALES DE ACTUACIÓN 1984

**El Bierzo**, bajo el amparo de la Constitución, la legislación básica de régimen local, el Estatuto de autonomía y la Ley de régimen local de Castilla y León<sup>3</sup>.

El asunto de la comarcalización del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León es, pues, arduo y políticamente problemático. Además, el establecimiento de ámbitos de ordenación en función de los centros proveedores de servicios existentes puede chocar con la

<sup>3</sup> Ley 1/1991, de 14 de marzo, de las Cortes de Castilla y León, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo. Como nuevo ente local que es, la figura de la comarca intenta superar el binomio institución municipio-provincia, si bien nuestro ordenamiento jurídico establece una pauta insoslayable: mientras que en las entidades locales territoriales —como el municipio o la provincia— el territorio es un presupuesto físico de su existencia —un elemento esencial—, en las entidades locales del artículo 3.2 de la Ley de bases de régimen local —entre las que está la comarca— el ámbito se define como agrupación de municipios, es decir, el territorio no es sino la mera delimitación del ámbito para el ejercicio de sus competencias.





Fuente: Junta de Castilla y León (1994): *Modelo funcional de la territorialización de servicios*.

#### COMARCAS FUNCIONALES DE SÍNTESIS 1994

idea de las comarcas históricas o de los espacios geográficamente homogéneos, al tiempo que se pretende evitar la creación de nuevas entidades locales.

#### 4. LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE CASTILLA Y LEÓN

En 1995, tres años y medio antes de la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, la Junta contrata la asistencia técnica de la consultora Taller de Ideas —con la que tuvimos el gusto de colaborar durante varios meses— para la realización de los trabajos previos que permitieran la formalización inicial de unas Directrices de Ordenación Territorial de Castilla y León —en adelante DOTCyL—. En 1996 se editó *DOT Castilla y León. Hipótesis de modelo territorial*, considerada como la «fase cero» del proceso. En 1998 el proceso había superado la fase de *Síntesis del diagnóstico global* y se



Fuente: Junta de Castilla y León (2000): *Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León*.

### ÁREAS FUNCIONALES DEL TERRITORIO 2000

planteaba ya el primer *Avance de Directrices* para su discusión interna. Será en el año 2000 cuando se publica el documento que da inicio al proceso de aprobación de las *Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León*. Sin embargo, tras el período de información pública y audiencia a las administraciones, este proceso se ha visto aparentemente paralizado hasta la actualidad<sup>4</sup>.

4 Las DOTCyL más parecen en algunos aspectos un documento elaborado desde una dirección general que el reflejo de la voluntad política de un gobierno que ha de aprobar las directrices esenciales como proyecto de ley y las directrices complementarias mediante decreto. Con todo, el período de información pública y audiencia a las administraciones públicas (Orden de la Consejería de Fomento, de 24 de noviembre de 2000, Boletín Oficial de Castilla y León de 28 de diciembre) se planteó como un amplio proceso de participación que incluyó la publicación del documento de DOTCyL y la realización de jornadas de trabajo, como la de Zamora en febrero de 2001, en la que estuvieron presentes los departamentos de geografía de las Universidades de León, Salamanca y Valladolid, la Asociación de Ciencia Regional y la Asociación de Geógrafos de Castilla y León. En cuanto a los informes, alegaciones y sugerencias presentados a las DOTCyL, suficientemente numerosos, se han caracterizado mayoritariamente

Las DOTCyL defienden que muy difícilmente tendrán validez en el campo de la ordenación del territorio las propuestas realizadas desde una perspectiva que considere el extenso y diverso espacio geográfico de Castilla y León como un todo indiferenciado. De ahí que se considere importante proponer criterios y herramientas que contemplen cada ámbito territorial de forma particularizada, desde la idea de que la escala territorial intermedia es imprescindible: el planeamiento municipal es evidentemente insuficiente para resolver muchas cuestiones de estructuración territorial, del mismo modo que determinados asuntos de ordenación del territorio no pueden tratarse con suficiente coherencia desde la escala regional<sup>5</sup>.

Por lo que respecta a la propia definición de las «Áreas Funcionales del Territorio», es decir, los ámbitos de ordenación del territorio y de prestación de servicios por parte de una o varias «cabeceras comarcales» con la participación de algunos «núcleos de interés territorial», cabe afirmar que es uno de los aspectos más relevantes del documento. La Ley de ordenación del territorio estableció que las DOTCyL debían delimitar «los ámbitos geográficos funcionales de Castilla y León, como unidades elementales para la Ordenación del Territorio» (LOT art. 10.1.c). En su cumplimiento, las Directrices Esenciales A-5 y las Directrices Complementarias B-16 de las DOTCyL definen unos **ámbitos de escala intermedia para la Ordenación del Territorio**, que son el resultado de las dinámicas territoriales y de las interrelaciones establecidas a partir de la funcionalidad de los núcleos que actúan como elementos urbanos de referencia en los distintos ámbitos territoriales.

Se considera, pues, que es la «escala intermedia» (se entiende que entre la municipal y la provincial) la apropiada para resolver las necesidades de gobierno del territorio, de protección de los espacios valiosos, de gestión de los recursos, de dotaciones y de desarrollo económico y diversificación productiva. Y no se trata de comarcas naturales o tradicionales, sino de áreas funcionales que no precisan de la exigencia de homogeneidad desde el punto de vista de sus rasgos geográficos (Junta de Castilla y León, 2000, 107), aunque su adecuada delimitación integre los aspectos de carácter histórico-tradicional, socio-económico y físico-ambiental. En este sentido, se ha partido de tres condiciones básicas para la adecuada delimitación y estructuración de las Áreas Funcionales: cierta homogeneidad geográfica, cierto liderazgo urbano de uno o varios centros prestadores de servicios y cierto nivel de interrelación interna para un conjunto de actividades y servicios. Todo ello cubriendo la totalidad del territorio castellano-leonés, respetando los límites provinciales, creando un número reducido de espacios comarcales de dimensiones similares y asignando a cada área funcional uno o varios núcleos cabecera, es decir, con potencial de centralidad<sup>6</sup>.

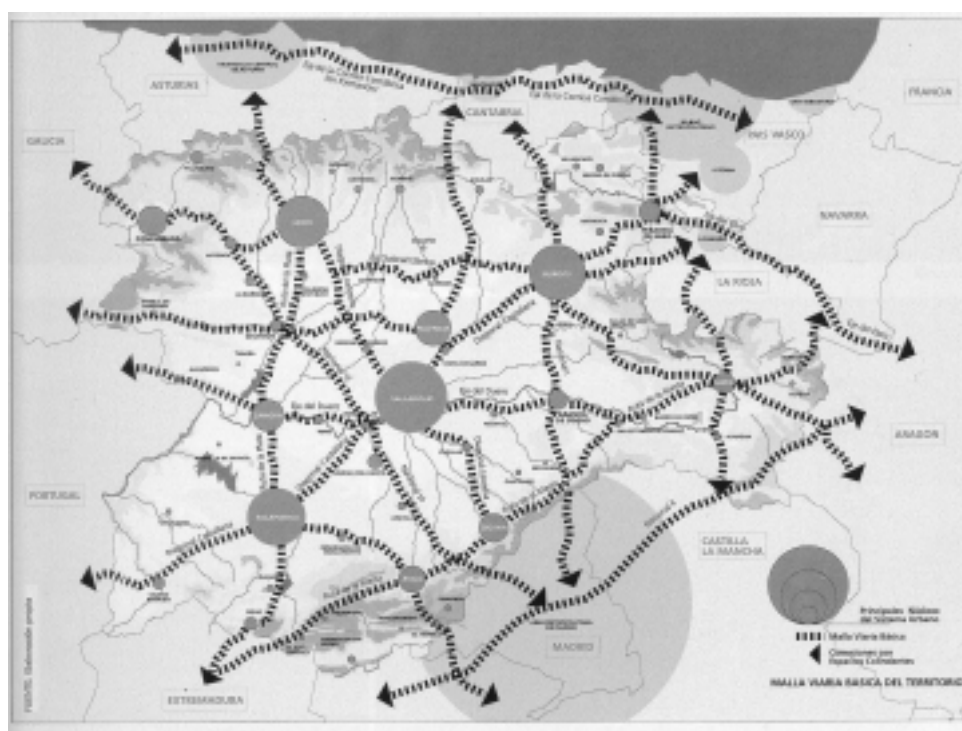
---

mente por su carácter de opiniones, por cierto cariz reduccionista en el sentido de la estrechez del punto de vista de algunas exigencias locales, así como por el políticamente significativo hecho de que presenten alegaciones algunas diputaciones provinciales.

5 Sin embargo, resulta cuando menos llamativo que las DOTCyL apenas hagan referencia a las provincias. Aunque no las ponen en cuestión, dado que las áreas funcionales se atienen a sus límites para facilitar la gestión, no entendemos porqué este documento obvia la importancia de una delimitación territorial con raigambre social y vigencia político-administrativa. Incluso puede defenderse que el ámbito provincial es también idóneo, junto con las áreas funcionales, para la elaboración de directrices de ordenación de ámbito subregional, como indica el preámbulo de la Ley de ordenación del territorio.

6 Pero no es en absoluto fácil la determinación sistemática de Áreas Funcionales del Territorio, sujetas en el futuro a las determinaciones de una herramienta de ordenación del territorio denominada «Directrices de Ordenación

Por último, las DOTCyL aclaran que las Áreas Funcionales no son delimitaciones administrativas (no pretenden crear comarcas en el sentido de circunscripciones territoriales propias admitidas por la Constitución Española) y no pretenden en principio sustituir a otras demarcaciones de gestión territorial o de prestación de servicios elaboradas con otros fines, tales como las mancomunidades de municipios, aunque se hace una vaga referencia a la figura de las «Mancomunidades de Interés Comunitario», establecida en la Ley de régimen local de Castilla y León (art. 32), con el fin de que las mancomunidades tengan el referente de las áreas funcionales.



Fuente: Junta de Castilla y León Directrices de Ordenación Territorial de Castilla y León.

## RED URBANA DE CASTILLA Y LEÓN

de Ámbito Subregional». No ya sólo por los límites, sino por la estrategia: de hecho, en algunos casos no se ha podido identificar de forma incontestable una cabecera con suficientes rasgos de viabilidad y dinamismo. Por un lado, algunas cabeceras comarcales como, por ejemplo, Alcañices, Riaza o Puebla de Sanabria, presentan una notoria debilidad demográfica, a pesar de que sus territorios están geográficamente caracterizados y gozan de cierta identidad territorial. Por otro lado, núcleos como Belorado, Villadiego, Santa María la Real de Nieva, Alba de Tormes, etc. han formado a lo sumo «subáreas» dentro de áreas funcionales cuya cabecera indiscutible es la capital provincial.

En definitiva, las DOTCyL han considerado a las Áreas Funcionales del Territorio como la clave para la definición del Modelo Territorial de Castilla y León: concebidas como un instrumento esencial para abordar el fortalecimiento del sistema urbano mediante la atención prioritaria a las cabeceras de Área Funcional y secundariamente a los llamados núcleos de interés territorial, así como para contribuir al aumento de la complejidad y la diversidad de las actividades. En general, se trata de un documento que se ha desprendido de los lastres pesimistas de tantos diagnósticos y que muestra cierto carácter innovador. Como contrapunto, lamentablemente las DOTCyL son desiguales en su contenido, carecen de vigor normativo en muchos aspectos, han debido adaptarse a las políticas sectoriales vigentes y han sido incapaces de establecer un marco sólido en materias tan sensibles como el mapa municipal, las grandes infraestructuras de transporte o las relaciones con los territorios colindantes, especialmente con Portugal. Se trata, en fin, de un instrumento importante, difícil de formular, mejorable y carente aún de consenso institucional, pero cuya aprobación no puede demorarse por mucho tiempo.

## BIBLIOGRAFÍA

- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (1985): *Estudio y propuesta de comarcalización de Castilla y León. Informe-propuesta*. Consejería de Presidencia y Administración Territorial. Asistencia técnica de la consultora Eyser. Memoria de 85 páginas más anexo y planos.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (1994a): *Tabulación y Explotación de la Encuesta Municipal de 1990 de Castilla y León*. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Asistencia técnica de G. Ramírez Estévez y José M. Reguera de Castro. Valladolid. 311 páginas.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (1994b): *Modelo funcional de la territorialización de servicios*. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Asistencia técnica de la consultora Geosistema. 227 páginas.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (1996): *DOT Castilla y León. Hipótesis de modelo territorial*. «Fase Cero» de las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Asistencia técnica de la consultora Taller de Ideas. Madrid. 245 páginas.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (1998a): *Avance de las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León*. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Asistencia técnica de la consultora Taller de Ideas. Documento de trabajo en cuatro volúmenes, inédito.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (1998b): *Cuadernos de las Áreas Funcionales de Castilla y León*. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Asistencia técnica de la consultora Taller de Ideas. Documento de trabajo, inédito. 18 páginas y anexo.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (1999): *Avance de las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León*. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Asistencia técnica de la consultora Taller de Ideas. Documento de trabajo, inédito. 272 páginas.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2000): *Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León*. Consejería de Fomento. Asistencia técnica de la consultora Taller de Ideas. Salamanca. 189 páginas.

- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2001): *Análisis y valoración de los informes, alegaciones y sugerencias al documento de las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León*. Consejería de Fomento. Asistencia técnica de Francisco J. Molinilla. Valladolid.
- LEY 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local;
- LEY 1/1991, de 14 de marzo, de las Cortes de Castilla y León, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo.
- LEY 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León. Boletín Oficial de Castilla y León núm. 109, de 11 de junio, y correcciones de errores en los núm. 143, de 29 de julio, y 179, de 17 de septiembre.
- LEY 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. Boletín Oficial de Castilla y León núm. 236, de 10 de diciembre (pág. 10957). Texto completo en la página web de la Junta de Castilla y León: <http://www.jcyl.es/jcyl/cf/dgvuot/normativa/leyorde.doc>
- LEY 38/1988 de 28 de diciembre, de Planta y Demarcación Territorial
- REAL DECRETO LEGISLATIVO 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local
- REAL DECRETO 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales
- REAL DECRETO 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales