

LUIS CARLOS MARTÍNEZ FERNÁNDEZ Y JOSÉ MARÍA DELGADO URRECHO

Departamento de Geografía. Universidad de Valladolid

Población, administración y territorio en Castilla y León: desequilibrios y desafíos del modelo de poblamiento

RESUMEN

Concentración urbana y despoblación rural son los rasgos del poblamiento de Castilla y León. Un modelo desequilibrado que es el problema territorial más serio de la Comunidad. De él se deriva el extraordinario número de municipios incapaces de mantener recursos y prestar servicios. Se hace necesario, como desafío, la reconfiguración de las escalas en la administración local para el buen gobierno del territorio.

RÉSUMÉ

Population, administration et territoire en Castilla y León (Espagne): déséquilibres et défis du modèle de peuplement.- Concentration urbaine et dépopulation rurale sont les caractéristiques du peuplement en Castilla y León. Un modèle déséquilibré qui constitue le plus grave problème territorial de la Communauté Autonome, d'où découle un nombre extraordinaire de communes incapables de maintenir des ressources et de prêter des services. Il est nécessaire faire face au défi d'une reconfiguration des échelles dans l'Administration locale pour le bon gouvernement du territoire.

ABSTRACT

Population, management and territory in Castilla y León (Spain): imbalances and challenges of settlement model.- Urban concentration and rural depopulation are the features of settlement in Castilla y León, an unbalanced model which is the most serious territorial issue of the Community. It comes to an extraordinary number of municipalities unable to maintain resources and to provide services. It is necessary to defy a reconfiguration of the local management scales for a good territory governance.

PALABRAS CLAVE/MOTS CLÉ/KEYWORDS

Poblamiento, Castilla y León, administración local, gobierno del territorio.

Peuplement, Castilla y León (Espagne), administration locale, gouvernement du territoire.

Settlement model, Castilla y León (Spain), local management, territory governance.

I. POBLACIÓN Y TERRITORIO: EL POBLAMIENTO CASTELLANO Y LEONÉS

1. CONCENTRACIÓN URBANA Y DESPOBLACIÓN RURAL.

LAS RESULTANTES ESPACIALES DE UN MODELO DE DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DESEQUILIBRADO, DILATADO EN EL TIEMPO

Concentración urbana y despoblación rural son las dos caras de una misma moneda, la del proceso de construcción del armazón territorial de la comunidad, que es tanto como decir del sistema de poblamiento cas-

tellano y leonés¹. Éste, aún en los años cincuenta del siglo xx, presentaba una distribución muy diferente de la actual. La población, bastante más numerosa (2.863.878 habitantes) y repartida en 2.803 municipios, ocupaba de una forma más uniforme el territorio regional, en particular el de las vastas llanuras centrales de la Cuenca, enten-

¹ Así ha sido puesto de manifiesto en diferentes estudios ocupados de esta cuestión. Entre otros: Delgado (1987); Delgado y Martínez (2005) o Delgado, Martínez, Arranz y Mínguez (2006).

CUADRO I. *Distribución municipal de la población según intervalos, 1950-2011*

Intervalos	NÚMERO DE MUNICIPIOS													
	1950	%	1960	%	1970	%	1981	%	1991	%	2001	%	2011	%
<= 100	21	0,7	43	1,5	179	7,0	275	12,3	423	18,8	470	20,9	558	24,8
101-500	1.301	46,4	1.416	50,7	1.413	54,9	1.237	55,3	1.221	54,3	1.211	53,9	1.154	51,3
501-1.000	821	29,3	735	26,3	548	21,3	398	17,8	319	14,2	294	13,1	265	11,8
1.001-2.000	428	15,3	391	14,0	269	10,4	192	8,6	164	7,3	151	6,7	136	6,1
2.001-5.000	198	7,1	163	5,8	123	4,8	90	4,0	77	3,4	80	3,6	76	3,4
5.001-10.000	17	0,6	25	0,9	21	0,8	24	1,1	23	1,0	19	0,8	34	1,5
10.001-20.000	8	0,3	9	0,3	8	0,3	7	0,3	7	0,3	10	0,4	10	0,4
20.001-50.000	5	0,2	6	0,2	6	0,2	4	0,2	6	0,3	5	0,2	6	0,3
50.001-100.000	3	0,1	3	0,1	1	0,0	4	0,2	4	0,2	4	0,2	5	0,2
> 100.000	1	0,0	1	0,0	4	0,2	4	0,2	4	0,2	4	0,2	4	0,2
TOTAL	2.803	100,0	2.792	100,0	2.572	100,0	2.235	100,0	2.248	100,0	2.248	100,0	2.248	100,0
Intervalos	POBLACIÓN													
	1950	%	1960	%	1970	%	1981	%	1991	%	2001	%	2011	%
<= 100	1.814	0,1	3.487	0,1	12.892	0,5	18.573	0,7	26.586	1,0	29.237	1,2	33.504	1,3
101-500	405.576	14,2	422.262	14,8	381.457	14,6	321.950	12,5	301.276	11,8	289.435	11,8	268.743	10,5
501-1.000	577.076	20,1	513.305	18,0	378.332	14,4	277.380	10,8	219.965	8,6	199.818	8,1	180.704	7,1
1.001-2.000	593.979	20,7	539.089	18,9	364.218	13,9	263.567	10,2	223.748	8,7	207.998	8,5	184.438	7,2
2.001-5.000	573.482	20,0	472.231	16,6	351.586	13,4	262.074	10,2	230.321	9,0	249.721	10,2	229.257	9,0
5.001-10.000	109.192	3,8	159.072	5,6	141.573	5,4	158.631	6,2	152.319	5,9	130.492	5,3	227.499	8,9
10.001-20.000	108.689	3,8	123.348	4,3	116.993	4,5	110.199	4,3	98.113	3,8	141.753	5,8	137.952	5,4
20.001-50.000	156.007	5,4	215.377	7,6	226.084	8,6	138.184	5,4	194.193	7,6	176.784	7,2	187.649	7,3
50.001-100.000	213.851	7,5	246.158	8,6	58.370	2,2	239.550	9,3	267.509	10,4	261.185	10,6	329.813	12,9
> 100.000	124.212	4,3	151.807	5,3	586.711	22,4	784.956	30,5	848.949	33,1	770.051	31,3	778.904	30,4
TOTAL	2.863.878	100,0	2.846.136	100,0	2.618.216	100,0	2.575.064	100,0	2.562.979	100,0	2.456.474	100,0	2.558.463	100,0

Fuentes: INE: *Censo de Población de España* (varios años) y *Padrón Municipal de Habitantes*, 2011.

didadas en sentido amplio. Aparte de las capitales de provincia y de las ciudades ya industriales de Ponferrada y Miranda de Ebro (solamente Valladolid superaba los cien mil habitantes y Salamanca, Burgos y León los cincuenta mil, oscilando el resto entre los poco más de quince mil de Soria y los cuarenta y un mil de Palencia) y de algunas villas tradicionales (Béjar, Medina del Campo, Ciudad Rodrigo, Aranda de Duero y Toro, todas ellas por encima de los diez mil habitantes, o Astorga, Benavente, La Bañeza, Candeleda, Cuéllar, Arenas de San Pedro, San Andrés del Rabanedo, Venta de Baños, Valle de Mena, Peñaranda de Bracamonte, Peñafiel, Villafranca del Bierzo, Tordesillas y Arévalo, con más de cinco mil habitantes), destacaban comarcas enteras como las de las Riberas

leonesas y, en menor medida, palentinas, las campiñas de la Tierra del Vino zamorana, las más meridionales de La Armuña, en Salamanca, La Moraña, en Ávila, o las Tierras de Pinares segoviana y vallisoletana y la Tierra de Medina, pasando, cómo no, por el valle del Duero, que entre Aranda y Roa y hasta Zamora mostraba un notable dinamismo, sin solución de continuidad respecto a muchas de las anteriores. Algo menores eran las densidades poblacionales de la Tierra de Campos, aunque con núcleos como Medina de Rioseco o Paredes de Nava cercanos a los cinco mil habitantes, o los páramos calcáreos (Torozos, El Cerrato...).

Llanuras sedimentarias a las que habría que añadir otros espacios de borde y margen, que se subrayaban

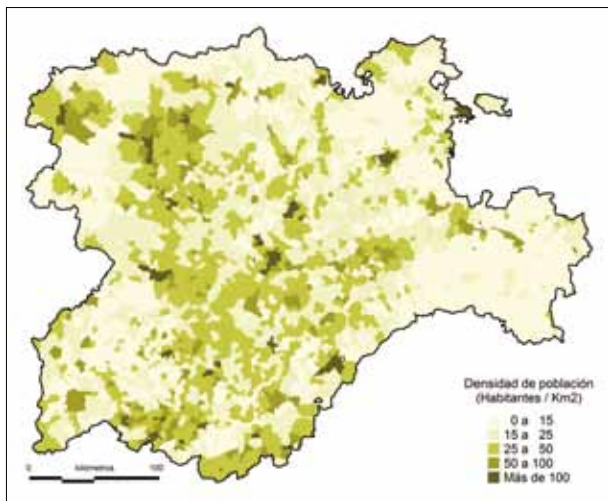


FIG. 1. Densidad de población en 1950. Fuente: INE: *Censo de Población de España*, 1950.

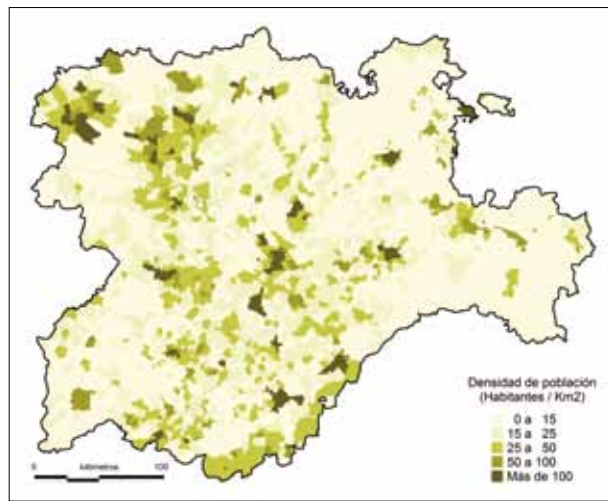


FIG. 2. Densidad de población en 1970. Fuente: INE: *Censo de Población de España*, 1970.

por igual. El Bierzo y Laciana, con el centro minero de Villablino, de más de diez mil habitantes, parte de las Montañas de Burgos, Miranda y su cuenca, los valles del Alberche y el Tiétar, en Ávila, la sierra de Béjar y Candelario, o incluso de Gata, en Salamanca, entre otros muchos ejemplos. Por el contrario, las áreas menos pobladas eran la montaña leonesa y palentina, a excepción de los núcleos extractivos de Barruelo de Santullán, Pola de Gordón o Cistierna, que superaban los cinco mil habitantes, Las Loras, La Demanda, Urbión y la cordillera Ibérica en general, la práctica totalidad de la provincia de Soria y su enlace serrano con la cordillera Central hasta Somosierra y Guadarrama, las penillanuras del oeste, La Carballada y Sanabria zamoranas y La Cabrera leonesa.

Modelo de distribución espacial de la población más equilibrado y con un predominante peso de lo «rural», y no sólo por el número de municipios que pudieran englobarse en tal categoría (el 91,7 % de los existentes en aquel momento contaban con menos de 2.000 habitantes, y otro 7,1 % eran menores de 5.000, a los que se sumaría un 0,6 % correspondiente a los de 5.000-10.000), sino sobre todo por la cuantía total y el peso relativo de la población residente en ellos (el 55,1 % del total regional en los menores de 2.000, más otros 20 % y 3,8 %, respectivamente, en los correspondientes a los intervalos 2.000-5.000 y 5.000-10.000), que se rompe en el transcurso de esa década de 1950 y definitivamente durante los años sesenta y que deviene paulatinamente, a lo largo de los setenta y ochenta, en un nuevo mapa de poblamiento, que con algunos matices significativos introducidos durante los últimos dos decenios ha llegado a nuestros días.

El «éxodo» y consecuente vaciamiento rural y la creciente polarización de la población en un número reducido de enclaves son hechos evidentes desde entonces. Si en 1950 el porcentaje de municipios y residentes urbanos (teniendo en cuenta únicamente el criterio estadístico del umbral de los diez mil habitantes en su definición, que más tarde será matizada) es del 0,6 % y 21 %, respectivamente, estos indicadores van progresivamente modificándose, en particular el segundo de ellos, pasando a ser el 0,6 % y 25,8 % en 1960, el 0,7 % y 37,7 % en 1970, el 0,9 % y 49,5 % en 1981, el 1 % y 54,9 % en 1991 y 2001 y el 1,1 % y 56,1 % en 2010.

Así, las capitales de provincia y las ciudades industriales más dinámicas de Ponferrada, Miranda de Ebro y Aranda de Duero han ido paulatinamente concentrando a la mayor parte de la población regional. Son los doce centros urbanos, en sentido estricto, de la comunidad, todos ellos por encima del umbral de los veinte mil habitantes. Y lo llevan siendo, con la excepción de Aranda de Duero, de crecimiento más tardío en los setenta y ochenta, y de Soria, por apenas setecientos habitantes, desde la misma década de 1960. Es más, esa capacidad de atracción del número de residentes ha ido en aumento y sumando (al menos hasta 1991, cuando comienza a notarse cierto retroceso en las ciudades mayores, vinculado a la difusión de los crecimientos hacia los municipios de la periferia), y desde 1970, con anterioridad sólo Valladolid, Castilla y León cuenta con otras tres ciudades de más de cien mil habitantes (Burgos, Salamanca y León) y desde 1981 con cuatro, hoy ya cinco, por encima de los cincuenta mil residentes (Palencia, Ponferrada, Zamora, Ávila y Segovia).

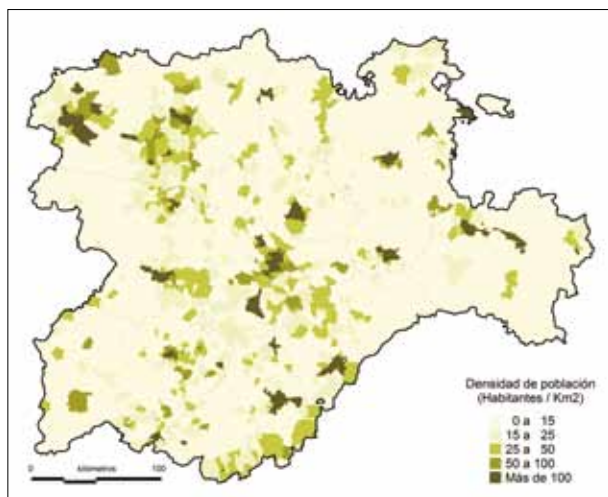


FIG. 3. Densidad de población en 1991. Fuente: INE: *Censo de Población de España*, 1991.

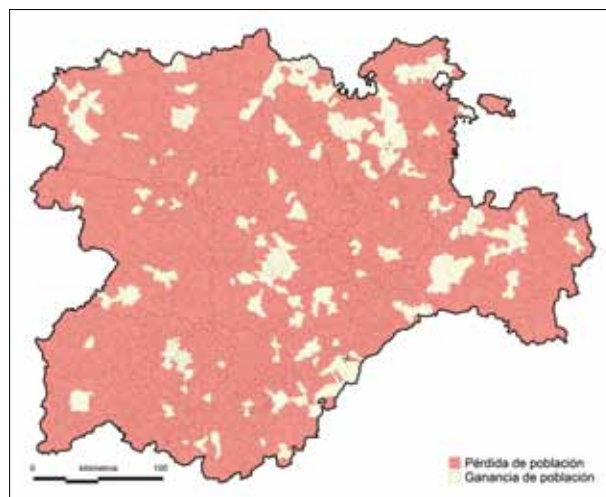


FIG. 4. Evolución de la población municipal entre 1950 y 2001. Fuente: INE: *Censo de Población de España*, 1950 y 2001.

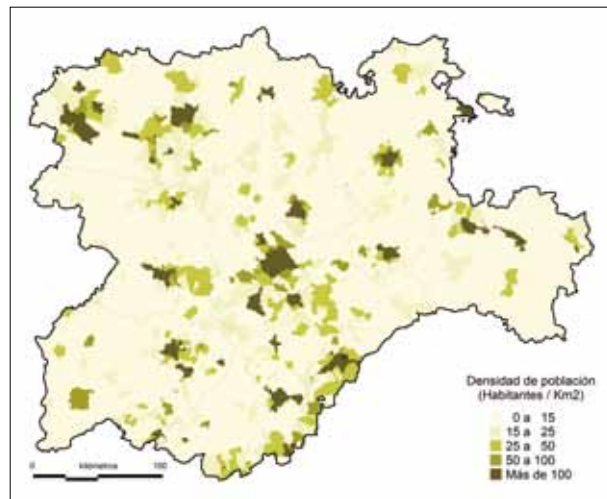
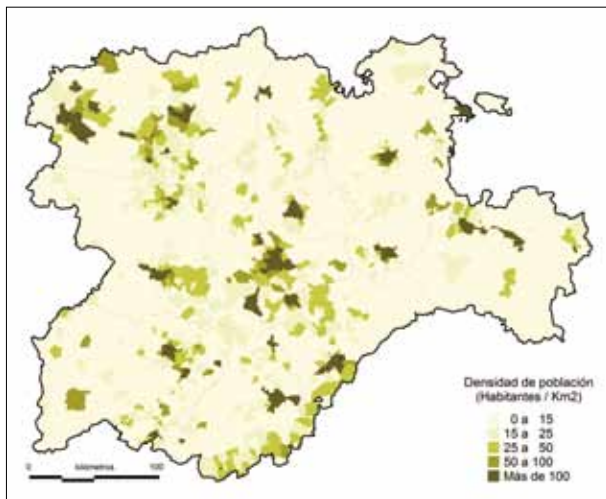
via). Junto a ellas, e incluso a caballo de ellas, caso de Medina del Campo, se encuentran otros núcleos de cierta raigambre histórica como Benavente, Béjar, Ciudad Rodrigo, Astorga, La Bañeza, Villablino o Bembibre, a los que, en principio, cabría calificar también de urbanos, al menos en términos cuantitativos.

Frente a estos veinte municipios, que duplican con creces su población en los sesenta años estudiados (pasando de 624.862 a 1.338.536 habitantes), 2.114 (de los 2.248 con que cuenta la comunidad en estos momentos) pueden ser catalogados, igualmente, como «rurales profundos», pues tienen menos de dos mil habitantes. En ellos, el envejecimiento y la pérdida y sangría constante de población son lugar común, acrecentándose ambos fenómenos a medida que pasa el tiempo. De este modo, durante el lapso analizado, los municipios rurales de menores dimensiones (que han descendido en número, por la eliminación formal y la fusión administrativa de los 555 municipios desaparecidos en la comunidad entre 1950 y 2011) pierden población, tanto en relación con el conjunto regional como en valores absolutos. Así, si en 1950 representaban el 55,1 % de los residentes castellanos y leoneses (1.578.445 habitantes), en 1981 esa proporción había descendido hasta el 34,2 % (881.470 habitantes), para en 2011 disminuir a un exiguo 26,1 % (667.389 habitantes).

Entre ambas situaciones descritas se encuentra un amplio conjunto de localidades a las que se ha venido en denominar, según su impronta, y por su relevancia funcional, «centros» y «cabeceras comarcales de servicios»; los menos situados por encima del escalón de los cinco

mil habitantes (El Espinar, Toro, Cuéllar, Tordesillas, Arévalo, Briviesca, Guardo, Aguilar de Campoo, Íscar, Arenas de San Pedro, Peñaranda de Bracamonte, Venta de Baños, Medina de Pomar, Guijuelo, Almazán, Las Navas del Marqués, San Ildefonso, Peñafiel, Fabero, Burgo de Osma-Ciudad de Osma, Candeleda, Valencia de Don Juan, Medina de Rioseco), bastantes más los correspondientes al umbral poblacional 2.000-5.000 (Villarcayo, Sotillo de la Adrada, La Robla, El Tiemblo, Pola de Gordón, Valle de Mena, Olmedo, Cantalejo, Ólvega, Toreno, Cistierna, Carracedelo, Pedrajas de San Esteban, Villafraanca del Bierzo, Cebreros, San Esteban de Gormaz, Ágreda, Villarejo de Órbigo, Santa María del Páramo, Saldaña, Nava de la Asunción, Dueñas, Vitigudino, Benavides, Sahagún, Lerma, El Barco de Ávila, La Adrada, Portillo, Torre del Bierzo, Carbonero el Mayor, Cervera de Pisuerga, Carrizo, Vega de Espinareda, Riaza, Roa, Herrera de Pisuerga, Hoyo de Pinares, San Leonardo de Yagüe, Carrión de los Condes, Villadecanes, Navaluenga, Piedralaves, Salas de los Infantes, Santa Marina del Rey, Belorado, Nava del Rey, Coca, El Barraco, Paredes de Nava, Espinosa de los Monteros, Boñar, Piedrahita, San Justo de la Vega, Quintanar de la Sierra, Valderas). Su evolución ha sido heterogénea y contradictoria a lo largo de estas seis décadas, pero el estancamiento o la atonía, salvo contadísimas excepciones, han sido la norma.

Sólo así se explica que tanto el cómputo del número de municipios (pasan de 215 a 109) como muy expresivamente de la población residente en los «núcleos intermedios» (2.000-10.000 habitantes), la gran mayoría, pero no todos como se verá, correspondientes con esos



FIGS. 5 y 6. Densidad de población en 2001 y 2011. Fuentes: INE: *Censo de Población de España, 2001*, y *Padrón Municipal de Habitantes, 2011*.

centros y cabeceras comarcales citados, haya ido progresivamente menguando registro a registro. De las 682.674 personas que los habitaban en 1950 (el 23,8 % del total regional), éstas han ido mermando a 631.303 (22,2 %) en 1960, 493.159 (18,8 %) en 1970, 420.705 (16,4 %) en 1981, 382.640 (14,9 %) en 1991, 380.213 (15,5 %) en 2001 y 456.756 (17,9 %) en 2011. Sin embargo, esta dinámica involutiva general no encubre notables contrastes entre los municipios que forman parte de uno o de otro de los escalones poblacionales señalados. Mientras que los menores de cinco mil habitantes han experimentado un decrecimiento más o menos progresivo, algo más atenuado, e incluso fluctuante desde 1991, cuantificado para todo el periodo en una pérdida de 344.225 residentes, los mayores de cinco mil duplican holgadamente la cuantía de población inicial (y el número de municipios), si bien dicho crecimiento se ha producido en exclusiva a lo largo de esta última década y merced, como será comentado, más a los procesos de periurbanización que al crecimiento real de alguna de estas villas, que también. En cualquier caso, la incapacidad en muchas ocasiones de estos centros y cabeceras para articular los propios espacios comarcales y la debilidad, como elementos territoriales fundamentales que debieran ser, para servir de enlace entre los antagónicos mundos rural y urbano han afianzado, aún más si cabe, la dualidad del sistema de poblamiento de Castilla y León.

Por más que en la década de 1990 y hasta el día de hoy han aparecido una serie de fenómenos novedosos que han trastocado ligeramente las pautas señaladas. El primero de ellos, con ligeros antecedentes en los últimos años ochenta, es el de la periferización urbana, proceso

que ha dado lugar a la expansión superficial y poblacional de las ciudades más allá de sus límites tradicionales, marcando las pautas del crecimiento residencial de muchos municipios de sus contornos, catalogados como periurbanos en sentido estricto o de área de influencia urbana²; que acaban siendo de los pocos que ven crecer notoriamente sus vecindarios en los momentos actuales³.

La búsqueda de una vivienda más asequible, de entornos de mayor calidad ambiental, las nuevas tipologías edificatorias (adosados, pareados, chalets individuales...), la mejora de las infraestructuras viarias (en particular las rondas y carreteras de circunvalación), la generalización del automóvil (incluso del segundo vehículo por familia), etc., han ido difuminando los bordes de la ciudad compacta en un piélagos de barrios residenciales y urbanizaciones difusas por muchos de los núcleos aledaños, en su mayor parte ubicados en los intervalos poblacionales «intermedios» de entre dos mil y diez mil habitantes, no siendo extraños los posicionados por encima de tal umbral, e incluso de los veinte mil habitantes, ni algunos otros, los menos, inferiores a los dos mil residentes. Con

² Los municipios denominados como «área de influencia urbana» corresponden a espacios que, considerados como rurales a nivel estadístico (muchos de ellos incluso tienen menos de dos mil habitantes), mantienen un comportamiento específico inducido por la cercanía de las ciudades y su dinámica, aunque sin estar plenamente integrados en los procesos de periurbanización. En total 132 municipios repartidos por los contornos urbanos de Valladolid (15), Burgos (36), Salamanca (26), León (3), Palencia (2), Ponferrada (3), Zamora (7), Ávila (6), Segovia (22), Soria (4), Miranda de Ebro (4) y Aranda de Duero (4).

³ En una suerte de «readaptación de las jerarquías funcionales y transformación del espacio urbano», como ha sido puesto de manifiesto en Manero (1995 y 2003).

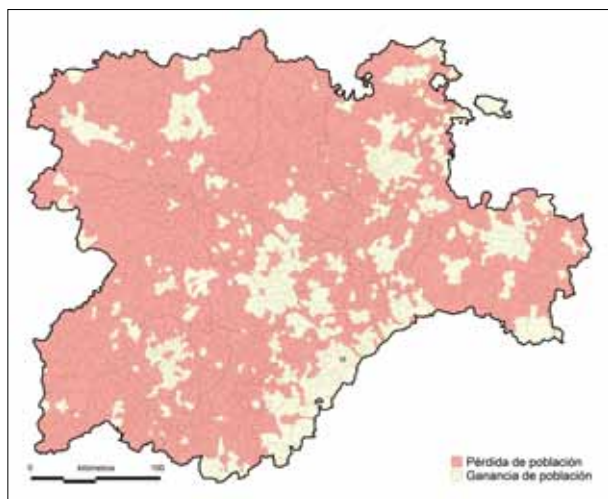


FIG. 7. Evolución de la población municipal entre 2001 y 2011. Fuentes: INE: *Censo de Población de España, 2001*, y *Padrón Municipal de Habitantes, 2011*.

todo, aparecen localizados particularmente en Valladolid, León y Salamanca, además de, con menor intensidad, en Palencia y Segovia. Estos municipios propiamente periurbanos consolidados son Laguna de Duero, Arroyo de la Encomienda, Tudela de Duero, La Cistérniga, Simancas, Zaratán, Cigales, Santovenia de Pisuerga, Boecillo, Cabezón de Pisuerga, Villanubla, Viana de Cega y Fuentesaña, en Valladolid; San Andrés del Rabanedo, Villaquilambre, Valverde de la Virgen, Sariegos, Valdefresno, Santovenia de la Valdoscina y Onzonilla, en León; Santa Marta de Tormes, en Salamanca; Villamuriel de Cerrato y Grijota, en Palencia; y La Lastrilla, en Segovia.

También, aunque no sólo por este motivo, como consecuencia de los importantes flujos de inmigración extranjera recibidos por la comunidad y bien patentes desde el año 1999, los mapas de densidades y distribución de la población actual reflejan algunas otras novedades, si bien éstas se circunscriben a ámbitos muy concretos, precisamente aquellos que presentan un mayor dinamismo desde la perspectiva productiva y se erigen, por ello, en mercados laborales atractivos y potenciales (actividades agrarias intensivas y modernizadas, industrias y sistemas productivos locales emergentes, sector de servicios y turístico diversificado...)⁴.

⁴ Con todo, el análisis comparativo de la situación presente con la de hace apenas dos años revela que a consecuencia de la crisis económica y del freno de los flujos de inmigración la dinámica demográfica positiva extendida por ámbitos comarcales bien significativos de la comunidad, a lo largo de este último decenio, tiende, al menos coyunturalmente, a una distribución mucho más pola-

Es así como, al margen de en las ciudades y sus periurbanos, que también, la llegada de población foránea, junto, como es obvio, al afianzamiento de la ocupación nacional, está tras la explicación de la importancia poblacional, muy bien reflejada en la cartografía anexa, de las comarcas meridionales de las provincias de Ávila y Segovia, desde Arenas de San Pedro, La Adrada, El Tiemblo, Cebreros, Las Navas del Marqués, en la primera, hasta San Ildefonso, Sepúlveda y Riaza, en la segunda. Provincia que además cuenta con otro sector sugestivo para los inmigrantes, el de la Tierra de Pinares (en torno a los núcleos de Cuéllar, Cantalejo y Carbonero el Mayor), con continuación en la comarca hermana vallisoletana (Íscar, Olmedo, Pedrajas de San Esteban y Portillo). Inmigración extranjera que incide, igualmente, en el valle del Duero, y los anejos del Arlanza, Uceros y Esgueva, desde El Burgo de Osma y San Esteban de Gormaz, en Soria, Roa, en Burgos, Peñafiel y Tordesillas, en Valladolid, hasta Toro, en Zamora. Al igual que en las Riberas leonesas y palentinas, entre el Órbigo y el Pisuerga. Como tampoco es ajeno a esta realidad, sin duda, el valle del Ebro, que desde Miranda hasta Medina de Pomar y Villarcayo prolonga dentro de nuestra comunidad el eje Zaragoza-Haro, de tanta importancia a escala nacional.

2. LA ORGANIZACIÓN ACTUAL DEL MODELO DE POBLAMIENTO

Espacios que bien pudieran denominarse «emergentes» y difusión del crecimiento urbano hacia los municipios ubicados en la periferia de las ciudades que no son más que los matices que confirman la regla, ya perenne, del alto índice de polarización de la población en Castilla y León, que es tanto como decir del mantenimiento de un modelo de poblamiento caracterizado por la dicotomía concentración urbana-despoblación rural. Un índice de polarización que para el año 2011 es del 0,837. Verdaderamente muy elevado si se tiene en cuenta que un índice de 1 significaría que toda la población de la comunidad estaría residiendo en un solo término municipal.

No en vano, y utilizando la tipología municipal establecida en el Departamento de Geografía de la Universidad de Valladolid⁵, son las ciudades las que concentran

rizada en núcleos concretos; señalándose que mientras que en 2007 fueron 722 los municipios que habían ganado población, esta cifra ya era de 648 en 2009, con aumentos medios que pasan de 58 a 25 habitantes por término (Delgado y Martínez, 2011).

⁵ Los principios con los que se ha llevado a cabo tal tipología de los municipios de la comunidad, en función de aspectos demográficos, pero también de

CUADRO II. Residentes según tipo de municipio en 2011

ÁMBITO	POBLACIÓN	% POBLACIÓN	MUNICIPIOS	
			NÚMERO	%
Capitales	1.080.196	42,22	9	0,40
Otras ciudades (más de 10.000 habitantes)	252.889	9,88	11	0,49
Áreas periurbanas	179.774	7,03	24	1,07
Influencia urbana	143.326	5,60	132	5,87
Centros comarcales (5.000-10.000 habitantes)	156.709	6,13	23	1,02
Centros comarcales (2.000-4.999 habitantes)	161.699	6,32	56	2,49
Menos de 2.000 habitantes (Rural profundo)	583.870	22,82	1.993	88,66
Total	2.558.463	100	2.248	100

Fuente: elaboración propia a partir de INE: *Padrón Municipal de Habitantes*, 2011.

CUADRO III. Densidad de población en 2011

HABITANTES/KM ²	MUNICIPIOS	%	SUPERFICIE	%	HABITANTES	%
Despoblación (menos de 15)	1.750	77,85	71.559	75,94	411.113	16,07
de 15 a 27,3 (media CyL)	259	11,52	11.032	11,72	213.857	8,36
de 27,3 a 54,5 (media x2)	131	5,83	6.088	6,47	224.591	8,78
de 54,5 a 93,3 (media de España)	38	1,69	1.490	1,59	100.871	3,94
Más de 93,3	70	3,11	3.645	3,88	1.608.121	62,85
TOTAL	2.248	100	93.814	100	2.559.515	100

Fuente: elaboración propia a partir de INE: *Padrón Municipal de Habitantes*, 2011.

al 52,1 % de los 2.558.463 habitantes de la región, porcentaje que aumenta al 64,7 % si se añaden los residentes de los entornos urbanos (periurbanos y áreas de influencia). Por el contrario, 548.262 castellanos y leoneses (el 21,4 %) son los que pueblan, y muy dispersamente, el amplísimo espacio rural profundo (el 87,6 % de los municipios; en unas cifras y porcentajes que se ajustan mejor a la realidad que los dados párrafos atrás, pues se prescinde en este caso de los municipios que funcionalmente, a pesar de su reducido tamaño demográfico, son catalogados como área de influencia urbana o, alguno también, periurbano). Un mundo rural en el que precisando lo apuntado más arriba se muestran claramente insuficientes como elementos articuladores y como eslabón de enlace con el mundo urbano los municipios «intermedios», identificados ahoy ya en exclusiva, a partir de esta clasificación, con los centros y cabeceras comarcales de entre dos mil y diez mil habitantes, en los que

vive solamente el 12,5 % de los empadronados; viéndose comprometida en los momentos actuales la impronta funcional de muchos de ellos como núcleos provisoros de servicios básicos a la población residente en sus contornos tradicionales de referencia.

Y es que el vaciamiento que se observa en buena parte del territorio castellano y leonés, en su mundo rural, y al que no son extrañas tanto las áreas de llanura como las de montaña, es tal que ante un mapa de densidades de población como el presentado o, aún con mayor expresividad, el que se acompaña a continuación, es mucho más sencillo reseñar, por ser los menos, los sectores que se encuentran por encima del nivel de despoblación (más de quince habitantes por kilómetro cuadrado), que el 76,3 % restante del espacio regional (nada más y nada menos que 1.750 municipios) ubicado por debajo de ese umbral⁶. Sin ánimo de ser reiterativos y simplificando al máximo, tal

dinámica económica y, consecuentemente, de funcionalidad espacial, aparecen recogidos en Alario y Baraja (2004).

⁶ Entendiendo el concepto de despoblación en el sentido que lo hizo, alejándolo de los significados de otros términos de uso común y frecuente confusión, el profesor Jesús García Fernández (García, 1984).

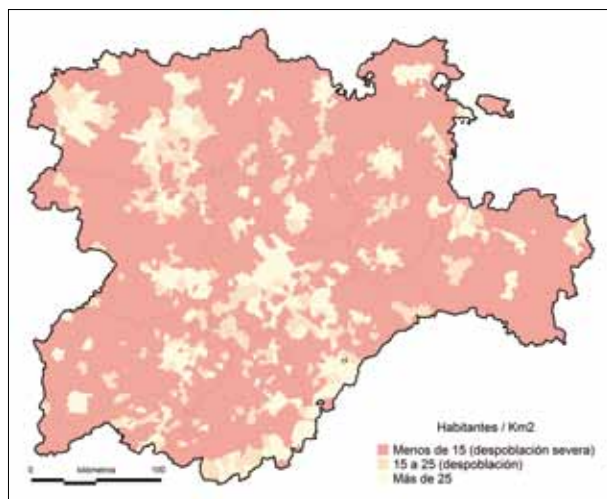


FIG. 8. Territorio por debajo del nivel de despoblación en 2011. Elaboración propia a partir de INE: *Padrón Municipal de Habitantes*, 2011.

situación de «bonanza» demográfica se hace extensible, en sentido laxo, a todas las ciudades, a sus municipios colindantes (periurbanos y áreas de influencia urbana), a los centros y cabeceras comarcales, al Bierzo, a las Riberas leonesas y zamoranas, al sector central del valle del Duero, a la Tierra Pinariega burgalesa y soriana, a la Tierra de Pinares segoviana y vallisoletana, a los valles del Tiétar y del Alberche y al Guadarrama.

Imagen cartográfica que vale más de mil palabras pero que aún sería más elocuente si se representaran, de color rojo también, otros 263 municipios (11,9 % más de superficie) que no llegan tampoco a los valores de la densidad media regional (27,7 habitantes por kilómetro cuadrado). Cuánto más si apareciesen todos los que se hallan por debajo de la media nacional (93,3 habitantes por kilómetro cuadrado), en total 2.178 de los 2.248 municipios y el 96,1 % de la superficie de Castilla y León. Superficie, no se olvide, en la que residen el 37,2 % de los habitantes de la comunidad. Como dato anecdótico, pero tremendamente elocuente de la situación, a tal grado de despoblación se ha llegado que, si se aplicaran los criterios que en su día sirvieron para definir las regiones Objetivo 6 de la Unión Europea (regiones de baja densidad demográfica), durante el septenio 1994-2000, correspondiente a la incorporación de Suecia y Finlandia, en torno al 57 % del territorio se encontraría por debajo de los mismos, cifrados en ocho habitantes por kilómetro cuadrado.

En definitiva, la despoblación rural, junto al envejecimiento, al que aparece íntimamente unida, se erige en los momentos actuales y según parecen apuntar las ten-

CUADRO IV. Densidad de población por tipo de municipio en 2011

ÁMBITO	HAB./KM ²
Capitales	835,29
Otras ciudades (más de 10.000 hab.)	186,77
Áreas periurbanas	202,19
Influencia urbana	34,64
Centros comarcales (5.000-10.000 hab.)	50,66
Centros comarcales (2.000-4.999 hab.)	27,87
Menos de 2.000 hab (Rurales)	7,56
TOTAL	27,27

Fuente: elaboración propia a partir de INE: *Padrón Municipal de Habitantes*, 2011.

dencias también en el futuro, al menos a corto y medio plazo, en el principal problema al que se enfrenta Castilla y León, por su trascendencia social, demográfica y territorial⁷. Es más, este vaciamiento consustancial a la ruralidad acaba por configurar, de consuno con la amplitud regional y la diversidad de los modos de ocupación y organización del espacio, los atributos geográficos de Castilla y León. De tal manera que ésta ya no sería sólo una región amplia y diversa: también es una región cada vez más vacía. Un trío de caracteres que tornan a ser, finalmente, los más serios condicionantes para la difícil articulación del sistema urbano de la comunidad.

Un sistema de asentamientos, el castellano y leonés, que puede ser explicado, en esencia, a partir de tres claves interpretativas fundamentales: de un lado, el definitivo e irreversible agotamiento de la mayor parte de los pequeños términos en función de los cuales se ha organizado tradicionalmente el espacio rural de la comunidad, aspecto sobre el que se acaba de volver a incidir; de otro, el estancamiento o la atonía, singulares excepciones al margen, de los enclaves con histórica capacidad vertebradora de las áreas comarcales reconocidas; y, por último, la reafirmación y consolidación de las áreas urbanas como los pilares primordiales en la vertebración territorial del entramado funcional, con el significado añadido que tiene la disminución más o menos pronunciada de la población residente en las de mayor entidad, pero compensada, sobresalientemente, por aquellos municipios que, formando parte de las aureolas periurbanas y de influencia, terminan asumiendo y protagonizando las más

⁷ Puesto de manifiesto en los diferentes trabajos que desde diferentes ópticas de análisis tienen como finalidad el estudio de tan relevante cuestión. Entre otras referencias: Baraja (2003) o Gómez-Limón, Atance y Rico (2007).

CUADRO V.
Población residente en las ciudades principales, 2001-2011

CIUDAD	POBLACIÓN	
	2001	2011
Ávila	47.967	59.008
Aranda de Duero	29.999	33.229
Burgos	166.251	179.251
León	137.384	132.744
Miranda de Ebro	35.470	38.930
Palencia	80.836	81.552
Ponferrada	63.233	68.508
Salamanca	158.523	153.472
Segovia	54.039	55.220
Soria	34.640	39.987
Valladolid	318.293	313.437
Zamora	65.633	65.525
TOTAL	1.192.268	1.220.863

Fuente: elaboración propia a partir de INE: *Padrón Municipal de Habitantes*, 2001 y 2011.

destacadas manifestaciones de crecimiento demográfico efectivo que se detectan actualmente en la región⁸.

La trama urbana de Castilla y León, comparada con la del resto del país, puede ser calificada de frágil, endeble y laxa, lo que sin duda refuerza la imagen rural de la comunidad y subraya la presencia de vastos espacios vacíos y desarticulados. En cualquier caso, se ha ido conformando en la región una cierta jerarquía del sistema de asentamientos y una red en la que sobresale la progresiva expansión de la aglomeración vallisoletana, identificada como centro regional. Sus dimensiones como tal son las otorgadas por los 313.437 residentes en la capital en 2011 (4.856 menos que en 2001), a los que se unen los 105.252 habitantes (43.306 más que a comienzos del decenio) de los otros trece municipios periurbanos y quince de influencia urbana (sobresaliendo el caso de Laguna de Duero, con 22.334 habitantes, superando a Medina del Campo como segundo núcleo en cuantía poblacional de la provincia).

A gran distancia de Valladolid, en un segundo nivel, a modo de centros subregionales, aparecen las ciudades de Burgos, Salamanca y León y sus correspondientes contornos de crecimiento. Es León, curiosamente, y a pesar de ser de las grandes capitales la de tamaño demográfico

CUADRO VI. Población residente en los entornos urbanos, 2001-2011

ÁREAS PERIURBANAS Y DE INFLUENCIA URBANA	POBLACIÓN	
	2001	2011
Ávila	2.571	3.224
Aranda de Duero	1.704	2.139
Burgos	12.146	20.590
León	50.002	72.450
Miranda de Ebro	2.081	3.581
Palencia	6.893	10.554
Ponferrada	9.571	11.566
Salamanca	37.863	60.812
Segovia	14.512	23.599
Soria	1.775	3.278
Valladolid	62.946	105.252
Zamora	5.192	7.369
TOTAL	207.256	324.414

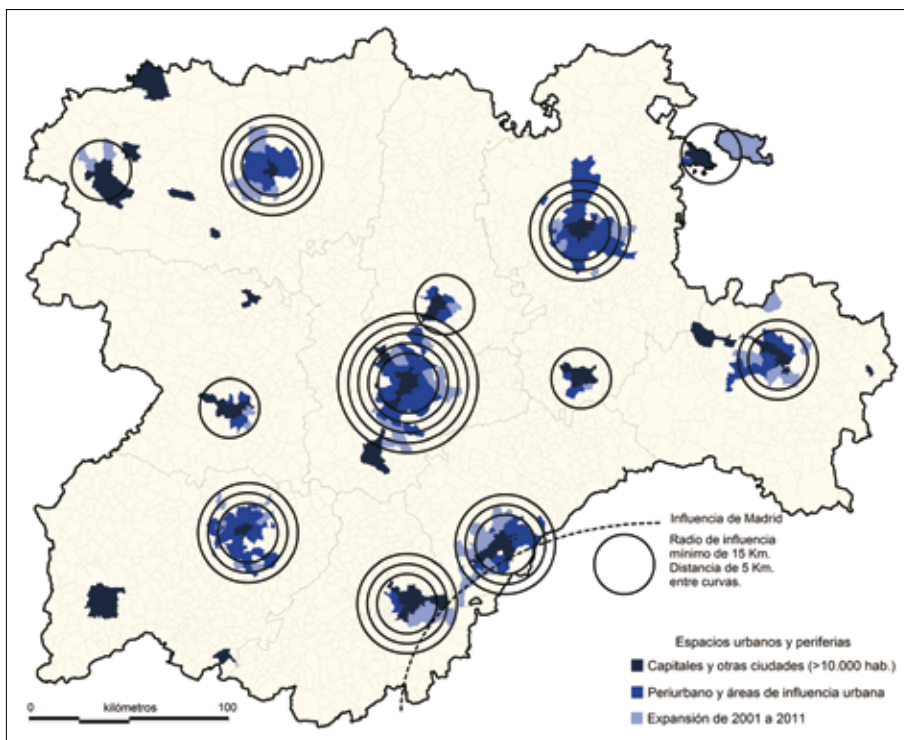
Fuente: elaboración propia a partir de INE: *Padrón Municipal de Habitantes*, 2001 y 2011.

más modesto, la primera en configurar un área urbana en la comunidad. A sus 132.744 empadronados se suman los 72.450 (con una ganancia total de 22.448 entre 2001 y 2011) que lo hacen en alguno de los siete y tres municipios catalogados, respectivamente, como periurbanos y de influencia urbana (contando con el primero de estas características surgido en la región, al tiempo que el de vecindario más abultado, San Andrés del Rabanedo, con 31.562 habitantes). Salamanca, por su parte, añade con los 14.853 residentes del municipio periurbano de Santa Marta de Tormes, más otros 45.959 repartidos por veintiséis entidades del área de influencia, la cuantía padronal de la capital, cifrada en 153.472; con un crecimiento global de la aglomeración en los diez años reseñados de 22.949 personas. Burgos, por último, cuenta con un extenso término municipal, en el que se resuelven, en parte, las dinámicas inherentes a la difusión de los crecimientos periféricos. Así se explica que sea la única de las cuatro principales capitales que consiga seguir aumentando sus vecindarios (pasa de 166.251 habitantes, en 2001, a 179.251, en 2011); si bien, 36 municipios de su entorno ya pueden ser catalogados como áreas de influencia, en un proceso que va consolidándose (20.590 residentes, 8.444 más a lo largo de los últimos diez años).

Tras estas cuatro capitales, otras ocho ciudades y sus entornos se erigen en lo que, en un tercer nivel jerárquico del sistema de poblamiento regional, teniendo en cuenta la escala de sus influjos, se denominan «centros

⁸ Entre los trabajos que han tomado como objeto de estudio el sistema urbano de la comunidad merece la pena destacar Cabero (2000) y López (2004).

Fig. 9. Ciudades y entornos urbanos en Castilla y León. Adaptado de Delgado, Arranz y Revilla, 2009.



provinciales». Palencia es la primera de ellas. Cuenta con 81.552 habitantes (incluso 716 más que en 2001) y con un contorno de crecimiento que abarca a otros cuatro municipios, dos propiamente periurbanos y otros dos tipificados de área de influencia, en los que residen 10.554 personas más (con una ganancia 2001-2011 de 3.661), en una suerte de área urbana de tamaño intermedio, en el contexto de la comunidad. Algo menores son las magnitudes de Ponferrada, que ejerce su primacía sobre un territorio singular reconocido expresamente. Sus 68.508 habitantes han ido en aumento (5.275 en el lapso 2001-2011), a costa, y derivado en buena medida, de lo anterior. Por más que 11.566 personas, 1.995 a mayores en el transcurso de la década, residen en tres municipios hacia los que se canalizan algunos flujos de incrementos poblacionales consecuencia de la renta de situación. Zamora, por su parte, apenas ve variar sus cuantías padronales de los últimos años (125 vecinos menos, para un total de 65.508), conociendo al tiempo sensibles manifestaciones de difusión urbana hacia siete municipios de su área de influencia, que pasa de 5.192 a 7.369 residentes.

Ávila y Segovia, al socaire de los influjos de la metrópoli madrileña, se han intercambiado durante la década que acaba sus posiciones en el *ranking* de la jerarquía urbana. Si en 2001 Segovia cobraba ventaja con 54.039

habitantes (hoy sólo 1.181 más), Ávila lo hace ahora con 59.008 residentes (en un importante aumento de empadronamientos cuantificado en 11.041). Con todo, lo que a priori es una constatación efectiva no lo es tanto si se considera el hecho de que Segovia ha venido consolidando un importante área de crecimiento residencial al margen del municipio capitalino, que desborda hacia La Lastrilla (3.405 residentes) y otros 22 municipios de su área de influencia (20.194 habitantes a sumar); con lo que registra un incremento poblacional de su área urbana de 9.218 personas (para un total de 78.779 residentes). Aumento, pues, similar al apuntado para la capital abulense, que cuenta, sin embargo, con una mucho menor capacidad para generar crecimientos exógenos (seis municipios, que aportan 3.224 residentes más a su conjunto). Análogo, en este sentido, es el caso de Soria, la capital de provincia de talla más modesta de la comunidad (39.987 habitantes en el presente, por 34.640 en 2001), que apenas logra dinamizar un entorno en el que cuatro municipios (3.278 residentes) son los únicos en los que se constatan tímidas evidencias de influencia urbana.

Como en las otras dos ciudades burgalesas de impronta industrial, Miranda de Ebro y Aranda de Duero, que vertebran parte del espacio provincial al norte y sur de la capital, de un tamaño y unos crecimientos recientes

CUADRO VII.
Población residente en las pequeñas ciudades, 2001-2011

CIUDAD	POBLACIÓN	
	2001	2011
Medina del Campo	20.029	21.607
Benavente	16.844	19.187
Béjar	15.575	14.511
Ciudad Rodrigo	14.506	13.708
Astorga	12.381	11.897
La Bañeza	10.282	10.899
Villablino	13.789	10.353
Bembibre	10.463	10.060
TOTAL	113.869	112.222

Fuente: elaboración propia a partir de INE: *Padrón Municipal de Habitantes*, 2001 y 2011.

más o menos parejos (38.903 y 3.460 habitantes, en el caso de Miranda, y 33.229 y 3.230 para Aranda), y que resultan ser, a la postre, los ejemplos últimos de crecimiento periférico; a partir de unos entornos urbanos incipientes, de cuatro municipios, en ambas (a los que habría que añadir en la primera el término alavés de la Ribera Baja), en los que residen otras 3.581 y 2.139 personas, con incrementos moderados de 1.500 y 435 habitantes.

Junto a estos dos núcleos que se acaban de mencionar, y a caballo de las cabeceras comarcales de mayor solera, se encuentran, en el nivel cuarto del modelo de asentamientos, otras ocho pequeñas ciudades, al menos en una consideración estadística del término urbano, a las que cabría definirse como «centros subprovinciales». Constituyen el punto de inflexión del sistema, donde se produce una brusca disminución del tamaño de los municipios, que empiezan a ser menores de lo que sería de esperar como conveniente, además de estar muy desigualmente repartidos por el espacio regional, limitada esta presencia a la mitad occidental. Se subraya, no obstante, el significado de todos ellos por su dilatada tradición y por su compleja y diversificada base económica, que incluye algunas funciones de alto rango, pero cuyo papel en la vertebración del territorio ha quedado limitado a los entornos más próximos ante la competencia de las capitales de provincia, que han acaparado servicios y equipamientos.

La población de estos ocho centros oscila entre los 21.607 habitantes de Medina del Campo y los 10.060 de Bembibre, en una coyuntura que a lo largo del primer decenio del siglo ha sido divergente. Así, frente al espectacular crecimiento de Benavente (2.343 residentes)

CUADRO VIII.
Población residente en centros comarcales de servicios, 2001-2011

CATEGORÍA	POBLACIÓN	
	2001	2011
Centros de primer orden	139.179	156.709
Centros de segundo orden	165.939	161.699
Centros de tercer orden	29.574	35.608
TOTAL	334.692	354.016

Fuente: elaboración propia a partir de INE: *Padrón Municipal de Habitantes*, 2001 y 2011.

y el más moderado de Medina del Campo (1.578) y La Bañeza (617), a merced de las potencialidades que brinda su ubicación en los principales ejes de comunicación, el resto pierde considerablemente efectivos, tanto en las villas de raigambre histórica o viejas ciudades episcopales de Ciudad Rodrigo (-798 habitantes) o Astorga (-484), como en los centros fabriles o extractivos de Béjar (-1.064), Bembibre (-403) o, sobremanera, el término municipal de Villablino en su conjunto (-3.436).

Por último, se denominan «cabeceras de comarca», en el argot popular, o «centros comarcales de servicios», en el sentido clásico que la geografía ha otorgado a este concepto, al que debiera ser el escalón básico del sistema de poblamiento de Castilla y León. Una red de centros de la que depende, en buena medida, la correcta ordenación del territorio de la comunidad. El escalón de enlace entre los antagónicos mundos urbano y rural. Los municipios que se incluyen aquí han sido las cabeceras tradicionales de su comarca (empleado este término también en su prístina acepción geográfica) y han conseguido resistir, en mayor o menor medida, la despoblación rural de sus correspondientes áreas de referencia. Son municipios que en muchas ocasiones, y a pesar de los descensos más o menos acusados de décadas pasadas, crecen o, cuando menos, consiguen mantener sus vecindarios en los momentos más recientes. Sobre todo aquellos situados por encima del umbral de los cinco mil habitantes, tipificados como centros de servicios de primer orden.

Un total de 23 municipios de la comunidad exhiben tal condición. Citados páginas atrás y representados en el mapa que se acompaña, constituyen verdaderos bastiones demográficos que sobreviven y aglutinan muchas de las funciones y equipamientos indispensables para el conjunto de la población propia y de sus áreas de influencia. A pesar de ello, su número puede parecer insuficiente para la vertebración de un territorio tan amplio como el de Castilla y León (94.147 kilómetros cuadrados), máxime

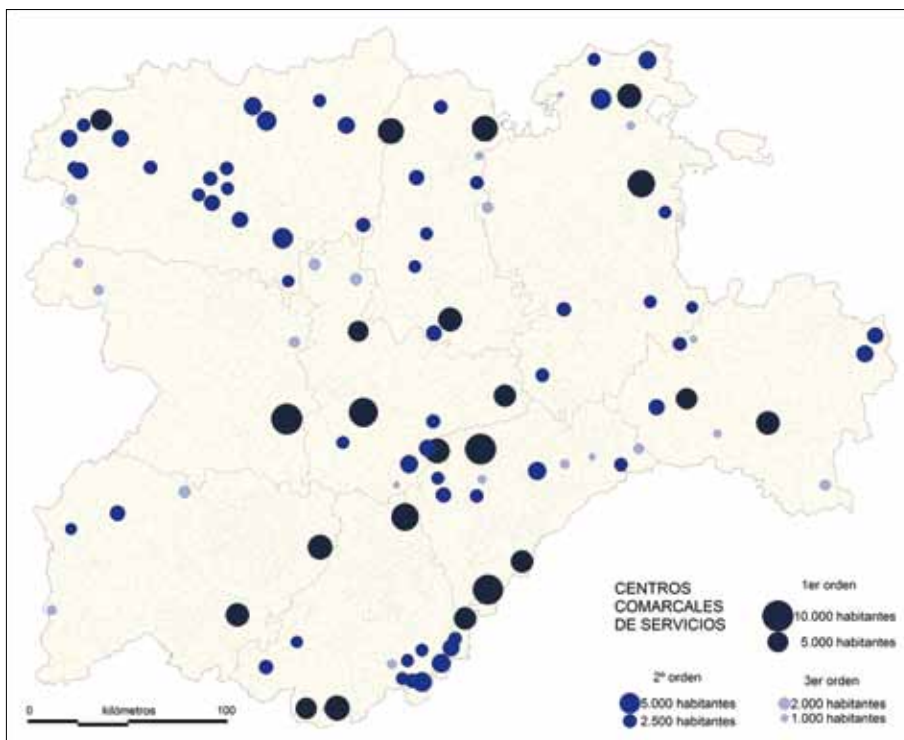


Fig. 10. Red de centros comarcales de servicios. Adaptado de Delgado, Martínez y García, 2010.

si a la par se constatan ciertos desequilibrios en cuanto a su distribución espacial, con vacíos generalizados, salvo en el valle del Duero, las campiñas meridionales o con excepcionales ejemplos localizados en las franjas de transición a la montaña cantábrica o la cordillera Central, a lo que no ayudan tampoco sus modestos tamaños poblacionales medios, aspectos todos que evidencian cómo en el nivel anterior los desajustes del modelo de asentamientos de la región. Sea como fuere, lo cierto es que en conjunto han logrado incrementar las cifras padronales a lo largo del último decenio (17.530 habitantes), reuniendo en la actualidad a 156.709 castellanos y leoneses.

Lo que a duras penas logran los centros calificados de segundo orden que, en número de 56, y algo mejor repartidos por el territorio (a excepción de la provincia de Zamora, parte de las de Soria y Salamanca y el centro-noroeste de Burgos), apenas incrementan el cómputo global de sus vecindarios en la década que finaliza (1.792 empadronados más), manifestando ya los signos inequívocos de la involución de la base del sistema de poblamiento castellano y leonés. Un verdadero piélago de atonía social y demográfica el del mundo rural profundo de Castilla y León, por más que veintitrés municipios (35.608 habitantes de los 583.870 residentes en ese tipo de términos) se identifiquen como centros comarcales de

tercer orden y aguanten mejor, no sin dificultades por lo que las cifras demuestran (1.001 habitantes menos en una década), los signos de la desvitalización⁹. De una pérdida de vitalidad que expresada en forma de despoblación y de vacío afecta, no se olvide, a la mayor parte del territorio de la comunidad.

II. ADMINISTRACIÓN LOCAL, PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LA POBLACIÓN Y GOBIERNO DEL TERRITORIO EN CASTILLA Y LEÓN

La singular estructura territorial de Castilla y León, caracterizada por su gran extensión superficial (94.147 km²) y, sobremanera, ligado a ello en cierta forma, el extraordinario número de términos municipales existentes, concretamente 2.248 (el 27,7 % de todos los españoles), de los que la inmensa mayoría presentan un muy redu-

⁹ Los criterios para la identificación de algunos municipios rurales como centros de servicios de tercer orden hacen referencia a la función proveedora de servicios, como el abastecimiento de productos básicos en establecimientos comerciales en régimen de autoconsumo, la presencia de empresas y empleados del sector terciario y la existencia de centros de enseñanza (Delgado, Martínez y García, 2010).

CUADRO IX. Principales indicadores de estructura territorial en 2011

TIPO DE ÁMBITO	MUNICIPIOS	%	SUPERFICIE	%	HABITANTES	%
Ciudades principales	12	0,53	1.805	1,92	1.220.863	47,72
Pequeñas ciudades	8	0,36	842	0,89	112.222	4,39
Áreas periurbanas	24	1,07	889	0,94	179.774	7,03
Influencia urbana	132	5,87	4.043,3	4,29	143.326	5,60
Centros comarcales (5.000-10.000 hab.)	23	1,02	3.093	3,28	156.709	6,13
Centros comarcales (2.000-4.999 hab.)	56	2,49	5.801	6,16	161.699	6,32
Rurales (menos de 2.000 hab.)	1.993	88,66	77.245	82,32	583.870	22,82
Castilla y León	2.248	100	93.813	100	2.558.463	100

Fuente: elaboración propia a partir de INE: *Padrón Municipal de Habitantes*, 2011.

cido tamaño poblacional, es el condicionante siempre destacado cuando se pone en evidencia otra realidad: la dificultad para la prestación de los servicios públicos en buena parte de los municipios de la comunidad. Se hace necesario, pues, que el principio fundamental de la equidad territorial y, en consecuencia, el del buen gobierno del territorio pase de manera inexorable por la necesidad de tomar en consideración los problemas organizativos y de gestión de los entes administrativos locales existentes y por la aplicación de mecanismos e instrumentos racionalizadores en la asignación, ordenación y manejo de los recursos¹⁰.

1. AMPLITUD, DIVERSIDAD Y DESEQUILIBRIOS ESPACIALES; FRAGMENTACIÓN Y «MINIFUNDISMO» MUNICIPAL: LOS ATRIBUTOS DE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL

Amplitud y diversidad son los rasgos que, de siempre, han dado carácter a la región. Amplitud, por su destacada dimensión superficial, que la convierte en la mayor de las comunidades autónomas españolas (representando el 18,6 % de todo el territorio nacional) y en uno de los mayores ámbitos administrativos subestatales de la Unión Europea. Diversidad, porque su particular configuración física, de la que se derivan condiciones ecológicas variadas, ha condicionado tradicionalmente unos modos de ocupación y de organización del espacio claramente contrastados.

Estos modelos organizativos cada vez más diferenciados a lo largo de la historia social, económica y terri-

torial reciente de Castilla y León y la falta de cohesión y articulación de la que de continuo se ha adolecido acaban por dibujar un panorama de desequilibrios espaciales, que a la postre completan la caracterización regional, manifestados sobresalientemente en esa dicotomía, ya apuntada desde el comienzo del artículo, que nos habla de la progresiva concentración de actividades y población en las áreas urbanas y las ciudades de la región frente al perenne vaciamiento rural; en una comunidad, no se olvide, en la que la ruralidad constituye otra de las señas de identidad más marcadas.

Definida con estos atributos, la estructura territorial castellano y leonesa se explica, en esencia, volviendo a traer a colación ideas ya expuestas, a partir de tres claves interpretativas fundamentales. De un lado, por la reafirmación y consolidación de las áreas urbanas como los pilares primordiales en la vertebración del entramado funcional, con el significado añadido que tiene la disminución más o menos pronunciada de la población residente en las de mayor entidad, pero compensada, notoriamente, por aquellos municipios que, formando parte de las aureolas periurbanas y de influencia, terminan asumiendo y protagonizando las más destacadas expresiones de crecimiento demográfico efectivo que se detectan actualmente en la región. Los datos para 2011 así lo corroboran, con el 47,7 % de los habitantes residiendo en una de las doce ciudades principales de la comunidad (las nueve capitales de provincia, Ponferrada, Miranda de Ebro y Aranda de Duero), a las que habría de sumarse otro 4,4 % de los empadronados que lo están en las ocho restantes, las de pequeñas dimensiones (Medina del Campo, Benavente, Béjar, Ciudad Rodrigo, Astorga, La Bañeza, Villablino y Bembibre), no dejando de añadir al cómputo el 12,6 % de castellanos y leoneses que viven en uno de los 24 y 132, respectivamente, núcleos calificados como periurbanos o de influencia urbana, es decir,

¹⁰ Unas llamadas de atención en ningún caso novedosas ni exclusivas de Castilla y León. Véanse, entre otras referencias, Manero (1993); Martínez (2002); Orduña (2002); García (2004); Romero (2005) y Rodríguez (2010).

CUADRO X. Evolución del número de municipios en Castilla y León y sus provincias

	1950	1960	1970	1981	1991	2001	2011
Ávila	268	268	268	247	248	248	248
Burgos	504	503	485	374	371	371	371
León	235	235	230	213	212	211	211
Palencia	247	247	246	191	191	191	191
Salamanca	386	385	382	357	362	361	362
Segovia	276	275	234	204	208	207	209
Soria	345	245	219	183	183	183	183
Valladolid	235	234	233	225	225	225	225
Zamora	307	305	275	249	248	248	248
Castilla y León	2.803	2.797	2.572	2.243	2.248	2.245	2.248
España	9.214	9.202	8.655	8.024	8.082	8.108	8.112

Fuentes: INE: *Censo de Población de España* (varios años) y *Padrón Municipal de Habitantes*, 2011.

en los entornos de crecimiento de las doce primeramente citadas, y que no hacen sino terminar de manifestar la excesiva polarización del poblamiento urbano (1.656.185 de los 2.558.463 habitantes totales) en un exiguo 7,8 % del territorio regional.

Frente a esta realidad, y en segundo término, la constatación efectiva del estancamiento o la atonía, singulares excepciones aparte, de los enclaves con histórica capacidad vertebradora de las áreas comarcales reconocidas. Lo que en la terminología geográfica siempre se han conocido con el expresivo nombre de «centros comarcales de servicios». Una red de centros, 23 y 56, por este orden, calificados como de primer nivel (talla demográfica de entre cinco mil y diez mil habitantes) y de segundo (dos mil-cinco mil habitantes), en la que residen un escaso 12,5 % de los habitantes de la comunidad. Una red de centros, desigualmente repartida por el espacio y en un número menor al deseado, que debiera constituir, de no ser por la fragilidad de las cifras, el elemento básico del armazón territorial, el escalón de enlace entre los antagónicos mundos urbano y rural; la pieza esencial sobre la que hacer depender, en buena medida, la correcta ordenación y el buen gobierno del territorio autonómico.

Finalmente, en la estructura territorial de la comunidad cobra carta de naturaleza, como no podía ser de otra forma, el definitivo e irreversible agotamiento de la mayor parte de los pequeños términos en función de los cuales se ha organizado tradicionalmente el espacio rural. Espacio rural en sentido amplio que, al menos en términos estadísticos, comprende un vasto 82 % del territorio de Castilla y León, y en el que residen poco menos de 23

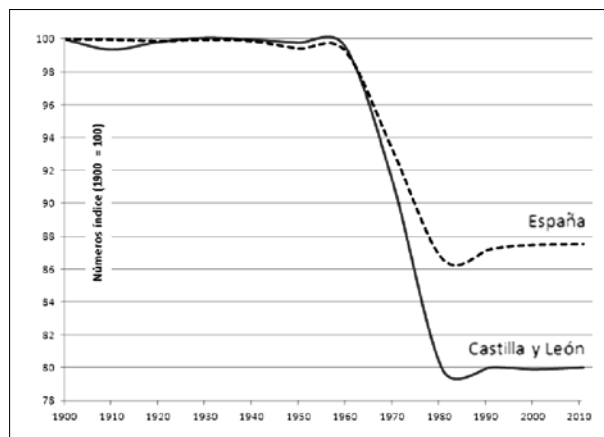


Fig. 11. Evolución del número de términos municipales en España y Castilla y León. Fuentes: INE: *Censo de Población de España* (varios años) y *Padrón Municipal de Habitantes*, 2011.

de cada 100 castellanos y leoneses (y de entre éstos, son cinco personas mayores de 65 años por cada menor de 16; lo que recalca, aún más si cabe, los signos latentes de la involución). Dato medio este último que no debe hacer olvidar el hecho de que esta parte minoritaria de los habitantes de la región lo hacen, nada más ni nada menos, repartiéndose en 1.993 municipios, el 88,7 % de los de la comunidad (siendo 544 el número de los existentes de un tamaño inferior a los cien habitantes, u otros 1.111 y 233, sucesivamente, menores de los quinientos y de entre quinientos y mil residentes).

No es de extrañar, por tanto, que de atomizado, excesivamente fragmentado, disfuncional, e incluso, para algunos, de irracional, sea calificado el mapa de municipios de Castilla y León. Y eso que desde 1950, y con mayor intensidad en las décadas de 1960, 1970 y el primer quinquenio de la de 1980, como aconteciera de igual forma, si bien algo más atenuado, en el conjunto nacional, la evolución en el número de términos municipales existentes ha ido paulatinamente reduciéndose -555 en el transcurso de estos últimos sesenta años (con un incremento, eso sí, de los menores de cien habitantes en un número de 539), como otro de los síntomas, sin lugar a dudas, del omnipresente agotamiento rural (con ligeros vaivenes desde mediados de los ochenta a consecuencia de la aparición de algún nuevo municipio, por segregación de otro ya existente, hecho no infrecuente en los entornos urbanos de mayores crecimientos y tensiones administrativas).

En cualquier caso, este «minifundismo» municipal, sin parangón, a la luz de los datos, en ninguna otra de las restantes comunidades autónomas españolas, como concepto acuñado y extendido para hablar de estas cuestio-

CUADRO XI. *Características principales de los municipios en las comunidades autónomas españolas*

	MUNICIPIOS (2011)		Superficie media (km ²)	Población media (2011)
	Total	%		
Andalucía	770	9,49	113,74	10.929
Aragón	731	9,01	65,24	1.840
Asturias	78	0,96	135,94	13.863
Baleares	67	0,83	74,50	16.608
Canarias	88	1,08	84,67	24.151
Cantabria	102	1,26	50,07	5.809
Castilla y León	2.248	27,71	41,77	1.137
Castilla-La Mancha	919	11,33	86,24	2.300
Cataluña	946	11,66	33,85	7.965
Comunidad Valenciana	542	6,68	42,78	9.431
Extremadura	383	4,72	108,66	2.893
Galicia	315	3,88	93,86	8.871
Madrid	179	2,21	44,82	36.210
Murcia	45	0,55	251,40	32.660
Navarra	272	3,35	36,07	2.358
País Vasco	251	3,09	28,29	8.700
Rioja (La)	174	2,14	28,89	1.854
España	8.112	100	62,16	5.812

Fuentes: INE: *Padrón Municipal de Habitantes*, 2011 y Federación Española de Municipios y Provincias: *Datos sobre los municipios de España*.

nes que tienen que ver con la pequeñez de los términos, sus limitados pesos sociales, económicos y poblacionales o la debilidad de las haciendas locales para hacer frente al mantenimiento de sus obligaciones, como el último de los atributos geográficos a destacar, y que obviamente se deriva de todo lo dicho con anterioridad, constituye un serio obstáculo para la atención de los servicios y la dotación de los equipamientos que son necesarios, y están contemplados por ley, prestar a cualquier ciudadano con independencia del lugar de su residencia¹¹. Haciéndose perentoria la reconfiguración de las escalas territoriales de actuación, al tiempo que la puesta en marcha de fórmulas de cooperación supramunicipal, para la mejor, efectiva y racional administración y gestión de los recursos públicos¹².

¹¹ No en vano, «el despoblamiento, la dispersión y la débil densidad demográfica producen siempre una grave contradicción entre el alto coste económico de dichos servicios y equipamientos y la baja rentabilidad de los mismos, contradicción muy difícil de resolver desde el punto de vista político y administrativo» (Clemente, 1989, p. 19).

¹² Ideas expuestas con clarividencia en Manero (2004). Para una valoración de las distintas iniciativas de cooperación que se han desarrollado en los últimos años, consultar: Martín, Hortelano y Plaza (2007) y Martín (2009).

2. HACIA UNA RECONFIGURACIÓN DE LAS ESCALAS TERRITORIALES EN LA ADMINISTRACIÓN Y ATENCIÓN DE SERVICIOS LOCALES. LAS INICIATIVAS E INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN SUPRAMUNICIPAL

La necesidad de conformar ámbitos territoriales con unas condiciones sociales, económicas y espaciales adecuadas para llevar a cabo determinadas iniciativas o, simplemente, para dotar de equipamientos y satisfacer la demanda de servicios u otras necesidades de la población ha hecho necesario, a falta de una comarcalización general de la comunidad, que los municipios, bien por iniciativa propia, bien a instancias de la Administración, se agruparán.

Y eso que desde el punto de vista normativo, la Ley de Régimen Local de Castilla y León regula la creación de las comarcas¹³; como hace del mismo modo con las mancomunidades. En su exposición de motivos se hace explícita la opción por este tipo de entidades locales de

¹³ Ley 1/1998, de 4 de junio, de Normas Reguladoras del Régimen Local. *BOCYL*, de 11 de junio de 1998.

escala supramunicipal, dados los problemas de gestión administrativa derivados de la dispersión de la población, de la escasa cuantía demográfica regional y de su baja densidad, así como del excesivo «minifundismo» y la marcada atomización de los municipios que organizan el territorio autonómico. Problemas que, trece años después de la promulgación de la ley, no han hecho más que acentuarse, sin que, entre otras cuestiones, se haya apostado decididamente por una comarcalización del territorio; a sabiendas de que las proposiciones realizadas, y con independencia de las denominaciones utilizadas, como la de las áreas funcionales propuestas en el documento de trabajo de las Directrices de Ordenación del Territorio del año 2000, conscientemente relegadas al olvido en la posterior Ley de Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de 2008, tampoco han surtido los efectos prácticos deseados¹⁴.

Ante tales circunstancias, los municipios han optado de forma mayoritaria, por iniciativa propia o por los impulsos ejercidos por las Diputaciones Provinciales y la misma Junta de Castilla y León de manera decidida, por las mancomunidades, que pudieran ser entendidas, desde esta consideración, como fórmulas sustitutivas de escala intermedia en la gestión de los servicios y equipamientos públicos de competencia local¹⁵.

Se hace de esta manera evidente para la comunidad, desde la ley, y con mayor ahínco, si cabe, desde el Acuerdo de Pacto Local de Castilla y León, suscrito el 3 de noviembre de 2005, el fomento institucional de esta categoría de asociación de municipios entendida como «la fórmula idónea para la prestación de determinados servicios que, sin necesitar un marco organizativo superior, exceden la capacidad individual de los municipios»¹⁶; no llevándose a término, en ningún caso, por un decidido compromiso político por parte del Gobierno regional, y a pesar de verse facultado para ello, en virtud de lo dispuesto en la ley estatal de Bases del Régimen Local de 1985¹⁷, así como en su traslación autonó-

mica citada, la supresión real de municipios, por mucho que en el preámbulo de ésta última se señale:

[...] la mayoría de estos núcleos, aunque conservan su condición de municipios, son incapaces, por carecer de medios personales y materiales, de autogobernar sus intereses, resultando inviables desde la perspectiva de una satisfacción racional y moderna de sus propias necesidades colectivas, que constituye la justificación formal y material de su existencia institucional.

Ha habido, pues, un impulso determinante por la asunción de fórmulas asociativas de carácter supramunicipal, de mancomunidades de municipios, tal y como son denominadas en el argot administrativo, lo que, en definitiva, ha supuesto el nacimiento de nuevas entidades de base territorial sin que con ello, y premeditadamente, se produzca una alteración del denominado «mapa municipal». Unas mancomunidades de municipios que, de acuerdo con los textos legislativos mencionados, gozan de la condición de sujetos locales y nacen de la unión voluntaria de municipios para «la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia»¹⁸, distinguiéndose de otras formas de cooperación, caso de los consorcios, por su exclusiva integración por municipios y el necesario carácter municipal de su competencia.

Con todo, partiendo de una tradición asociativa intermunicipal muy enraizada en el tiempo (señálese que en Castilla y León, y mucho antes de que fuera promulgada la ley autonómica de Régimen Local de 1998, la figura de la mancomunidad de municipios ya fue objeto de temprana regulación a partir del decreto 110/1984 para su fomento), la aceptación de este tipo de entidades está fuera de toda duda, como lo atestiguan las series de datos suministrados al efecto, que ofrecen un panorama elocuente, lo mismo por lo que respecta al grado de mancomunación municipal como en lo concerniente al cómputo de mancomunidades¹⁹. No olvidando, además, que la región supera holgadamente en más de un centenar el número de mancomunidades existentes en Castilla-La Mancha (133), la segunda que más iniciativas de esta naturaleza contempla, estando muy por encima de la media para el conjunto de las comunidades autónomas españolas, cifra en 60,29.

¹⁴ Sobre el proceso y las distintas propuestas de comarcalización de la comunidad, ninguna de ellas llevada a la práctica, puede leerse en Santos y Peiret (2001) y Manero (2003). La única excepción es la comarca del Bierzo, creada por la ley 1/1991, de 14 de marzo, formada por la agrupación de 37 municipios en virtud de «la concurrencia de unas peculiaridades geográficas, históricas, sociales, culturales y económicas que la singularizan de cualquier otro territorio regional».

¹⁵ La literatura académica sobre el fenómeno de la mancomunación municipal es prolija, desde la geografía caben destacarse como aportaciones a la cuestión: Manero (1997); Navarro (2001) y Riera, Haas, Amer y Vilaplana (2005).

¹⁶ Véase «Exposición de motivos», en ley 1/1998, de 4 de junio, de Normas Reguladoras del Régimen Local. *BOCYL*, de 11 de junio de 1998.

¹⁷ Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local. *BOE*, de 3 de abril de 1985 (rect. *BOE*, de 11 de junio de 1985).

¹⁸ Véase art. 29 de la ley 1/1998, de 4 de junio, de Normas Reguladoras del Régimen Local. *BOCYL*, de 11 de junio de 1998.

¹⁹ Un repaso a toda la tradición asociativa intermunicipal en la comunidad, desde el antecedente citado del decreto 110/1984, de 27 de septiembre, para el Fomento de las Mancomunidades Municipales (*BOCYL*, de 1 de octubre de 1984) hasta el momento actual, puede realizarse a partir de Merino (1990); Medina (2010) y Delgado y Martínez (2011).

CUADRO XII. Características de los municipios integrados en mancomunidades según provincias

	AV	BU	LE	PA	SA	SE	SO	VA	ZA	TOTAL
NÚM. TOTAL DE MUNICIPIOS	248	371	211	191	362	209	183	225	248	2.248
Mancomunados	227	344	201	184	346	163	89	223	237	2.014
% mancomunados	91,53	92,72	95,26	96,34	95,58	77,99	48,63	99,11	95,56	89,59
POBLACIÓN TOTAL EN 2010	171.986	374.826	499.284	172.510	353.619	164.268	95.258	533.640	194.214	2.559.515
En mancomunados	109.945	141.785	469.604	89.712	161.346	68.869	68.561	533.540	113.123	1.756.485
% en mancomunados	63,96	37,83	94,06	52,00	45,63	41,92	71,97	99,98	58,25	68,63
POB. RURAL (<10.000 HAB.)	113.651	124.060	203.853	90.341	155.839	108.520	55.420	161.618	109.116	1.122.418
En mancomunados	109.945	108.631	197.238	89.712	132.784	68.869	28.723	161.518	94.023	991.443
% en mancomunados	96,74	87,56	96,76	99,30	85,21	63,46	51,83	99,94	86,17	88,33
POB. MEDIA MANCOMUNADA	484	412	2.336	488	466	423	770	2.393	477	872
MANCOMUNIDADES	30	36	39	32	33	27	13	22	19	238
Intraprovinciales	27	0	40	25	31	22	13	18	18	224
Interprovinciales	2	6	1	7	1	5	0	4	0	13
Interautonómicas	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
MUNICIPIOS/MANCOMUNIDAD	8	10	5	6	10	6	7	10	12	8

Fuentes: Junta de Castilla y León: *Estadística sobre mancomunidades* e ine: *Padrón Municipal de Habitantes*, 2010.

Por lo que respecta al territorio mancomunado en Castilla y León, hay que decir que casi el noventa por ciento (89,8 %, es decir 2.018) de los municipios se integran en alguna, o en varias (a una media de ocho municipios por cada una, oscilando este promedio entre los cinco de León a los doce de Zamora), de las 238 mancomunidades de municipios existentes a finales de 2010. Con un fuerte arraigo de este tipo de iniciativas en el conjunto de las nueve provincias, con Valladolid a la cabeza en la proporción de municipios mancomunados (99,1 %), seguida de Palencia (96,3 %), Zamora (95,6 %), Salamanca (95,3 %), León (95,3 %), Burgos (93,3 %) y Ávila (92,3 %); solamente Segovia y particularmente Soria constituyen los ámbitos provinciales en los que los porcentajes de mancomunación (78 % y 49,2 %, respectivamente) son inferiores a lo que parece ser la tónica regional. Municipios que se asocian con otros pertenecientes a la misma provincia en nueve de cada diez casos, destacando, en este sentido, las mancomunidades de carácter intraprovincial (en unas cuantías que varían entre las leonesas, 40, y las sorianas, 13) sobre las interprovinciales (13 en total, que son las que cuentan con municipios de dos provincias distintas, con el mayor número de ejemplos entre Burgos y Palencia) y el testimonio de una mancomunidad interautonómica (entre municipios burgaleses y riojanos), pero que puede dar fe en última instancia de la flexibilidad, facilidad de consti-

tución y pocas trabas administrativas que lleva consigo el fenómeno de la mancomunación.

Elevado número de mancomunidades y alta proporción de municipios mancomunados que quizás, con las salvedades de Valladolid y León, no guarden relación directa con los porcentajes de población mancomunada por provincias. Este hecho se explica, por encima de cualquier otra consideración, porque son varias las capitales (todas menos León, Soria y Valladolid) o ciudades principales, caso de Miranda de Ebro, entre otros municipios de relevancia demográfica, a citar algunos periurbanos como Santa Marta de Tormes, en Salamanca, o varios de los considerados como pequeñas ciudades, caso de Astorga y La Bañeza, en León, que no se hallan integrados en alguna de las mancomunidades existentes. No en vano, diez de los veinticinco municipios castellanos y leoneses cuyo umbral poblacional se sitúa por encima de los diez mil habitantes se desvinculan por completo de cualquier iniciativa de mancomunación municipal.

No es de extrañar, por tanto, que se cumpla en la región ese axioma, en consonancia lógica con lo que es el espíritu y razón de ser última del fenómeno de la mancomunación («posibilitar la prestación de los servicios públicos de su competencia a todos los vecinos con independencia del carácter rural o urbano del municipio en el que habitan»), como es el de la formación de man-

CUADRO XIII. *Municipios mancomunados según su tipología*

TIPO DE MUNICIPIO	TOTAL	NÚMERO	% DEL TOTAL	% DE LOS MANCOMUNADOS
Capitales	9	3	33,3	0,1
Otras ciudades	11	8	72,7	0,4
Áreas periurbanas	24	23	95,8	1,1
Influencia urbana	132	117	88,0	5,8
Centros comarcales (5.000-10.000 hab.)	23	17	73,9	0,8
Centros comarcales (2.000-4.999 hab.)	56	51	91,1	2,5
Rurales (menos de 2.000 hab.)	1.993	1.795	90,1	89,1
TOTAL	2.248	2.014	89,6	100

Fuentes: elaboración propia a partir de Junta de Castilla y León: *Estadística sobre mancomunidades* e INE: *Padrón Municipal de Habitantes*, 2010.

comunidades y la preeminente integración en ellas de municipios poco poblados, en una comunidad autónoma que como ninguna otra de las españolas, como se ha enfatizado e ilustrado, es modelo de lo que algunos autores han calificado como la atomización y el «minifundismo» municipal. Sea como fuere, lo cierto es que los porcentajes de población rural mancomunada (entendiendo ésta en un sentido estadístico amplio) parecen ajustarse mejor a los de municipios mancomunados, como también es constatable que la población media de los municipios que pertenecen a alguna mancomunidad (872 habitantes), excepciones de las provincias de Valladolid y León (por la incorporación en algunas de ellas de las propias capitales, los periurbanos, caso de Villaquilambre, San Andrés del Rabanedo, Arroyo de la Encomienda o Laguna de Duero, de pequeñas ciudades como Bembibre, Villablino o Medina del Campo, y la ciudad de Ponferrada) sea siempre inferior al ya de por sí exiguo promedio regional de 1.139 habitantes. En realidad, el potencial demográfico de estos municipios es aún más limitado, como puede apreciarse en su análisis por provincias. En Burgos su tamaño medio se reduce a 412 residentes, 423 en Segovia y no llega a los 500 en Ávila, Palencia, Salamanca y Zamora. Soria alcanza los 770, pero se debe a la pertenencia de la capital a la Mancomunidad de Turismo de Montaña de Soria-Urbión.

Si se limita el análisis estadístico al conjunto de la población rural, eliminando del cómputo los municipios de diez mil o más habitantes, las cifras totales a escala regional son de 1.998 municipios, donde habitan 991.443 personas, es decir, un tamaño medio de 496 residentes, casi coincidente con el del elenco de municipios de la misma entidad, cuyo promedio de habitantes es de 506.

En este caso las variaciones interprovinciales son menores y, exceptuando León y Valladolid por las razones ya expuestas (la inclusión de las franjas periurbanas de las capitales en mancomunidades), el tamaño medio oscila entre los 317 habitantes en Burgos y 488 en Palencia. De las 238 mancomunidades existentes, solamente 14 integran municipios urbanos y a 64 de ellas pertenecen centros comarcales de servicios de entre dos mil y diez mil habitantes. Las restantes, las dos terceras partes de todas ellas, son el resultado de acuerdos entre municipios pertenecientes al ámbito rural profundo, todos ellos con menos de dos mil residentes.

Con todo, el recurso a la creación de mancomunidades es norma generalizada, con independencia de la entidad o tipo de municipio. Aunque la inmensa mayoría pertenezca al ámbito de lo rural profundo, donde el 90 % de los municipios se integran en ellas, también lo hacen el 91 % de los centros de servicios de tamaño medio (2.000-5.000 habitantes) e incluso el 74 % de los de mayores dimensiones (5.000-10.000 habitantes). Es más, entre los pertenecientes al entorno urbano, la existencia de necesidades específicas impulsa esta colaboración en materias como el abastecimiento y la depuración de aguas y el alcantarillado, tratamiento de residuos sólidos, la conservación de caminos, el transporte público y, por supuesto, el urbanismo, existiendo mancomunidades dedicadas a tales fines tanto en las franjas periurbanas como, algo más alejadas de las capitales, en las áreas de influencia urbana. En estas mancomunidades destinadas a resolver problemas derivados del rápido proceso de periferización del fenómeno urbano se enclavan, junto a núcleos de aún reducida entidad, otros claramente consolidados, como San Andrés del Rabanedo y Villaquilambre

CUADRO XIV. *Tipos de servicios prestados por las mancomunidades según provincias*

	AV	BU	LE	PA	SA	SE	SO	VA	ZA	TOTAL
Abastecimiento de agua	71	199	46	35	164	69	47	58	60	749
Alcantarillado y depuración	58	73	75	20	113	12	12	46	0	409
Alumbrado	217	2	0	0	4	10	0	0	0	233
Conservación de caminos	113	91	67	44	154	24	50	146	128	817
Cementerios y servicios funerarios	5	27	0	0	11	0	0	0	26	69
Cultura y deporte	95	193	92	82	210	52	64	136	113	1.037
Defensa de consumidores	25	3	7	0	6	0	0	36	0	77
Educación	41	23	13	0	35	14	23	46	27	222
Incendios	99	191	122	59	191	108	60	76	122	1.028
Infraestructuras	37	70	43	45	79	37	33	55	46	445
Limpieza viaria	35	133	38	23	34	33	42	85	16	439
Mantenimiento de bienes y servicios	45	33	52	62	71	54	30	146	85	578
Maquinaria	35	26	20	1	0	2	7	22	0	113
Matadero	11	0	24	31	79	32	34	0	43	254
Medio ambiente	29	54	90	33	148	76	19	143	90	682
Parques y jardines	25	6	1	26	22	3	0	51	54	188
Patrimonio histórico-artístico	0	16	12	0	55	11	0	57	0	151
Promoción económica	63	40	95	51	189	28	66	128	77	737
Protección civil	17	57	77	44	37	29	26	69	58	414
Quitanieves	0	6	36	0	0	0	0	0	0	42
Recogida de animales muertos	0	0	0	0	63	0	0	0	15	78
Residuos sólidos	136	295	188	157	244	120	56	207	201	1.604
Salud pública y sanidad	53	52	36	55	49	46	50	18	78	437
Seguridad	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Servicios administrativos	95	144	75	46	146	11	29	54	77	677
Servicios sociales	63	187	102	92	156	53	21	151	61	886
Tratamiento de aguas residuales	0	30	4	2	0	0	0	0	0	36
Transporte público	12	0	18	0	36	0	0	73	11	150
Turismo	59	114	81	25	147	19	51	143	82	721
Urbanismo	25	95	86	66	211	34	35	98	78	728
Vivienda	0	0	0	0	30	0	0	0	11	41
Otros	0	6	3	0	0	12	7	0	11	39

Fuente: Junta de Castilla y León: *Estadística sobre mancomunidades*.

en León y Arroyo de la Encomienda y Laguna de Duero en Valladolid. Puede apreciarse el mismo proceso de conjunción de intereses, si bien a una escala más reducida, en torno a núcleos urbanos no capitales, caso de Aranda de Duero, en Burgos, Bembibre, Ponferrada y Villablino, en León, Béjar y Ciudad Rodrigo, en Salamanca, Medina del Campo, en Valladolid, y Benavente, en Zamora. En definitiva, la figura de la mancomunidad aparece como recurso válido con independencia de la importancia de-

mográfica del municipio o de su pertenencia a un ámbito espacial determinado.

Como ya ha sido apuntado, la naturaleza intrínseca de las mancomunidades está estrechamente relacionada con la prestación de servicios de competencia municipal. Desde esta consideración, el abanico de este nivel de servicios que son asistidos mancomunadamente es muy amplio; de hecho, los fines fijados en los estatutos fundacionales de las mancomunidades cubren en su conjunto la

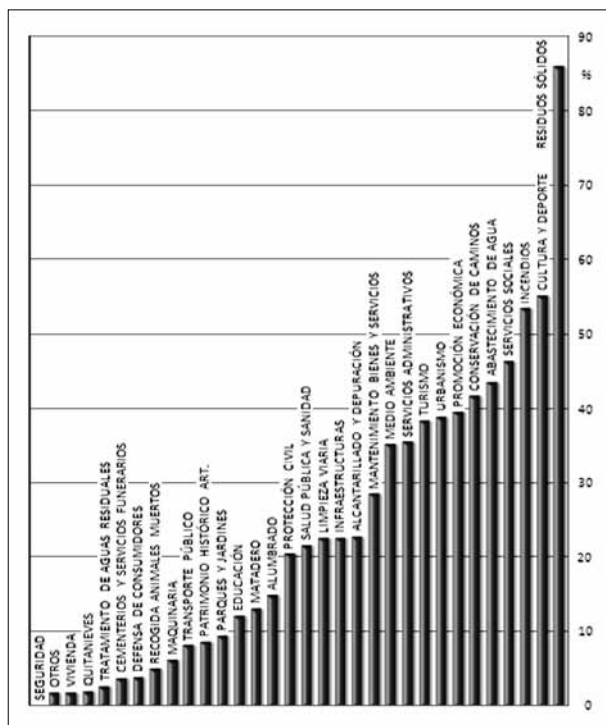


FIG. 12. Municipios integrados en mancomunidades según fines. Fuente: Junta de Castilla y León: *Estadística sobre mancomunidades*.

práctica totalidad de los servicios que los ayuntamientos han de prestar en función de los criterios establecidos en las señaladas Ley de Bases de Régimen Local de 1985 y en la transposición autonómica Reguladora del Régimen Local de 1998.

A este respecto, son pocas las mancomunidades de municipios creadas para la satisfacción de una única finalidad, por lo que la mayor parte de ellas atienden a varios objetivos. Entre éstos destacan aquellos de carácter indispensable, como los de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos (el 70,2 % de las mancomunidades responden a esta finalidad), incendios (45,4 %), abastecimiento de agua (41,6 %), cultura y deporte (41,2 %), y todo un amplio elenco de servicios municipales (alcantarillado y depuración de aguas, conservación de caminos, infraestructuras, servicios administrativos, etc.). Aunque en número reducido, se incluye en este conjunto otras con objetivos muy concretos, como la disponibilidad de quitanieves, para lo cual se han conformado seis mancomunidades en municipios del norte de León y una en Burgos; o la recogida de animales muertos, con cuatro en Salamanca y dos en Zamora. Pero también otros que, no menos importantes, fijan su objetivo en la búsqueda de nuevas expectativas de desarrollo económico, principal-

mente a través de la explotación de recursos endógenos y yacimientos de empleo. Son los casos de las dedicadas a la promoción económica, que engloban 737 municipios, de ellos 724 en el ámbito rural profundo, al desarrollo turístico (721 municipios, de ellos 717 rurales) y al patrimonio histórico (150, todos rurales). O la atención dirigida preferentemente a satisfacer algunas de las necesidades de una población envejecida, caso de las destinadas a proporcionar servicios sociales (884 municipios, de los cuales 510 son rurales) o transporte público (150, sólo tres no rurales).

Sin embargo, en otras ocasiones, y como se recoge igualmente tras la contemplación de las cifras, otros objetivos rozan atenciones que exceden los niveles competenciales propios de los ayuntamientos (ámbito de la sanidad, de los servicios sociales, urbanismo, educación...), cuestión ésta que ha de tenerse en cuenta a la hora de valorar favorablemente la puesta en práctica de estas fórmulas de asociacionismo municipal y el importante papel que son llamadas a realizar en el marco de la cooperación territorial. A pesar de que, en ningún caso, los municipios pueden atribuir a la entidad que crean una competencia de la que carecen por ley. Para superar esta limitación, la propia legislación reguladora del Régimen Local contempla otra figura, la de las mancomunidades de interés comunitario²⁰, que lejos de eliminar tampoco, por supresión o fusión, cualquier entidad municipal, han de profundizar por la vía de lo anterior en aras a la consecución del objetivo más esencial de todos: el buen gobierno y la más eficaz y sostenible ordenación del territorio de la Comunidad.

3. EL SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LA PRESTACIÓN ORGANIZADA DE SERVICIOS COMO COMPROMISO INELUDIBLE CON EL BUEN GOBIERNO DEL TERRITORIO

La situación actual, positiva desde la perspectiva señalada de la dilatada experiencia en la unión de intereses locales a escala supramunicipal, no esconde, empero, la necesidad de establecer nuevos criterios que permitan una reorganización de las mancomunidades existentes, cuya cifra es sin duda exagerada y, en ocasiones, claramente disfuncional. Sabiendo que la yuxtaposición es-

²⁰ «Aquellas Mancomunidades cuyo ámbito territorial concuerde sustancialmente con espacios de ordenación territorial para la prestación de servicios estatales, autonómicos o provinciales, podrán ser declaradas de interés comunitario.» Véase art. 32 de la ley 1/1998, de 4 de junio, de Normas Reguladoras del Régimen Local. *BOCYL*, de 11 de junio de 1998.

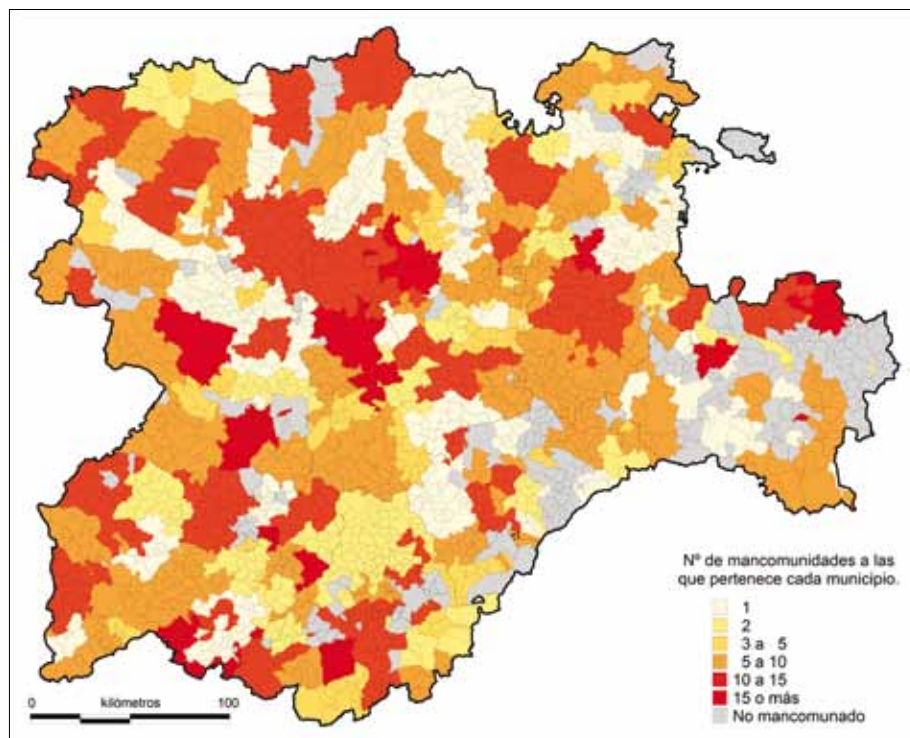


FIG. 13. Número de mancomunidades en las que se integra cada municipio.
Fuente: Junta de Castilla y León: *Estadística sobre mancomunidades*.

pacial de un elevado número de ellas tampoco posibilita el mejor ahorro de costes en la provisión de los servicios. En la región hay 1.261 municipios que pertenecen al menos a cinco mancomunidades distintas, y de ellos la mitad (661) están incluidos como mínimo en una decena de ellas. De ahí la importancia que cabe otorgarse en el futuro más próximo a la plasmación efectiva de los denominados distritos de interés comunitario, concebidos por la Junta como las unidades básicas, de consuno con las llamadas áreas funcionales, del nuevo modelo de administración territorial que se pretende para Castilla y León²¹; en una suerte, además, de mantenimiento decidido de los actuales municipios al potenciar una mayor coordinación y cooperación económica y funcional entre ellos, a la que no deben de ser, en absoluto, ajenas las

diputaciones provinciales, que a su vez habrán de redefinir y modernizar su cartera de competencias y servicios, evitando duplicidades con los de ámbito autonómico.

Desde la premisa no oculta de la no necesidad de crear nuevas estructuras administrativas, arrinconando, una vez más, cualquier propuesta de comarcalización efectiva de la comunidad, que la Ley de Régimen Local contempla, lo cierto es que las consideraciones que sobre el nuevo modelo de gobierno del territorio se desprenden del documento de base presentado para debate revisten un indudable calado. Al margen de aspectos como el de la defensa a ultranza del papel de los municipios como piezas clave del armazón administrativo y territorial, abogándose decididamente por su mantenimiento y fortalecimiento, dejando de lado cualquier propuesta tendente a fusiones o supresiones de los mismos, y con el compromiso también adquirido por el partido político que sustenta al ejecutivo regional en la salvaguarda de la relevante función a desempeñar por las diputaciones provinciales, dos son las ideas-proyecto a comentar.

La primera tiene que ver con la asunción de los citados distritos de interés comunitario. Éstos son concebidos como «la constitución ordenada de asociaciones voluntarias de municipios», aprovechando, para ello, lo que de experiencias positivas, muchas y dilatadas en el tiempo

²¹ El 5 de octubre de 2011 se constituyó la Mesa de Ordenación del Territorio, a instancias de la Consejería de Presidencia de la Junta de Castilla y León. Integrada por 17 miembros, en representación del Gobierno regional, los partidos políticos con presencia en las Cortes de Castilla y León, los agentes económicos y sociales (sindicatos y patronal) y la Federación Regional de Municipios y Provincias. Como paso primero, el estudio, con el propósito de mejoras, propuestas y alegaciones, del borrador inicial presentado. Consúltense Consejería de Presidencia de la Junta de Castilla y León: *Propuesta de la Junta de Castilla y León para iniciar los trabajos sobre un nuevo modelo de Ordenación y Gobierno del Territorio*, 9 pp.

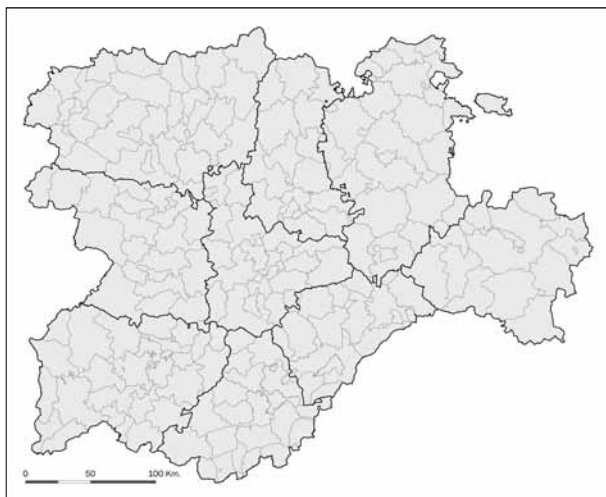


Fig. 14. Delimitación de las Zonas Básicas de Salud en Castilla y León. Elaborado por Ignacio Molina de la Torre, Departamento de Geografía de la Universidad de Valladolid.

por lo que se ha visto, tiene todo el proceso de mancomunación municipal habido en la región, pero incidiendo en la mejora de los problemas y limitaciones detectados como negativos, y que han de redundar en la optimización de los recursos y en la consecuente reorganización del mapa de las mancomunidades que existen. Haciendo de éstas ámbitos con continuidad espacial, con una carta de competencias y servicios determinados y uniformes y garantizando que cada municipio solamente pertenezca a una de ellas. Distritos, que con tales mimbres, pudieran ser, verdaderamente, «las unidades territoriales básicas y de referencia estable», tanto para la prestación de los servicios de competencia local de manera eficiente como por erigirse en «los instrumentos que concreten la ordenación del territorio de la comunidad».

Distritos de interés comunitario que pueden ser rurales o urbanos, identificados estos últimos de una manera excesivamente simple, no acorde con la complejidad inherente a la estructura territorial de la región presentada en este artículo, a partir de su configuración por los quince municipios que tienen un tamaño demográfico superior a veinte mil habitantes. Se obvia, desde esta consideración, el significado que por sí mismas tienen el resto de las pequeñas ciudades definidas como tal (Benavente, Béjar, Ciudad Rodrigo, Astorga, La Bañeza, Villablino y Bembibre), todas ellas por encima de diez mil residentes, al tiempo que se incluyen como distritos urbanos a San Andrés del Rabanedo, en León, y a Laguna de Duero, en Valladolid, que bajo ningún concepto han de tener esa interpretación. Como sí de periurbanos, en sentido estricto,

debiendo de ser fomentada su integración, en uno o varios distritos, junto con el resto de entidades así catalogadas, más las que lo son como de influencia urbana, en estas dos aglomeraciones y en el resto de las doce áreas urbanas que han sido así definidas páginas atrás. Casando, de esta manera mejor, por lo demás, con las áreas funcionales estables que se plantean a continuación.

Algo parecido ocurre en el caso de los distritos rurales, por oposición también definidos en el documento de trabajo de la Junta de una manera laxa, no entrando a valorar la extraordinaria complejidad del mundo rural castellano y leonés, en el que, salvando ya la consideración de esas otras pequeñas ciudades y de todos los municipios periurbanos y de influencia urbana así tipificados por nosotros, la variedad de situaciones encontradas, desde la de los veintitrés centros comarcales de primer nivel, por encima de los cinco mil habitantes, a todo el corolario de realidades municipales de talla demográfica inferior (otros 56 núcleos clasificados como centros comarcales de servicios de segundo orden y 1.970 términos adjetivando su atributo rural con el calificativo de «profundo» —y de ellos, 544 de un tamaño menor a 100 residentes y 1.111 de entre 100 y 500—), es extraordinaria y rebelde a cualquier intento de generalización²². Proponiéndose, de modo indicativo, la delimitación de los distritos a partir de las Zonas Básicas de Salud. Uno de los modelos funcionales de territorialización de servicios más afianzado en el tiempo y arraigado en el imaginario colectivo, que lo considera como altamente eficaz²³. 248 demarcaciones contempladas para el territorio regional, de las que al menos 157 pueden ser consideradas como de carácter rural, en una primera aproximación efectuada.

Finalmente, la segunda de las ideas-proyecto es la referida al diseño de las áreas funcionales, apostándose, así por ello, por este tipo de figuras, meramente enun-

²² El umbral poblacional señalado es un hito significativo a resaltar puesto que «los municipios de Castilla y León de población inferior a 5.000 habitantes tendrán un régimen especial ajustado a los principios de sencillez, economía, eficacia y participación ciudadana». Véase art. 77 de la ley 1/1998, de 4 de junio, de Normas Reguladoras del Régimen Local. *BOCYL*, de 11 de junio de 1998.

²³ Véase a este respecto Ramírez y Reguera (1994) y Barrio y López (2004). El Mapa Sanitario de Atención Primaria de Castilla y León está configurado por 248 Zonas Básicas de Salud, distribuidas en once áreas de salud (una por provincia excepto Valladolid, que incluye las áreas de Valladolid Oeste y Valladolid Este, y León, constituida por las áreas de salud de León y del Bierzo). Este mapa se ha ido adaptando, y desde su primera configuración, que data de 1988, han sido seis las modificaciones aprobadas, que han supuesto, en la mayoría de las ocasiones, la creación y desdoblamiento de nuevas zonas en las ciudades y sus periferias, adaptándose al intenso crecimiento de la población registrado en los entornos urbanos. La articulación y funcionamiento de las Zonas Básicas de Salud aparece regulado en el art. 15 de la ley 8/2010, de 30 de agosto, de Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León (*BOCYL*, de 7 de septiembre de 2010).

CUADRO XV. *Relación de las Zonas Básicas de Salud, rurales, de Castilla y León*

Ávila	León	Salamanca	Soria (sigue)
Arévalo	Armunia	Alba de Tormes	Ólvega
Arenas de San Pedro	Astorga II	La Alberca	Pinares-Covaleda
Ávila Rural	Babia	Aldeadávila de la Ribera	San Estebán de Gormaz
El Barco de Ávila	La Bañeza II	Calzada de Valdunciel	San Leonardo de Yagüe
Burgohondo	Boñar	Cantalapiedra	San Pedro Manrique
Candeleda	La Cabrera	La Fuente de San Estebán	Soria Rural
Cebreros	Cistierna	Fuenteguinaldo	Valladolid Oeste
Fontiveros	Cuenca del Bernesga	Fuentes de Oñoro	Mayorga
Gredos	La Magdalena	Guijuelo	Medina de Rioseco
Lanzahita	Mansilla de las Mulas	Ledesma	Mota del Marqués
Madrigal de las Altas Torres	Matallana de Torío	Linares de Riofrío	Tordesillas
Mombeltrán	Riaño	Lumbrales	Valladolid Rural I
Muñana	Ribera del Esla	Matilla de los Caños	Valladolid Rural II
Muñico	Ribera del Órbigo	Miranda del Castañar	Villafrechós
Las Navas del Marqués	Sahagún de Campos	Pedrosillo El Ralo	Villalón de Campos
Piedrahita	Santa María del Páramo	Peñaranda de Bracamonte	Pisuegra
San Pedro del Arroyo	Valderas	Periurbana Norte	Valladolid Este
Sotillo de la Adrada	Valencia de Don Juan	Periurbana Sur	Alaejos
Burgos	El Bierzo	Robleda	Esguevillas de Esgueva
Aranda de Duero Rural	Cacabelos	Tamames	Íscar
Belorado	Fabero	Villoria	Medina del Campo Rural
Briviesca	Puente de Domingo Flórez	Vitigudino	Olmedo
Burgos Rural Norte	Toreno	Segovia	Peñañiel
Burgos Rural Sur	Villafranca del Bierzo	Cuéllar	Portillo
Condado de Treviño	Palencia	Cantalejo	Serrada
Espinosa de los Monteros	Aguilar de Campoo	Carbonero El Mayor	Zamora
Huerta de Rey	Baltanás	El Espinar	Toro
Lerma	Carrión de los Condes	Fuentesauco de Fuentidueña	Aliste
Medina de Pomar	Cervera de Pisuerga	Nava de la Asunción	Alta Sanabria
Melgar de Fernamental	Frómista	Riaza	Campos-Lampreana
Pampliega	Guardo	Sacramenia	Carbajales
Quintanar de la Sierra	Herrera de Pisuerga	Segovia Rural	Carballeda
Roa de Duero	Osorno	Sepúlveda	Corrales del Vino
Salas de los Infantés	Palencia Rural	La Sierra	Guareña
Sedano	Paredes de Nava	Villacastín	Sanabria
Valle de Losa	Saldaña	San Ildefonso-La Granja	Sayago
Valle de Mena	Torquemada	Soria	Tábara
Valle de Tobalina	Venta de Baños	Ágreda	Tera
Valle de Valdebezana	Villada	Almazán	Vidriales
Villadiego	Villarramiel	Arcos de Jalón	Villalpando
Villarcayo		Berlanga de Duero	Zamora Norte
		Gómara	Zamora Sur

Fuente: adaptación propia a partir de Junta de Castilla y León: *Guía de Ordenación Sanitaria de Castilla y León*.

ciudades en las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio²⁴. Sin embargo, estas áreas funcionales ahora

planteadas quedan, en principio, circunscritas a las aglomeraciones urbanas, es decir, al conjunto de los distritos de interés comunitario configurados por las principales ciudades de la comunidad y sus contornos de crecimiento (municipios periurbanos y de influencia urbana), y con la finalidad casi exclusiva de «planificar aquellos servicios característicos de las áreas urbanas: el trans-

²⁴ Ley 3/2008, de 17 de junio, de Aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León (contiene en anexo el documento íntegro de *Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León*). BOCYL, de 24 de junio de 2008.

porte, la gestión del ciclo del agua, la gestión integral de residuos, etc.». Resultando de todo punto conveniente precisar el encaje que estas áreas funcionales estables tendrán en el marco de otros instrumentos de ordenación, caso de las Directrices de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional en entornos urbanos, las de Valladolid y Segovia, particularmente, hasta la fecha las únicas de esta naturaleza que han sido aprobadas y se encuentran en vigor.

Junto a las áreas funcionales estables, el documento de trabajo presentado a debate plantea las mencionadas como áreas funcionales estratégicas, definidas con un horizonte temporal siempre limitado en el tiempo y que corresponderán, llegado el caso, con la agrupación de distritos rurales aquejados de una problemática singular (demográfica, económica, social...), en aras a la consecución de la dinamización y reequilibrio territorial de los espacios más vulnerables de la región.

Elementos y contenidos, en suma, para la discusión y el avance en el convencimiento que la garantía en la prestación más eficiente de los servicios públicos y el mayor equilibrio y cohesión del espacio regional deben marcar las pautas que han de regir el diseño del nuevo modelo de administración territorial para la comunidad. Un mejor gobierno del territorio de Castilla y León como compromiso ineludible con el progreso de la calidad de vida de sus ciudadanos, residan donde residan.

BIBLIOGRAFÍA

- ALARIO TRIGUEROS, M., y E. BARAJA RODRÍGUEZ (2004): «Características y tipificación de los espacios rurales», en M. Alario Trigueros (dir.): *Las mujeres en el medio rural de Castilla y León*. Consejo Económico y Social de Castilla y León, Valladolid, pp. 49-66.
- BARAJA RODRÍGUEZ, E. (2003): «La despoblación, un fenómeno sociodemográfico todavía vigente en Castilla y León», en F. García Pascual (coord.): *La lucha contra la despoblación todavía necesaria. Políticas y estrategias sobre la despoblación de las áreas rurales en el siglo XXI*. CEDDAR, Zaragoza, pp. 105-126.
- BARRIO ALISTE, J. M., y A. T. LÓPEZ PASTOR (2004): «Los servicios de atención social en los espacios rurales», en M. Alario Trigueros (dir.): *Las mujeres en el medio rural de Castilla y León*. Consejo Económico y Social de Castilla y León, Valladolid, pp. 245-274.
- CABERO DIÉGUEZ, V. (2000): «Las ciudades de Castilla y León. Los problemas de articulación territorial», en C. Bellet y J. M. Llop (eds.): *Ciudades intermedias. Urbanización y sostenibilidad*. Milenio, Lleida, pp. 169-188.
- CLEMENTE CUBILLAS, E. (1989): «La organización del poblamiento», en A. Cabo Alonso y F. Manero Miguel (dirs.): *Geografía de Castilla y León*, t. 7. Ámbito, Valladolid, pp. 8-44.
- DELGADO URRECHO, J. M.^a (1987): «Despoblación rural y concentración urbana», en A. Cabo Alonso y F. Manero Miguel (dirs.): *Geografía de Castilla y León*, t. 2. Ámbito, Valladolid, pp. 66-79.
- M.^a I. ARRANZ REQUEJO y E. REVILLA MÍNGUEZ (2009): «Dinámica demográfica. La pujanza demográfica de los espacios periurbanos», en *Situación económica y social de Castilla y León en 2008*, t. 1. Consejo Económico y Social de Castilla y León, Valladolid, pp. 585-664.
- y L. C. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ (2005): «Dinámica demográfica. El modelo de poblamiento y el fenómeno de la despoblación», en *Situación económica y social de Castilla y León en 2004*, t. 1. Consejo Económico y Social de Castilla y León, Valladolid, pp. 381-418.
- y L. C. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ (2011): «Dinámica demográfica. El papel de las mancomunidades de municipios en la prestación de servicios a la población», en *Situación económica y social de Castilla y León en 2010*, t. 1. Consejo Económico y Social de Castilla y León, Valladolid, pp. 623-704.
- L. C. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, M.^a I. ARRANZ REQUEJO y S. MÍNGUEZ GONZÁLEZ (2006): «El modelo de poblamiento castellano y leonés y el fenómeno de la despoblación», en *X Congreso de Economía de Castilla y León. Competitividad y marco institucional*, vol. 1. Consejería de Economía y Empleo de la Junta de Castilla y León, Valladolid, pp. 269-278.
- L. C. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ y A. GARCÍA MORCHÓN (2010): «Dinámica demográfica. Importancia y características de la red de centros de servicios en el medio rural», en *Situación económica y social de Castilla y León en 2009*, t. 1. Consejo Económico y Social de Castilla y León, Valladolid, pp. 575-644.
- GARCÍA ÁLVAREZ, J. (2004): «Mapa municipal y políticas territoriales en España: elementos para un debate». *Xeográfica*, núm. 4, pp. 7-23.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1984): *Sobre el concepto de «desertización» y Castilla. Lección inaugural del curso 1984-85 de la Universidad de Valladolid*. Universidad de Valladolid, Valladolid, 58 pp.
- GÓMEZ-LIMÓN RODRÍGUEZ, J. A., I. ATANCE MUÑOZ y M. RICO GONZÁLEZ (2007): «Percepción pública del pro-

- blema de la despoblación del medio rural en Castilla y León». *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, núm. 6, pp. 9-60.
- LÓPEZ FERNÁNDEZ, B. (2010): «La población», en F. Quiros Linares y G. Fernández Cuesta (dirs.): *Atlas temático de España*, t. II. Nobel, Oviedo, pp. 9-155.
- LÓPEZ TRIGAL, L. (2004): «El sistema urbano y gobierno del territorio de Castilla y León». *Revista de Economía y Finanzas de Castilla y León*, núm. 9, pp. 29-50.
- MANERO MIGUEL, F. (1993): «Crisis y reorganización de la red de municipios». *Anuario de Castilla y León, 1993*. Ámbito, Valladolid, pp. 334-340.
- (1995): «Readaptación de las jerarquías funcionales y transformación del espacio urbano en Castilla y León». *Situación*, núm. 3, pp. 217-233.
- (1997): «Significado funcional y territorial de las asociaciones de municipios», en *I Seminario Iberoamericano sobre Mancomunidades Municipales*. Junta de Castilla y León, Segovia, pp. 51-76.
- (2003): «La transformación del espacio regional: las políticas territoriales», en F. Manero (coord.): *La entidad recuperada (Veinte años de Castilla y León, 1983-2003)*. Ámbito, Valladolid, pp. 191-245.
- (2004): «Ordenación del territorio y desarrollo sostenible: ideas para una fundamentación de las políticas territoriales en Castilla y León», en J. Millaruelo Aparicio y E. Orduña Rebollo (coords.): *Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible*. Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires/Madrid, pp. 219-245.
- MARTÍN JIMÉNEZ, M.^a I. (coord.) (2009): *Gobernanza territorial en Castilla y León: Iniciativas y experiencias de cooperación y participación*. Ministerio de Ciencia y Tecnología/FEDER, Salamanca, CD-ROM.
- L. A. HORTELANO MÍNGUEZ y J. J. PLAZA GUTIÉRREZ. (2007): «Cooperación territorial y gobierno del territorio en Castilla y León». *Estudios Geográficos*, núm. 263, pp. 547-574.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, J. L. (2002): «Municipio rural. Problemas y posibles medidas correctoras», en J. Millaruelo Aparicio y E. Orduña Rebollo (coords.): *Municipio rural y desarrollo local*. Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires/Madrid, pp. 105-113.
- MEDINA ARNÁIZ, T. (2010): «Las mancomunidades y los consorcios como fórmulas de prestación de servicios locales en Castilla y León». *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 20, pp. 303-343.
- MERINO ESTRADA, V. (1990): *Las mancomunidades municipales en Castilla y León*. Ayuntamiento de Valladolid, Valladolid, 104 pp.
- NAVARRO LUNA, J. (2001): «Las mancomunidades de municipios en España. Una estrategia territorial de escala intermedia», en F. Manero Miguel (coord.): *Espacio natural y dinámicas territoriales. Homenaje al Dr. D. Jesús García Fernández. Geógrafo. Profesor emérito de la Universidad de Valladolid*. Universidad de Valladolid, Valladolid, pp. 633-641.
- ORDUÑA REBOLLO, E. (2002): «Los municipios en Castilla y León», en J. Millaruelo Aparicio y E. Orduña Rebollo (coords.): *Municipio rural y desarrollo local*. Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires/Madrid, pp. 115-146.
- PLAZA GUTIÉRREZ, J. I. (2010): «Ordenación y desarrollo del territorio en Castilla y León. Análisis y valoraciones». *Cuadernos Geográficos*, núm. 47, pp. 523-552.
- QUIROS LINARES, F., y G. FERNÁNDEZ CUESTA (dirs.) (2008): *Atlas geográfico de España. T. II: Cartografía administrativa*. Nobel, Oviedo.
- RAMÍREZ ESTÉVEZ, G., y J. M. REGUERA DE CASTRO (1994): *Modelo funcional de la territorialización de servicios en Castilla y León*. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León, Valladolid, 227 pp.
- RIERA FIGUERAS, P., C. HAAS, C. AMER CAPDEVILA y V. VILAPLANA (2005): «Las mancomunidades en España». *Boletín de la AGE*, núm. 39, pp. 151-176.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M. (2010): «Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes». *Política y Sociedad*, vol. 47, núm. 3, pp. 67-91.
- ROMERO GONZÁLEZ, J. (2005): «El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial». *Boletín de la AGE*, núm. 39, pp. 59-86.
- SANTOS Y GANGES, L., y A. PEIRET I CARRERA (2001): «Articulación regional y comarcas en Castilla y León: las Directrices de Ordenación del Territorio». *Boletín de la AGE*, núm. 32, pp. 177-190.

FUENTES

- Acuerdo de Pacto Local de Castilla y León*, suscrito el 3 de noviembre de 2005. Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, Valladolid, 107 pp.
- Propuesta de la Junta de Castilla y León para iniciar los trabajos sobre un nuevo modelo de Ordenación y*

- Gobierno del Territorio*. Consejería de Presidencia de la Junta de Castilla y León, Valladolid, 9 pp.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS: *Datos sobre los municipios de España*.
- INE: *Censo de Población de España* (varios años).
- INE: *Padrón Municipal de habitantes* (varios años).
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Estadística sobre Mancomunidades*.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Guía de Ordenación Sanitaria de Castilla y León*.
- Decreto 110/1984, de 27 de septiembre, para el Fomento de las Mancomunidades Municipales. *BOCYL*, de 1 de octubre de 1984.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local. *BOE*, de 3 de abril de 1985 (rect. *BOE*, de 11 de junio de 1985).
- Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca del Bierzo. *BOCYL*, de 20 de marzo de 1991.
- Ley 1/1998, de 4 de junio, de Normas reguladoras del Régimen Local. *BOCYL*, de 11 de junio de 1998.
- Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León. *BOCYL*, de 24 de junio de 2008.
- Ley 8/2010, de 30 de agosto, de Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León. *BOCYL*, de 7 de septiembre de 2010.