

POBLACIÓN Y POBLAMIENTO EN CASTILLA Y LEÓN

Informe a Iniciativa Propia IIP 1/12

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
Comunidad de Castilla y León



1950 2010

Población y poblamiento en Castilla y León

Informe a Iniciativa Propia
IIP 1/12



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN



Edición electrónica disponible en Internet:
www.cescyl.es/informes/iniciativapropia.php

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Edita: Consejo Económico y Social de Castilla y León
C/ Duque de la Victoria, 8, 3ª y 4ª planta. 47001 Valladolid. España
Tel.: 983 394 200 - Fax: 983 396 538
cescyl@cescyl.es - www.cescyl.es

I.S.B.N.: 978-84-95308-56-8

Depósito Legal: VA-87/2012

Diseño y Arte final: dDC, Diseño y Comunicación

COMPOSICIÓN DEL PLENO DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

A 26 DE ENERO DE 2012

- Presidente:* D. José Luis Díez Hoces de la Guardia
Vicepresidentes: D. Ángel Hernández Lorenzo. *Sindical*
D. Jesús María Terciado Valls. *Empresarial*
Secretario General: D. José Carlos Rodríguez Fernández

Consejeros Titulares

GRUPO I. ORGANIZACIONES SINDICALES MÁS REPRESENTATIVAS

• Comisiones Obreras de Castilla y León. CCOO

- D. Vicente Andrés Granado
- D. Saturnino Fernández de Pedro
- D.ª Bernarda García Córcoba
- D. Ángel Hernández Lorenzo
- D. Esteban Riera González
- D.ª Ana M.ª Vallejo Cimarra

• Unión General de Trabajadores. UGT

- D. Mariano Carranza Redondo
- D.ª Patricia García de Paz
- D. Óscar Mario Lobo San Juan
- D.ª Nuria Pérez Aguado
- D. Agustín Prieto González
- D. Regino Sánchez Gonzalo

GRUPO II. ORGANIZACIONES EMPRESARIALES MÁS REPRESENTATIVAS

• Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León. CECALE

- D. Santiago Aparicio Jiménez
- D. Miguel Ángel Benavente de Castro
- D. Luis Javier Cepedano Valdeón
- D. Avelino Fernández Fernández
- D. Héctor García Arias
- D. Ángel Herrero Magarzo
- D. Juan Antonio Martín Mesonero
- D. Pedro Palomo Hernangómez
- D. Antonio Primo Sáiz
- D. Manuel Soler Martínez
- D. Roberto Suárez García
- D. Jesús María Terciado Valls

GRUPO III

• Expertos designados por la Junta de Castilla y León

- D. Francisco Albarrán Losada
- D. José Luis Díez Hoces de la Guardia
- D. Juan José Esteban García
- D. Juan Carlos Gamazo Chillón
- D. José Antonio Mayoral Encabo
- D.ª Asunción Orden Recio

• Organizaciones Profesionales Agrarias

- Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores
de Castilla y León. ASAJA

- D. Donaciano Dujó Caminero
- D. José María Llorente Ayuso

- Unión de Campesinos de Castilla y León. UCCL

- D. Ignacio Arias Ubillos

- Unión de Pequeños Agricultores
de Castilla y León. UPA

- D. Julio López Alonso

• Asociaciones o Federaciones de Asociaciones de Consumidores de ámbito regional

- Unión de Consumidores de Castilla y León. UCE

- D. Prudencio Prieto Cardo

• Cooperativas y Sociedades Laborales

- Federación de Cooperativas de Trabajo
de Castilla y León.

- D. Alberto Boronat Martín

Consejeros Suplentes

GRUPO I. ORGANIZACIONES SINDICALES MÁS REPRESENTATIVAS

• Comisiones Obreras de Castilla y León. CCOO

- D.ª Elsa Caballero Sancho
- D. Carlos Castedo Garvi
- D.ª Eva Espeso González
- D.ª Montserrat Herranz Sáez
- D.ª Yolanda Rodríguez Valentín
- D.ª Beatriz Sanz Parra

• Unión General de Trabajadores. UGT

- D.ª Luz Blanca Cosío Almeida
- D. Fernando Fernández Arroyo
- D. Gabriel Gómez Velasco
- D. Manuel López García
- D. Faustino Temprano Vergara
- D.ª Soledad Trigueros Garrido

GRUPO II. ORGANIZACIONES EMPRESARIALES MÁS REPRESENTATIVAS

• Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León. CECALE

- D. Vicente Álvarez Delgado
- D.ª Sofía Andrés Merchán
- D. Bernabé Cascón Nogales
- D. Carlos Galindo Martín
- D.ª Sonia González Romo
- D.ª Mercedes Lozano Salazar
- D.ª Sonia Martínez Fontano
- D.ª Emiliana Molero Sotillo
- D. Luis Carlos Parra García
- D. Félix Sanz Esteban
- D. José Luis de Vicente Huerta
- D. Jaime Villagrà Herrero

GRUPO III

• Expertos designados por la Junta de Castilla y León

- D. Carlos Manuel García Carbayo
- D.ª M.ª María del Rosario García Pascual
- D. Modesto Martín Cebrián
- D.ª M.ª Jesús Maté García
- D. Joaquín Rubio Agenjo
- D.ª Isabel Villa Santamarta

• Organizaciones Profesionales Agrarias

- Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores
de Castilla y León. ASAJA

- D. Lino Rodríguez Velasco
- D.ª Nuria Ruiz Corral

- Unión de Campesinos de Castilla y León. UCCL

- D. José Ignacio Falces Yoldi

- Unión de Pequeños Agricultores
de Castilla y León. UPA

- D.ª M.ª Luisa Pérez San Gerardo

• Asociaciones o Federaciones de Asociaciones de Consumidores de ámbito regional

- Unión de Consumidores de Castilla y León. UCE

- D.ª Erika Cañibano Arias

• Cooperativas y Sociedades Laborales

- Unión Regional de Cooperativas Agrarias
de Castilla y León. URCACyL

- D. Lucas Ferreras Zamora

COMPOSICIÓN DE LAS COMISIONES DEL CES

A 26 DE ENERO DE 2012

COMISIÓN PERMANENTE

Presidente	D. José Luis Díez Hoces de la Guardia	EXPERTOS
Vicepresidentes	D. Ángel Hernández Lorenzo D. Jesús María Terciado Valls	CCOO CECALE
Consejeros	D. Juan Carlos Gamazo Chillón D. Héctor García Arias D. Óscar Mario Lobo San Juan D. Prudencio Prieto Cardo D. Agustín Prieto González D. Roberto Suárez García	EXPERTOS CECALE UGT UCE UGT CECALE
Secretario General	D. José Carlos Rodríguez Fernández	

COMISIONES DE TRABAJO

I. ECONOMÍA

Presidente
D. Ángel Herrero Magarzo. CECALE

Vicepresidente
D. Manuel Soler Martínez. CECALE

Consejeros
D. Vicente Andrés Granado. CCOO
D. Ignacio Arias Ubillos. UCCL
D. Miguel Ángel Benavente de Castro. CECALE
D. Julio López Alonso. UPA
D. José Antonio Mayoral Encabo. EXPERTOS
D. Esteban Riera González. CCOO
D. Régino Sánchez Gonzalo. UGT

Secretaría
(por delegación del Secretario General)
D.ª Cristina García Palazuelos. CES de Castilla y León

II. MERCADO LABORAL

Presidente
D. Mariano Carranza Redondo. UGT

Vicepresidenta
D.ª Nuria Pérez Aguado. UGT

Consejeros
D. Santiago Aparicio Jiménez. CECALE
D. Alberto Boronat Martín. COOPERATIVAS
D. Luis Javier Cepedano Valdeón. CECALE
D. Juan José Esteban García. EXPERTOS
D. Saturnino Fernández de Pedro. CCOO
D. José M.ª Llorente Ayuso. ASAJA
D. Antonio Primo Sáiz. CECALE

Secretaría
(por delegación del Secretario General)
D.ª Beatriz Rosillo Niño. CES de Castilla y León

III. CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

Presidenta
D.ª Asunción Orden Recio. EXPERTOS

Vicepresidente
D. Francisco Albarrán Losada. EXPERTOS

Consejeros
D. Donaciano Dujo Caminero ASAJA
D. Avelino Fernández Fernández. CECALE
D.ª Bernarda García Córcoba. CCOO
D.ª Patricia García de Paz. UGT
D. Juan Antonio Martín Mesonero. CECALE
D. Pedro Palomo Hernangómez. CECALE
D.ª Ana M.ª Vallejo Cimarra. CCOO

Secretaría
(por delegación del Secretario General)
D.ª Susana García Chamorro. CES de Castilla y León



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

ÚLTIMAS PUBLICACIONES

Informes anuales

Situación Económica y Social de Castilla y León de los años 2003 al 2010

Informes previos

Informes previos emitidos por el Consejo Económico y Social de Castilla y León en 2011

Informes a Iniciativa Propia del CES

- IIP 1/03 El empleo de los jóvenes en Castilla y León
- IIP 2/03 Repercusiones y expectativas económicas generadas por la ampliación de la UE en los sectores productivos de Castilla y León
- IIP 3/03 Investigación, desarrollo e innovación en Castilla y León
- IIP 1/04 Las mujeres en el medio rural en Castilla y León
- IIP 2/04 Crecimiento económico e inclusión social en Castilla y León
- IIP 1/05 Las empresas participadas por capital extranjero en Castilla y León
- IIP 2/05 La situación de los nuevos yacimientos de empleo en Castilla y León
- IIP 1/06 La inmigración en Castilla y León tras los procesos de regularización: aspectos poblacionales y jurídicos
- IIP 2/06 La evolución de la financiación autonómica y sus repercusiones para la Comunidad de Castilla y León
- IIP 3/06 La cobertura de la protección por desempleo en Castilla y León
- IIP 4/06 La gripe aviar y su repercusión en Castilla y León
- IIP 1/07 Incidencia y expectativas económicas para los sectores productivos de Castilla y León generadas por “la ampliación a 27” y “el Programa de Perspectivas Financieras 2007-2013” de la Unión Europea
- IIP 2/07 La conciliación de la vida personal, laboral y familiar en Castilla y León
- IIP 1/08 La relevancia de los medios de comunicación en Castilla y León
- IIP 2/08 El régimen impositivo al que están sometidas las empresas de Castilla y León y su relación con el de otras Comunidades Autónomas
- IIP 1/09 Perspectivas del envejecimiento activo en Castilla y León
- IIP 2/09 Expectativas del sector de la bioenergía en Castilla y León
- IIP 1/10 Integración del sector metal-mecánico de Castilla y León en el ámbito de la fabricación de los sectores aeronáutico y ferroviario
- IIP 2/10 Bienestar social y riesgo de pobreza en Castilla y León
- IIP 3/10 Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Aplicación de la Ley 39/2006 en Castilla y León



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

ÚLTIMAS PUBLICACIONES (continuación)

Informes a Iniciativa Propia del CES

- IIP 1/11 Veinte años de los Informes Anuales del CES de Castilla y León (1991-2010)
- IIP 2/11 Evolución de la inserción laboral de las mujeres en Castilla y León
- IIP 3/11 El sistema educativo universitario en Castilla y León (especial referencia al sistema público)
- IIP 1/12 Población y poblamiento en Castilla y León

Colección de Estudios

- N.º 6 Aspectos comerciales de los productos agroalimentarios de calidad en Castilla y León
- N.º 7 El sector de automoción en Castilla y León. Componentes e industria auxiliar
- N.º 8 Aplicación del Protocolo de Kioto para Castilla y León
- N.º 9 Desarrollo agroindustrial de biocombustibles en Castilla y León
- N.º 10 Satisfacción de los ciudadanos con el servicio de las Administraciones Públicas
- N.º 11 El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en Castilla y León desde la perspectiva de género. Una propuesta a favor de las mujeres asalariadas
- N.º 12 Sectores y subsectores sin regulación colectiva en Castilla y León
- N.º 13 Impacto de la transposición de la *Directiva de Servicios* en Castilla y León
- N.º 14 Estado actual y perspectivas de la colaboración público-privada

Memorias anuales de Actividades

Memoria de actividades de los años 2003 al 2011

Revista de Investigación Económica y Social

Revista nº 6 Enero/diciembre 2003

Premio de Investigación 2003

- Valoración económica de bienes públicos en relación al patrimonio cultural de Castilla y León. Propuesta metodológica y aplicación empírica

Revista nº 7 Enero/diciembre 2004

Premio de Investigación 2004

- Perfil económico y financiero de los cuidados de larga duración. Análisis de la situación en Castilla y León
- *Accésit*: La conciliación de la vida laboral y familiar en Castilla y León
- *Trabajo seleccionado para publicación*: Distribución y consumo de productos ecológicos en Castilla y León: modelos de canales comerciales, localización y hábitos de consumo. Análisis y evaluación



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

ÚLTIMAS PUBLICACIONES (continuación)

Revista de Investigación Económica y Social

Revista nº 8 Enero/diciembre 2005

Premio de Investigación 2005

- Participación y representación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales. Especial referencia a las previsiones al respecto contenidas en los convenios colectivos de Castilla y León
- *Accésit*: La compraventa on-line de alimentos en Castilla y León. Opiniones de empresas y consumidores
- *Trabajo seleccionado para su publicación*: Representación de la clase política en Castilla y León. Un estudio de los procuradores (2003-2007)

Revista nº 9 Enero/diciembre 2006

Premio de Investigación 2006

- Las disparidades territoriales en Castilla y León: Estudio de la convergencia económica a nivel municipal
- *Trabajo seleccionado*: Análisis de la "burbuja inmobiliaria" en España y su impacto sobre Castilla y León: un estudio jurídico-económico

Revista nº 10 Enero/diciembre 2007

Premio de Investigación 2007

- Las Universidades de Castilla y León ante el reto del Espacio Europeo de Educación Superior. Un análisis de su competitividad y eficiencia
- *Accésit*: Los efectos redistributivos del presupuesto municipal en un Estado descentralizado

Revista nº 11 Enero/diciembre 2008

Premio de Investigación 2008

- Estimación de los beneficios de los ecosistemas forestales regionales para los habitantes de la Comunidad Autónoma de Castilla y León
- *Accésit*: Principales líneas programáticas y normativas diseñadas en la Comunidad Autónoma de Castilla y León para la tutela de las situaciones de monoparentalidad

Revista nº 12 Enero/diciembre 2009

Premio de Investigación 2009

- *Desierto*
- *Accésit*: El desarrollo del potencial empresarial de los estudiantes en las Universidades públicas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León

Revista nº 13 Enero/diciembre 2010

Premio de Investigación 2010

- *Desierto*
- *Accésit*: Estado actual de los modelos de capital intelectual y su impacto en la creación de valor en empresas de Castilla y León



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

ÚLTIMAS PUBLICACIONES (continuación)

Revista de Investigación Económica y Social

Revista nº 14 Enero/diciembre 2011

- *Premio de Investigación 2011*
 - Influencia del grado de dependencia sobre el gasto sanitario y social en Castilla y León
- *Colaboración*
 - Normativa de la Formación Profesional. Extensión y complejidad

PRÓXIMAS PUBLICACIONES

Informes anuales

- Situación Económica y Social de Castilla y León en 2011

Informes previos

- Informes previos emitidos por el Consejo Económico y Social de Castilla y León en 2012

Informes a Iniciativa Propia del CES

- La minería del carbón en Castilla y León desde el punto de vista de su sostenibilidad y de su carácter como reserva estratégica
- La empleabilidad de los jóvenes en Castilla y León

Revista de Investigación Económica y Social

Revista nº 15 Enero/diciembre 2012

Premio de Investigación 2012

Convocado en BOCyL nº 215, de 08-11-2011

Colección de Estudios

Nº 15 Premio Colección de Estudios 2011

Tema: Progreso y desarrollo: el futuro de los jóvenes en Castilla y León

Memoria anual de Actividades

Memoria de Actividades 2012

PARTE I
INFORME A INICIATIVA PROPIA

POBLACIÓN Y POBLAMIENTO EN CASTILLA Y LEÓN

I. INTRODUCCIÓN	25
II. MARCO LEGAL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN CASTILLA Y LEÓN	27
III. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN Y CONFIGURACIÓN DEL MODELO DE POBLAMIENTO: 1900-2011	30
III.A Evolución de la población y configuración del modelo de poblamiento: en España	30
III.B Evolución de la población y configuración del modelo de poblamiento: en Castilla y León	34
IV. UN TERRITORIO EN EVOLUCIÓN Y CAMBIO	39
IV.A Los cambios en el mundo rural	39
IV.A.1 Las tipologías rurales	40
IV.A.2 El desarrollo rural en Castilla y León	42
IV.B La estructuración del espacio urbano	44
IV.C Las políticas industriales	47
IV.D Las nuevas infraestructuras	49
V. LA NECESIDAD DE CONTAR CON UN DIAGNÓSTICO MÁS DETALLADO DEL TERRITORIO	51
VI. CÓMO PLANTEAR UNA GESTIÓN EFICAZ Y EQUITATIVA DEL TERRITORIO	58
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	64
VII.A Respecto al espacio rural	72
VII.B Respecto al espacio urbano	76
VII.C Respecto a la actividad económica y el empleo	77
VII.D Respecto a las infraestructuras	81
VII.E Respecto a las Políticas Sociales	83
VII.F Respecto a otras actividades	85

PARTE II
DOCUMENTO TÉCNICO

POBLACIÓN Y POBLAMIENTO EN CASTILLA Y LEÓN

INTRODUCCIÓN. EL EXTRAORDINARIAMENTE COMPLEJO ENTRAMADO DE ELEMENTOS Y CIRCUNSTANCIAS INTEGRANTES DEL MODELO DE POBLAMIENTO EN CASTILLA Y LEÓN	97
Bibliografía	108
1. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN CASTILLA Y LEÓN: UN COMPLEJO DE DECISIONES SUJETAS A DESAFÍOS PERMANENTES	113
1.1 Introducción	113
1.2 Los pilares de la ordenación del territorio en Castilla y León: la necesidad de responder a las transformaciones del espacio regional en función de las posibilidades permitidas por las competencias autonómicas	116
1.2.1 El inicial despliegue de un complejo regulador apoyado en la capacidad de iniciativa transferida y sensible a las necesidades del territorio	117
1.2.2 La importancia asignada a la ordenación funcional del territorio: el empeño por fortalecer las estructuras de cooperación supramunicipal	120
1.3 Hacia una densificación del entramado normativo relacionado con la ordenación y gestión del territorio	128
1.3.1 La Ley de Ordenación del Territorio: un importante marco de referencia jurídica para el tratamiento de los problemas regionales	128
1.3.2 Las Directrices de Ordenación del Territorio: un compromiso insatisfecho	130
1.4 El intenso y prolijo desarrollo normativo posterior a la LOT	134
1.4.1 Actualización y renovación de las referencias legales básicas: las Leyes de Ámbito Sectorial y los Planes y Proyectos Regionales	134
1.4.2 Alcance y diversidad de las disposiciones de carácter ambiental	137
1.4.3 La dimensión operativa de los espacios de coherencia: de los Planes Regionales de Ámbito Territorial a las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional	141
1.5 Conclusiones y recomendaciones	146
1.6 Bibliografía	151
2. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN Y CONFIGURACIÓN DEL MODELO DE POBLAMIENTO EN ESPAÑA	157
2.1 Introducción	157
2.2 La evolución de la población en España y en el territorio de sus actuales comunidades autónomas	158
2.3 El crecimiento de la población durante el primer tercio del siglo xx	163
2.4 El paréntesis de la guerra civil y la situación durante la postguerra	169
2.5 Desarrollismo económico y emigración. La consolidación de un modelo de crecimiento desequilibrado	176
2.6 La caída del crecimiento natural y el vuelco de los saldos migratorios: hacia la segunda transición demográfica	192
2.7 Inmigración extranjera y crecimiento en la primera década del siglo xxi	210

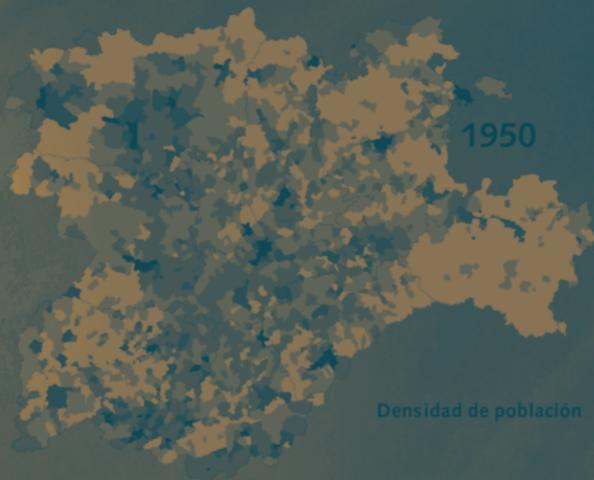
2.8 Conclusiones	254
2.9 Anexo estadístico	257
2.10 Bibliografía y fuentes	290
2.10.1 Bibliografía	290
2.10.2 Fuentes	298
3. LA EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA DE CASTILLA Y LEÓN: UNA TRAYECTORIA QUE REFLEJA LOS RASGOS Y MANIFIESTA LAS CONTRADICCIONES DEL MODELO ESPAÑOL	301
3.1 Introducción	301
3.2 Una muy temprana configuración como región emigratoria. La importancia de las salidas de población en la primera mitad del siglo xx	305
3.3 La segunda mitad del siglo xx como la etapa del “vaciamiento demográfico” en Castilla y León	325
3.3.1 Una pérdida generalizada de efectivos demográficos	325
3.3.2 La espectacularidad del fenómeno migratorio en el periodo 1950-1975	334
3.3.3 La pérdida de protagonismo de los movimientos migratorios en el último cuarto del siglo xx	352
3.3.4 Una dinámica natural regresiva complica la recuperación demográfica de Castilla y León	360
3.3.5 Un acelerado y profundo cambio en las estructuras demográficas	384
3.4 La incidencia de la inmigración extranjera	427
3.5 El auge de la población no residente vinculada a los núcleos rurales: un fenómeno emergente	449
3.6 Evolución y tendencias en la distribución espacial de la población: el poblamiento castellano y leonés	489
3.6.1 Concentración urbana y despoblación rural. Las resultantes espaciales de un modelo de distribución de la población desequilibrado, dilatado en el tiempo	489
3.6.2 La organización actual del modelo de poblamiento	509
3.7 Conclusiones	521
3.8 Bibliografía y fuentes	523
3.8.1 Bibliografía	523
3.8.2 Fuentes	527
4. LA CONSTRUCCIÓN DE TIPOLOGÍAS RURALES. UNA APLICACIÓN A CASTILLA Y LEÓN	531
4.1 La determinación de lo rural	531
4.2 Las tipologías rurales	534
4.3 Una tipología rural para Castilla y León	537
4.4 Resultados del análisis	543
4.4.1 Tipología rural en 1991	544
4.4.2 Tipología rural en el año 2001	546
4.4.3 Cambios en la tipología rural en la década de los noventa	549
4.4.4 Análisis de los cambios en los cluster 1991-2001	550

4.5	Conclusiones	552
4.6	Bibliografía	554
5.	LAS INTENSAS TRANSFORMACIONES DEL MUNDO RURAL CASTELLANO Y LEONÉS: LA MARCHA HACIA EL CUARTO PARADIGMA DE DESARROLLO RURAL	559
5.1	Introducción	559
5.2	Las profundas transformaciones agrarias: de la agricultura tradicional al productivismo, 1950-1986	562
5.3	De una sociedad agraria productivista a una sociedad rural posproductivista: la persistencia de la modernización agraria al amparo de la PAC y la adaptación a las cambiantes coyunturas del mercado, 1986-1995 y 1995-2000	568
5.3.1	La evolución del desarrollo rural en la UE y sus consecuencias para Castilla y León	569
5.3.2	El escaso valor del desarrollo rural en Castilla y León hasta 1995	572
5.3.3	El significado de la desagrarización y terciarización en el campo de Castilla y León	578
5.3.4	La consolidación de una agricultura capitalista en el campo de Castilla y León desde el ingreso en la CEE hasta la creación y liberalización del mercado mundial, 1986 a 1995 y la Agenda 2000	582
5.3.4.1	<i>La adaptación de la PAC a las exigencias del mercado laboral</i>	582
5.3.4.2	<i>El desarrollo de la PAC y el distinto valor de las OCM en Castilla y León</i>	584
5.3.4.3	<i>La incidencia de la PAC en los espacios agrícolas de Castilla y León</i>	586
5.3.4.4	<i>La incidencia de la PAC en la evolución y progreso técnico del campo</i> ..	591
5.3.4.5	<i>El valor de la Política de Precios y Mercados en los espacios ganaderos de Castilla y León</i>	594
5.4	Hacia la integración de la agricultura y el desarrollo rural de castilla y león en el cuarto paradigma de desarrollo rural, 2000-2013	610
5.4.1	Castilla y León frente a las condiciones y características del cuarto paradigma de desarrollo rural	611
5.4.2	Los recientes cambios de la PAC y su incidencia en el ámbito rural de Castilla y León	616
5.4.2.1	<i>El contenido de la Reforma Intermedia de la PAC de 2003</i>	616
5.4.2.2	<i>Problemas y perspectivas de la reforma intermedia: disociación, condicionalidad y modulación como claves</i>	619
5.4.2.3	<i>Las consecuencias de la reforma intermedia de 2003: la primacía del mundo rural no agrario</i>	621
5.4.3	El progreso de la diversificación de funciones en el ámbito rural de Castilla y León	628
5.5	Conclusiones	632
5.6	Bibliografía y fuentes	634
5.6.1	Bibliografía	634
5.6.2	Fuentes	635
6.	EL SIGNIFICADO DE LA INDUSTRIA Y DE LAS NUEVAS INFRAESTRUCTURAS EN LA ESTRUCTURACIÓN TERRITORIAL	639
6.1	Introducción	639

6.2 El modelo territorial de la industria en Castilla y León: evolución y rasgos básicos de la industria regional	639
6.2.1 Del impulso industrial de los años sesenta a la consolidación del sistema productivo regional	640
6.2.2 La industria castellana y leonesa hoy: perfiles productivos y organización territorial	648
6.3 Los espacios industriales consolidados y los procesos de periferización industrial en las áreas urbanas	660
6.3.1 Los grandes centros industriales de base urbana de la Región: el eje Valladolid-Palencia-Burgos	666
6.3.2 Las áreas urbanas de León y Salamanca y el débil potencial industrial de las pequeñas capitales provinciales	672
6.3.3 Aranda de Duero, Miranda de Ebro y Ponferrada: tradición industrial y nuevas actividades productivas	675
6.4 Los sistemas productivos en las áreas rurales castellanas y leonesas	678
6.5 La configuración de las infraestructuras tecnológicas regionales: la red de espacios de innovación	685
6.5.1 El significado de los parques tecnológicos en la articulación de la red regional de espacios de innovación	688
6.5.2 El Parque Tecnológico de Boecillo en el sistema de innovación regional	695
<i>a) Infraestructuras, servicios a las empresas y centros tecnológicos</i>	698
<i>b) El predominio de las pequeñas y medianas empresas de ámbito regional y nacional</i>	702
<i>c) La circulación de polos dinámicos de actividades innovadoras</i>	705
<i>d) Los recursos de conocimiento y la cualificación de los efectivos laborales</i>	709
<i>e) La configuración de redes de cooperación y la protección exterior del PT de Boecillo</i>	712
6.5.3 Los Parques Científicos de Salamanca, Valladolid y Burgos	721
6.6 Potencial y limitaciones de la actividad logística en Castilla y León	723
6.6.1 Una jerarquía de enclaves articulada por el Centro Logístico Regional-Villamuriel de Cerrato-Magaz de Pisuerga-Venta de Baños	725
6.7 Conclusiones	731
6.8 Bibliografía, documentos y fuentes	732
6.8.1 Bibliografía	732
6.8.2 Documentos de planeamiento y legislación	735
6.8.3 Fuentes	737
7. ÁREAS URBANAS Y ESTRUCTURA DE LAS CIUDADES DE CASTILLA Y LEÓN	741
7.1 De la ciudad a las áreas urbanas: entre la red jerárquica tradicional y las nuevas redes horizontales	741
7.1.1 Grandes y pequeñas áreas urbanas en Castilla y León según el Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España 2006. El punto de partida	742
7.1.2 Estructura de las áreas y núcleos urbanos en Castilla y León. Una propuesta metodológica	746
7.1.3 El papel de la infraestructura de transportes en la consolidación de la red urbana regional: un singular equilibrio de ejes y nodos	756

7.1.4	Una aproximación a la estructura de las Áreas y redes de núcleos urbanos en Castilla y León al comienzo de la segunda década del siglo XXI: propuestas para un debate	761
7.1.5	De la red jerárquica tradicional a las nuevas redes de ciudades: el papel de la información y el conocimiento en la vertebración de las nuevas relaciones urbanas en Castilla y León	768
7.2	Continuidad y cambio en la estructura de las ciudades Castellanas y Leonesas	771
7.2.1	Las grandes unidades de la estructura urbana en las ciudades de Castilla y León: de la ciudad tradicional a la nueva ciudad dual	772
7.2.2	Las nuevas infraestructuras ferroviarias y la colmatación de los grandes vacíos urbanos en las ciudades de Castilla y León: la quiebra de una estructura urbana secular	777
7.2.3	Impacto de la legislación urbanística en la dinámica y estructura de las ciudades en Castilla y León en el cambio de siglo: 1997-2007, del boom inmobiliario a la crisis	784
7.2.4	Aprobar, adaptar, modificar y revisar: la efímera vida del planeamiento de duración “indefinida”	791
7.2.5	Legislar para mejorar el acceso al producto inmobiliario: apuntes para documentar un histórico fracaso	795
7.3	Conclusiones	807
7.4	Bibliografía y fuentes	808
7.4.1	Bibliografía	808
7.4.2	Fuentes estadísticas y cartográficas	810
8.	LOS CENTROS COMARCALES DE SERVICIOS	813
8.1	Génesis y tipología de los centros comarcales de servicio	813
8.1.1	La división comarcal de Castilla y León: entre la necesidad y las dificultades para generar un modelo homogéneo	813
8.1.2	El peso demográfico, económico y funcional de los centros comarcales en Castilla y León	817
8.1.3	Definición de un modelo de análisis de los centros comarcales en Castilla y León	841
8.2	La disparidad territorial en el norte de la Comunidad	850
8.2.1	Características y dinámica demográfica de los centros comarcales de servicios en el norte de la Comunidad	851
8.2.2	Estructura económica de los centros de servicios en el norte de la Comunidad	867
8.2.3	La funcionalidad de los centros de servicios del norte de la Comunidad	870
•	Consideraciones finales	875
8.3	Los centros comarcales de servicios en el este de la Comunidad	876
8.3.1	Características y dinámica demográfica	876
8.3.2	Estructura económica de los centros de servicios sorianos	882
8.3.3	La funcionalidad de los centros de servicios sorianos	885
•	Consideraciones finales	890
8.4	El potencial agroalimentario y turístico en el borde montañoso meridional de Castilla y León	891
8.4.1	Caracterización y dinámica demográfica de los centros comarcales de servicios en las sierras meridionales de Ávila y Segovia	893

8.4.2	Una estructura productiva claramente terciarizada	907
8.4.3	La dotación de servicios: equipamiento comercial, educativo y sanitario	913
	• Consideraciones finales	917
8.5	Las penillanuras occidentales y el área funcional de Sanabria	919
8.5.1	Caracterización demográfica de los centros comarcales de servicios en las penillanuras occidentales y el área de Sanabria	923
8.5.2	Una estructura productiva de carácter mixto con diferencias según tipos de centros	932
8.5.3	La dotación de servicios: equipamiento comercial, educativo y sanitario	936
	• Consideraciones finales	939
8.6	El diferente dinamismo de los centros comarcales de las campiñas centrales de Castilla y León	940
8.6.1	La evolución demográfica de los centros comarcales en el sector central de Castilla y León	942
8.6.2	La estructura por sexo y edad de la población en las cabeceras de las campiñas centrales	948
8.6.3	La especialización productiva de los centros comarcales: entre el predominio de los servicios y la relevancia de las actividades agrarias e industriales	955
8.6.4	La consolidación de una red de centros funcionales en las áreas rurales de las campiñas centrales de Castilla y León	961
8.7	Conclusiones	964
8.8	Bibliografía y fuentes	966
8.8.1	Bibliografía	966
8.8.2	Fuentes	968
9.	HACIA UNA GESTIÓN EFICAZ Y EQUITATIVA DEL TERRITORIO EN UN HORIZONTE DEMOGRÁFICAMENTE CRÍTICO	971
9.1	Introducción	971
9.2	Cambios demográficos recientes y proyecciones a medio plazo	974
9.3	Administración Local, prestación de servicios y gobierno del territorio en Castilla y León	1001
9.3.1	Amplitud, diversidad y desequilibrios espaciales; fragmentación y "minifundismo" municipal: los atributos de la estructura territorial	1002
9.3.2	Hacia una reconfiguración de las escalas territoriales en la administración y atención de servicios locales. Las iniciativas e instrumentos de cooperación supramunicipal	1007
9.3.3	El significado y alcance de la prestación organizada de servicios como compromiso ineludible con el buen gobierno del territorio	1017
9.4	Bibliografía y fuentes	1023
9.4.1	Bibliografía	1023
9.4.2	Fuentes	1026



Población y poblamiento en Castilla y León



Informe a Iniciativa Propia IIP 1/12

Aprobado en el Pleno de 26 de enero de 2012
del Consejo Económico y Social de Castilla y León

PARTE I
INFORME A INICIATIVA PROPIA

POBLACIÓN Y POBLAMIENTO EN CASTILLA Y LEÓN

I. INTRODUCCIÓN	25
II. MARCO LEGAL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN CASTILLA Y LEÓN	27
III. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN Y CONFIGURACIÓN DEL MODELO DE POBLAMIENTO: 1900-2011	30
III.A Evolución de la población y configuración del modelo de poblamiento: en España	30
III.B Evolución de la población y configuración del modelo de poblamiento: en Castilla y León	34
IV. UN TERRITORIO EN EVOLUCIÓN Y CAMBIO	39
IV.A Los cambios en el mundo rural	39
IV.A.1 Las tipologías rurales	40
IV.A.2 El desarrollo rural en Castilla y León	42
IV.B La estructuración del espacio urbano	44
IV.C Las políticas industriales	47
IV.D Las nuevas infraestructuras	49
V. LA NECESIDAD DE CONTAR CON UN DIAGNÓSTICO MÁS DETALLADO DEL TERRITORIO	51
VI. CÓMO PLANTEAR UNA GESTIÓN EFICAZ Y EQUITATIVA DEL TERRITORIO	58
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	64
VII.A Respecto al espacio rural	72
VII.B Respecto al espacio urbano	76
VII.C Respecto a la actividad económica y el empleo	77
VII.D Respecto a las infraestructuras	81
VII.E Respecto a las Políticas Sociales	83
VII.F Respecto a otras actividades	85

I. Introducción

Para el CES, la población y el territorio son temas de máximo interés y responsabilidad, y por ello viene realizando Informes específicos sobre estas materias desde los años 90, e incluyendo en todos sus Informes, especialmente en el *Informe Anual*, epígrafes dedicados a la evolución de la población en nuestra Comunidad.

También hay que añadir que este Consejo ha participado en su labor consultiva, con sus Informes Previos, en la tramitación de los *Anteproyectos de Ley sobre la Ordenación del Territorio* y sobre la *Aprobación de las Directrices Esenciales*.

Con todo este trabajo, el CES ha desarrollado un extenso conjunto de análisis sobre la población y territorio que creemos necesario ordenar y actualizar para ofrecer su resultado a la sociedad y al Gobierno Regional.

El Consejo Económico y Social de Castilla y León, considera que el contenido de este Informe a Iniciativa Propia hace nuevas aportaciones al conocimiento de la articulación del territorio en Castilla y León, y muestra nuevos elementos de reflexión para la acción en políticas públicas tendentes a su ordenación.

El CES estima que el valor de este Informe no es solo por su contenido, sino por la oportunidad y la necesidad de realizarlo. Es un Informe oportuno porque es el momento adecuado de hacer aportaciones al debate iniciado por el Gobierno Regional con su Documento abierto de *Propuestas sobre un nuevo modelo de Ordenación y Gobierno del Territorio*.

La distribución de la **población** en el territorio es un hecho dinámico que además de explicarse con mapas y ordenarse con leyes, viene condicionado por el hecho de conocer los parámetros y las variables básicas que condicionan el **poblamiento** actual en Castilla y León y en especial, la dinámica natural y los movimientos migratorios, y así será más fácil entender su devenir. Sin duda estos datos son necesarios pero no suficientes, porque nos falta la teoría completa que nos permita interpretarlos y comprenderlos para encontrar la fórmula aproximada –nunca exacta por la complejidad de la materia–, para organizar nuestro territorio en el presente y para poder tomar decisiones de futuro.

El Consejo cree que, aunque la herencia histórica es fundamental para entender las condiciones sociodemográficas actuales, son las políticas de ordenación territorial, de desarrollo agrario, de obras públicas, de industria y dotación de servicios, de

medio ambiente y de planeamiento urbano, así como las leyes y normativa que las concretan, las que definen las líneas de actuación que construyen un modelo de ordenación del territorio con mayor o menor éxito. En este sentido, el CES comparte con la *Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020* la valoración del importante peso del pasado en los problemas que afectan a la población de la Comunidad en el presente.

Ciertamente, todos estos factores inciden de forma compleja en la ordenación del territorio, creando focos de atención y modificando con ello el modelo de poblamiento.

Así, la temática examinada en este Informe requiere tratar numerosos temas que el Consejo ha dividido en *cinco apartados*:

- *Marco legal de la ordenación del territorio en Castilla y León.*
- *Evolución de la población y configuración del modelo de poblamiento.*
- *Un territorio en evolución y cambio.*
- *La necesidad de contar con un diagnóstico más detallada del territorio.*
- *Cómo plantear una gestión eficaz y equitativa del territorio.*

Así, en el apartado II (*Marco legal de la ordenación del territorio*) se realiza una reflexión crítica sobre cómo se ha desarrollado la normativa de ordenación del territorio en Castilla y León, para entender a qué necesidades responde, qué sentido tienen sus objetivos, y cómo resulta un proceso inconcluso, al objeto de aportar algunas reflexiones para una ordenación territorial futura.

El apartado III (*Evolución de la población y configuración del modelo de poblamiento*), estudia las principales fases del crecimiento demográfico en España y en Castilla y León entre 1900 y 2011, permitiendo comparaciones entre las Comunidades Autónomas, y estableciendo los pormenores específicos de dicha evolución en Castilla y León, con el fin de sacar a la luz los hechos, y fijar las bases de debate de cualquier nueva política demográfica.

El apartado IV (*Un territorio en evolución y cambio*) recoge desde distintas ópticas –el análisis económico y la evolución del medio rural, de las políticas industriales, de las infraestructuras y del urbanismo– el estudio y las transformaciones del territorio, y la capacidad que tenemos para dirigir las mediante políticas concretas.

En el apartado V (*La necesidad de contar con un diagnóstico más detallado del territorio*), se analiza un modelo concreto de ordenación territorial integrador, que tiene en cuenta la perspectiva económica y demográfica. En este análisis se parte de una ordenación concreta basada en centros de servicios, tal y como se han venido definiendo en los *Informes Anuales* del CES.

El apartado VI (*Cómo plantear una gestión eficaz y equitativa del territorio*) plantea, en general, la necesidad de coordinación y cooperación entre Administraciones para superar los retos que puedan surgir de la evolución demográfica futura y de la desvertebración territorial actual.

En el apartado VII se recogen una serie de *Conclusiones y Recomendaciones* Finales.

II. Marco legal de la ordenación del territorio en Castilla y León

La ordenación territorial es una cuestión necesaria para el futuro de Castilla y León y tema recurrente en el debate social, que plantea retos y dificultades para el buen gobierno del territorio de la Comunidad.

Es cierto que la ordenación territorial es una preocupación compartida por todas las Comunidades Autónomas, que desde la década de los ochenta han incorporado los principios y los objetivos de la ordenación territorial, de competitividad y justicia territorial, al desarrollo normativo de las políticas sectoriales.

En este contexto tiene especial importancia el caso de Castilla y León por cuatro características específicas que expresan los condicionantes a los que se enfrenta la ordenación del complejo espacio regional:

- 1^a La extensa superficie del territorio de nuestra Comunidad Autónoma, con su diversidad ecológica y la calidad de sus recursos patrimoniales.
- 2^a Los importantes problemas estructurales, en gran medida atribuibles a las disfuncionalidades de una obsoleta organización territorial heredada, que por su dimensión y contrastes socioeconómicos dificultan la necesaria vertebración y colaboración en torno a proyectos comunes.
- 3^a Su ubicación estratégica entre las regiones del Norte y Sur de España, así como su espacio de tránsito internacional atlántico, en el extremo suroccidental de Europa.
- 4^a Su estructura y dinámica poblacional.

Con esta perspectiva como punto de partida, es necesario añadir un balance sobre lo que ha representado la política de ordenación territorial en Castilla y León y cómo se ha materializado en las normas, para culminar con unas consideraciones que pueden servir de reflexión para la futura toma de decisiones en materia de ordenación territorial.

El artículo 148.3 de la *Constitución Española* establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de "*Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*". Por ello, en los años 80 del siglo xx, el conjunto de las

Comunidades Autónomas españolas, Castilla y León entre ellas, incorporan en sus políticas principios y objetivos inherentes a la ordenación del territorio.

La *Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León*, en su artículo 70.1.6º reconoce como competencia exclusiva las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. La ejecución de estas competencias se ha ido plasmando en distintas iniciativas y normas que se han ido sucediendo desde los años 80, hasta la promulgación de la *Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León* (en adelante LOT) hito normativo que marca la solución de continuidad obligada en este proceso.

También han sido diversas las propuestas, proyectos y programas para la configuración de una estructura territorial que da valor a la dimensión supramunicipal bajo distintas denominaciones (comarcas, mancomunidades de municipios, etc.) con el fin de llevar a cabo una cooperación sostenible entre distintos territorios.

La LOT se configura como un importante marco de referencia jurídica para el tratamiento de los problemas del territorio de la Comunidad y cuenta con una triple finalidad:

- En primer lugar, la definición de un modelo territorial para Castilla y León, capaz de favorecer el desarrollo equilibrado y sostenible de la Comunidad, así como la articulación e integración de su territorio y su conexión con el exterior.
- En segundo lugar, la compatibilización entre los procesos de desarrollo del sistema productivo y de la urbanización, con la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural de la Comunidad.
- Y, por último, el establecimiento de los criterios y procedimientos necesarios para asegurar la coordinación de las actuaciones con incidencia sobre el territorio.

La LOT se apoya en cuatro grandes pilares instrumentales: las *Directrices de Ordenación del Territorio*, las *Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional*, los *Planes y Proyectos Regionales*, y los *Planes de Ordenación de los Recursos Naturales*, situándose los primeros en la cúspide de este esquema regulador.

El proceso de elaboración de las *Directrices de Ordenación del Territorio* (en adelante DOT), ha sido largo y ha cristalizado con la aprobación de la *Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León*, texto que representa la fundamentación de las ideas básicas del modelo territorial en nuestra Comunidad Autónoma.

Sin embargo, hasta la fecha, no se han aprobado las *Directrices Complementarias*, sobrepasándose ampliamente el plazo establecido (*figura 1.2 del Documento Técnico que acompaña a este Informe*).

Ahora bien, la ausencia de las mencionadas *Directrices* no ha supuesto una paralización, ni siquiera una contención, en el desarrollo del cuerpo normativo relacionado con la Ordenación del Territorio. Por el contrario, desde la entrada en vigor de la Ley la aplicación de los instrumentos previstos en ella han seguido su curso hasta dar lugar a numerosas medidas normativas. La primera década del siglo XXI coincide, en efecto, con lo que bien pudiera denominarse como la etapa de máxima profusión, hasta entonces conocida, en el campo de las decisiones legales con incidencia territorial directa en nuestra Comunidad.

Así, en Castilla y León se han aprobado una serie de planes regionales de ámbito territorial como han sido el *Plan Regional de Ámbito Territorial del Canal de Castilla*, el del *Valle del Duero* y el de *Zamora@Duero*. Estos planes obedecen a la lógica espacial de las *Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional* (en adelante DOAS), (artículos 14 y siguientes de la LOT).

Las DOAS se han aplicado a situaciones espaciales diferenciadas, como son las relacionadas con las transformaciones metropolitanas, la ordenación y gestión de espacios naturales protegidos, y el tratamiento de los procesos de transformación desarrollados a escala provincial.

Son ejemplo de ello las *Directrices de Ordenación del Territorio de Valladolid y su entorno*, las *Directrices de Ordenación Subregional de Segovia y su entorno*, o las *Directrices de Ordenación Territorial de la Montaña Cantábrica Central*.

Este despliegue normativo es necesario contextualizarlo en su entorno geográfico, ya que Castilla y León es una de las Regiones de UE que presenta mayores dificultades a la hora de intentar compatibilizar en la ordenación del territorio la eficiencia con la equidad, es decir, de desplegar y realizar sobre el territorio los ya mencionados objetivos de competitividad y justicia territorial.

Del mismo modo, no hay duda de la importancia del cuerpo normativo desarrollado como aplicación de la ordenación del territorio. No obstante, el *Documento Técnico* que acompaña a este Informe, señala que no puede considerarse un proceso normativo terminado por tres razones:

- 1^a Carecemos de una definición clara y suficientemente explícita de modelo territorial a falta de las *Directrices* que la propia *Ley de Ordenación del Territorio* establece como requisito fundamental.
- 2^a Hay que entender que la ordenación territorial y sus normas no pueden ser estáticas, y siempre deben estar abiertas a la posibilidad de modificación y adaptación a las condiciones socioeconómicas.
- 3^a Las normas aún no han resuelto, y en algunos aspectos ni siquiera han afrontado, los problemas territoriales que históricamente y en el presente afectan a la población y al poblamiento, que son los temas centrales que desarrolla

este Informe, pues en torno a ellos se construye el complejo entramado de variables que organiza el territorio.

III. Evolución de la población y configuración del modelo de poblamiento: 1900-2011

Desde comienzos del siglo xx y hasta la primera década del siglo xxi, el territorio español en general, y el castellano y leones en particular, han sufrido distintas transformaciones desde el punto de vista demográfico.

Castilla y León no es ajena a las tendencias seguidas por la población de otras Regiones españolas, pero sí presenta características diferenciadas en cuanto a la intensidad de las pérdidas demográficas, por lo que partiremos del estudio de lo sucedido en el territorio nacional, para posteriormente profundizar en las trayectorias específicas de la población en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma.

III.A Evolución de la población y configuración del modelo de poblamiento en España

Podemos analizar el periodo posterior a 1900 dividiéndolo en cinco fases:

- Primer tercio del siglo xx.
- Guerra Civil y postguerra.
- La emigración exterior en el tercer cuarto del siglo xx.
- El paso a un régimen demográfico moderno en el periodo de 1975-2000.
- La inmigración exterior en la primera década del siglo xxi.

En el **primer tercio del siglo xx** la población española creció, a pesar de las elevadas tasas de mortalidad a principios de siglo, consecuencia de las guerras coloniales y de la gripe de 1918, gracias al mantenimiento de elevadas tasas de natalidad, lo que permitió un lento incremento del saldo vegetativo, dando lugar a lo que se conoce como "*transición demográfica*". En este periodo se muestran diferencias entre el Norte y el Sur de España, registrándose crecimientos vegetativos más elevados en el Sur.

Gracias a este crecimiento de la población se generó la mano de obra necesaria en las regiones y ciudades donde se inició la industrialización. No obstante, la capacidad de absorción de las nuevas zonas industriales fue menor que la población disponible en España.

Esta etapa se caracterizó por el inicio del éxodo rural hacia las ciudades y la emigración hacia el exterior (principalmente transoceánica), que tuvo especial incidencia

en el Norte. Las migraciones interiores tienen como consecuencia el inicio de las diferencias poblacionales entre las provincias interiores y las costeras, así como entre los núcleos más industrializados (País Vasco, Madrid y Barcelona), y el resto del país.

Pero a pesar de las migraciones, interiores y exteriores, y de la divergencia en la natalidad, en esta etapa hubo un incremento continuo de la población sin pérdidas en el ámbito rural, cuyos municipios de más de 1.000 habitantes siguieron incrementando más o menos su población.

Durante el **periodo de 1936-1950 (Guerra Civil y postguerra)** hubo una fuerte caída de la dinámica natural fruto del descenso de la natalidad, el aumento de la mortalidad, y el descenso del número de hijos por mujer.

Tras la Guerra Civil, la recuperación demográfica es lenta y se acentúan las diferencias entre provincias, ya que las predominantemente rurales experimentan un vaciamiento a favor de las industrializadas, siendo los principales polos de atracción demográficos Madrid y Barcelona, seguidos por Guipúzcoa, Vizcaya, Valencia, Cádiz, Sevilla y las capitales Canarias, consolidándose así las marcadas diferencias entre las grandes capitales y el litoral, frente al interior. También tras el conflicto bélico se reanudó la emigración hacia América (que afectó principalmente a Galicia).

A partir de 1940 la pérdida de población en el medio rural afectó también a los municipios de más de 5.000 habitantes, y los que tenían más población empezaron a perderla a partir de 1960.

El tercer periodo de estudio, **desde 1950 hasta la denominada “Segunda Transición Demográfica”** (que comienza a mediados de los años 70 y se consolida en los años 80 del siglo pasado), se caracteriza por un crecimiento demográfico que llega a máximos históricos, y coincide con los más intensos movimientos migratorios nacionales e internacionales, aumentando así los desequilibrios espaciales debidos a la industrialización y terciarización urbana.

Durante los años 50, y a pesar de las medidas adoptadas por *el Instituto Nacional de Industria*, no se consigue dar el impulso suficiente al sector industrial; sin embargo, entre 1959 y 1973 se controló la inflación y el déficit público y el país se abrió a la inversión foránea, dando lugar al período de mayor crecimiento económico de la historia de España. Aumentó la producción y el empleo en la industria y los servicios. En el sector agrario se incrementó la producción pero no la mano de obra, siendo el origen de la crisis de la agricultura tradicional.

Este dinamismo económico potenció el crecimiento de la población a escala nacional, aunque los desequilibrios territoriales se agravan en ese periodo, ya que 23 provincias (todas del interior) tuvieron descensos de población.

En este periodo se produjo un crecimiento natural de la población elevado, ya que la natalidad se mantuvo estable y la mortalidad descendió (especialmente la mortalidad infantil). Esta dinámica natural positiva contrarrestó la emigración exterior (principalmente a países de Europa Occidental, como Alemania, Francia y Suiza). También esta emigración al exterior incidió en la profundización de los contrastes entre distintos territorios, ahondando en los desequilibrios poblacionales entre las provincias españolas.

Los flujos migratorios de los años 60 y 70 del siglo pasado dieron como resultado un vaciamiento del ámbito rural, especialmente en las Regiones más afectadas por estos flujos, mientras en el entorno urbano fueron las más favorecidas por el aporte migratorio lo que llevó a una expansión superficial de las ciudades.

La extrema polarización del crecimiento en las principales capitales, fruto de la política económica desarrollada entre 1959 y 1973, originó un modelo de poblamiento afectado por desequilibrios patentes, carente, en gran parte del territorio nacional, y sobre todo en el centro peninsular, de una red articulada de centros capaces de mantener un dinamismo económico y demográfico mínimo y, en consecuencia, de evitar la despoblación.

El resultado son dos modelos opuestos de comportamiento migratorio: territorios receptores (las franjas costeras caracterizadas por su elevada densidad de población), y los territorios expulsores del interior (con densidades de población muy bajas y en constante descenso, a excepción de las capitales de provincia de Madrid, La Rioja, Valladolid y Zaragoza).

Las crisis económicas de los años setenta asociadas al encarecimiento del precio del crudo implicaron una inflexión en el signo de los movimientos migratorios exteriores de la población española, con el continuo aumento de los retornados y el práctico cese de la emigración. A su vez, el cambio de régimen político con la instauración de la democracia favorece una planificación familiar que conducirá a la mayor reducción de la fecundidad, intensificándose con rapidez un proceso ya iniciado en la década precedente gracias al nuevo papel social y económico asumido por la mujer. La transición demográfica puede finalmente darse por concluida, consolidándose unas pautas reproductoras que, unidas a la elevada esperanza de vida, darán lugar al decrecimiento del saldo natural.

El cuarto periodo analizado, el **último cuarto del siglo xx**, heredero del cambio demográfico acontecido en las décadas anteriores, se caracterizó por el mantenimiento del descenso de la natalidad iniciado a mediados de los años setenta, la pérdida de jóvenes en edad reproductiva, a la vez que ascendía la mortalidad como consecuencia del envejecimiento de la población.

El mapa de la densidad de población a escala provincial en 1981 es fiel reflejo de esta evolución, mostrando unas diferencias que no harán sino acentuarse en déca-

das posteriores, consecuencia de una herencia histórica muy difícil de contrarrestar. Frente a más de quinientos habitantes por kilómetro cuadrado en Barcelona, Madrid y Vizcaya, las provincias de Huesca, Cuenca, Guadalajara y Teruel tenían menos de veinte, y Soria no alcanzaba los diez. En dieciocho provincias la densidad se había reducido a menos de la mitad de la media nacional. Entre ellas se contaban todas las de ambas Castillas (salvo Valladolid), las dos extremeñas, Huesca, Teruel y Lérida.

Pues bien, veinte años después, en 2001, todas estas provincias seguían en situación similar, habiéndose unido a las mismas la de Lugo. Si retrocedemos en el pasado hasta 1960, catorce de las indicadas tampoco llegaban al 50% de la densidad media española (la superaban por mínimos Badajoz, León, Toledo y Salamanca). Lo cual confirma que si bien la etapa “desarrollista” de los años sesenta marco una pautas de crecimiento demográfico claras, muchas de ellas venían ya señaladas por una evolución bastante anterior, derivada tanto de una dinámica natural diferencial como, sobre todo, de las corrientes migratorias generadas por procesos de crecimiento económico muy concentrados espacialmente y por factores de expulsión generalizados en un mundo rural cuya productividad agrícola aumentaba con rapidez.

Tal y como se analiza en el *Documento Técnico* que acompaña a este Informe la situación descrita muestra que España había entrado en este periodo en la denominada “*Segunda Transición Demográfica*”, que ya afectaba a Europa desde hacía años, y se caracterizaba por un descenso de la mortalidad, una caída de la fecundidad (en España el nivel de reemplazo generacional -2,1 hijos por mujer- se perdió en 1981, continuando en descenso desde entonces), un incremento de la edad media de contraer matrimonio y menor nupcialidad, rápido envejecimiento, etc.

Todo el territorio español se vio afectado por el cambio en los últimos 20 años del pasado siglo, el crecimiento demográfico se redujo a mínimos históricos, y en siete Comunidades Autónomas fue negativo (Aragón, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y País Vasco), las migraciones se redujeron y el medio rural continuó despoblándose.

El resultado de todos los procesos descritos que acontecieron en la pasada centuria es una distribución de la población muy diferente a finales del siglo xx que la que tenía en su comienzo. El fenómeno más significativo es la concentración urbana en perjuicio del poblamiento rural, con el incremento del sector servicios (y el descenso del empleo agrario), así como el crecimiento de las ciudades y la expansión de las áreas metropolitanas.

Por último, la **primera década del siglo xxi** se caracterizó por los cambios producidos con la introducción de la variable *inmigración* ya que, desde la segunda mitad

de los 90 hasta la crisis de 2008, la inmigración extranjera cambió notablemente la tendencia de la evolución demográfica.

Esta primera década del siglo XXI mostró resultados ambivalentes desde el punto de vista de la redistribución espacial. Todas las Comunidades Autónomas se vieron afectadas, retornando incluso a saldos positivos las dos Castillas, Extremadura y Galicia, cuya tendencia al decrecimiento se mantenía desde hacía cuatro décadas. Los municipios rurales y pequeñas ciudades (que habían perdido población en la segunda mitad del siglo XX) se mantuvieron e incluso crecieron gracias a la población extranjera.

Pero los flujos migratorios, a pesar de su intensidad, no favorecieron por igual a todos y tampoco contrarrestaron siempre los saldos negativos de la dinámica natural y de las migraciones interiores. La mitad de las ganancias se concentraron en 150 municipios, mientras cerca de 3.000 sólo sumaron una décima parte. De este modo se prolongó el vaciamiento de los núcleos de menor entidad, acentuándose el modelo de poblamiento concentrado en los centros de servicios.

En conclusión, desde la perspectiva de la dinámica natural de la población y de los movimientos migratorios, los desequilibrios territoriales de la población fueron crecientes en todos los ámbitos, tanto entre las Regiones del interior y periféricas, como en cada una de ellas, entre lo rural y lo urbano, y entre las de la costa y las del interior.

III.B Evolución de la población y configuración del modelo de poblamiento en Castilla y León

La evolución en la cuantía de los efectivos demográficos en el espacio que actualmente conforma la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha mostrado de forma permanente y continuada una trayectoria más o menos divergente (o, al menos no convergente) respecto a la que ofrecía el conjunto español, registrándose diferencias claras entre la zona costera, las grandes capitales y la zona interior (*figura 3.1 del Documento Técnico que acompaña a este Informe*), lo que nos permite considerar la pérdida de significado demográfico como una "constante histórica", salvo en la primera década del siglo XXI. Una situación que ha determinado que los castellanos y leoneses no sólo sean menos, sino que adquieran también unos rasgos estructurales que acentúan al máximo algunos elementos distintivos de nuestra composición por edades, conformando un panorama que extrema las dificultades de revitalización demográfica, al margen las posibles aportaciones de población foránea.

A grandes rasgos, podemos dividir el periodo de análisis en tres grandes fases, más o menos coincidentes con los periodos analizados en el conjunto nacional, aunque sintetizando algunas de ellas:

- Primera mitad del siglo xx (coincidente con las dos primeras etapas del análisis del conjunto nacional: primer tercio del siglo xx y Guerra Civil y Postguerra).
- Segunda mitad del siglo xx (los dos segundos periodos del análisis de España).
- Primera década del siglo xxi (último periodo de análisis para el conjunto español).

La **primera mitad del siglo xx** se caracterizó como una etapa de progresivo incremento demográfico al final de la cual se alcanzó el máximo de habitantes en Castilla y León (2.864.378), dato que difiere de la media de España y de la mayoría de Comunidades Autónomas, que llegan a su máxima población en la actualidad.

El conjunto de las nueve provincias castellanas y leonesas albergaba a comienzos del siglo pasado un 12% de la población del país, proporción que se redujo en más de dos puntos porcentuales al terminar esta fase. Si descendemos a un análisis a escala municipal, los datos revelan que en la primera mitad del siglo xx, 936 municipios (42% del total), redujeron su población.

En líneas generales podemos afirmar que el aumento de población regional deriva de la contraposición entre lo que sucede en el 75% del espacio regional (pérdida de efectivos) y un 25% restante, donde la intensidad del crecimiento consigue frenar el descenso de población, logrando así el incremento medio regional mencionado.

La Comunidad ha sido una de las que más temprana e intensamente se ha convertido en abastecedora de mano de obra a otras áreas del territorio nacional prioritariamente, pero también del internacional, lo que ha dado lugar a ese crecimiento tan exiguo, pues la dinámica natural fue positiva en este periodo (aunque menor que en el conjunto nacional), consiguiendo compensar en este periodo las salidas de población.

De los territorios que forman las actuales Comunidades Autónomas, es el de Castilla y León el que ha registrado un saldo negativo migratorio de mayor cuantía, pues en estos cincuenta años se perdieron por emigración 655.463 residentes, con mucha diferencia la cifra más alta de todas las registradas, ya que el segundo lugar lo ocupó Galicia, donde las pérdidas fueron poco más de la mitad (330.228), quedando bastante atrás otras Regiones que más tarde sí serán focos destacados de la emigración, como Castilla La Mancha, Andalucía, Aragón o Murcia.

Estas cuantías en términos absolutos de pérdidas por emigración, suponen un mayor impacto en términos relativos dado que el saldo migratorio estimado representa una cantidad equivalente a más de la cuarta parte de la población inicial, concretamente el 28,5%, (*figura 3.4 del Documento Técnico que acompaña a este Informe*).

Durante la primera mitad del siglo xx el crecimiento vegetativo en Castilla y León fue superior en términos relativos al promedio nacional; un saldo favorable que sin embargo se vio recortado por la emigración exterior.

El segundo periodo de estudio, **la segunda mitad del siglo xx**, se caracterizó porque la Comunidad Autónoma, al igual que la zona centro, toman trayectorias opuestas de evolución demográfica respecto a la media del país.

España, pese al proceso migratorio iniciado, (tal y como hemos visto), registra las mayores ganancias de población de todo el siglo xx, mientras que Castilla y León, que se configura como la Comunidad que cuenta con mayor regresión en términos absolutos, ve disminuir su población de tal modo que a finales de éste es la Comunidad con menor crecimiento demográfico, pues durante el mismo se incrementó un 8% su población, mientras que en el conjunto español fue del 220%. Lo cierto es que, en la segunda mitad del siglo xx, Castilla y León pierde dos tercios de la población ganada en la primera mitad del siglo.

Hemos de señalar, sin embargo, que no hay una correlación exacta entre las cifras absolutas y el impacto de las pérdidas, pues las que han arrojado saldos migratorios menos abultados no son precisamente las que han tenido cifras relativas más bajas, siendo el de Soria el caso más significativo, pues una pérdida neta por migraciones de poco menos de 65.000 personas en un espacio ya de por sí poco poblado representó algo más del 43% de la población inicial. En cualquier caso, las cifras absolutas son, sin duda, de consideración, dado que las pérdidas medias anuales siempre han estado por encima de las 50.000 personas, y en la provincia con menor impacto relativo (León), la diferencia entre emigración e inmigración ha superado las 65.000 personas, para sobrepasar las 100.000 en Burgos, o prácticamente alcanzar las 90.000 en el caso Salmantino.

De otro lado, en lo tocante a la generalización espacial de las salidas, no deja de ser significativo que en la provincia de Valladolid, con la capital más dinámica de la Región, el saldo migratorio negativo de estos cincuenta años se acerca a las 70.000 personas.

Esta regresión, si la analizamos a una escala territorial más detallada, manifiesta dos cuestiones relevantes: la generalización espacial y el carácter desequilibrador. Todas las provincias de Castilla y León, excepto Valladolid, vieron reducido su número de residentes, algunas de ellas en una cuantía muy considerable, como ocurre en el caso de Zamora, *record* de la Región en cifras absolutas, pues los 113.529 residentes que pierde representaban bastante más de un tercio de los habitantes contabilizados en 1950. Por su parte, Soria ostenta el *record* en cifras relativas, pues su saldo negativo de casi 70.000 habitantes representaba más del 40% de la población inicial (*cuadro 3.4 del Documento Técnico que acompaña a este Informe*).

El análisis a escala municipal revela más desequilibrios: un gran número de términos municipales que pierden efectivos demográficos frente a un escaso número de ellos que concentran las ganancias (exactamente 109 municipios con tasas de crecimiento superiores o iguales a cero, el 5% del total).

En el periodo de 1950 a 1975, Castilla y León aunque es una de las Regiones emisoras de recursos humanos, es superada en cifras absolutas por Andalucía y en cifras relativas por debajo de Extremadura y Castilla-La Mancha. Este periodo se caracteriza por el éxodo rural, ya descrito, y que afecta de forma generalizada a todas las provincias.

A mediados del siglo xx el balance natural era positivo en la mayoría de los municipios castellanos y leoneses, por lo que solo los saldos migratorios fueron responsables del descenso de población en el medio rural.

Pero como se ha señalado, aunque también a escala nacional esta etapa fue caracterizada como emigratoria, en Castilla y León (con saldo migratorio negativo de más de un tercio de la población inicial) podemos calificarla como de "*vaciamiento demográfico*", y durante ella se generan e intensifican buena parte de los actuales problemas de despoblación.

La crisis de 1973 y sus consecuencias, sobre todo a partir de 1975 marcaron un cambio en el proceso migratorio de España, (como se ha señalado anteriormente), y en el de Castilla y León, ya que en el último cuarto del siglo xx disminuyó en la Comunidad la intensidad de las pérdidas migratorias, a pesar de que ocho provincias tuvieron saldos negativos (todas menos Valladolid).

La evolución de la dinámica natural no consiguió paliar las pérdidas migratorias, ya que la salida de población castellana y leonesa en edades relativamente jóvenes, en edad productiva y reproductora, incide en la tendencia a la baja, tanto del número de nacimientos, como de las tasas de natalidad y como consecuencia, progresivamente se restringe cada vez más el tamaño de las generaciones que alimentan la base de la pirámide demográfica.

A partir de mediados de los 70 se produce una pérdida de población de 74.763 habitantes, lo que afectó especialmente al medio rural, y *obligó a suprimir 554 municipios entre 1960 y 1981, es decir una quinta parte de los existentes*. Los centros comarcales de servicios de más de 3.000 habitantes fueron casi los únicos que pudieron mantener una dinámica positiva.

En los años 80 se consolidó en el conjunto del país la fase denominada "*segunda transición demográfica*", que en Castilla y León se traduce en un crecimiento natural negativo, prácticamente nulo, consecuencia de una fecundidad en mínimos históricos y del aumento de las tasas de mortalidad, al crecer la proporción de personas mayores que, a su vez, incrementan su número gracias a una mayor

esperanza de vida, llegando a cerca de dos ancianos por cada joven. Evolución típica y similar a la del conjunto del país aunque ha tenido mayor alcance y profundidad en el caso castellano y leonés.

En las dos últimas décadas del pasado siglo, los saldos naturales y migratorios son negativos, y se pierden 95.639 habitantes; el envejecimiento en el medio rural es extremo, el tamaño de los municipios baja (1.974 con menos de mil habitantes, 87% del total, de los que 441 tienen menos de cien) y los centros comarcales pierden demanda y encarecen la prestación de servicios.

En definitiva, este proceso de pérdida de población es tan acelerado que no ha sido suficiente la explicación de la misma por la intensidad del proceso migratorio, pues en la última década de este periodo la emigración es mínima, sino por el carácter negativo de su crecimiento natural, al que se deben más de las tres cuartas partes de la pérdida de población en estos años.

El tercer periodo de análisis, la **primera década del siglo xxi** se caracterizó (como ya se ha señalado), por la intensificación del fenómeno de la inmigración en todo el territorio nacional, aunque en Castilla y León con las particularidades que describiremos en las siguientes líneas. España, (con un 12,2% de población extranjera en 2011) y Castilla y León (con un 6,7%) consiguen paliar, en parte, los efectos de la dinámica natural.

El proceso inmigratorio en Castilla y León fue algo más tardío que en otras Comunidades, aunque también más concentrado en el tiempo y de mayor intensidad que en otros territorios, aunque no llegó a los extremos protagonizados por Aragón, Castilla-La Mancha, Navarra o La Rioja. Los efectos del proceso migratorio se hicieron notar, ya que se registraron incrementos poblacionales, a pesar de la pérdida de población autóctona.

La afluencia de inmigrantes, además de tornar en positivo el crecimiento demográfico de Castilla y León, también ha ayudado a frenar el proceso de envejecimiento, ya que los extranjeros que llegan son adultos jóvenes, acompañados cada vez con más frecuencia de menores, por lo que contribuyeron a aumentar las franjas de edad más necesitadas: las de población en edad de trabajar y las de los niños.

La llegada de inmigrantes hace ascender la natalidad y aunque el crecimiento natural continúa siendo negativo, la población crece en esta década gracias al saldo migratorio exterior positivo; una situación excepcional en la historia de Castilla y León, que se produce justo cuando más se necesita, con mayor incidencia en las ciudades, pero que también beneficia al campo manteniendo y reabriendo algunos colegios y dinamizando determinados negocios. Un proceso que la actual crisis económica atenúa, iniciándose un periodo de incertidumbre.

En todo este proceso de evolución demográfica los enclaves rurales pequeños y medianos de Castilla y León han sido sometidos a una constante pérdida de población

y a una situación económica difícilmente sostenible con sus propios medios, pero han podido subsistir, entre otros motivos, gracias al retorno temporal de sus antiguos pobladores, emigrantes que durante fines de semana y vacaciones vuelven con sus familias, a los habitantes de las ciudades que eligen estas poblaciones para su segunda residencia y al turismo rural; en resumen y en cifras: un movimiento poblacional que triplica en verano el millón de habitantes del campo castellano y leonés.

Sin embargo, ni la inmigración extranjera (en su apogeo), ni las estancias temporales (de los emigrantes y turistas), son soluciones para los enclaves rurales pequeños y medianos, ya muy mermados, sobre todo en las zonas más despobladas, por un proceso de vaciamiento que continua y que viene de mucho tiempo atrás.

La población sigue concentrándose en las ciudades y sus periferias, a la vez que antiguos municipios en sus cercanías se urbanizan con rapidez y absorben a los jóvenes emancipados, y a los emigrantes del campo que siguen llegando a ellas (ya cada vez menos).

Los centros intermedios y los núcleos rurales pequeños se enfrentan a un futuro problemático con pérdidas de población. Como consecuencia fundamentalmente del elevado número de municipios y de su pequeño tamaño, tenemos hoy en Castilla y León un modelo desequilibrado de poblamiento que continúa desestabilizándose aún más.

IV. Un territorio en evolución y cambio

Llegados a este punto, parece conveniente estudiar ahora cómo cambia y evoluciona la estructura del territorio, lo que vamos a desarrollar en diferentes epígrafes. El primero analiza el cambio en el espacio rural de Castilla y León, para a continuación mostrar cómo ha evolucionado en el tiempo, y cómo se concibe su desarrollo futuro. Posteriormente planteamos algunos aspectos territoriales o sectoriales cuya incidencia es notable en la ordenación del territorio, tales como los espacios urbanos, las políticas en los espacios industriales, y las nuevas infraestructuras.

IV.A Los cambios en el mundo rural

Estudiar el territorio de Castilla y León implica necesariamente determinar cuáles son las características de lo rural, lo que resulta un asunto complejo, pues el debate conceptual no está cerrado al respecto, y los gobiernos necesitarían determinar de forma precisa sobre el territorio concreto esta delimitación.

IV.A.1 Las tipologías rurales

Las definiciones recientes (2010) de la OCDE y la revisión de EUROSTAT de la tipología rural-urbana, establece unas tipologías con serias limitaciones prácticas para convertirse en herramientas útiles que puedan servir de guía en políticas rurales, porque son demasiado generales, y aplicadas en Castilla y León se pierden sobre una base territorial demasiado amplia y diversa.

Si buscamos unas tipologías cercanas a nuestro territorio, podemos evaluar la utilidad de los dos tipos de propuestas que contempla la *Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural*. En concreto, en su artículo 3, define las categorías de "medio rural", "zona rural", y "municipio rural", en función de la densidad y del tamaño de las poblaciones en relación a las competencias de las distintas Administraciones para ordenar el territorio y desarrollar políticas. Se trata de unas definiciones que no establecen de manera clara cuándo un espacio se considera *rural*, otorgando un amplio margen de manobra a los responsables de las políticas, con lo cual resultan totalmente inválidas estas tipologías por ser poco operativas para delimitar de forma objetiva los espacios rurales.

Como segunda definición, se propone en el artículo 10 de la citada Ley una tipología para las zonas rurales que las clasifica en:

- a) *Zonas rurales a revitalizar*: con escasa densidad de población, elevada significación de la actividad agraria, niveles bajos de renta, y aislamiento geográfico.
- b) *Zonas rurales intermedias*: con densidad baja o media de población, un empleo diversificado entre sectores, bajos o medios niveles de renta, y distantes del área de influencia de los grandes núcleos urbanos.
- c) *Zonas rurales periurbanas*: con población creciente, predominio del empleo en el sector terciario, niveles medios o altos de renta, y situadas en el entorno de las áreas urbanas.

Se trata de una clasificación cualitativa que puede ser útil solo con fines administrativos o como puntos de negociación de una agenda política, ya que no cuantifica los parámetros para determinar cuando la densidad es "escasa" o el nivel de renta es "alto" o "bajo", de forma que no podríamos clasificar las zonas rurales con estas tipologías.

Valga como ejemplo, que desde que se aprobó la *Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural*, solo cuatro Comunidades Autónomas han culminado el mapa que priorizará los fondos de desarrollo rural sostenible previstos en esta Ley, entre ellas Castilla y León, que cerró, en noviembre de 2011,

el proceso de acuerdo interno (antes de la firma con el Gobierno de España) en la *Comisión General de Coordinación Territorial*, que ha necesitado años de trabajo y más de 200 reuniones para lograr fijar 28 zonas a revitalizar. Este resultado parece interesante, pero el camino seguido en la negociación muestra la poca utilidad de las tipologías de la norma.

Desde una perspectiva más amplia del desarrollo rural, ha sido la *Política Agraria Común* (PAC) la que ha propiciado la realización de estudios para conocer la realidad de los espacios rurales. Así, las tipologías que se han construido con esta orientación, han estado diseñadas para medir el logro de los objetivos de la política rural de la Unión Europea, en concreto para conocer el impacto del tercer eje de esta política, dirigido a conocer si la PAC ha mejorado la calidad de vida y diversificado la actividad económica.

En general estos trabajos de la Unión Europea ofrecen, necesariamente, una tipología muy genérica, que aunque presenta planteamientos muy interesantes, no resultan útiles, pues en el mejor de los casos ofrecen datos provinciales sin mayor desagregación, de tal forma que las Regiones españolas acaban incluidas en las categorías periféricas, lo que no resulta muy útil para desarrollar una ordenación territorial detallada que dé pie al diseño de instrumentos de política económica adecuada.

Otras tipologías se han construido desde los años 70 mediante técnicas estadísticas, diseñando "*índices de ruralidad*", partiendo de la selección previa de un conjunto de variables que asocian lo rural para construir un índice que cataloga cada municipio por su ruralidad. Sin embargo estos trabajos sobre índices no son muy orientativos sobre la dimensión territorial, informan sobre las dificultades, pero no facilitan el planteamiento de alternativas.

También se han construido tipologías desde enfoques meramente descriptivos para, a posteriori, tratar de agrupar y cuantificar sus características, algo que difícilmente se consigue pues por esta vía se llega a resultados de un perfil muy sociológico.

Quedan por considerar las tipologías elaboradas teniendo como base del espacio rural el papel que juega el sector agrario y, por tanto, cómo ha evolucionado el mismo desde su situación predominante hasta la actualidad.

Sin embargo, en estas tipologías el papel de la agricultura no es suficientemente explicativo, pues los cambios en el medio rural no están solo ocasionados por la forma de producción, sino que es algo más complejo, donde por ejemplo el cambio tecnológico y los costes del transporte tienen un papel fundamental para alejar del campo las actividades industriales y los servicios.

Para Castilla y León existen trabajos sobre tipologías municipales que identifican cómo cambian las tipologías económicas de los espacios rurales, mostrando importantes diferencias en el ámbito rural y detectando cómo los espacios rurales cambian su dinámica económica en función del tiempo.

Se trata de investigaciones que parten de datos estadísticos, tal como hemos visto en las de los años 70, pero sin pretender definir " *índices de ruralidad* ", y cuya unidad de estudio la constituye el municipio, que es la entidad menor para la que se dispone de información estadística suficiente. De esta forma, resultan múltiples variables que son agregadas con distintas técnicas en clasificaciones, conglomerados o *clúster* que las agrupan por municipios similares, obteniéndose de esta forma conjuntos homogéneos, que al ser caracterizados por los valores que proporcionan las variables socioeconómicas de los municipios, permiten obtener las tipologías buscadas.

En este caso no se determinan a priori las tipologías, sino que se tratan de extraer de la variabilidad de los datos, ni tampoco se deducen a posteriori, a partir de datos difícilmente cuantificables, sino a partir de los que están a nuestro alcance.

Así contamos con datos tales como los que determinan el tamaño y la composición de la población, los datos de la situación laboral de las personas, así como las características de los ocupados, las infraestructuras de los servicios públicos, las unidades productivas, la actividad turística, el número de jóvenes en los centros de estudio, etc.

El CES considera que la utilización de variables socioeconómicas para la construcción de tipologías en los ámbitos rurales, ha demostrado ser una herramienta útil, que no solo tiene capacidad para describir de forma estática los espacios rurales, sino que además muestra el cambio de los mismos cuando lo hace el conjunto de la economía.

Esto muestra que los espacios rurales no están aislados, de forma que las políticas que pretendan incidir en los ámbitos rurales para diversificar su base productiva deben ser necesariamente adaptadas a las funciones que el espacio rural pueda desarrollar en una economía abierta a la competencia global, por la que se va a ver necesariamente afectada.

Este tipo de estudios confirma que no existe un espacio rural uniforme ni estático, sino una compleja diversidad de espacios rurales en evolución y cambio. El Consejo considera que estas investigaciones de corte económico sobre el espacio rural pueden aportar interesantes estimaciones para una ordenación del territorio del futuro, pues permiten ponderar cómo afecta el cambio económico sobre el territorio, y por ello deben ser tomadas en cuenta.

IV.A.2 El desarrollo rural en Castilla y León

El territorio y la población rural de Castilla y León están sometidos, como hemos visto en los apartados anteriores, a un intenso proceso de cambio que crea numerosos desequilibrios. De hecho podemos destacar el contraste entre las zonas rurales despobladas, con densidades entre 5 y 10 habitantes por kilómetro cuadrado, y el

resto del territorio rural, que también tiene sus contrastes, ya que los espacios periurbanos son los que más crecen, frente a otros en una precaria situación intermedia. Otros territorios, dependiendo de sus propios recursos como el Bierzo, la Ribera del Duero, la Tierra Pinariega de Burgos y Soria, o algunas zonas de las campiñas del Duero, muestran cierto dinamismo, pero no con la suficiente intensidad como para que el campo recupere sus habitantes y su posición tradicional.

Este proceso está inmerso en el cambio de la sociedad española, que pasó de ser agraria y tradicional a lo largo de los años 60, para convertirse en industrial y moderna, un camino que otros países europeos habían vivido con mucha antelación. En todos los casos se pasó de sociedades predominantemente agrarias a otras industriales y de servicios, a la vez que el campo iba perdiendo su peso como generador de trabajo y empleo.

Se trata de un devenir común a todos los territorios, a pesar de que cada uno tenga sus propios condicionantes ecológicos, demográficos, económicos y sociales, derivado de la evolución contemporánea de las sociedades modernas, ya que el modelo agrario de Castilla y León ha seguido el ritmo que marcaban las pautas económicas y políticas en España en su conjunto.

De este modo, tras el éxodo rural que evidenciamos en el apartado III de este Informe, caracterizado por la modernización, el cambio técnico y la pérdida de activos, se plantea en las áreas rurales europeas un cambio profundo en las formas de entender el desarrollo rural, coincidiendo con sustanciales cambios de una fase de mayor producción (entre 1955 y 1985), que generaron profundos cambios técnicos, económicos sociales y territoriales, acompañados de una numerosa pérdida de empleos agrarios y rurales, lo que supuso una clara recesión en el espacio rural.

Esta nueva forma de entender el desarrollo rural se había interpretado como un renacimiento rural, ya que desde finales de los 80 y comienzo de los 90 empezó a concebirse un campo postproductivista, en el que, a pesar de la poca entidad agraria, se había consolidado una sociedad rural nueva.

Sin embargo, tal renacimiento no afectó por igual al territorio rural europeo. España iba por detrás, lo que supuso quemar etapas y concentrar los cambios en tan solo medio siglo, pasando rápidamente del modelo tradicional, basado en el predominio absoluto de lo agrario, a una segunda etapa en la que el campo se modernizó reduciendo el número de productores y habitantes, para pasar de forma inmediata a un supuesto renacimiento de las áreas rurales concebidas de una forma completamente distinta.

Este cambio de paradigma surgido en otras zonas rurales europeas no afectó a Castilla y León ni al resto de las Regiones del interior de España, en las que las variables sociodemográficas muestran una clara contracción. Y ha sido así a pesar de los

sucesivos programas europeos, nacionales y regionales dirigidos a la recuperación del campo y a lograr la fijación de población, pues la misma solo se está produciendo en las áreas periurbanas, en los centros comarcales, y en algunas zonas con un patrimonio natural y recursos propios valiosos.

¿Cuál será ese nuevo modelo de desarrollo rural?, ¿por qué la globalización, la mejora de las comunicaciones, y la reducción de costes de transporte no impulsan el cambio económico en estas zonas rurales?, ¿por qué las ayudas y las políticas basadas únicamente en la agricultura no son capaces de aprovechar las oportunidades de estos nuevos motores económicos?. La OCDE, desde una perspectiva amplia de estas cuestiones, concluye que es necesaria una nueva forma de entender el desarrollo rural, en la que deba tenerse más en cuenta la diversidad de tipos de regiones rurales.

La OCDE muestra que las Regiones que se enfrentan a problemas de declive vinculados a la inmigración y al envejecimiento, y que reducen la masa crítica necesaria para disponer de un desarrollo empresarial, de infraestructuras y servicios públicos eficaces, están en riesgo de caer en un círculo vicioso que las impide recuperarse. No obstante muchas Regiones rurales han sabido aprovechar las oportunidades de más ventaja conociendo bien los activos de que disponen, tales como su situación geográfica, su patrimonio cultural y su capital social.

El cambio social fundamental en las áreas rurales durante el último medio siglo, ha consistido en la pérdida de importancia del conjunto de activos agrarios, ya que, tanto en España, como en Castilla y León, ha tenido lugar un proceso de “desagrarización”, con un importante desplazamiento del empleo a favor del sector servicios. En Castilla y León se pasó de más de un 25% de activos agrarios en 1986 al 6,7% de 2010 (de 15,8% a 4,0% en España).

El mundo rural actual no es exclusivamente un mundo agrario ni independiente del urbano, y sólo con esta visión es posible concebir un nuevo modelo de desarrollo alternativo. Hoy no existen condiciones para crear un espacio de poblamiento y vida alternativo al urbano, lo que hace necesario plantear nuevos modelos de desarrollo rural.

IV.B La estructuración del espacio urbano

Existe una amplia literatura dedicada al estudio de las metodologías empleadas para delimitar la ciudad, que combinan distintos criterios, demográficos, funcionales, de estructura territorial, etc.

En el caso que nos ocupa, para llevar a cabo una clasificación estandarizada que responda a las peculiaridades de la estructura y jerarquía urbana de Castilla y León se

parte de la hipótesis de que la formación de un área urbana necesita la concurrencia de requisitos como la distancia, antigüedad, vinculación funcional y tamaño del núcleo central.

Partiendo de este criterio, la estructura de la red urbana de Castilla y León se presenta en el Documento Técnico que acompaña a este Informe, organizada en cuatro niveles:

- *Grandes áreas*, con un carácter polinuclear, integradas por un núcleo como mínimo de 50.000 habitantes y al menos otro que supere los 20.000, así como varios municipios de más de 1.000 habitantes, grandes infraestructuras (aeropuertos, áreas logísticas, etc.) y polos de actividad (parques tecnológicos, etc.) en un radio de 15 km. Este nivel lo conforman en Castilla y León, dos grandes áreas urbanas: Valladolid (con Laguna de Duero), y León (con San Andrés de Rabanedo).
- *Áreas medianas*, en segundo nivel, con un núcleo de 50.000 habitantes, al menos otra de 5.000 y algunas de 1.000 en un radio de 10 km. En este nivel se encuentran Ponferrada, Palencia, Salamanca y Segovia.
- En un *tercer nivel* se conforma a partir de un núcleo de más de 50.000 habitantes y municipios de más de 1.000 en un radio de 10 km, nivel al que pertenecen Burgos, Zamora y Ávila.
- En un *cuarto nivel* están las áreas nucleares pequeñas formadas por un núcleo de más de 20.000 habitantes y algunos núcleos que superan los 1.000 habitantes en un radio de 10 km; serían Soria, Medina del Campo y Benavente (aunque ésta última no alcanza los 20.000 habitantes).

Fuera de esta estructura se encuentran las *pequeñas ciudades*, que a pesar de contar con un tamaño de más de 20.000 habitantes, no cuentan en su entorno con municipios de más de 1.000 habitantes vinculados a ellas, como son Aranda de Duero y Miranda de Ebro.

Además de estas áreas urbanas habría que mencionar otros *dos subconjuntos*. Por un lado *seis núcleos* comprendidos entre 10.000 y 20.000 habitantes, que no forman parte de ninguna de las categorías anteriormente tipificadas, cuatro en León (Astorga, La Bañeza, Bembibre y Villablino), y dos en Salamanca (Béjar y Ciudad Rodrigo).

Por otro lado están los núcleos de entre 5.000 y 10.000 habitantes, "*semiurbanos*" según la terminología del INE, identificados como urbanos en las *Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de 2008*, aunque en este Informe son definidas como *Centros Cabecera de Servicios*, a los que se hace referencia en el apartado siguiente.

En términos generales pues, nos encontramos con una red urbana bien definida y jerarquizada; sin embargo, en las estrategias de desarrollo regional se ha producido en los últimos años una alteración de este orden jerárquico y la red urbana se caracteriza por ser multipolar, o policéntrica. También se han conformado nuevas redes de Ciudades, con vínculos por lo general temáticos (por ejemplo la *Red de ciudades del Camino de Santiago*, o la *Red de Municipios Digitales de Castilla y León*).

Es preciso señalar que a finales del siglo xx y principio del siglo xxi las ciudades castellanas y leonesas, al igual que las del conjunto de España, han transformado su estructura por múltiples razones, como las nuevas infraestructuras, la regulación normativa urbanística y el boom inmobiliario.

La estructura de las ciudades de Castilla y León parte del modelo de ciudad tradicional (centro y viejos barrios históricos) que se completa con los grandes barrios de vivienda protegida y subvencionada de la segunda mitad del siglo xx y lo que se denomina en el *Documento Técnico* que acompaña a este Informe "ciudad finisecular" del último tercio del siglo xx. A este habría que añadir los nuevos desarrollos residenciales de la primera década del siglo xxi y las cuñas, enclaves y polígonos industriales y logísticos del borde urbano y periurbano.

Uno de los elementos con más capacidad para modificar la estructura urbana de las ciudades es el ferrocarril. La llegada de la Alta Velocidad en la mayor parte de las ciudades castellanas y leonesas en el siglo xxi (todas menos Ávila y Soria) representa el reto de eliminar las viejas estructuras ferroviarias que frecuentemente dividían su tejido urbano.

El otro fenómeno que ha incidido en la transformación de las estructuras urbanas ha sido el boom inmobiliario que ha tenido lugar desde 1997 a 2007, y el complejo caudal normativo en materia urbanística que ha estado sometido a numerosos vaivenes.

El modelo de ciudades descrito está caracterizado por la imposibilidad de ocupar el stock de viviendas vacías, debido a las características de esta estructura inmobiliaria de las ciudades, con un patrimonio envejecido en los centros históricos, mala calidad en la edificación de los viejos barrios obreros y las nuevas viviendas desocupadas de la periferia urbana, bien sea por su falta de demanda real o por su elevado precio.

Para el Consejo, la posibilidad de estructurar el espacio urbano encuentra dos claros ejemplos en la organización del transporte metropolitano y en la limitación del acceso a los centros urbanos.

En el caso del transporte urbano metropolitano, el problema a resolver es poner en marcha sistemas no contaminantes, con alta frecuencia de servicios, confortables y a un precio competitivo, que fomente su uso y disuada la utilización de vehículos particulares.

Respecto a la limitación del acceso a los centros, el CES considera que se trata de ordenar el espacio urbano para que los centros de las ciudades recuperen su vitalidad demográfica y sus funciones.

Como queda patente, éstas son tareas que requieren un gran trabajo de coordinación entre intereses muy dispares.

IV.C Las políticas industriales

La industria constituye una de las actividades económicas con mayor incidencia en la estructuración del territorio regional; por ello es importante investigar la orientación productiva de la industria castellana y leonesa, las lógicas que determinan su distribución espacial, y su relación con las potencialidades de desarrollo territorial.

En España, el sector industrial ha impulsado las transformaciones en el territorio durante el siglo xx, con la concentración progresiva de recursos económicos y efectivos demográficos en los núcleos más industrializados.

Los *Planes de Desarrollo Económico y Social* puestos en marcha por el Gobierno Central desde 1964 a 1975, con incentivos para la captación de inversores industriales y coordinación entre polos industriales, que afectaron en Castilla y León a Valladolid y Burgos, supusieron un importante incremento del número de empresas en funcionamiento, inversiones y empleo generado. La industria en estas dos ciudades experimentó en esos años una fuerte expansión, desencadenando dinamismo en otras actividades como la construcción o los servicios.

Desde los años 80 la actividad industrial entra en una nueva fase caracterizada por el inicio de un ciclo tecnológico basado en la innovación, lo que supone una ruptura con el modelo de fabricación estandarizada a gran escala.

Castilla y León no fue ajena a la nueva etapa de reestructuración que tuvo lugar especialmente en las grandes aglomeraciones urbanas y en las regiones más industrializadas, ya que la reducción del número de fábricas afectó a prácticamente todas las actividades manufactureras de la Comunidad.

Por otro lado las inversiones orientadas hacia los sectores informático, telecomunicaciones, electrónica, materiales de precisión, etc. fueron muy reducidas en la Comunidad, no consiguiendo situar a la misma en los niveles más altos de competitividad industrial.

Actualmente la cifra de trabajadores industriales en Castilla y León (incluyendo la producción energética, las actividades extractivas y la industria manufacturera) asciende a casi 140.000 personas, lo que supone el 15,6% de la ocupación regional. Las empresas registradas en el sector industrial suponen el 9,2% de las radicadas en la Comunidad Autónoma.

La estructura sectorial industrial castellana y leonesa se caracteriza por una fuerte especialización en industria alimentaria, automoción y fabricación de productos metálicos, que en conjunto suman el 48% del empleo industrial total.

En el entramado industrial castellano y leonés predominan las medianas y pequeñas empresas, ya que, según datos del INE, en 2011 el 40% de las empresas industriales eran unidades de producción sin asalariados.

Tanto la orientación productiva como la tipología de las empresas del sector industrial en Castilla y León están relacionadas con el modelo de organización espacial, que tal y como se describe en el *Documento Técnico* que acompaña a este Informe, podemos sintetizarlo en cuatro espacios:

- Espacios de concentración industrial vinculados a las principales áreas urbanas de la región (Valladolid y Burgos).
- Ejes de desarrollo manufacturero articulados por las grandes infraestructuras del transporte (Palencia, León, Salamanca).
- Localización dispersa de industria en algunas áreas rurales (Aranda de Duero, Ponferrada y Miranda de Ebro).
- Áreas de concentración industrial en las capitales provinciales de menor dimensión (Soria, Segovia, Ávila y Zamora).

La característica más evidente de este modelo es la dispersión geográfica, ya que en contraste con los espacios anteriormente descritos, 1.348 núcleos rurales agrupaban 4.882 empresas industriales y 56.694 empleos en 2010, mientras 835 municipios rurales carecían de cualquier actividad industrial.

Las áreas urbanas aglutinan el 13,4% del empleo industrial (por debajo de la media regional del 15,6%) mientras el sector servicios suma el 81,8% del empleo (en datos de 2010).

En las áreas rurales el empleo generado por la industria (20,6% en 2010) supera el agrario (20,2%) y está por encima de la media regional ya indicada del 15,6%.

El entramado productivo de Castilla y León se nutre principalmente de empresas de pequeña dimensión, contando con un escaso número de instalaciones de tamaño mediano o grande, lo que puede condicionar su capacidad para desarrollar estrategias competitivas captadoras de innovación.

Este perfil industrial muestra que todavía tienen una presencia limitada en Castilla y León otras actividades más intensivas en conocimiento, que son importantes demandantes de empleo cualificado y especializado. En este sentido, la política de desarrollo industrial en los últimos veinte años ha contribuido a promover la vertebración de espacios industriales encaminados a favorecer la configuración de un sistema

regional de innovación, capaz de crear entornos creativos y generadores de conocimiento sobre la base de infraestructuras y capacidades de investigación, ligadas por la industria y vinculadas principalmente a los enclaves logísticos, con el fin de asegurar una alta accesibilidad a los sistemas de transporte multimodales y aprovechar las sinergias generadas en estos nuevos espacios innovadores.

IV.D Las nuevas infraestructuras

El último bloque de este apartado sobre la evolución de nuestro territorio lo constituyen las infraestructuras, dentro de las cuales distinguimos las infraestructuras tecnológicas regionales que configuran una red de espacios de innovación, las infraestructuras de transporte, y la actividad logística.

La política de I+D+i en Castilla y León se inicia en los años 90 del siglo xx, sobre la base de distintas actuaciones públicas orientadas a impulsar la estrategia de desarrollo regional.

Uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta el programa de creación, desarrollo y consolidación de infraestructuras de apoyo a la innovación son los *Parques Tecnológicos Regionales* (de Boecillo, León y Burgos) como piezas fundamentales de la red regional de espacios de innovación.

Esta intervención sobre el territorio que suponen los Parques Tecnológicos, como espacios empresariales, ha evolucionado gradualmente, desde ser núcleos aislados de innovación, a establecer vínculos con el tejido empresarial y social regional.

El *Parque Tecnológico de Boecillo*, operativo desde 1992, pertenece a la primera generación de parques tecnológicos españoles, y puede considerarse plenamente consolidado, contando a principios de 2010 con 141 empresas instaladas y tres centros de investigación.

El *Parque Tecnológico de León* que inició su andadura en 2000, actualmente cuenta con 19 empresas. Por su parte, el *Parque Tecnológico de Burgos*, cuyos terrenos se encuentran en fase de urbanización, se convertirá en el espacio tecnológico planificado de mayor dimensión en Castilla y León.

La creación de *Parques Científicos Regionales* persigue consolidar una estructura estable para impulsar la generación de conocimiento, promover la transferencia tecnológica en diferentes campos científicos y facilitar las relaciones entre las universidades y las empresas.

El *Parque Científico de la Universidad de León* se creó en 1992. El *Parque Científico de la Universidad de Salamanca* está ubicado en un espacio delimitado y urbanizado a tal fin (en el campus universitario de Villamayor). Los *Parques Científicos de las Universidades de Valladolid y Burgos* están alojados en edificios universitarios

de I+D y, al igual que el de Salamanca, están iniciando su andadura. Por tanto, su evolución temporal es tan limitada que no es posible atisbar aún su incidencia económica y territorial.

En lo que se refiere a las infraestructuras de transporte y los enclaves logísticos en Castilla y León, es preciso mencionar la *Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio*, que señala la importancia de desarrollar un sistema articulado de enclaves logísticos en la Comunidad. Con este objetivo se ha creado CyLoG (modelo logístico de Castilla y León basado en la constitución de una asociación formada por las Sociedades Gestoras de las Infraestructuras Complementarias del Transporte y la Logística).

La *Asociación CyLoG* tiene como misión ayudar al sector productivo de Castilla y León a ser más competitivo a través de la logística, promocionando y desplegando el *Modelo CyLoG*, que consta actualmente de quince enclaves ubicados en los cuatro corredores principales que cruzan la Comunidad de Castilla y León:

- *Transoceánico*: donde se encuentran los centros de Miranda de Ebro, Burgos, Palencia, Valladolid y Salamanca.
- *Ruta de la Plata*: con los centros del Bierzo, León, Benavente, Zamora y Salamanca.
- *Eje del Duero*: con Soria, Aranda de Duero, Valladolid y Zamora.
- *Eje Madrid-A Coruña*: con Segovia, Ávila, Arévalo y Benavente.

Las infraestructuras de transporte regionales tienen, sin duda, un fuerte peso en la configuración en el futuro del territorio, por lo que una red de enclaves logísticos cobra especial importancia en lo que se refiere a la dotación y localización de nuevas infraestructuras empresariales vinculadas a los recursos tecnológicos e instalaciones asociadas a estos centros.

Estas infraestructuras de transporte tienen también un papel fundamental en la consolidación de la red urbana regional, cobrando especial interés los grandes corredores regionales.

El primero de estos corredores, la Autovía de Castilla A-62, atraviesa uno de los ámbitos más dinámicos de la Comunidad, el corredor Valladolid-Palencia-Burgos, espacio en el que operan gran parte de las mayores firmas industriales de Castilla y León, así como una densa red de pequeñas y medianas empresas que cuentan con diversidad de actividades productivas.

La Autovía del Noroeste A-6, constituye el segundo de los grandes ejes de conexión internacional, proporcionando un enlace viario de gran capacidad entre los núcleos urbanos del eje atlántico por un lado, y con el área metropolitana de Madrid por otro.

Junto a estos grandes corredores hay que señalar la N-122/A-11: Autovía del Duero, que cuenta con un papel estratégico en cuanto que su trazado transversal, ya que además de mejorar la articulación regional, su trazado es idóneo para permitir la configuración de un corredor estructurante de dirección este-oeste entre Barcelona y Oporto. El acondicionamiento y potenciación de esta infraestructura, que en 2011 estaba en fase de construcción, tendrán notable repercusión en la inserción de las ciudades que atraviesa (Soria, Valladolid, Zamora, Burgo de Osma, Peñafiel, Tordesillas y Toro) en un potencial eje de desarrollo.

Cuentan también un papel importante otros dos ejes: la Autovía N-601/A-60, Autovía (Valladolid-León), que se encuentra en fase de ejecución, y la Autovía de titularidad autonómica A-601 (Valladolid-Segovia), inaugurada en 2008, que constituye una alternativa para conectar Madrid con el eje Valladolid-León, y Valladolid-Palencia-Santander.

Las grandes infraestructuras de comunicación están afianzando ejes de desarrollo a lo largo de los cuales emergen sistemas locales de empresas capaces de dinamizar económicamente su territorio, apoyadas por redes institucionales, lo que viene a confirmar que estas infraestructuras son uno de los factores más determinantes para la estructuración del territorio regional.

V. La necesidad de contar con un diagnóstico más detallado del territorio

La idea de que es necesario dividir el territorio de Castilla y León en unidades más funcionales es recurrente, pero la práctica nos muestra las dificultades para realizarlo.

Si analizamos todas las propuestas de división funcional que han existido, la primera idea común es que cualquier actuación con influencia territorial requiere, para ser eficaz, de una división espacial a medio camino entre el municipio y la provincia (división subregional).

El segundo rasgo de las propuestas de división funcional es la falta de un modelo que, aprovechando la legislación estatal y autonómica, dote de cierta estabilidad a los límites de las divisiones territoriales y a sus núcleos cabeceras de población, como ya se ha hecho en otras Comunidades Autónomas.

Los proyectos de división subregional pueden clasificarse en dos categorías en función de su objetivo:

- *Los Mapas Sectoriales.*
- *Los Proyectos de Comarcalización Sintéticos.*

Los *Mapas Sectoriales* están diseñados por un organismo o institución concreta para la distribución de un determinado servicio o plan, que suele dar nombre a la propuesta (*tabla 8.1 del Documento Técnico que acompaña a este Informe*).

Como puede apreciarse, destaca el diferente número de divisiones y la falta de homogeneidad de distintas áreas en cada una de las divisiones. En todos los casos son considerables las diferencias entre unas divisiones y otras, tanto en la superficie como en la población.

Por otra parte existen los *Proyectos de Comarcalizaciones Sintéticas*, cuya función es la división del territorio en unidades homogéneas que favorezcan su desarrollo. Precisamente estos proyectos pretenden solucionar, o al menos paliar, la falta de homogeneidad y los contrastes de los Mapas Sectoriales.

La idea no es nueva. En los años 60 y 70 se comienzan a plantear demarcaciones administrativas para España que favorecieran una mejor prestación de los servicios del Estado y una mayor eficacia de los planes de desarrollo económico y social, pero ninguno de los proyectos de comarcalización pasaron de ser divisiones territoriales teóricas.

En Castilla y León se ha venido trabajando en esta línea para definir un modelo territorial o funcional, pero después de más de 25 años de autonomía no ha conseguido ser un objetivo cumplido, ante las dificultades para completar un proceso que aparece planteado tanto en el *Estatuto de Autonomía*, como en la *Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León*.

Ciertamente, hasta fechas recientes, la aprobación de *Directrices Esenciales de Ordenación Territorial*, parece que ha dejado en un plano secundario la búsqueda de un modelo territorial para Castilla y León, y que no se han establecido las competencias territoriales que deberían ser asumidas por las *áreas funcionales*, concepto incluido en dicha Ley. Sumado a ello están las numerosas demarcaciones administrativas para actividades muy diversas, que no pueden tener como referencia unas directrices subregionales sin aprobar.

De esta forma, la ordenación se pierde en un proceso inacabado y confuso, que sin embargo está aportando trabajos que han posibilitado un conocimiento más aproximado de la realidad de la Región, una explicación de la dinámica socioeconómica municipal y un estudio de las diversas áreas de influencia. Pero sobre todo, ha fomentado tomar conciencia de la necesidad de la colaboración supramunicipal y de la coordinación en Mancomunidades.

El análisis de los diferentes modelos territoriales en Castilla y León, tanto los teóricos como los que están en funcionamiento, muestran la importancia que tienen los *centros cabecera de servicios*, tanto para la definición de las *agrupaciones de entidades*

locales de carácter funcional como, sobre todo, para la propia dinámica socioeconómica y territorial.

La relevancia de estos centros de servicios se produce en el contexto, que ya hemos presentado, de un medio rural afectado por una profunda crisis demográfica y una pérdida de dinamismo económico. Por ello, es importante que aclaremos la figura de los *centros cabecera de servicios* ya que están en el núcleo de nuestros análisis y propuestas. El modelo de poblamiento de Castilla y León y su dinámica funcional en las zonas rurales, nos muestra que en la práctica existe una red bastante definida de núcleos o cabeceras que articulan la prestación de bienes o servicios en sus zonas de influencia, que coinciden generalmente con una mayor actividad económica.

Ahora bien, decidir que un núcleo de población concreto es o no es cabecera de una zona determinada, así como la definición de su área de influencia, es una decisión que depende de numerosos criterios combinados, ante los cuales cualquier clasificación que lo ubique puede suponer una simplificación.

Sin embargo, la población de un centro cabecera, su dinámica socioeconómica, su historia, su situación geográfica, sus comunicaciones, y su designación como tal, son pistas que en conjunto pueden servir para hacernos una idea aproximada de su funcionalidad.

Esto es, en esencia el primer paso para concretar un modelo territorial más detallado, comenzando por definir el peso demográfico, económico y funcional de los *centros cabecera de servicios*.

Los centros cabecera de Castilla y León suelen corresponderse con los municipios rurales de más de 2.000 habitantes, dadas las características actuales de la población regional, lo que limita su número a 132. Una cifra, que a su vez se ve reducida, si tenemos en cuenta que una parte muy importante de ellos no pueden ser definidos como cabecera de área rural, en tanto que sus potenciales demográfico, económico y funcional están condicionados por su ubicación periurbana y son centros dependientes de una ciudad.

En cualquier caso, la mayor estabilidad demográfica la presentan los municipios de más de 5.000 habitantes, pues éstos han logrado mantener su entidad durante los últimos 50 años, actuando como un importante nexo entre las ciudades y las áreas rurales, demostrando ser fundamentales en el esquema demográfico y funcional de la Comunidad.

Aunque la población es un indicador muy importante a la hora de determinar los posibles centros cabecera de servicios de la región, éstos requieren un nivel económico medio, que no es fácil de valorar ante la escasez de fuentes de datos municipales viables. No obstante, del análisis estadístico de los datos económicos disponibles según el *Documento Técnico* que acompaña a este Informe, lo que nos

interesa son los resultados generales, pues realizando un cálculo de umbrales mínimos y máximos de actividad económica, resulta que todos los centros cabecera de servicios en el umbral mínimo de actividad tienen más de mil habitantes, mientras que los núcleos más dinámicos, en el umbral máximo, son siempre municipios de más de 3.000 habitantes, que como sabemos son pocos en ambos casos.

Los análisis de población y actividad económica en los municipios de la Comunidad y la combinación de ambas variables, van delimitando una red de núcleos en los que se articula una parte sustancial de la dinámica funcional de Castilla y León. Sin embargo, estos indicadores no son suficientes para definir con precisión los municipios cabecera de servicios.

Primero, porque núcleos periurbanos, con una tendencia demográfica y económica muy positivas, no pueden ser considerados cabeceras, pues no ejercen ningún papel funcional en su zona. Segundo, porque en áreas con densidades demográficas bajas, algunos núcleos, que no alcanzan un nivel de población elevado en una dinámica económica positiva, funcionan como verdaderos centros cabecera de servicios para su territorio.

Por lo tanto, hay que considerar una tercera variable importante para determinar los centros de servicios, a partir de la localización de alguno de los servicios básicos, (*centros de educación primaria o secundaria, zonas de acción social, zonas básicas de salud, etc.*) y la definición de cabeceras en distintos proyectos de demarcación y clasificación del territorio en Castilla y León que analizan hasta 16 demarcaciones (*comarcas del Ministerio de la Gobernación, cabeceras de comarca, espacios comarcales de actuación, etc.*) (*tabla 8.3 del Documento Técnico que acompaña a este Informe*).

El detallado estudio de estas 16 demarcaciones, nos da un amplio abanico que cubre tanto la localización de servicios públicos como la consideración política de muchos centros cabecera. No obstante, la conclusión a la que se llega es que existe una considerable concentración de servicios en un número muy reducido de municipios (*tabla 8.4 del Documento Técnico que acompaña a este Informe*).

Un primer resultado interesante nos muestra que los núcleos que aparecen como centros en cinco o más demarcaciones se localizan de una forma más uniforme que los definidos únicamente en virtud de sus actividades económicas y población, puesto que desaparecen del mapa prácticamente todos los municipios periurbanos, y además en las áreas despobladas encontramos núcleos que concentran servicios o que han sido propuestos como cabecera.

En resumen, se concluye que la definición de un núcleo como centro cabecera no puede establecerse a partir de un único criterio, sino mediante la combinación de diferentes indicadores demográficos, económicos y funcionales.

Como resultado del análisis de los centros cabecera de servicios, se demuestra asimismo el significativo peso que tienen en la ordenación territorial de la Región, una importancia que no se ha visto correspondida con un diseño del modelo de territorio que sirve de referencia para la prestación de servicios. Este análisis también muestra que en un entorno de retroceso económico y demográfico como el que viven muchos núcleos rurales, el papel de los centros cabecera evoluciona de la mera prestación de bienes y servicios, a su consolidación como únicos núcleos con capacidad para mantener un volumen mínimo de población y unos niveles de calidad de vida semejantes a las áreas urbanas.

Del estudio de los centros cabecera de servicios, se deducen dos cuestiones claramente interrelacionadas:

- 1ª Es complejo definir en Castilla y León un modelo territorial único e indiscutible, puesto que existen muchas opciones para definir qué es un centro cabecera, y porque cualquier pequeña modificación en los umbrales económicos, demográficos y funcionales, da lugar a clasificaciones muy diferenciadas.
- 2ª Es indudable el peso de los municipios intermedios del medio rural en la vertebración del territorio, es decir, de aquéllos que en los *Informes Anuales* del CES consideramos que están entre los 2.000 y los 10.000 habitantes aproximadamente, un número muy reducido como ya se ha visto y que, como analizaremos más adelante, concentran un volumen creciente de la población y de actividades localizadas en las áreas rurales.

Partiendo de estas características el *Documento Técnico* adjunto plantea una clasificación para la definición de los *centros cabecera de servicios*, centrándonos en los municipios del medio rural con una población de menos de 10.000 habitantes, teniendo en cuenta que el umbral estadístico asimilado para considerar a un municipio como rural se sitúa por debajo de los 10.000 habitantes.

En este modelo se distinguen tres tipos de centros cabecera, en función de su dimensión y de su papel funcional en el territorio (*ver su distribución en la figura 8.1 del Documento Técnico que acompaña a este Informe*), que son:

- Los *Centros Cabecera de Primer Orden*. Se corresponden con los municipios entre 5.000 y 10.000 habitantes, que están fuera de las áreas de influencia de las áreas urbanas de Castilla y León. El número de localidades que cumplen estas características es de 22 municipios, con una distribución no homogénea en el territorio, que puede apreciarse por una concentración en la zona central de la Región y por evidentes espacios vacíos, como por ejemplo el oeste zamorano y salmantino, el sector noroeste de la región, o el espacio de páramos al sur de la Cordillera Cantábrica.

La importancia de estos centros de primer orden radica en su dinámica socioeconómica positiva. Su población aumenta en un 10% de media entre 2001 y 2009 y se concentra en ellos cada vez más la actividad de los espacios rurales, diversificándose por ejemplo los modelos de comercio minorista moderno.

Estos municipios alcanzan además el primer rango de nuestra clasificación porque son centros de prestación de servicios públicos tales como la sanidad, la educación y los servicios sociales.

Por provincias son los siguientes: Arévalo, Arenas de San Pedro, Las Navas del Marqués y Candeleda (Ávila); Bribiesca y Medina de Pomar (Burgos); Fabero (León); Guardo, Aguilar de Campoó y Venta de Baños (Palencia); Peñaranda de Bracamonte y Guijuelo (Salamanca); Cuéllar, El Espinar y San Ildefonso (Segovia); Almazan y Burgo de Osma (Soria); Tordesillas, Íscar, Peñafiel y Medina de Rioseco (Valladolid); y Toro (Zamora), centros de primer orden que en conjunto agrupan 150.350 habitantes (con datos del Padrón Municipal de 2008).

- Los *Centros Cabecera de Segundo Orden*. Son municipios de entre 2.000 y 5.000 habitantes, situados fuera del ámbito urbano y que son nodos esenciales en la dinámica territorial del medio rural. En conjunto son 58 centros rurales repartidos en las 9 provincias, con una localización no uniforme y que según el Padrón Municipal reunían en 2009 casi 170.000 habitantes.

Este tipo de núcleos se concentran en zonas tales como en el páramo leonés, las campiñas meridionales de Castilla y León, o el borde meridional de la cordillera central, con vacíos en la provincia de Zamora, en el centro de Burgos, en el norte y centro de Ávila o en sector septentrional de Soria.

Estos centros tienen una tendencia al crecimiento menor que los anteriores, que se aproxima al 2% entre el 2001 y 2009, pero a diferencia de lo que sucede en los de primer orden, en éstos existen grandes diferencias en sus dinámicas demográficas, motivadas por una variable territorial que no tiene nada que ver con los componentes económicos ni funcionales.

En estos centros secundarios se concentra una parte esencial de la estructura comercial de las áreas rurales, que se completa con un mayor peso de las actividades terciarias, a lo que se suma la presencia siempre de centros educativos; lo que nos muestra la importancia fundamental de estos núcleos en la vertebración del espacio rural.

- Los *Centros Cabecera de Tercer Orden*. Poseen una población inferior a los 2.000 habitantes, e incluso algunos se encuentran por debajo de 1.000. Cuentan con algunas características (como la existencia de establecimientos,

un porcentaje de activos en el sector servicios superior al 40%, etc.) que muestran una concentración de funciones propias de dichos centros. En total se han distinguido 22 municipios que cumplen los requisitos para pertenecer a este grupo.

Se trata de pequeños municipios que permiten equilibrar la falta de servicios de los niveles anteriores en algunas áreas rurales de Castilla y León, como el noroeste y sur zamorano, el suroeste soriano, etc.

En cualquier caso su valor es su funcionalidad en el territorio, por lo que las variables demográficas y económicas son menos importantes. De hecho estos municipios han perdido alrededor de un 2% de su población entre 2001 y 2009.

Una vez definida esta clasificación, podemos llevar a cabo un análisis de los centros rurales de Castilla y León, a partir de los 102 municipios mencionados, que representan el 4,5% de los municipios Regionales. Sin embargo, existen entre ellos notables diferencias que no vienen dadas por pertenecer al primero, segundo o tercer orden, sino en relación a su localización geográfica, para lo que podemos dividir la Comunidad Autónoma en cinco grandes áreas.

En *primer lugar*, los centros cabecera situados al Norte de la Comunidad, en el entorno de la Cordillera Cantábrica, donde se agrupan 41 centros rurales de las provincias de León, Palencia y Burgos: 6 son de primer orden, 31 de segundo orden (de los que 19 pertenecen a León).

En *segundo lugar* están los centros cabecera situados al Este de la Comunidad, coincidentes básicamente con la demarcación territorial de la provincia de Soria, e incluye 9 centros: dos son de primer orden (Almazán y el Burgo de Osma), cuatro son de segundo orden y tres de tercer orden.

El *tercer grupo* de análisis lo constituyen los centros cabecera enclavados en el borde montañoso meridional de Castilla y León (comprendidos en las sierras meridionales de Ávila y Segovia). Se trata de un territorio influido por su proximidad a Madrid. En este territorio se encuentran 20 municipios de los cuales cinco pertenecen al primer orden, once al segundo orden y cuatro son de tercer orden.

En su conjunto presentan un crecimiento demográfico positivo y más dinámico que la media rural regional presentando una sociedad menos envejecida.

En *cuarto lugar* los centros rurales situados en el borde occidental de Castilla y León, desde las penillanuras hasta el área de Sanabria. Este grupo es el más reducido en términos de centros rurales, pues únicamente tiene 7 municipios que cumplen los criterios socioeconómicos empleados. Se caracteriza por una pérdida demográfica constante y un importante envejecimiento de su población.

Por último, en *quinto lugar*, los centros rurales de las campiñas centrales de Castilla y León, que abarcan desde el norte de la provincia de Valladolid hasta las campiñas meridionales del sur del Duero y los páramos calcáreos del sur. Se caracterizan por una marcada diferenciación comarcal, tanto desde un punto de vista histórico como funcional. Se contabilizan 25 municipios que cuentan con una tendencia demográfica positiva. De estos municipios, nueve son considerados de primer orden, diez de segundo orden y seis de tercer orden.

De este análisis se desprende que, más allá del tamaño de los municipios, cobra especial importancia su dinámica económica y funcional, ya que los centros comarcales más dinámicos no son siempre los de mayor dimensión geográfica (más de 5.000 habitantes), sino aquellos que tienen una especialización industrial competitiva, una localización estratégica, y buena accesibilidad o una situación cercana a los ejes viarios principales.

Asimismo, el estudio realizado en el *Documento Técnico* que acompaña a este Informe demuestra que existen importantes desequilibrios territoriales ente estos *centros cabecera de servicios*. Estas diferencias se manifiestan en la existencia de amplios espacios rurales vacíos de núcleos intermedios en los que resulta difícil vertebrar estas grandes áreas y, por el contrario, la concentración muy marcada de núcleos intermedios en otros espacios, con competencia entre sí.

Esta clasificación territorial de los *centros cabeceras de servicios*, se podría hacer siguiendo otros criterios económicos y funcionales para su división como los que hemos analizado en este Informe.

VI. Cómo plantear una gestión eficaz y equitativa del territorio

En *primer lugar*, comprendiendo y asumiendo *la situación actual de nuestra población*. Ya sabemos qué ocurre con la población en Castilla y León, afectada por el recorte drástico del número de inmigrantes que llegaron en la primera década del siglo XXI, y que solo frenaron temporalmente una tendencia implantada hace medio siglo de reducción de la población.

En *segundo lugar*, aportando a los municipios las fórmulas de integración municipal que pueden servir de base a la construcción de un entramado de relaciones espaciales para potenciar la red de asentamientos y solucionar definitivamente la incertidumbre creada por la falta de un claro modelo territorial.

Al final de la primera década del siglo XXI está el origen de una nueva evolución demográfica en España y en Castilla y León, cuyas características finales y duración son difíciles de establecer.

En concreto esta evolución en Castilla y León da como resultado una de las tasas migratorias más bajas de España, a la cual se une el signo negativo de los desplazamientos internos, por lo que las ganancias migratorias fueron del 1 por mil en 2010, frente al 22 por mil que habían sido en 2007 (*gráfico 9.1 del Documento Técnico que acompaña a este Informe*).

Esta inversión de corrientes migratorias ha provocado que las estimaciones y proyecciones sobre la población de Castilla y León, hayan tenido que ser revisadas.

De esta forma, el INE ha cambiado sustancialmente sus proyecciones y, frente a un saldo migratorio relativamente optimista ofrecido a finales de 2010 para el periodo 2010-2019, un año después, en un nuevo cálculo, no solo rebaja sino que de suponer un aporte de 46.073 personas en Castilla y León, indica ahora la pérdida de 403 habitantes en la década 2011-2020.

Al componente migratorio, sujeto a mayores variaciones, se añade la dinámica natural de la población, que en Castilla y León seguirá ofreciendo, previsiblemente, un saldo natural negativo a largo plazo.

Las proyecciones del INE (2020), en su conjunto, no son optimistas ni para España ni para Castilla y León, ni desde el punto de vista de la dinámica natural, ni tampoco desde los flujos migratorios. En los próximos diez años el país perdería el 1,2% de sus habitantes y la Comunidad el 4,1%, con descensos en ambos ámbitos territoriales del crecimiento vegetativo, motivado por la disminución de la natalidad y el aumento de la mortalidad, como consecuencia del envejecimiento, y la débil recuperación de los flujos migratorios en la segunda mitad de la década no podría contrarrestar en ningún caso la diferencia entre defunciones y nacimientos.

La pirámide de población resultante de las proyecciones del INE muestra una estructura por sexo y edad propias de una población en extremo envejecida, con el desplazamiento hacia la cúspide de los grupos de más edad y cada año más numerosos, aumentando con rapidez tanto los activos de más edad (de 40 a 64 años), y los mayores (más de 65), y con una base que, tras una prolongada estabilización, volvería a reducirse a partir de 2015. La edad media alcanzaría los 47,4 años, el índice de envejecimiento sería de 2 mayores por cada joven, y el 35% de los ancianos tendría más de 80 años.

En cuanto a la población potencialmente activa, disminuiría del 64,7% al 61,8%, pasando a ser más numeroso el grupo 40-64 que el de 16-39 años. Por cada 10 personas próximas a la jubilación solamente habría 6 nuevos activos para sustituirlos y, a diferencia de lo acontecido en la primera década del siglo XXI, el aporte de la inmigración extranjera no sería suficiente para cubrir el déficit (*figura 9.3 del Documento Técnico que acompaña a este Informe*).

Ahora bien, como cualquier proyección demográfica a corto plazo, la validez de la recientemente realizada por el INE depende más de los flujos migratorios que de

la dinámica natural y, aunque algo mayor influencia tiene la fecundidad, nada indica un incremento de la misma en tan corto periodo de tiempo.

Pero las proyecciones pueden no ser acertadas, e incluso pueden ser refutadas por los acontecimientos, no obstante deben considerarse útiles para diseñar políticas demográficas. En este sentido, desde el CES consideramos interesante complementar las proyecciones del INE con la hipótesis de una recuperación de la fecundidad (índice de fecundidad de 1,26 a 1,79), o para saber qué pasaría si esta se mantuviera en los valores actuales, en función de la presencia o no de flujos migratorios como los actuales (saldos migratorios nulos a 5‰) (*tabla 9.9 del Documento Técnico que acompaña a este Informe*).

Podemos observar que en todos los escenarios posibles habría pérdida de población hasta 2022, por ello en el *Documento Técnico* anexo se alarga la proyección una década más, permitiendo introducir los efectos de una etapa expansiva sobre los comportamientos demográficos a más largo plazo.

Por otra parte, el *Avance del Padrón de 2011* y la *Estadística de Variaciones Residenciales*, indican la tendencia a una reducción del número de habitantes extranjeros en España, por lo que su saldo no podrá contrarrestar la dinámica natural en los próximos años; en consecuencia, el cambio demográfico no se dará al menos hasta el 2015, y posiblemente será lento.

En el mejor de los casos, es previsible que el retorno de la inmigración tenga lugar en el período 2016-2020, y la aceleración del crecimiento continuaría posteriormente pero a un ritmo inferior al conocido durante la primera década del siglo. Estos son los parámetros y el escenario más optimistas (el denominado "C" en el *Documento Técnico* que acompaña a este Informe) y, si se cumplen las proyecciones del INE, tendremos que aceptar el escenario "A" (*figura 9.14 del Documento Técnico*).

Del análisis realizado puede comprobarse que la sensibilidad de los cambios migratorios es elevada en Castilla y León, por lo que será su futuro comportamiento lo que determine una u otra evolución. Sin la inmigración y sin una adecuada potenciación de la fecundidad, el escenario más negativo es el denominado "D" y se acerca a la prolongación definida como "A" del INE para 2030. Los escenarios más optimistas requieren, además de un crecimiento de la fecundidad parecido en los escenarios "B" y "C" del *Documento Técnico*, un aporte de la inmigración, que sumaría junto al incremento del saldo migratorio el aumento de las cifras de natalidad, tal como sucedió a mediados de la primera década del siglo XXI, gracias a la llegada de jóvenes inmigrantes.

No obstante, en todos los escenarios posibles, al menos a corto plazo, y de cumplirse los supuestos del INE, el descenso del número de habitantes parece irremediable.

La *segunda cuestión* que debemos afrontar seriamente es el *encontrar la solución a una estructura territorial* que evidencia las dificultades para la prestación de servicios en buena parte de los municipios.

Por lo que podemos deducir hasta ahora, la estructura territorial castellana y leonesa se explica por tres características que la definen:

- 1ª La consolidación de las áreas urbanas como pilares en la vertebración funcional del territorio, con una excesiva polarización del poblamiento urbano (de los 2.559.520 habitantes totales, 1.653.209 viven en las ciudades).
- 2ª El estancamiento y la atonía generalizada de los tradicionales centros cabeceras de servicio. Estos centros forman una red de centros desigual en el territorio y deberían tenerse en cuenta en la ordenación territorial y en la articulación entre los mundos urbano y rural.
- 3ª El definitivo e irreversible agotamiento, en base a sus índices de envejecimiento y masculinización, de la mayor parte de los pequeños términos en función de los cuales se ha organizado tradicionalmente el espacio rural.

Estas características determinan un mapa de los municipios atomizado, excesivamente fragmentado, disfuncional. Por ello, la evolución en el número de términos municipales ha ido reduciéndolos paulatinamente (**555 desaparecidos en la Comunidad entre 1950 y 2010**), como otro de los síntomas más del agotamiento rural.

Castilla y León tiene el porcentaje mayor de municipios más pequeños y menos poblados de todas las Comunidades Autónomas, lo que constituye un serio problema para la dotación de servicios y equipamientos para la atención a la ciudadanía independientemente de su lugar de residencia.

Hasta ahora los municipios, con sus limitados recursos, se han organizado, a iniciativa propia o a instancias de las Administraciones Públicas, para satisfacer a la población en sus demandas de servicios y equipamientos, ante la falta de una clara y definida ordenación territorial general que les permitiera planificarlos y realizarlos.

Y aunque la *Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León*, definía figuras de escala supramunicipal –tales como las *mancomunidades*– y que justificaba su uso para estas situaciones de atomización municipal, no se han resuelto definitivamente los problemas con la norma.

Incluso en años posteriores la confusión se ha acentuado, pues, independientemente de las denominaciones utilizadas, como las de *áreas funcionales* propuestas en el documento de trabajo de las *Directrices de Ordenación del Territorio* del año 2000, y prácticamente olvidadas en la *Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León*, tampoco han sido muy útiles.

Donde la norma no se ha desarrollado lo ha hecho la iniciativa de los Municipios, las Diputaciones o la Junta de Castilla y León, apostando de forma mayoritaria por las *mancomunidades de municipios*, sin alterar el mapa del poder municipal.

El resultado es que casi el 90% del territorio está mancomunado; es decir, 2.018 municipios se integra en alguna o en varias –con una media de 8 municipios por cada una– de las 238 mancomunidades de municipios existentes a finales de 2010.

De estas 238 mancomunidades, solamente 14 integran municipios urbanos, y a 64 de ellas pertenecen *centros cabecera de servicios* de entre 2.000 y 10.000 habitantes. Las restantes son el resultado de acuerdos entre municipios con menos de 2.000 habitantes. Cabe destacar que en Soria el número de municipios mancomunados no llega al 50%.

De cualquier forma, el recurso a la mancomunidad es común entre todos los tamaños municipales, pues el 90% de los centros de servicios de tamaño medio, entre 2.000 y 5.000 habitantes, e incluso el 74% de los de entre 5.000 y 10.000 habitantes, están mancomunados.

En definitiva, la figura de la mancomunidad aparece como recurso válido con independencia del tamaño municipal o de su pertenencia a un ámbito espacial determinado.

Los servicios que prestan las mancomunidades son de naturaleza diversa, pero no deberían añadir ni exceder las competencias de los municipios, aunque en la práctica se observe en ocasiones que ambas exceden sus niveles competenciales (servicios sociales, sanidad, etc.).

Precisamente para superar esta limitación en sus competencias parece haberse planteado por el Ejecutivo Regional la propuesta que incluye la figura de las *Mancomunidades de Interés Comunitario*, que en realidad no fusiona o suprime las entidades municipales, pero que busca y pretende el buen gobierno y la más eficaz y sostenible ordenación del territorio.

La cifra y complejidad de las *mancomunidades* es en ocasiones claramente disfuncional y hace necesaria su reorganización.

De aquí la importancia de las figuras propuestas por el Gobierno regional para iniciar los trabajos sobre un *nuevo modelo de Ordenación y Gobierno del Territorio*, tales como los *Distritos de Interés Comunitario*, concebidos como las unidades básicas, juntamente con las llamadas *Áreas Funcionales*, en una apuesta que supone el mantenimiento de los municipios potenciando una mayor coordinación y cooperación económica y funcional entre ellos, a la vez que emplazando a las Diputaciones Provinciales a redefinir y modernizar de una vez sus competencias y servicios con la máxima eficacia.

En el proyecto difundido no se trataría, por tanto, de crear nuevas estructuras administrativas que sustituyan a la ordenación territorial (una vez más), sino de la puesta en marcha y presentación de la ordenación territorial misma. Por lo tanto, es una propuesta que puede ser tomada en cuenta y que merece ser defendida, mejorada o criticada con las ideas, conocimientos y experiencias de todos los que puedan aportar algo.

La propuesta presentada por el Ejecutivo Regional alude a los *Distritos de Interés Comunitario*, a los que se refiere como "las nuevas unidades básicas de ordenación" y que son definidos como la "constitución ordenada de asociaciones voluntarias de municipios", sirviéndose para ello de la experiencia acumulada de las *Mancomunidades*, de sus aciertos, errores y limitaciones; lo que supondrá que los nuevos Distritos optimizan los recursos de los Municipios, y también de las antiguas Mancomunidades, con la finalidad clara de mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos.

Ello conllevará la consecuente reorganización del mapa de las Mancomunidades existentes, haciendo de éstas ámbitos de continuidad espacial, con una carta de competencias y servicios determinados y uniformes, y garantizando que cada municipio pertenezca solo a un único Distrito.

Con tales definiciones se afirma en la propuesta que "los nuevos Distritos se conciben como unidades territoriales básicas y de referencia estable", tanto para la prestación eficiente de los servicios locales, como por presentarse como los "instrumentos que concreten la Ordenación Territorial en la Comunidad".

La propuesta continúa definiendo dos tipos de Distritos: los *Rurales* y los *Urbanos*, presentando estos últimos simplemente como los municipios de más de 20.000 habitantes, los únicos que pueden ser, según la propuesta, y en sentido estricto, ciudades.

En cuanto a los *Distritos Rurales* se propone, de forma indicativa, su delimitación a partir de las actuales *Zonas Básicas de Salud*, y que si analizamos a la luz del *Documento Técnico* que acompaña a este Informe se observa que de las 284 demarcaciones de las *Zonas Básicas de Salud*, tienen carácter rural 157.

En el caso de los *Distritos Rurales*, en opinión del CES, no se percibe en su definición y características que se tenga en cuenta la diversidad y complejidad del mundo rural en Castilla y León, al que es complicado catalogar, como hemos podido comprobar en este Informe y en su *Documento Técnico* anexo.

La segunda de las propuestas del proyecto presentado a debate por el Ejecutivo Regional se refiere al diseño de las *Áreas Funcionales*, que no hay que identificarlas con las que aparecen enunciadas en las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio y que podrán ser de dos tipos: *Estables* y *Estratégicas*.

Las *Estables* se refieren únicamente a las aglomeraciones urbanas, es decir, al conjunto de los Distritos de Interés Comunitario formados por las principales ciudades y sus “*alfoces*”, con la única finalidad de planificar los servicios característicos de las áreas urbanas (transporte, agua, etc.).

En este sentido consideramos, a juicio del CES, que sería conviene precisar cómo pueden encajar estas Áreas Funcionales Estables en el marco de otros instrumentos de planificación territorial, como es el caso de las ya aprobadas *Directrices de Ordenación Territorial de Ámbito Subregional para Valladolid o Segovia*.

Por otra parte, la propuesta de *Áreas Estratégicas* parece estar concebida para alcanzar el equilibrio territorial de los espacios más vulnerables, y se podrían constituir mediante agrupación de los Distritos Rurales correspondientes, teniendo carácter temporal.

Esta propuesta del Gobierno Regional parece estar dirigida a los Distritos Rurales aquejados de una problemática singular y limitada en el tiempo (demográfica, económica, social, etc.). Algo así ha intentado estudiar y concretar el *Documento Técnico* que acompaña a este *Informe*.

VII. Conclusiones y recomendaciones

- El CES siempre ha planteado que uno de los problemas estructurales de nuestra Comunidad Autónoma es la despoblación fruto de su evolución demográfica y su distribución territorial. El Consejo comparte el punto de vista científico respecto al concepto de *población*, que podemos definir como el conjunto de individuos, constituido de forma estable, ligado por vínculos de reproducción e identificado por características territoriales, políticas, jurídicas, étnicas o religiosas. Una población ha de tener por tanto continuidad en el tiempo, siendo el resultado de una evolución histórica asegurada por la sucesión de generaciones, pero también caracterizarse –salvo en casos excepcionales– por su pertenencia a un determinado territorio.

Su historia y su futuro estarán condicionados por su capacidad de reproducción y crecimiento, derivados a su vez de los saldos naturales y migratorios, que configuran una estructura por sexo y edad de la cual dependerán otros muchos factores como la formación de parejas, la disponibilidad de mano de obra, las necesidades educativas, sanitarias y sociales, etc. Desde esta perspectiva la población de Castilla y León se encuentra perfectamente definida, en cuanto que posee una clara vinculación geográfica con un territorio bien delimitado desde el punto de vista jurídico y administrativo, compartiendo además una historia común que ha marcado un devenir propio.

- Es evidente para esta Institución que la población se distribuye en un territorio según estructuras diferenciadas, de forma concentrada o dispersa, y en virtud de factores naturales, históricos, políticos, económicos, etc. Configurando así un modelo de poblamiento particular. El *poblamiento* es por tanto la forma que adopta la distribución espacial de la población, el conjunto de asentamientos derivados de la ocupación humana de un territorio, y su análisis busca explicar el por qué de la evolución y de la situación presente, tanto en el medio rural como urbano. Entre sus características se incluyen aspectos demográficos (densidad de población), sociales (homogeneidad o diversidad, cohesión), morfológicos (formas de ocupación, tipología urbana y rural) y económicos (actividades predominantes).
- La despoblación es un problema de naturaleza económica y social de Castilla y León, que afecta a otros territorios de la Unión Europea y a la práctica totalidad del territorio con un saldo migratorio interregional, de carácter estructural, negativo y un saldo total positivo, ambos disminuyendo en los últimos años, pero que a su vez, presenta mayores índices preocupantes en algunos territorios de nuestra Comunidad. Sin olvidar las diferencias en la evolución demográfica entre el medio rural y el medio urbano que provoca una importante divergencia económica y social.
- Para este Consejo, Castilla y León, necesita modificar su tendencia demográfica. Hay que aumentar nuestra población, recuperar a miles de castellanos y leoneses, especialmente a los más jóvenes que tuvieron que marcharse y mantener a los jóvenes autóctonos y de fuera que están en Castilla y León, lo que ayudaría a mejorar al crecimiento vegetativo de nuestra Comunidad.
- Castilla y León es una Comunidad Autónoma con un conjunto de rasgos determinantes e imprescindibles a tener en cuenta en la política territorial. Así, su gran dimensión, su baja densidad de población y su escaso dinamismo demográfico, entre otras características, hacen necesaria, a juicio del CES, la adopción de medidas y propuestas de actuación sobre nuestro territorio, de forma que su ordenación y gestión han de tener presentes todos estos factores.
- El modelo de poblamiento actual es fruto de un crecimiento polarizado, con fuertes contrastes entre el medio rural y urbano, con notables desequilibrios en las cifras de densidad de población entre ambos medios, con una desaceleración del crecimiento natural y con saldos migratorios externos e internos con repercusiones espaciales desiguales. Todo ello se ve reflejado en una pirámide de edad caracterizada por un proceso de envejecimiento, tanto en la cúspide (mayor esperanza de vida), como en la base (caída de la natalidad).

- Nuestra Comunidad Autónoma no es el único territorio de Europa caracterizado por el envejecimiento de su población, alta esperanza de vida, etc. enfrentándose a retos comunes con otras regiones de nuestro entorno. Por ello, el CES considera necesario que las políticas de desarrollo territorial deben dirigir sus esfuerzos a garantizar un desarrollo equilibrado y sostenible de todo el territorio, de acuerdo con los objetivos fundamentales de la política comunitaria, es decir, la cohesión económica y social, una competitividad económica basada en el conocimiento y conforme a los principios de desarrollo sostenible, y la conservación de la diversidad de los recursos naturales y culturales.
- Una vez analizada la evolución demográfica, desde principios del siglo xx hasta la actualidad, en el conjunto del territorio nacional, y con especial detenimiento en lo acontecido para el caso de Castilla y León, se puede concluir que existe un modelo demográfico con un comportamiento migratorio dual: emisor de población en determinados territorios (interior) y captador de población en otros (zonas costeras y grandes ciudades del interior).

Este comportamiento dispar, emisor versus receptor de población, ha originado que, fundamentalmente a partir de la segunda mitad del siglo pasado, el movimiento natural de la población acrecentase esas desigualdades, ya que los territorios emisores acogen a la población cuya capacidad reproductiva ha decaído, mientras que, por el contrario, los territorios captadores atraen a la población más joven y, por tanto, con mayor capacidad reproductiva.

Se produce, pues, una dicotomía entre la periferia nacional y el centro, con algunas excepciones. Así, en las regiones de la periferia la densidad de población aumenta, la edad media es baja y sostenible, el crecimiento vegetativo es positivo, etc. Por el contrario, en la España interior la densidad de población descende, la edad media aumenta, el crecimiento vegetativo es negativo, etc. Estas diferencias, junto al proceso de industrialización y al éxodo rural por la mecanización del campo experimentado en la mitad del siglo xx, acentuaron el proceso de migración, con lo que los fenómenos de distanciamiento poblacional entre la periferia y el centro aumentaron.

- Desde el punto de vista provincial estas mismas circunstancias se producen en el conjunto de España entre las capitales de provincia, su entorno metropolitano y algunos municipios importantes de la provincia, frente al resto del territorio provincial, en este caso la capital de provincia sería la periferia y el resto el centro.

Los territorios que en el centro de España no han seguido el patrón arriba citado, y por eso se convierten en excepciones, son Madrid, Zaragoza, Valladolid, y el eje Palencia-Burgos; aunque en el caso de las ciudades de la

Comunidad Autónoma el desarrollo no se produjo hasta los años setenta del siglo pasado.

- En los últimos años el deterioro demográfico se ha conseguido detener con el aumento de las migración procedente del extranjero, que aunque se ha distribuido, mayoritariamente de la misma forma que las migraciones interiores de los años sesenta del pasado siglo, también han tenido su influencia positiva, aunque en menor medida, en la España interior, pero desgraciadamente esta mejora poblacional se ha visto frustrada con la crisis económica iniciada en 2007/2008.
- Castilla y León sigue el modelo demográfico descrito en los párrafos anteriores para la España interior, con la salvedad de lo señalado para la ciudad de Valladolid y para el eje Palencia-Burgos. Así, en la primera mitad del siglo xx, merced al descenso de la mortalidad y al sostenimiento de una alta natalidad, nuestra Comunidad consiguió aumentar su población. En este periodo el crecimiento vegetativo de Castilla y León fue incluso mayor que la media nacional, pero debido a la importante emigración, el índice de crecimiento acumulado resultó inferior al promedio español.

La elevada emigración sufrida por nuestra Comunidad fue también el factor distintivo de la evolución demográfica hasta la década de los 70, con una intensa pérdida de adultos jóvenes hacia otros territorios nacionales y europeos. A lo que se suma, tal como indicamos anteriormente, un importante éxodo poblacional del mundo rural hacia las ciudades, generando un despoblamiento del campo castellano y leones y, simultáneamente, un modelo de poblamiento desequilibrado.

En las últimas décadas del pasado siglo Castilla y León presenta saldos vegetativo y migratorio negativos. Así, prácticamente desaparece la emigración exterior pero se mantiene la interior, continuando la pérdida de población del mundo rural. Por su parte, el crecimiento natural, como consecuencia de una población envejecida, envejecimiento extremo en el caso del ámbito rural, registra en este periodo un valor nulo.

En la primera década del siglo xxi se produce una mejora en la dinámica poblacional de nuestra Comunidad, consecuencia del proceso del inmigración que llevó aparejada la llegada de adultos jóvenes, acompañados en muchos casos de hijos menores, y en edad de procrear. Esta mejoría no fue exclusiva del ámbito urbano, también tuvo su plasmación, aunque en menor medida en el medio rural. Esta bonanza demográfica se ha visto también afectada negativamente por la crisis económica.

- Por todo lo indicado anteriormente respecto a la evolución demográfica de Castilla y León, este Consejo recomienda que todas las Administraciones

Públicas se fijan como objetivo prioritario de sus actuaciones la lucha contra la despoblación, para que desde el consenso de toda la sociedad se articulen medidas de carácter institucional, económico, industrial y social necesarias para fijar, incrementar y atraer población.

- Es fundamental, por lo tanto, tener muy presente la dimensión que la despoblación adquiere en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León. En dicho proceso de reforma se incorporó la expresión “*despoblación*” para poner el acento en uno de los principales problemas que precisa de una respuesta específica. Así se recoge expresamente en el artículo correspondiente a los “*Principios Rectores de las Políticas Públicas*”, donde se determina el sentido que las Administraciones Públicas deben orientar sus actuaciones para corregir este déficit de población. El apartado 8, recoge uno de los principios más importante de nuestra norma básica: “*El derecho efectivo de los ciudadanos de Castilla y León a vivir y a trabajar en su propia tierra...*”, haciendo un llamamiento expreso a las Administraciones Públicas para hacer todo lo posible para el cumplimiento de este principio.
- En el apartado siguiente, el número 9, se señala el sentido de las políticas públicas “*La lucha contra la despoblación, articulando las medidas de carácter institucional, económico, industrial y social que sean necesarias para fijar, integrar, incrementar y atraer población*”. El desarrollo del medio rural también tiene una mención expresa, en el apartado 10 “*La modernización y el desarrollo integral de las zonas rurales de Castilla y León, dotándolas de infraestructuras y servicios públicos suficientes*”, donde es evidente adoptar este tipo de medidas por su vinculación con la fijación de la población.
- Las señales que emite el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, recientemente reformado, son inconfundibles en cuanto a los objetivos a alcanzar en materia de despoblación.
- Entre los principios rectores definidos en este marco de referencia se encuentran la lucha contra la despoblación y el derecho de los ciudadanos a vivir y trabajar en su propia tierra. A juicio del CES, estos principios deberían ser desarrollados conforme establece el Estatuto de Autonomía, inspirando la legislación positiva y las actuaciones de los poderes públicos y de los tribunales de justicia.
- A juicio de esta Institución, las políticas ejercidas por las Administraciones Públicas contra la despoblación no pueden limitarse a unas iniciativas aisladas e inconexas, sino que han de concretarse en políticas transversales, incorporando medidas y recursos concretos y específicos, capaces de inspirar credibilidad y confianza a toda la sociedad.

- El CES entiende que toda la sociedad debe implicarse y comprometerse, de forma activa, en el empeño que debe mantenerse en la Comunidad Autónoma para frenar la despoblación y los desequilibrios poblacionales entre los distintos territorios. En este sentido, el estudio del poblamiento nos permite revelar los posibles desequilibrios existentes en la distribución de la población entre esos territorios, así como plantearnos las posibilidades de corregir dichos desequilibrios y adecuar las infraestructuras, los equipamientos y en general la dotación de servicios que precisaría la población para asegurar su mantenimiento y desarrollo económico en el futuro.
- Para dar respuesta a los cuestionamientos derivados del análisis de poblamiento, el Consejo considera que se necesitan herramientas normativas de carácter transversal y, entre ellas, la fundamental sería una adecuada ordenación del territorio. La *ordenación del territorio* puede definirse como el conjunto de políticas transversales encaminadas a dotar y disponer en éste los medios necesarios para posibilitar el desarrollo y bienestar de sus habitantes, definiendo el modelo territorial e identificando los sistemas y estructuras que le proporcionan cohesión interna y conexión con el exterior.

Según la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* de 1983, ésta se define como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, con multitud de objetivos, entre ellos el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente, y por último, la utilización racional del territorio. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.

Así se contempla en la *Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León*, que incluye entre sus objetivos esa definición del modelo territorial equilibrado y sostenible, un desarrollo económico y urbano compatible con la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural y, finalmente, los criterios y procedimientos a seguir para coordinar todas las acciones con repercusión territorial.

- El CES considera conveniente que los planes, programas y estrategias en torno a la ordenación del territorio tengan continuidad en el desarrollo de la *Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León*, que a nuestro juicio es una norma que está por desarrollar y le queda recorrido. Además, es conveniente que la sociedad perciba que proyectos importantes como la *Agenda de la Población* de Castilla

y León 2010-2020, o la propuesta del ejecutivo regional sobre el *Modelo de Ordenación y Gobierno del Territorio*, aparezcan sustentadas en un fundamento legal, integrador y transversal, que manifieste la decidida voluntad política a favor de la adecuada ordenación territorial.

- La ordenación del territorio se presenta en Castilla y León como una tarea complicada y ambiciosa, aunque resulta ineludible llevar a cabo la misma, máxime en estos momentos de crisis económica. El Consejo considera que hay que continuar incrementando los esfuerzos en la implantación de iniciativas de ordenación del territorio, que desarrollen plenamente la normativa que está ya aprobada a este respecto, con una celeridad adecuada, y que supongan la puesta en marcha de instrumentos, de forma transversal y ordenada, haciendo ver a la ciudadanía la utilidad de los mismos, de forma que se puedan infundir confianza en las propuestas que puedan plantearse en el futuro.
- El CES estima necesario que al realizar estas políticas de ordenación del territorio se favorezca el fortalecimiento de una cultura de cooperación interterritorial a través de la fórmula que se considere más idónea, para aprovechar las fortalezas de la configuración del territorial de Castilla y León, evitando y suprimiendo estructuras administrativas disfuncionales, donde la inercia de la desvertebración opera en sentido contrario a la lógica de la cooperación, hasta tal punto que, ni contando con herramientas legales para cooperar, éstas o no se han aplicado o se han aplicado de forma incorrecta.
- En nuestro Estatuto de Autonomía, fundamentalmente en su artículo 46, se contempla la comarca como agrupación voluntaria de municipios limítrofes (pudiendo superar el ámbito provincial) con características geográficas, económicas, sociales e históricas afines que puede servir como instrumento de cohesión y desarrollo eficiente y que al mismo tiempo puede reducir la carga administrativa de nuestra Comunidad.
- Este Consejo considera imprescindible que la ordenación del territorio se lleve a cabo a través de la necesaria coordinación y cooperación entre Administraciones, con el fin de aunar esfuerzos y recursos, sobre todo en lo que atañe a las Administraciones Local y Autonómica. Además, en lo que se refiere a la configuración de políticas de ordenación del territorio, es necesario, desde nuestro punto de vista, que se lleve a cabo una planificación a largo plazo, cuyo fin sea evitar en la medida de lo posible los ajustes meramente coyunturales.
- En la vigente normativa sobre Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de nuestra Comunidad se define la provincia como ámbito funcional

básico de vertebración territorial. No obstante y en el camino “hacia una Comunidad estructurada” (concepto también incluido en la Ley), el CES quiere recordar que ha de tenerse en cuenta que ámbitos funcionales y problemas a resolver van necesariamente asociados y que, por tanto, la verdadera estructuración de la Comunidad ni puede excluir, ni puede basarse solamente en la provincia.

- En nuestro Estatuto de Autonomía, en su artículo 47 se contemplan que las competencias de las Diputaciones se fijarán por la legislación básica del Estado y la de la Comunidad Autónoma. Además, se establece que en todo caso las Diputaciones ejercerán competencias en el ámbito de la cooperación, asesoramiento y asistencia a municipios y otras entidades locales, prestarán también servicios supramunicipales de carácter provincial, en el ámbito de las competencias locales, sin perjuicio de las que puedan delegarle o encomendarle las entidades locales de su ámbito territorial o la Comunidad Autónoma.

El Consejo considera necesario adaptar la legislación, partiendo del pleno respeto a la autonomía de los entes locales, que atribuya con precisión las competencias de las Diputaciones, les asigne los instrumentos adecuados para la gestión, así como de un nuevo y estable modelo de financiación local, delimitando con claridad las competencias entre estas Administraciones y las Delegaciones Territoriales de de la Administración Regional, evitando duplicidades y solapamientos.

- El CES considera necesario basar la ordenación del territorio en el respeto a los espacios capaces de organizar el territorio, además de en los ejes y corredores principales. Estimamos que deberían tenerse en cuenta, como principios básicos de actuación, el equilibrio y la compatibilidad entre las posibilidades de expansión de los ejes y corredores y las áreas que, sin estar favorecidas por éstos, vertebran funcionalmente su territorio por su población, su estructura socioeconómica, y por haber logrado una solidez reconocida que les permite actuar como focos de atracción por los flujos que generan.
- La política de ordenación territorial, desde el punto de vista del Consejo, debe aplicar la preservación de los valores patrimoniales, en su acepción ambiental, cultural y paisajística de forma consecuente en todo el territorio, protegiendo especialmente las áreas más frágiles. La práctica nos muestra que este valor es respetado en los espacios naturales, e igualmente es percibido socialmente como un valor importante en la sociedad castellana y leonesa.
- Este Consejo considera fundamental aumentar el compromiso de las políticas públicas en lo que respecta a la población y al poblamiento en Castilla y

León, para lo que se debe realizar un esfuerzo extraordinario capaz de dinamizar la economía con un conjunto de medidas de promoción empresarial, además de la dinamización del tejido social, que permitan mantener y aumentar la población.

- Para esta Institución, en la lucha contra la despoblación, y con el objetivo de un adecuado poblamiento de nuestra Comunidad no debería olvidarse la planificación y ejecución de políticas específicas tanto en el *espacio rural*, como en el *espacio urbano* así como la realización de propuestas expresas respecto a la *actividad económica*, a las *infraestructuras* y a las *políticas sociales* a emprender.

VII.A Respecto al espacio rural

- Es evidente para este Consejo que el espacio y sociedad rural de Castilla y León, al igual que el de España, de Europa o de otras partes del mundo, está en constante transformación, en función de los cambios económicos, sociales y políticos. Es obvio que, frente a las sociedades agrarias tradicionales, de neto predominio rural, las actuales, de predominio urbano, basan su organización territorial en una jerarquización del poblamiento en torno a las ciudades, mientras el espacio rural pierde población, pierde incluso pueblos y pierde funciones y actividad económica.
- El CES considera que esta circunstancia no debe constituir un problema, sino una cualidad del espacio rural, que debe aprovechar sus ventajas comparativas: sus espacios abiertos, su tranquilidad, su paisaje, su cultura, sus ritmos vitales pausados y, por supuesto, aquellos yacimientos de empleo que pueden configurarse como generadores de empleo y de riqueza en este ámbito, como la agricultura ecológica, las industrias agroalimentarias, el turismo rural, la artesanía, la bioenergía, etc.
- Por todo ello, esta Institución estima necesario que se continúen incrementando los esfuerzos para conseguir una suficiente diversificación de las actividades económicas en el medio rural, que intente evitar la pérdida de efectivos en el campo y paliar los desequilibrios territoriales en nuestra Comunidad Autónoma.
- La diversificación de actividades está abriendo nuevas oportunidades, por lo que este Consejo considera que sería necesario que desde los Administraciones Públicas, en sus respectivos ámbitos competenciales, se establezcan las normativas pertinentes, las dotaciones económicas e infraestructuras para que estos proyectos puedan llevarse a cabo de forma que se satisfagan las necesidades de la población rural, a la vez que se genere empleo para las

personas que viven en los pueblos, revirtiendo así en la calidad de vida de todos los que habitan en este medio.

- En este sentido, el CES considera necesario que se apoye la transformación de sectores como el industrial en el medio rural, mediante la coordinación y el refuerzo a las iniciativas de I+D+i, con el fin de consolidar una red de apoyo para las pequeñas y medianas empresas del medio rural más allá del mantenimiento y fomento de las industrias de transformación del sector primario.
- Además, a juicio de esta Institución, la diversificación de actividades en el medio rural pasa también por la implantación de nuevas PYMEs para la transformación de productos ecológicos en particular, y agrarios y forestales en general, orientada hacia producciones de calidad y adaptadas a las nuevas demandas del mercado.
- En cuanto a los productos agroalimentarios, el CES considera que las producciones de calidad, etiquetadas con sus marchamos de *Denominaciones de Origen*, de *Indicaciones Geográficas Protegidas*, de *Marcas de Garantía*, de *Especialidades Tradicionales*, pueden representar un pilar importante de generación de empleo y de diversificación económica en el medio rural. Por ello, esta Institución considera necesario que se continúe apoyando a este sector, para que impulse su valor añadido y la calidad en los productos elaborados, potenciando una red de comercialización y distribución adecuada que supere el ámbito de nuestra Comunidad.
- La diversidad del patrimonio natural y cultural es una gran riqueza de Castilla y León, y especialmente del medio rural, por lo que el CES considera que la explotación del potencial turístico y del patrimonio natural y cultural, a través de la organización de redes en línea para las visitas a centros de interpretación de la naturaleza y para el seguimiento de itinerarios guiados de paisaje natural, de patrimonio cultural y de acervo gastronómico, son una oportunidad más de la que dispone el medio rural para diversificar su actividad. El Consejo considera necesario recordar que estas actividades debe perseguir un desarrollo sostenible del entorno, promoviendo, en todo momento, una utilización razonable de los recursos de los que dispone nuestra Comunidad Autónoma.
- El proceso de éxodo rural ha sido característica común en gran parte de los municipios de Castilla y León, y sin embargo es evidente para este Consejo que la organización territorial no se ha modificado apenas desde comienzos de los años ochenta, por lo que hoy, a nuestro juicio resulta obsoleta.
- En el *Documento Técnico* que acompaña a este Informe se señala que entre 1960 y 1981 desaparecieron en Castilla y León 554 municipios. Es evidente

que dicha desaparición ha sido inevitable a largo plazo por mero agotamiento demográfico. La pervivencia de otros municipios hace que la racionalización de esfuerzos sea difícil y redunde en perjuicio del conjunto rural y de los propios habitantes de estos municipios, pues la dispersión de iniciativas locales enfocadas a objetivos similares conduce a incrementar los gastos sin lograr mayores beneficios. Por todo ello, el CES entiende que deberían analizarse las actuales estructuras del ámbito local, redefiniendo el mapa municipal, procurando que los instrumentos que se utilicen eviten la creación de nuevas estructuras administrativas que generen incremento de gasto. Para el Consejo, estos instrumentos deberán atender a criterios de solidaridad, eficacia, eficiencia y coordinación, y deberán contar con unos servicios públicos, infraestructuras y dotaciones adecuados para garantizar unos niveles mínimos de cohesión social y territorial, sin que ello implique el cambio de lugar de residencia de las personas.

- La delimitación de los nuevos *distritos rurales*, concepto incluido en la reciente propuesta efectuada por el Gobierno Regional, o de cualquier otra figura para la futura ordenación territorial de Castilla y León ha de considerar la diversidad de situaciones y problemáticas existentes, no debiendo estar condicionada por la división provincial que existe actualmente. Así, el Consejo considera que aspectos como la especialización económica, características demográficas, necesidades particulares, recursos endógenos, patrimonio paisajístico, cultural, etc., podrían ser, entre otras variables, las que pueden ayudar a definir esos *distritos rurales*, marcando límites que pudieran ser ajenos a los provinciales actualmente existentes.
- Como ya hemos indicado en otras ocasiones, considera esta Institución que independientemente de cuál sea la denominación que se quiera dar a las demarcaciones que ocupen el espacio supramunicipal y subregional, es precisamente desde ese ámbito territorial intermedio desde el que mejor puede favorecerse una equilibrada cobertura de servicios públicos en el medio rural, esenciales para la calidad de vida y el desarrollo productivo, es también un espacio con capacidad para aunar estrategias de desarrollo propio y de cooperación entre lo urbano y lo rural.

La idoneidad de estos ámbitos intermedios para acoger territorios homogéneos en características geográficas, culturales o socioeconómicas los hace imprescindible, a juicio del CES, para ordenar la gestión de territorios que, como la *Tierra de Campos*, por ejemplo, se extienden por varias provincias, situación que se da en varias "zonas" de la Comunidad.

- El Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece que la Comunidad fomentará las asociaciones de entidades locales de ámbito autonómico para

la protección y promoción de sus intereses comunes, y dispone además una reserva de Ley para la regulación de la Administración Local de Castilla y León, en cuyo articulado deberá contemplarse a las entidades locales menores, las comarcas, las áreas metropolitanas, las mancomunidades, los consorcios y otras agrupaciones de entidades locales de carácter funcional y fines específicos, así como la protección de las formas tradicionales de organización local. Por todo ello, la Administración Autonómica tiene, a juicio del CES, competencias estatutarias suficientes para poder definir estructuras supramunicipales que se acomoden a las necesidades que hoy en día tiene Castilla y León, una vez consultados todos los agentes implicados en el territorio de nuestra Comunidad.

- Este Consejo considera necesario que desde la Administración Regional se promueva el protagonismo de los núcleos funcionales intermedios o centros de servicios, de forma que se cree una red consolidada, entendiendo estos núcleos catalizadores del desarrollo y de la prestación de servicios con niveles de calidad para un área que deberían vertebrar funcionalmente.
- Para esta Institución, la red de centros de servicios en el medio rural ha demostrado sobradamente el carácter imprescindible de estos núcleos funcionales intermedios, no sólo en la fijación de población y dinamización económica, sino también en la distribución de bienes y servicios a los pequeños pueblos de sus áreas de influencia y en la disponibilidad de un equipamiento adaptado a las necesidades de la sociedad.
- En este sentido, el Consejo considera que resulta ineludible establecer definitivamente el mapa de centros vitales para el desarrollo rural, fijando objetivos e inversiones y facilitando la accesibilidad a los mismos, evitando así que la concentración de esfuerzos en favor de los mayores suponga perjuicios para los enclaves de menor entidad.
- El CES considera necesario que se delimiten ámbitos geográficos funcionales, estables, que más allá de la denominación concreta deberán estar suficientemente dotados de equipamientos e infraestructuras, con criterios de solidaridad, racionalidad y eficacia, y con un funcionamiento coordinado en red, para lograr una mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos y un mayor desarrollo económico y social, que permita avanzar hacia una mayor cohesión territorial y social, garantizando, por una parte, la igualdad de oportunidades, y por otra, aspectos esenciales en el bienestar y en la calidad de vida de la ciudadanía con independencia del lugar donde residan.
- El Consejo considera que la población rural es generadora de riqueza para su entorno por el desarrollo de proyectos a nivel local, dada su integración y

enraizamiento en dicho medio; por ello esta Institución recomienda potenciar el papel desempeñado por las organizaciones profesionales agrarias y las cooperativas agrarias por el protagonismo que viene desempeñando en el desarrollo rural en Castilla y León, ya que si bien es obvio que todo lo rural no es agrario, también es evidente para el CES que sin el adecuado y sostenible mantenimiento del sector primario no tendría futuro nuestro mundo rural.

VII.B Respecto al espacio urbano

- En las áreas urbanas el planeamiento de carácter subregional no vinculante es de compleja y costosa realización y de voluntaria aplicación, por lo que hasta la actualidad no parece haber servido en demasía para alcanzar los objetivos para los que se plantearon, ya que solo delimita potencialidades o problemas, por lo que el CES entiende que, si se quiere mantener, debería contener propuestas vinculantes.
- Este Consejo considera que debería darse especial impulso a la integración formal entre los municipios integrantes de un área urbana, a través de una reducida base normativa general, de unos acuerdos sectoriales en materias básicas como el transporte y servicios (educación, sanidad, etc.) y de una identidad corporativa y definición de funciones que resulten singulares (en el conjunto) y competitivas frente a otros sistemas urbanos.
- Con respecto al planeamiento urbano, cabe recordar que la legislación y los planes no deberían ser en ningún caso disuasorios y condicionar la actividad urbanística. Además, el CES considera que un exceso de regulación crea, o puede crear, una cierta inseguridad e incertidumbre, lo que desincentiva cualquier tipo de inversión. Así, una normativa cambiante cada poco tiempo no equivale necesariamente a una mejor ordenación, por lo que debería hacerse real la simplificación normativa que el primer texto de la *Ley de Urbanismo de Castilla y León* proclamaba como objetivo ineludible.
- En el caso concreto de un territorio que opera en forma metropolitana, o denominación equivalente, esta Institución quiere llamar la atención de la situación que se produce en el escalonamientos en las fases de diagnóstico y aprobación de los instrumentos de planeamiento de las diferentes ciudades y núcleos urbanos en estas áreas, ya que generalmente no hay una coordinación efectiva de este proceso, por el carácter no vinculante de las *Direc-trices de Ordenación del Territorio*.
- Así, los desfases en el proceso de aprobación del planeamiento en municipios llamados a colaborar por su proximidad, se convierten de facto en fuente de

competencia, de una mal entendida competitividad; de forma que, a juicio del CES, la falta de coordinación llega a ser en ocasiones fuente de contradicciones y conflictos en el proceso de gestión del territorio.

- Por todo ello, y partiendo del respeto a la autonomía municipal, el Consejo recomienda que las ciudades integrantes de las áreas urbanas-metropolitanas deberían coordinar el proceso de elaboración y el contenido del planeamiento general (*Planes Generales de Ordenación Urbana y Normas Urbanísticas*), de forma que esa coordinación debería ser formal, temporal y conceptual, ya que los contenidos deberán ser coherentes con el objetivo general diseñado por los municipios de cada área.
- Respecto a la gestión urbanística, el CES considera que la normativa debería simplificar una gran parte de los procesos y hacerlos vinculantes, en línea con el contenido de la instrucción técnica elaborada con tal objeto. Esta simplificación debería facilitar a las Administraciones Públicas poder cumplir con los plazos para su tramitación y aprobación, por lo que entendemos que sería necesario pasar de un sistema de control del plan o proyecto de carácter tradicional y convencional –que consiste en la superposición de documentos y tiempos–, a un sistema más eficiente, apoyado en las tecnologías de información geográfica.
- En cuanto al suelo destinado por las Administraciones Públicas para la construcción de viviendas con protección pública, el Consejo considera necesario que se promueva el régimen de arrendamiento, por las ventajas que pueden suponer en los actuales momentos para el acceso a la vivienda de grupos que tienen mayores dificultades para lograrlo.
- El CES recomienda que se continúen incrementando los esfuerzos para lograr un sistema urbano sostenible, promoviendo actuaciones que supongan menores desplazamientos, menor consumo de energía y recursos, menor coste de mantenimiento, y mayor accesibilidad a servicios y equipamientos, etc. Además, las ciudades deben potenciar la accesibilidad sostenible y el menor consumo de suelo, como fórmulas adecuadas para abaratar el producto inmobiliario y hacer a los nuevos vecindarios menos dependientes del transporte público o privado.

VII.C Respeto a la actividad económica y el empleo

- Para lograr el desarrollo de un modelo territorial moderno de poblamiento, el CES recomienda fomentar la competitividad equilibrada del territorio y

activar todo su potencial de progreso, aprovechando al máximo las oportunidades de cada zona, así como promover la cohesión territorial, económica y social, para lo que se hace necesaria la coordinación en la intervención de todas las Administraciones Públicas.

- Es imprescindible centrar las actuaciones que pretendan combatir la lucha contra la despoblación en mejorar los elementos que conforman nuestro patrón de crecimiento económico. En este sentido, el CES considera que las políticas activas de empleo (en la búsqueda de un empleo estable y de calidad) constituyen un ámbito de actuación clave para propiciar dicho cambio poblacional.
- El Consejo considera que otro de los factores que debe abordarse es el impulso de nuestro tejido empresarial, apoyando sectores estratégicos y propiciando un entorno favorable para la economía sostenible, fundamentalmente la que está basada en el conocimiento. Sin olvidar, el fortalecimiento de nuestras empresas a que permita aumentar su tamaño y, por lo tanto, su competitividad.
- La dotación de suelo industrial aparece como uno de los objetivos prioritarios de las *Directrices de Ordenación del Territorio* en relación con las estructuras al servicio de la actividad económica, por lo que el CES considera necesario que las Administraciones Públicas competentes cuenten con un programa de suelo industrial integrado, coordinado y coherente con otras políticas sectoriales y con las políticas territoriales.
- Para que el programa de suelo industrial llegue a ser un instrumento adecuado para la promoción sectorial y el desarrollo territorial, el Consejo estima oportuno que se haga un diagnóstico coordinado, entre las Administraciones Públicas competentes en esta materia, de la demanda diferencial actual y previsible de suelo empresarial (convivencia de actividades no sólo industriales y ampliación de tipologías de áreas especializadas en funciones de actividad económica), de los desequilibrios detectados en la oferta disponible en nuestra Comunidad (polígonos y parques empresariales sin apenas ocupación en determinados lugares, frente a la escasez de suelo planificado en otros), de las posibilidades de mejora en la gestión de los espacios industriales planificados y de los problemas relacionados con las implantaciones industriales y/o empresariales fuera de las áreas planificadas.
- A juicio del CES, el programa de suelo industrial debe ser concebido compatibilizando los objetivos de política económica y mejora de la competitividad empresarial con los criterios generales de localización ordenada de las actividades industriales, ocupación eficiente del espacio, consumo racional y sostenible de suelo y mejora de la calidad e imagen de los espacios industriales

consolidados. Este Consejo considera que garantizar una programación ordenada de suelo para las empresas y promover la cooperación municipal para la producción y la gestión de suelo industrial, son actuaciones que pueden incidir muy positivamente en un desarrollo equilibrado en el espacio y en la cohesión social y económica del territorio.

- Consideramos que la investigación y la innovación contribuyen directamente a la prosperidad y al bienestar de los ciudadanos, por lo que a juicio de esta Institución, Castilla y León debe convertir en objetivo prioritario la política de investigación y desarrollo tecnológico en una economía del conocimiento.
- El Consejo considera que atribuir una de las causas históricas de la despoblación a las debilidades de nuestra estructura económica constituye el punto de partida para sentar las bases necesarias que propicien un entorno favorable para mejorar nuestro patrón de crecimiento.

Nuestra Comunidad Autónoma necesita, para los próximos años, afianzar un modelo de generación de riqueza, de forma sostenida y sostenible, dotada de los mecanismos suficientes para que dicha riqueza generada se redistribuya de forma equitativa entre el conjunto de la sociedad.

- Propiciar esta mejora del patrón de crecimiento es prioritario en este contexto de crisis de la economía por lo que se hace necesario abordar medidas de carácter estructural que permitan tanto una salida de la crisis como un entorno favorable para fijar y aumentar población.
- Ahora bien, esta indiscutible pérdida de población joven ha producido el progresivo envejecimiento en la Región y el vaciamiento de amplias zonas de nuestro territorio, sobre todo en el medio rural.
- Por otro lado, el CES considera necesario poner el acento en nuestro sector industrial, que tal y como señala nuestro Estatuto de Autonomía es un factor clave para combatir la despoblación. Nuestra industria se compone de una pluralidad de sectores, con un fuerte predominio del sector de la automoción y del agroalimentario, con sus debilidades y sus fortalezas, siendo necesario minimizar las primeras y aprovechar las últimas. Castilla y León necesita, en línea con lo recogido en el *Acuerdo Marco para la Competitividad e Innovación Industrial de Castilla y León*, potenciar los sectores industriales considerados más dinámicos por su mayor aportación al valor añadido y tecnología punta, así como aquellos otros que presentan una importancia decisiva para el desarrollo económico general, por su efecto de tracción en una zona determinada.
- Este Consejo considera fundamental para combatir la despoblación apoyar a los sectores agrícola, ganadero y agroalimentario de la Comunidad

mediante el desarrollo tecnológico y biotecnológico, con el fin de mejorar la competitividad de los mismos, como así se refleja en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

- El CES considera que el turismo es una fuente inmejorable para el desarrollo económico y social, para la creación del empleo y la puesta en valor del diverso patrimonio. Además, es necesario apoyar las iniciativas para asegurar un turismo para todos, que pueda servir para reducir el carácter estacional de la demanda, para mejorar la calidad del empleo turístico, promover empleo fijo, mantener y mejorar la prosperidad y la calidad de vida de las comunidades locales, conservar y valorizar el patrimonio cultural, y utilizar el turismo como una herramienta útil para el desarrollo sostenible.
- Para frenar la despoblación debemos aumentar nuestro potencial de crecimiento y, para ello, la sociedad debe asignar más recursos a la inversión en capital físico, tecnológico y humano, incrementando al mismo tiempo el esfuerzo en inversiones productivas a medio y largo plazo, esfuerzo absolutamente imprescindible si queremos vencer la atonía económica, contribuyendo a la necesaria generación de empleo.
- El papel del sistema educativo debe ser determinante para favorecer una conexión permanente entre el campo de la investigación y el desarrollo económico. Debe impulsarse y potenciarse el esfuerzo inversor en nuestra política de innovación y de desarrollo tecnológico de nuestro tejido empresarial para hacer frente a los nuevos desafíos tecnológicos que permitan mejorar la competitividad. Además es necesario facilitar la transferencia de conocimiento del sistema educativo a las empresas.
- Por ello el Consejo cree que la realización de un espacio común de investigación debería facilitar a largo plazo el máximo aprovechamiento de la cooperación en los distintos niveles de actuación, una mejor coordinación de las políticas europeas, nacionales y autonómicas, la consolidación de las capacidades estructurales y la creación de redes de equipos de investigación, además de una mayor movilidad de las personas y las ideas, realizando una política de difusión de la realidad de nuestra Comunidad como "*tierra de oportunidades*" para atraer y asentar población.
- Para el CES, la generación de mayores economías de escala en el proceso de modernización industrial requiere de la coordinación de los esfuerzos públicos y privados más allá de los intereses locales, intercambiando información, tecnología y experiencias, fomentando la realización de proyectos conjuntos con una amplia participación de empresas.
- El Consejo recomienda que se continúe facilitando el acceso de las PYMEs a las nuevas tecnologías y a los servicios prestados por los centros de innovación,

con un funcionamiento en red que cubra todo el territorio, con independencia de su localización urbana o rural, ya que el desconocimiento de la existencia de tales servicios y del apoyo que pueden prestar a las empresas no solo supone un hándicap al aumento de la competitividad, sino que dificulta la amortización de las inversiones realizadas.

- La promoción de las políticas activas de empleo, cuya ejecución está transferida a las Comunidades Autónomas, constituyen un factor decisivo para favorecer las oportunidades necesarias que permitan desarrollar un proyecto de vida personal, profesional y familiar.
- Desde el CES se considera imprescindible vincular las actuaciones que tienen como objetivo fijar población con el empleo, como punto de partida en el cambio de modelo de desarrollo económico y social en el que está inmersa Castilla y León. El mercado de trabajo es un ámbito de actuación fundamental para favorecer dicho cambio, por lo que resulta necesario propiciar un entorno laboral más estable, capaz de ofrecer verdaderas oportunidades en materia de empleo, para mantener y aumentar población y recuperar, a su vez, a los trabajadores que emigraron a otros lugares de nuestro país buscando oportunidades de empleo y mantener a los trabajadores de otras Comunidades Autónomas que se asentaron en nuestro territorio.
- Retener el talento de los jóvenes para evitar su salida. Al mismo tiempo, es necesario asegurar la inserción laboral de los trabajadores menos cualificados, lo que requiere de un apoyo de las políticas activas de empleo. Asimismo, es deseable fomentar la continuidad en el empleo una vez finalizada la vigencia de los contratos formativos.
- Esta Institución estima necesario, para que la Administración Regional siga apoyando la actividad económica en el medio urbano y en el medio rural, que se unifique en un solo Ente la promoción de creación de empresas y actividades, ya sea en el ámbito urbano como en el rural.

VII.D Respecto a las infraestructuras

- Castilla y León es una región interior que es limítrofe con nueve Comunidades Autónomas y con Portugal, por lo que constituye un enclave idóneo para la conexión entre las regiones del norte, centro y sur de España, Portugal y el resto de Europa. Por ello, el CES considera necesario que nuestra Comunidad optimice al máximo su posición estratégica, convirtiéndola en un enlace transcendental en el acceso a Europa y en protagonista de la distribución nacional, para de esta forma generar mayor inversión y empleo, lo que contribuirá, sin duda, a asentar y consolidar nuestra población.

- El CES estima que las infraestructuras de comunicaciones son vitales para el desarrollo de nuestra Comunidad y para el logro efectivo de la calidad de vida de nuestra ciudadanía, y reclama a todas las Administraciones Públicas la agilización y ejecución de las obras públicas previstas y las aún pendientes, que mejoren la red de comunicaciones situándonos en una posición de ventaja en la sociedad del conocimiento. El modelo territorial, a juicio de esta Institución, ha de basarse en una vertebración homogénea del territorio, asumiendo para ello que Castilla y León tiene unas características específicas que la definen.
- Por lo que se refiere a las *infraestructuras de carreteras*, y como ya se hacía mención en el *Informe sobre la Situación Económica y Social de Castilla y León de 2010*, el Consejo cree que es necesario completar, al menos, los grandes ejes viarios comprometidos, y en concreto:
 - > El tramo Benavente-Zamora de la Ruta de la Plata (A-66).
 - > La Autovía A-15 (Medinaceli-Soria).
 - > La Autovía León-Valladolid (A-60), en concreto el tramo Santas Martas-Villanubla.
 - > La Ronda de Burgos y la variante de Aranda de Duero.
 - > La Autovía A-11 (Valladolid-Soria).
- Este Consejo estima necesario seguir desarrollando el *Plan de Carreteras 2008-2020* teniendo en cuenta los cambios que se han podido producir en los últimos años, con el objetivo de lograr que toda la ciudadanía de Castilla y León desde cualquier núcleo de población pueda acceder con rapidez a un centro de servicios más próximo, favoreciendo el crecimiento y desarrollo económico así como el equilibrio y la cohesión del territorio.
- En relación a las *infraestructuras ferroviarias*, el CES considera necesario priorizar estas infraestructuras ante las actuales circunstancias, que exigen redimensionar el esfuerzo inversor de infraestructuras y servicios de transporte, y apuesta por el carácter complementario de la Alta Velocidad y el ferrocarril tradicional, aprovechando la idoneidad que la Alta Velocidad tiene para el transporte de pasajeros, y el ferrocarril tradicional en sus vertientes de mercancías y cercanías.

El Consejo considera que precisamente en las actuales circunstancias es más necesario que nunca esforzarse en realizar una gestión eficiente para poder hacer más obras con menos presupuesto. El CES reitera, como ya hizo en el *Informe sobre la Situación Económica y Social de Castilla y León de 2010*, que las líneas férreas que deberían priorizarse son las siguientes:

- > La Alta Velocidad Palencia-Santander.
 - > La conexión Zamora-Orense.
 - > Las líneas Salamanca, Ávila y Soria.
 - > Extensión del AVE hasta las ciudades de Palencia y León.
 - > Las líneas León-Asturias (por Pajares).
 - > La conexión Miranda de Ebro-Logroño.
- En lo que se refiere a las *infraestructuras aeroportuarias*, el CES propone, en aras de la eficacia de su gestión, analizar las posibilidades de su mejor aprovechamiento, tanto en el transporte de pasajeros, como de mercancías y otras posibles utilidades tales como: líneas de aerotaxis, formación de pilotos, etc. En todo caso, este Consejo considera necesaria la adecuada especialización de los aeropuertos de la Comunidad que, propiciando su coordinación, impida que se trate de infraestructuras que compitan entre sí.
 - El CES considera necesario potenciar el transporte público y su adaptación a las necesidades crecientes de las áreas metropolitanas, así como la consolidación del mismo en las áreas rurales, a través de sistemas de contrastada eficacia como el "*transporte a la demanda*", para lo que se recomienda una efectiva coordinación entre todas las Administraciones Públicas de modo que se desarrolle una política de transporte público urbano y rural de carácter integral, dada la peculiar estructura territorial y poblacional de Castilla y León.

VII.E Respecto a las Políticas Sociales

- Las propuestas que en este apartado realiza el CES tienen como objetivo primordial conseguir una total armonía entre dos procesos que es necesario que confluyan: por una parte, la prestación de forma eficaz y eficiente de servicios sociales en los municipios, y por otra, la ordenación del territorio.
- Nuestro modelo de desarrollo social debe ser reforzado con el objeto de mejorar la calidad de vida y el bienestar del conjunto de la ciudadanía de nuestra Comunidad Autónoma. Para mantener e incrementar la población, esta Institución estima necesario que, además de promover un entorno propicio para la generación de actividad económica, se cuente con unos servicios públicos suficientes y de calidad y con infraestructuras adecuadas. A juicio del CES, es preciso contar con una adecuada red en la prestación de servicios y con políticas sociales, que redundaran en la fijación de población, tanto en el medio rural como en el medio urbano, aun siendo conscientes del esfuerzo que esto supondrá para las Administraciones Públicas, por la situación económica que hoy existe.

- El CES entiende que las Administraciones deben considerar los servicios públicos como instrumentos de redistribución de la riqueza que favorecen la cohesión social y el desarrollo de las personas. Existe, por lo tanto, la necesidad, si se pretende aumentar población, de ampliar y universalizar los servicios públicos –particularmente los servicios sociales y sociosanitarios.
- Esta Institución estima que la mejora del saldo vegetativo de nuestra Comunidad puede ser identificado como un elemento más de cara a la mejora de la evolución demográfica, por lo que entendemos necesario que las Administraciones Públicas continúen con todas aquellas medidas dirigidas a posibilitar la conciliación real de la vida personal, familiar y laboral, adaptándolas en cada momento a los cambios que se puedan producir, ya que pueden contribuir a favorecer la natalidad y la fijación de población en Castilla y León.
- El CES entiende que es fundamental el incremento del número de plazas sostenidas con fondos públicos ofertadas para el alumnado entre 0 y 3 años, acercándonos a la media de escolarización nacional, y corrigiendo los desequilibrios existentes en la oferta pública de estas plazas en las provincias de la Comunidad.

Este Consejo considera necesario que se continúen desarrollando programas para facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral como madrugadores, tardes en el cole, centros abiertos, etc., mejorando su funcionamiento y alcance, de modo que los horarios de apertura de los centros escolares de educación infantil y primaria se adecuen, en la medida de lo posible, a las necesidades de las personas trabajadoras, estudiando la posibilidad de ampliación de estos programas a los centros sostenidos con fondos públicos, conforme se establecía en los Acuerdos del Diálogo Social sobre acciones en materia de mejora de la educación.

La oferta de servicios socioeducativos tanto en el medio urbano como en el medio rural, debe de ir acompañada de la efectiva implantación, y en su caso de la ampliación y potenciación de la red de servicios sociosanitarios, especialmente dadas las características demográficas y geográficas de esta Comunidad, los destinados a las personas mayores y personas dependientes.

El desarrollo e implantación plena de ambos Sistemas, implica potenciar el cuidado formal, multidisciplinar y multiprofesional, creando mayores opciones de empleo, en entornos de proximidad. Además, evita en gran medida el traslado de personas mayores de sus zonas de origen lo que justifica, a su vez, la cobertura de necesidades sociales y sanitarias en sus entornos. No cabe duda de que ambos factores intervienen de forma positiva en la solución del problema de población que nos ocupa.

- En materia de sanidad podría plantearse la descentralización de ciertos servicios, estructuras y funciones descongestionando así los centros hospitalarios y/o de especialidades, de las capitales de provincia y limitando los desplazamientos teniendo en cuenta la naturaleza del caso. En su caso, podría implicar dotaciones sanitarias en estas zonas que pasan necesariamente por la adaptación organizativa y funcional de centros y servicios.

VII.F Respecto a otras actuaciones

- El Consejo considera de gran importancia que las medidas y actuaciones para mejorar la evolución demográfica en Castilla y León estén centradas en las personas, y de manera específica en los jóvenes, las familias y la población inmigrante, pero deben de ser políticas de colaboración de todas las instituciones, públicas y privadas, y de todo el tejido social de nuestra Comunidad. Entendemos que estas políticas deben sustentarse, por tanto, en la más amplia participación social posible.
- La *Agenda para la población 2010-2020* abarca numerosas medidas cuya ejecución y seguimiento corresponden al *Consejo para la Población de Castilla y León* como órgano de participación y asesoramiento en materia demográfica. El CES recomienda priorizar la potenciación e implantación efectiva de aquellas medidas incluidas en la *Agenda* dirigidas a fomentar las iniciativas de empleo juvenil, el apoyo a los jóvenes emprendedores y la discriminación positiva a las personas jóvenes, a las familias y a la población inmigrante del medio rural. Este Consejo considera necesario para conocer el impacto de dicha *Agenda de la población*, un efectivo seguimiento de su evaluación que se realice a partir de los indicadores definidos en la misma.
- El CES entiende que la población joven castellana y leonesa debe ser objeto de actuaciones específicas por parte de todas las Administraciones Públicas, para lograr que este sector de la población permanezca en Castilla y León o retorne a sus orígenes. Para ello consideramos necesario que se desarrollen medidas encaminadas a lograr el acceso al empleo y a la vivienda y ofrecer oportunidades y posibilidades de desarrollar todos sus proyectos en Castilla y León, facilitando su vida autónoma y una emancipación estable.
- Es evidente que hay zonas en nuestra Comunidad con unos niveles de pérdida de población muy significativos. Estas zonas a juicio de este Consejo, precisan de actuaciones extraordinarias y adicionales para recuperar unos índices adecuados de población que contribuyan, a su vez, a equiparar su nivel de renta y de desarrollo. Para esta Institución es fundamental desarrollar iniciativas para la recuperación de zonas especialmente despobladas de nuestra Comunidad Autónoma.

- Para eliminar de forma progresiva los desequilibrios económicos y demográficos de las provincias y territorios de Castilla y León, el CES considera necesario el desarrollo del *Plan Plurianual de Convergencia Interior* definido como herramienta específica en nuestro Estatuto de Autonomía. Para que realmente pueda cumplir sus objetivos, estimamos que sería preciso dotar a este *Plan* de contenido, actuaciones, prioridades y medidas adecuadas para servir como instrumentos encaminados a la dinamización demográfica y a la vertebración social, económica y productiva entre los territorios de nuestra Comunidad.

Valladolid, 26 de enero 2012

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández