

30 AÑOS DE LA AUTONOMÍA DE CASTILLA-LA MANCHA: ¿ORDENACIÓN TERRITORIAL O PENTAPROVINCIA?

Félix Pillet Capdepón
Universidad de Castilla-La Mancha

RESUMEN

Tras 30 años del Estado de las Autonomías nos parece oportuno estudiar el origen y desarrollo de Castilla-La Mancha, uno de los territorios pluriprovinciales con mayores problemas de ordenación integral, haciendo una breve referencia al pasado, a Castilla la Nueva. De la actual Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha nos ha interesado analizar el desarrollo territorial en sus distintas escalas, así como la política de ordenación territorial del conjunto regional, señalando la aportación llevada a cabo desde la Geografía.

Palabras clave: Castilla-La Mancha, desarrollo territorial, ordenación territorial.

ABSTRACT

30 years of Autonomy in Castilla-La Mancha: Regional or penta-province land management model?

After 30 years of Autonomous Communities in Spain, we feel it is time to study the origins and development of Castilla-La Mancha; one of the country's multi-province regions with the most serious integrated land management problems. We will also briefly discuss the historic region of Castilla la Nueva. As for the current Autonomous Community of Castilla-La Mancha, we have focused on analysing land development on different scales as well as the region's general land management policy, highlighting the influential role of local geography.

Key Words: Castilla-La Mancha, land development, land management.

INTRODUCCIÓN

Al celebrar los treinta años del Estado de las Autonomías nos interesa mirar hacia atrás cuando la provincia era la base de la Administración Central, convertida en ámbito territorial de actuación, en circunscripción electoral a Cortes, omnipresente en el proceso de centralización, jerarquización administrativa y construcción del Estado moderno. Durante los últimos años se han publicado diversas obras sobre el proceso de organización territorial del Estado, una de ellas realizada desde la óptica del Derecho de la Administración Local (Orduña, 2003) que luego retomaremos en la escala supramunicipal, y otras aportaciones realizadas por distintos geógrafos, donde se ha afirmado que las provincias se han convertido en el nexo de unión entre el Estado Centralista y el Estado Autonomístico, produciendo comunidades uniprovinciales y pluriprovinciales, lo que demuestra, por un lado, lo profundamente arraigadas que están en la sociedad, pero también que el nuevo Estado "no puede ser un híbrido que ampare realidades estrictamente provinciales" (Burgueño, 2011: 190). Desde el mapa político actual se detectan una serie de ausencias derivadas del excesivo peso provincial, como lo demuestra el fracaso de la comarcalización, al que se unen las disfunciones del minifundismo municipal (García Álvarez, 2002, 2009). Cada vez parece más necesaria la potenciación de unidades administrativas más funcionales, que se corresponden con la escala supramunicipal (Romero, 2006). Dicha escala, así como la subregional, que desarrollaría el subestado o la Comunidad Autónoma, debía encontrar su solución en la aplicación del Policentrismo que defiende la *Estrategia Territorial Europea* como forma de consolidar la cohesión territorial en unas comunidades que siguen presentando evidentes desigualdades internas, unas heredadas del pasado y otras

Contacto: felix.pillet@uclm.es

adquiridas, como nos manifiesta el análisis de la valoración catastral en su relación con la ordenación territorial (Pillet, 2012).

1. EL PROCESO REGIONAL: DE CASTILLA LA NUEVA A CASTILLA-LA MANCHA

La región administrativa de Castilla la Nueva tuvo sus detractores desde su creación, pues los de Albacete que se sentían manchegos habían sido incorporados con la región de Murcia; en distintas obras se ha analizado la evolución seguida hasta la constitución de Castilla-La Mancha (Fuster, 1981 y 1984; Sánchez, 1985; Pillet, 1980 y 1986). Como paso previo al nuevo Estado de las Autonomías el *Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente* (CEOTMA, 1980) ofreció un mapa de síntesis regional, como resultado de más de una treintena de propuestas de organización regional de España, elaboradas durante el franquismo (Pillet, 2012: 24). Para nuestro caso, la solución aportada consistía en incluir a Albacete dentro de las provincias que ya integraban Castilla la Nueva: Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Madrid, Toledo y Albacete. Llamaba la atención que no hubiera calado la idea de la Región Mancha, apoyada desde los cenáculos madrileños en el siglo XIX y defendida especialmente por las provincias de Albacete y Ciudad Real, y en menor medida, por Cuenca y Toledo. Durante la década de los setenta del siglo XX, previo a la aprobación de la Constitución de 1978, la región Mancha estuvo asumida por diversas instituciones: Consejo Económico Sindical, Confederación Española de Cajas de Ahorros, etc.

El 11 de diciembre de 1978 se constituyó en Almagro el *Ente Preautonómico* de Castilla-La Mancha (Real Decreto-Ley 32/1978), las provincias que lo integrarían serían Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo, siendo esta última su capital, por haber sido la vieja capital del Imperio. El *Estatuto de Autonomía* se aprobaría el 3 de diciembre de 1981 y el acto de constitución de las Cortes de Castilla-La Mancha fue el 31 de mayo de 1983. La enseña regional recogería dos colores, el carmesí con el castillo de tres torres en recuerdo del pendón de Castilla, y el color blanco que rememora a las Órdenes Militares de Calatrava, Santiago y San Juan, cuyas enseñas tuvieron dicho color. La existencia de lo castellano y lo manchego quedaba recogido en el propio nombre de nuestra Comunidad Autónoma, que se presentaba como un instrumento de futuro, con el objetivo de salir de “la postración, el desamparo, y el abandono secular que han padecido”, como recordaba Sánchez (1986: 6).

Dentro del conjunto regional ha destacado siempre el término “La Mancha” que aparece por primera vez en 1353 formando parte de los territorios de la Orden de Santiago: Común de La Mancha¹. La gran llanura de La Mancha fue estudiada por Jessen (1946) en el contexto de Castilla la Nueva. En el Estado de las Autonomías, La Mancha ha sido delimitada y analizada como gran comarca o subregión (Pillet, 2001), un espacio singular que guarda una estrecha relación con la cuenca hidrográfica del Guadiana en la región (Ruiz Pulpón, 2007).

2. EL DESARROLLO TERRITORIAL DE CASTILLA-LA MANCHA

En la obra *La España de las Autonomías*, sus páginas dedicadas a Castilla-La Mancha presentaban una Región que venía a representar la sexta parte del territorio nacional: 79.463 km², una de las mayores del mapa político-administrativo español, donde un ámbito homogéneo (la llanura de La Mancha) proporciona su indudable afinidad natural y cultural. El núcleo urbano central había sido durante los últimos siglos, Madrid, con su exclusión, justificada, daría como resultado una región acéfala, carente de un sistema urbano jerarquizado, pues el núcleo urbano más importante ofrecía una situación periférica, nos estamos refiriendo a Albacete. Es la tercera región en tamaño, entre las españolas, y con una de las densidades más débiles de toda la Comunidad Europea (Panadero y Pillet, 1999). Durante los últimos años

¹ Perteneció a uno de los tres territorios o comunes de la Orden de Santiago; se extendía entre las riberas del Cigüela y del Guadiana, siendo su cabecera Quintanar de la Orden. Dicho territorio se correspondió con el partido de la Mancha (1530) y con el partido de Quintanar de la Orden (1571), según López-Salazar (2005, 18-27). Este último formaba parte de la provincia santiaguista de Castilla, acompañado de los partidos de Uclés, Ocaña y Villanueva de los Infantes. Es decir, mientras que el partido de Quintanar de la Orden se identificaba con La Mancha, el de Villanueva de los Infantes con el Campo de Montiel. En el trabajo llevado a cabo por Arroyo (2006: 72) sobre las *Relaciones Topográficas de Felipe II* (1575) La Mancha adquiere un doble significado: con carácter genérico, puede ser referida a toda la región, pero también corresponder a un territorio más específico y limitado en el espacio, la comarca de La Mancha, claramente diferenciada de otras, como el Campo de Montiel y el Campo de Calatrava, tal y como se observa en el mapa elaborado por dicho autor. Posteriormente, en el siglo XVIII, se conformó la provincia de La Mancha, que cambiaría de nombre, en el siglo siguiente, por el de provincia de Ciudad Real. Durante la segunda parte del siglo XX, la comarcalización provincial agraria de España utilizó el término La Mancha en cuatro provincias: Albacete, Ciudad Real, Cuenca y Toledo. Y ya por último, con la división de España en comunidades autónomas, La Mancha aparecía en una Comunidad acompañando al término Castilla: Castilla-La Mancha.

se ha analizado, junto al proceso de formación de la región, su medio natural, la población y la dinámica urbano-rural, así como las características propias de la sociedad postindustrial, para concluir con la ordenación territorial por parte del Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio de la Universidad de Castilla-La Mancha (Pillet, coord, 2007), pues no se puede olvidar que uno de los grandes logros de la existencia de la nueva Comunidad fue la creación de su Universidad Regional.

Pasaremos ahora a analizar las distintas escalas interiores, desde la municipal hasta la política de ordenación del territorio autonómico, pasando por la supramunicipal así como las distintas propuestas realizadas desde la geografía, tanto en la comarcalización geográfica como en la comarcalización funcional, esta última, en su nueva versión como consecuencia de la aplicación de la *Estrategia Territorial Europea*.

2.1. La necesaria reordenación municipal

Castilla-La Mancha, con 2.115.334 habitantes, no sólo es la región con menor densidad de población (26,6 hab/km²), sino que también se encuentra entre las comunidades con mayor número de municipios en el último Censo de 2011. A la cabeza aparece en un lugar muy destacado Castilla y León con 2.248 municipios, le siguen Cataluña con 947 y en tercer lugar nuestra comunidad autónoma con 919. Si en el conjunto de España llama la atención el elevado porcentaje de municipios con menos de 500 habitantes, respecto al total (8.116), pues representa un elevado 32,5 % para una población de un 1,5 %; en Castilla-La Mancha el porcentaje de municipios de menos de 500 habitantes se eleva muy por encima, hasta alcanzar un 53,8 % para una población de un 3,9 % (tabla 1).

Coincidiendo con la aprobación de la Constitución de 1978, el informe presentado por el CEOTMA venía a aconsejar, de cara a la nueva organización territorial, la no conveniencia de municipios con menos de 2.000 habitantes. En la actualidad, al no haberse hecho caso a este consejo, que tal vez se podría haber aplicado en los de menos de mil habitantes, el resultado es el siguiente: con menos de mil habitantes en España existen un total de 59,8 % municipios para una población del 3,1 %, mientras que en nuestra región se alcanza el sorprendente porcentaje de un 67,6 % para una población de un 8,2 %. Esta situación da como resultado una región rural con un porcentaje muy elevado de pequeños municipios, por encima de la media nacional, lo que origina un gran inconveniente para el gobierno de los mismos.

Respecto a los municipios con más de cincuenta mil habitantes, en España un 2,9 % reúne al 52,4 % de la población; si esta situación la comparamos con la región, el porcentaje de municipios desciende al 0,8 % para una población total del 28,9 %. El único municipio con más de cien mil habitantes, en el censo de 2011, es Albacete (171.999 habitantes), y como antes señalábamos se encuentra situado en la zona sur oriental de la Comunidad, es decir, en situación periférica.

Tabla 1. Estructura municipal de Castilla-La Mancha y España (2011)

Tramos de población	Castilla-La Mancha		España	
	Munic. %	Poblac. %	Munic. %	Poblac. %
-500	53,8	3,9	32,3	1,5
501- 1.000	13,8	4,3	27,5	1,6
1.001-2.000	11,3	7,0	11,5	2,8
2.001-10.000	16,8	29,4	19,3	15,0
10.001-50.000	3,5	26,5	7,5	26,7
50.001-100.000	0,7	20,8	1,0	12,5
+ 100.000	0,1	8,1	0,9	39,9
Total	100	100	100	100

Fuente: I.N.E. (Elaboración propia)

2.2. La organización supramunicipal

Los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas posibilitaban la vieja aspiración de la *comarcalización política*, pues siempre fue considerada como ámbito adecuado para el desarrollo local y

la ordenación del territorio. La realidad ha sido que las dos únicas Comunidades que han llevado a cabo una legislación oficial en este sentido han sido: Cataluña (ley de 1987) que consolidó 41 comarcas y Aragón (ley de 1993) con 33 comarcas, más el intento frustrado de Galicia (ley de 1996) con 53 comarcas (Ruiz y Galdós, 2006). En las que lo han logrado se podría decir que su papel ha estado muy alejado de la ordenación territorial, que era su principal objetivo, por lo que la comarcalización se puede considerar en España como un fracaso. Las beneficiarias de esta situación han sido las *Mancomunidades de servicios* pues se han constituido más de 900 (Riera, 2005), este éxito se debe a las facilidades presentadas por las mismas, al permitir que un municipio pueda pertenecer a distintas mancomunidades. Los principales motivos de unión han sido las prestaciones de servicios relacionadas con los residuos, agua y limpieza; la promoción social; y la cultura. Si ponemos en relación las Mancomunidades de Municipios con las Comarcas, siguiendo a Orduña, de las primeras se afirmará que a partir de ellas no es posible crear un nuevo nivel administrativo pues “complicaría y duplicaría el ajustado sistema de competencias compartida entre Comunidades Autónomas, Diputaciones y Municipios”, respecto a las Comarcas, tras citar la aportación de Martín Mateo, se señala que “evidentemente no puede considerarse, excepto en Cataluña, la existencia de un proyecto generalizador de institucionalizar las Comarcas. La razón se deba probablemente al desarrollo que han experimentado las Mancomunidades de Municipios”, para añadir que las Comarcas supondrían “en la práctica la creación de un nuevo nivel administrativo” (Orduña, 2003: 746 y 756).

La organización supramunicipal que ha tenido una mayor coherencia, aunque solo ha afectado al mundo rural, han sido los territorios LEADER y PRODER (García Rodríguez, 2005; Plaza, 2005). Surgieron con el beneplácito de los municipios colindantes, aunque con el condicionante de no poder exceder los cien mil habitantes, por su carácter rural quedaron fuera, lógicamente, los municipios capitalinos e industriales. Se ha echado en falta mayor conexión entre el Desarrollo Rural y la *Estrategia Territorial Europea* o lo que es lo mismo que el enfoque territorial del Desarrollo Rural hubiera servido como base de la ordenación del territorio (Pillet y Plaza Tabasco, 2003).

2.2.1. La ausencia de comarcalización política

El vigente Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha de 1982 apoyaba la comarcalización y la creación de mancomunidades. En referencia a la primera, aspecto que nunca ha sido tratado por el Gobierno de la Región, se reconoce que la comarca deberá organizarse “dentro de cada provincia como entidad local con personalidad jurídica propia”, este articulado viene a romper realidades geográficas que pertenecen a más de una provincia: La Mancha, La Manchuela, La Alcarria, El Campo de Montiel, etc. El 29 de enero de 2007, el Pleno de las Cortes regionales de Castilla-la Mancha aprobó por unanimidad la reforma del Estatuto de Autonomía. El texto estaba compuesto por 170 artículos en los que la Comunidad expresaba sus ansias de autogobierno, a la vez que incluía un nuevo modelo de financiación, una nueva propuesta de comarcalización sin necesidad de tener en cuenta la demarcación provincial, así como la caducidad del trasvase Tajo-Segura. Esta última propuesta, hizo que quedara congelada su aprobación, tras su entrada y trámite en el Congreso de los Diputados en octubre de 2008. Las nuevas posibilidades de comarcalización, prescindiendo de la división provincial, quedaron truncadas al no aprobarse el nuevo Estatuto, debido al conflicto del agua entre Comunidades Autónomas. Conflicto que ya venía de la década anterior, cuando el profesor Gil Olcina indicó que se trataba de un “virulento intento por parte de los gobiernos autonómicos de patrimonialización del agua, en abierta y flagrante contradicción con el ordenamiento jurídico vigente” (Gil Olcina, 1995: 24), temática lo suficientemente importante como para paralizar la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía en las Cortes Españolas.

2.2.2. La relación de las Comarcas Geográficas con los Paisajes

Ante la ausencia de comarcalización política fue necesario acudir a la *comarcalización geográfica*. A la larga tradición de comarcalizar geográficamente España y en concreto Castilla la Nueva que finalizó con la obra de Arija (1984), posteriormente, con el nuevo Estado de las Autonomías, se llevaron a cabo distintos trabajos que dieron como resultado unidades comarcales homogéneas, siendo una de ellas la desarrollada en la obra *Geografía de España* de Planeta que dividía la región en ocho grandes zonas² (Estébanez *et al.*, 1991). Dichas propuestas concluyeron con la que venía a dividir la región en tres grandes

2 Comarcas relacionadas con el Alto Tajo, Comarcas asociadas a la vega del Tajo, Comarcas del sector occidental, Comarcas del sudoeste, Comarcas asociadas al reborde Bético, Comarcas de transición hacia el sudeste, Comarcas del sector oriental, Gran comarca central.

tipos de comarcas geográficas, que simbolizan la gran diversidad regional: comarcas de Llanura, de Sierra y de Transición o Piedemonte (Panadero y Pillet, 1999 y 2011) recogida en el *Atlas de los Paisajes de Castilla-La Mancha*, sin olvidar la correspondiente asignación de los municipios a cada una de las unidades comarcales (Pillet, 2010).

Los tres grandes tipos de comarcas presentan la siguiente diversidad: las comarcas de *Llanura* están integradas por seis unidades comarcales³ asociadas a las formaciones de paisaje de la cubeta sedimentaria interior, ocupadas por los sectores centrales de las cuencas de los ríos Tajo, Guadiana y Júcar; la extensión de toda esta zona asciende a cerca de 24.000 km², lo que constituye el 30 % de la superficie regional, dando residencia a un número similar de municipios (300) y al 64 % de la población castellano-manchega, ofreciendo la densidad más elevada de la región (57 hab/km²). Las comarcas de *Sierra* están conformadas por siete unidades⁴ que agrupan tanto a los municipios asentados sobre las desgastadas montañas de la mitad occidental como las instaladas en las agrestes serranías de la mitad oriental; en conjunto ocupan una superficie de 34.480 kms, el 33 % de la superficie regional, donde reside el 13,3 % de la población y proporciona a su poblamiento (303 municipios) una densidad muy baja (10 hab/km²). Y por último, las comarcas de *Transición o Piedemonte* integradas por ocho unidades comarcales⁵, cada una de ellas con su propia idiosincrasia geográfica, ocupan una superficie de 25.047 kilómetros cuadrados, es decir, el 32 % de su extensión, residiendo el 22,6 % de la población regional distribuida en 316 municipios, con una densidad media de 20 hab/km².

Actualmente venimos relacionándolas con el Patrimonio Territorial como destino turístico, relación que hemos llevado a cabo a través de distintos ejemplos: las comarcas de Castilla-La Mancha, diversas comarcas de interior de España y por último, con los territorios de interior de la Comunidad Valenciana (Pillet, 2011 y 2012). No cabe ninguna duda que las comarcas geográficas son contenedoras de una serie de atractivos derivados de su riqueza patrimonial, tanto natural como cultural, así como su potencial enogastronómico y su literatura, donde destaca en este último aspecto la *Ruta de don Quijote* (Cañizares, 2008).

El *Convenio Europeo del Paisaje* (2000), ratificado por el gobierno de nuestro país en 2007, y la publicación del *Atlas de los Paisajes de España* (Mata y Sanz, 2003) fueron el precedente del *Atlas de los Paisajes de Castilla-La Mancha* (Pons, 2011) dirigido por la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda. Mientras los contenidos del mismo, referentes al estudio de los paisajes y de las comarcas geográficas fueron elaborados por los geógrafos de las universidades de Castilla-La Mancha, Alcalá y Autónoma de Madrid, la cartografía corrió a cargo del Centro Cartográfico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. En la introducción, Rafael Mata hacía mención al conocimiento de la identidad paisajística de los lugares y su relación estrecha con las comarcas geográficas, para añadir que “la proximidad semántica y geográfica (a una determinada escala) entre comarcas y paisaje adquiere hoy además un significado estratégico importante, al considerarse el paisaje como patrimonio y recurso que actúa o puede actuar como elemento de identidad, de marca, de atracción y de competitividad del territorio comarcal”.

Si con las comarcas geográficas el territorio regional ha sido zonificado en tres grandes espacios, por su parte el estudio de los Paisajes que nos ha mostrado el *Atlas* citado ha venido a dividir la Región en cuatro grandes agrupaciones de Asociaciones de Tipos de Paisajes, que a su vez se subdividen en catorce Asociaciones de Tipos, veinticuatro Tipos de Paisajes y doscientas sesenta Unidades de Paisajes (Pons, 2011: 59). Las cuatro grandes agrupaciones morfológicas de Asociaciones de Tipos de Paisajes son: Los Llanos que representan el 33,6 % de la superficie regional⁶, Los Valles y Hoyas (10,9 %)⁷, Los Piedemontes, alcarrias y presierres (42,9 %)⁸, y por último Las Sierras (12,6 %)⁹. Por este motivo, podemos afirmar que existe una gran relación entre la tipología formada por los tres grandes grupos de comarcas geográficas con las grandes asociaciones de tipos de paisajes de la Región, siendo compatibles ambos aspectos.

3 La Mancha, La Campiña del Henares, La Sagra, La Tierra de Torrijos, La Vega de Toledo y por último, Talavera de la Reina y Tierra de Oropesa.

4 La Sierra de Guadalajara o Serranía de Sigüenza, La Paramera de Molina de Aragón, La Serranía de Cuenca, Las Sierras de Alcaraz y Segura, Sierra Morena y Valle de Alcudia, Los Montes de Toledo y de Ciudad Real, y para finalizar La Jara.

5 La Alcarria, La Tierra de Alarcón, La Manchuela, El Corredor de Almansa, El Campo de Hellín, El Campo de Montiel, El Campo de Calatrava, y La Sisa.

6 Campiñas y Llanos interiores.

7 Corredores; Cuencas, Hoyas y Depresiones; Gargantas, Desfiladeros y Hoces; Vegas y Riberas.

8 Cerros, Lomas y Llanos del norte de Sierra Morena y borde subbético; Muelas y Parameras; Páramos y Mesas; Penillanuras y Piedemontes.

9 Macizos montañosos de las cordilleras béticas; Macizos montañosos del interior ibérico; Sierras y Montañas mediterráneas y continentales; y Sierras, Valles y Cerros.

2.2.3. Las Mancomunidades y los territorios LEADER y PRODER

En lo que respecta a las *Mancomunidades*, las dos Comunidades Autónomas del Estado Español con mayor número han sido Castilla y León con 232 mancomunidades y Castilla-La Mancha con 126, siendo imposible realizar el mapa correspondiente ya que un mismo municipio pertenece a distintas mancomunidades. Un aspecto negativo detectado ha sido la ausencia de los núcleos urbanos e industriales, lo que demuestra el poco interés de los municipios más importantes por las agrupaciones municipales sin una cabecera específica, o bien el desinterés de los pequeños y medianos municipios por incluirlos.

La propuesta de carácter rural que ha tenido mayor sentido, como antes señalábamos, ha sido la llevada a cabo por los territorios LEADER y PRODER, tal y como hemos podido analizar a lo largo de las cinco etapas de Desarrollo Rural, tanto en España como en Castilla-La Mancha: LEADER (1991-94), LEADER II y PRODER-1 (1995-99), LEADER + y PRODER-2 (2000-06), LEADER (2007-13) y LEADER (2014-20). En nuestra Comunidad Autónoma, respetando la división provincial, se ha pasado de 6 territorios en la primera etapa a 29 en las tres últimas etapas, siendo las medidas que mayor gasto han realizado las dedicadas a PYMES, artesanía y servicios, en primer lugar; seguida por el Turismo rural y en tercer lugar la dedicada a Valoración y comercialización. El estudio de los territorios citados los hemos relacionado, también, con las Comarcas Geográficas, comprobando que las principales medidas del Desarrollo Rural guardan una perfecta conexión con la tipología comarcal. De hecho las iniciativas dedicadas a dos medidas claramente complementarias como son: PYMES, artesanía y servicios, más Valoración y comercialización han destacado en los territorios situados en las comarcas de Llanura; en segundo lugar, las dedicadas a Turismo rural, así como a Patrimonio y Medio Ambiente se han localizado en los territorios situados en las comarcas de Sierra; y por último, en los territorios rurales situados en las comarcas de Transición o Piedemonte han dado como resultado la combinación entre las dos medidas con mayor apoyo económico: PYMES y Turismo (Pillet y Santos, 2007)

3. LA POLÍTICA Y LAS PROPUESTAS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE CASTILLA-LA MANCHA

Castilla-La Mancha no solo es una Comunidad Autónoma acéfala, que presenta su núcleo demográficamente más importante en situación periférica (Albacete), sino que además ofrece un elevado porcentaje de pequeños municipios de menos de mil habitantes (67,6%), unido a una escasa organización subregional y supramunicipal y al excesivo peso de la división provincial, siendo esto último lo que ha motivado que hablemos de la pentaprovincia, o lo que es lo mismo, una región muy poco ordenada territorialmente.

3.1. La Política de Ordenación Territorial

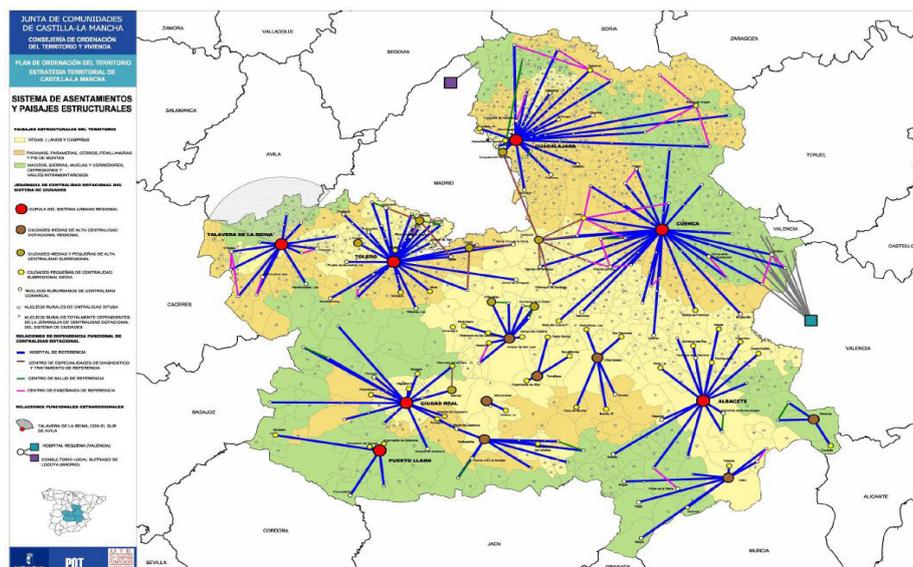
Castilla-La Mancha aprobó en 1998 su *Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística* (LOTAU), en definitiva, dos leyes en una, haciendo un total seguimiento de la ley aprobada en la Comunidad Valenciana de 1994. Ambas fueron consideradas como “muy innovadoras” por sus figuras e instrumentos de planeamiento urbano (Jalvo y Santos, 2001: 114 y 120). La aplicación de la ley por parte de la Consejería de Urbanismo y Vivienda, en tiempos del presidente Bono, se redujo únicamente a “la Actividad Urbanística” o concretamente el desarrollo de los Planes de Ordenación Municipal (más conocido como Planes Generales de Ordenación Urbana). Con carácter supramunicipal se pusieron en funcionamiento una serie de Planes de Singular Interés que posibilitaron el desarrollo de complejos inmobiliarios en diversos municipios: el Campo de Golf de Albacete; así como el Reino Don Quijote y el Aeropuerto Central, ambos en Ciudad Real. Con un carácter subregional se encargó la elaboración de cinco Planes de Ordenación Territorial entre 2004 y 2007 que afectaron a zonas claramente urbanizadas: Corredor del Henares y zona colindante con la Comunidad de Madrid (Prov. Guadalajara), Zona de la Sagra (Prov. Toledo), Corredor Ciudad Real-Puertollano (Prov. Ciudad Real), La Mesa de Ocaña y Corredor de la A3 (Prov. Toledo y Cuenca) y por último, el Área de influencia de Albacete (Prov. Albacete).

Con la creación de la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda, coincidiendo con el gobierno del presidente Barreda, se puso en funcionamiento la figura más importante de la LOTAU, nos estamos refiriendo al *Plan de Ordenación del Territorio. Estrategia Territorial de Castilla-La Mancha* (POT ET, 2010), cuyo objetivo consistía en planificar la ordenación física del territorio de Castilla-La Mancha a medio y

largo plazo¹⁰. El equipo redactor incluyó como unidades: los territorios LEADER-PRODER más los cinco planes subregionales, ofreciendo cuatro grupos de Unidades Territoriales: Zonas Rurales¹¹, Red de Ciudades Medias de la Llanura Central¹², Centros Regionales y sus Áreas de Influencia¹³, y Corona Exterior de la Región Centro¹⁴ (Tomo II: anexo 2). Cuando la propuesta fue presentada a un comité de expertos, tuvimos la posibilidad de indicar que el resultado ofrecía más un desarrollo territorial que una estrategia territorial, por este motivo se aportó como solución la investigación sobre Policentrismo que veníamos realizando, de la que luego hablaremos, y que fue recogida en el *Documento de Aprobación Inicial*, de esta manera a las unidades establecidas se superpuso nuestro mapa del Policentrismo, para dar lugar a lo que se denominó el Sistema de Asentamientos (figura 1)¹⁵. El documento de seis tomos no llegó a ser debatido en las Cortes Regionales al coincidir su tramitación con la terminación de la legislatura, incluso la web oficial ya no está accesible¹⁶.

El vigente Texto Refundido de la *Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística* (mayo de 2010), será el marco legal de actuación, de no ser sustituido por el actual gobierno de la presidenta Cospedal. En la actualidad importantes municipios de la región siguen sin aprobar definitivamente su Plan de Ordenación Municipal, al tiempo que como hemos señalado se encuentra congelado el *Plan de Ordenación Territorial, Estrategia Territorial de Castilla-La Mancha*. Creemos que los tiempos de crisis deben ser favorables para la planificación, pues la realidad ha demostrado que ésta no debe de ir a remolque de las iniciativas privadas.

Figura 1. Sistema de Asentamientos de Castilla-La Mancha



Fuente: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (2010)

10 Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda. Dirección General de Planificación Territorial: *Plan de Ordenación del Territorio. Estrategia Territorial de Castilla-La Mancha* (POT ET Regional), Toledo, septiembre 2010, 6 tomos.

11 Sierra Norte de Guadalajara; Molina/Alto Tajo; Campiñas, Alcarrias y Valles Medios de Guadalajara; La Alcarria Conquense; Serranía de Cuenca; Campiñas y Valles Medios Conquenses; La Manchuela Conquense; La Manchuela; Sierra de Alcaraz y Campo de Montiel; Sierras de Segura; La Campana de Oropesa; Entorno Rural de Talavera de la Reina; Montes de Toledo; Cabañeros; Montes Norte de Ciudad Real; Montes Sur / Almadén; y Valle de Alcudia.

12 Tierras de Dulcinea; Mancha Baja Conquense; Montes Norte de Ciudad Real y Albacete; Alto Guediana; Tierras de Libertad; y Campo de Calatrava.

13 Cuenca y su Área de Influencia; Albacete y su Área de Influencia; Monte Ibérico y Almansa; Campos de Hellín; Corredor Puertollano / Ciudad Real/ Daimiel; y Talavera de la Reina y su Área de Influencia.

14 Corredor del Henares / Frontera Guadalajara-Madrid; Mesa de Ocaña /Tarancón; La Sagra / Corredor Toledo-Madrid; y Torrijos / Corredor A-5.

15 "La imagen muestra la constelación del Sistema de Asentamientos, organizada en función de la presentación de servicios a la población. Como antecedente del análisis de las relaciones funcionales entre los núcleos urbanos de la Región hay que citar los estudios del equipo del Catedrático de la Universidad de Castilla-La Mancha Félix Pillet Caplepon, basados en el análisis de la población vinculada del Censo de Población de 2001" POT ET, Tomo III: pág.104

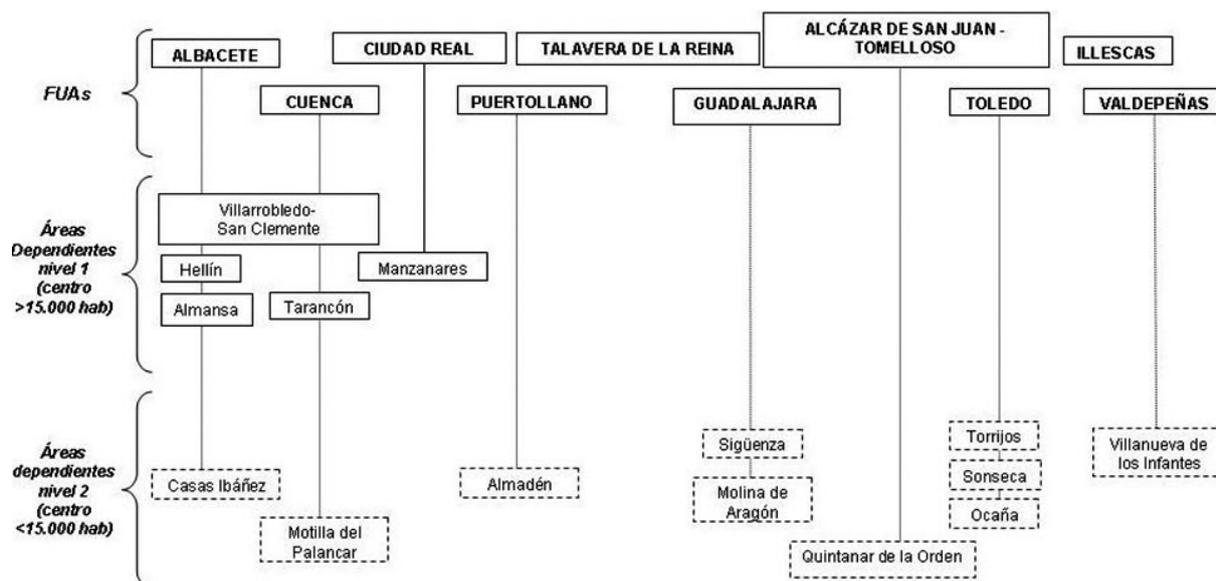
16 dgplanificación-territorial.cotyv@jccm.es

3.2. Propuestas de Policentrismo y de Áreas Funcionales Urbanas

Parece lógico que las Comunidades Autónomas deberían aplicar la *Estrategia Territorial Europea* (ETE), pues persigue la cohesión territorial, que viene a unirse a la cohesión social y económica, tal y como lo refleja el *Tratado de Lisboa*. Dicha Estrategia pretende llevar a cabo un desarrollo equilibrado, armonioso, sostenible y policéntrico; un policentrismo o estructura territorial descentralizada (Faludi, 2005). La propuesta de la ETE tiene su origen en la comarcalización funcional, que dio como resultado territorios heterogéneos dependientes de un núcleo rector urbano. El policentrismo se articula a partir de centros urbanos de más de 15.000 habitantes dotados de distintos equipamientos capaces de atraer población, al tiempo que cada centro podría organizar una FUA (Funcional Urban Area) o Área Funcional Urbana que deberá sumar cada una de ellas más de 50.000 habitantes (Aalbu, 2004: 169-170).

La aplicación de esta propuesta a Castilla-La Mancha la hemos desarrollado (Pillet, *et al.*, 2010), haciendo referencia no solo a centros sino también a subcentros con el fin de poder cohesionar los espacios que rodean a las capitales de Cuenca y Guadalajara, debido a los grandes vacíos originados por sus escasos asentamientos. Como el policentrismo puede ser considerado como el primer paso hacia la configuración de las Áreas Funcionales Urbanas, nos parece oportuno insistir en los diez centros y sus Áreas Funcionales Urbanas, contemplando las áreas dependientes, tanto con centros como con subcentros de menos de 15.000 habitantes (figura 2). Al coincidir dos FUAs con el Corredor Ciudad Real-Puertollano, propuesta por la Consejería, esta situación ha sido investigada, a título experimental, por darse en ellas distintos aspectos de interés, pero especialmente por la presencia del AVE (Cañizares, 2009; Cañizares y Martínez, 2012).

Figura 2. Propuesta de Policentrismo y Áreas Funcionales Urbanas de Castilla-La Mancha



Fuente: Pillet, *et al.*, (2010)

El policentrismo ha sido analizado teniendo en cuenta la estructura del transporte y sus implicaciones territoriales (Martínez, 2010), sin olvidar los estudios llevados a cabo sobre la red urbana regional (Cebrián, 2007) y los procesos de difusión y articulación del policentrismo en su relación con la aglomeración madrileña (Solís, Ureña y Ruiz-Apilanez, 2012). Para lograr la necesaria cohesión territorial en cada comunidad autónoma y en concreto en Castilla-La Mancha, un aspecto fundamental, es trabajar en la búsqueda de indicadores, tanto demográficos como económicos, especialmente cuando el Censo de 2011 no ha aportado la información referente a la población vinculada que ofrecía el Censo de 2001 (Pillet, *et al.*, 2013). La revista *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* ha dedicado un monográfico al "Policentrismo en los espacios urbanos" donde hemos realizado una revisión bibliográfica sobre los métodos de detección de policentrismo, sintetizando los criterios/procesos que están dando lugar al mismo y las formas que adopta: las tendencias morfológica y la funcional, observando que han sido pocos los intentos de estudiarlo utilizando ambas metodologías a la vez (Ureña, Pillet y Marmolejo, 2013).

4. REFLEXIONES FINALES

La reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha que quedó pendiente de aprobar en las Cortes Españolas en 2008, venía a permitir la comarcalización política prescindiendo de los límites provinciales; bajo este mismo principio se llevó a cabo la comarcalización geográfica, fundamental para el conocimiento de la realidad regional, por su relación con los paisajes, por su aportación a la diversidad territorial que nos ofrecen las comarcas de Sierra, de Llanura y de Transición o Piedemonte, sin olvidar el interés que tienen las distintas unidades comarcales en el turismo de interior.

La vieja aspiración de la comarcalización funcional, útil para la ordenación del territorio, ha tomado carta de naturaleza con la propuesta de la *Estrategia Territorial Europea* llevada a cabo con el Policentrismo y las Áreas Funcionales Urbanas (FUAs) como solución a la cohesión territorial. Cuando la propuesta de policentrismo, que partía de nuestra aplicación a la región, fue recogida por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en el documento inicial del *Plan de Ordenación del Territorio-Estrategia Territorial* (POT ET), el cambio de gobierno, como consecuencia de las últimas elecciones autonómicas, ha congelado su desarrollo durante los cuatro últimos años.

A estos dos estancamientos: Reforma del Estatuto de Autonomía y desarrollo del Plan de Ordenación Territorial se une las consecuencias que se vislumbran en el *Proyecto de Ley para la Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local*¹⁷, donde se establece “incentivos a la fusión voluntaria” de municipios. En este sentido, queremos recordar nuevamente que en la región el 67,6 % de los municipios no supera los mil habitantes. Al mismo tiempo, el proyecto pretende que la provincia a través de su Diputación se convierta en garante de la actividad de los municipios de menos de 20.000 habitantes, afirmación poco comprensible cuando las Diputaciones provinciales han sido las que más han reducido su plantilla dentro de las Administraciones públicas¹⁸.

Creemos que basar el desarrollo territorial en la provincia imposibilita llevar a cabo una verdadera cohesión territorial de las comunidades autónomas, pues dicho proceso, como se desprende de la ETE, sólo estaría bajo el desarrollo de un verdadero policentrismo, cuyos núcleos urbanos-centrales organizarían Áreas Funcionales Urbanas, que serían una solución a la escala supramunicipal o subregional. Desde la visión propuesta en el Proyecto de Ley, el desarrollo regional quedará fragmentado, poco cohesionado, provincia a provincia, con lo que se volvería a incidir en lo que hemos denominado la pentaprovincia, más que una realidad territorial nueva: Castilla-La Mancha.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

- AALBU, H. (2004): “Europa policéntrica: ¿Utopía o posibilidad?”, en ROMERO, J. y FARINÓS, J. (eds.) *Ordenación del territorio y desarrollo territorial*, Gijón. Trea, pp. 145-170.
- ARIJA RIVARES, E. (1984): “Castilla la Nueva”, en *Geografía de España*, Madrid, Espasa-Calpe, tomo IV, volumen 2º, pp. 469-524.
- ARROYO ILERA, F. (2006): “La Mancha: La tierra y los hombres en los tiempos del Quijote”, en PILLET, F. y PLAZA, J. *El espacio geográfico del Quijote en Castilla-La Mancha*, Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 63-106.
- BURGUEÑO, J. (2011): *La invención de las provincias*, Madrid, Catarata.
- CAÑIZARES RUIZ, M. C. (2008): “La Ruta de Don Quijote en Castilla-La Mancha (España): Nuevo Itinerario Cultural Europeo”, en *Nimbus*, nº 21-22, pp. 55-75.
- CAÑIZARES RUIZ, M. C. (2009): “Planificación territorial: e infraestructuras de transporte en Castilla-La Mancha: El Corredor Ciudad Real-Puertollano”, en CARAVACA, I.; FERNÁNDEZ, V. y SILVA, R. (Dir.) *Ciudades, culturas y fronteras en un mundo en cambio*. Sevilla, Junta de Andalucía, pp. 184-196.
- CAÑIZARES, M. C. y MARTÍNEZ, H. S. (2012): “Policentrismo y Áreas Funcionales Urbanas (FUAs): Ciudad Real y Puertollano (Castilla-La Mancha, España)”, en MIRAMONTES, A., ROJÉ, D.; y VILA, J. I. (Coords) *La Ciudad y el Sistema Urbano. Reflexiones en tiempos de crisis*, La Coruña, Ed. Meubooks, pp. 277-286.
- CEBRIÁN ABELLÁN, F. (2007a): “Transformaciones y ajustes ante las nuevas dinámicas urbanas. Manifestaciones en la organización del territorio de Castilla-La Mancha”, *Estudios Geográficos*, nº 262, pp. 7-32.

17 Proyecto de ley aprobado en el Consejo de Ministros del 26 de julio de 2013:

18 Si de enero de 2012 a 2013, las Administraciones públicas redujeron sus plantillas un 4% “las Diputaciones provinciales son las que más prescindieron de trabajadores (un 11%): Diario *El País*, edición nacional, 15 de julio de 2013, pág. 21.

- CEBRIÁN ABELLÁN, F. (2007b): “Ciudades con límites y ciudades sin límites. Manifestaciones de la ciudad difusa en Castilla-La Mancha”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 43, pp. 221-240.
- CEOTMA (1980): *Divisiones territoriales en España*, Madrid, Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y medio Ambiente, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- ESTÉBANEZ, J. G., MOLINA, M., PANADERO, M., PÉREZ, C., CARPIO, J. y PILLET, F. (1991): *Geografía de España*, Barcelona, Planeta, tomo 7, pp. 159-333.
- ETE (1999): *Estrategia Territorial Europea: Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, Luxemburgo. Comisión Europea.
- FALUDI, A. (2005): “La política de cohesión territorial de la Unión Europea”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, pp. 11-30.
- FUSTER RUIZ, F. (1981): “Para una historia del regionalismo manchego: la bandera y el himno de La Mancha”, *Al-Basit*, nº 9, pp. 5-27.
- FUSTER RUIZ, F. (1984): “Aportación a la historia del regionalismo manchego”, *Cultural Albacete*, nº 3, pp. 5-27.
- GARCÍA ÁLVAREZ, J. (2002): *Provincias, regiones y comunidades autónomas. La formación del mapa político de España*, Madrid, Senado.
- GARCÍA ÁLVAREZ, J. (2009): “Geografía, política y territorio en la España de las Autonomías: Un intento de balance y una agenda de exploración futura”, en FERIA, J. M., GARCÍA, A. y OJEDA, J. F. *Territorio, Sociedades y Políticas*, Sevilla, Universidad Pablo Olavide y Asociación de Geógrafos Españoles, pp. 457-480.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, J. L. et al., (2005): “La iniciativa comunitaria LEADER en España”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, pp. 361-398.
- GIL OLCINA, A. (1995): “Conflictos autonómicos sobre trasvases de agua en España”, *Investigaciones Geográficas*, nº 13, pp. 17-28.
- JALVO, J. y SANTOS, R. (2001): “Planeamiento Urbanístico”, en INAP, *Manual de Urbanismo*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, pp. 97-231.
- JESSEN, O. (1946): “La Mancha. Contribución al estudio geográfico de Castilla la Nueva”, *Estudios Geográficos*, nº 24, pp. 479-541.
- LÓPEZ-SALAZAR PÉREZ, J. (2005): “El mundo rural en La Mancha cervantina: labradores e hidalgos”, en SANZ CAMAÑES, P. *La Monarquía Hispánica en tiempos del Quijote*, Madrid, Silex, pp. 17-62.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ-MATEOS, H. S. (2010): *La estructura del transporte y sus implicaciones territoriales en Castilla-la Mancha*, Toledo, Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha.
- MATA, R. y SANZ, C. (Dirs) (2003): *Atlas de los Paisajes de España*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente.
- ORDUÑA REBOLLO, E. (2003): *Municipios y provincias. Historia de la Organización Territorial Española*, Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias.
- PANADERO, M. y PILLET, F. (1999): “Las comarcas de la región”, en TAMAMES, R. y HERAS, R. (Dirs.): *Enciclopedia de Castilla-La Mancha*, Madrid, Edicsa, tomo 2, págs. 175-217.
- PANADERO, M. y PILLET, F. (2011): “Las comarcas geográficas de Castilla-La Mancha” en PONS, B. *Atlas de los paisajes de Castilla-La Mancha*, Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 29-43.
- PILLET CAPDEPÓN, F. (1980): “Introducción a la región Castilla-La Mancha”, *Almud. Revista de Estudios de Castilla-La Mancha*, nº 3, pp. 43-86.
- PILLET CAPDEPÓN, F. (1986): “Geografía Humana y Económica”, en GONZÁLEZ, E y PILLET, F. *Geografía Física, Humana y Económica de Castilla-La Mancha*, Ciudad Real, Diputación de Ciudad Real, pp. 73-178.
- PILLET CAPDEPÓN, F. (2001): *La Mancha. Transformaciones de un espacio rural*. Madrid. Celeste Ediciones.
- PILLET CAPDEPÓN, F. (2010): “La diversidad geográfica de Castilla-La Mancha: la comarcalización geográfica y sus municipios”, en CEBRIÁN, F., PILLET, F y CARPIO, J. (Edits.) *Las escalas de la geografía: del mundo al lugar. Homenaje al profesor Miguel Panadero Moya*. Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 25-48.
- PILLET CAPDEPÓN, F. (2011): “El turismo de interior y el patrimonio territorial en Castilla-La Mancha”, *Cuadernos de Turismo*, nº 27, pp. 725-741.
- PILLET CAPDEPÓN, F. (2012a): “El turismo de interior en la España peninsular: el patrimonio territorial como destino turístico”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 59, pp. 345-366.

- PILLET CAPDEPÓN, F. (2012b): *Planificación Territorial. Propiedad y Valoración Catastral (España 1750-2010)*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- PILLET, F. (Coord) (2007): *Geografía de Castilla-La Mancha*, Ciudad Real, Almad, ediciones de Castilla-La Mancha.
- PILLET, F., CAÑIZARES, MC., RUIZ, AR., MARTÍNEZ, HS., PLAZA, J. y SANTOS, JF. (2010): “El policentrismo en Castilla-La Mancha y su análisis a partir de la población vinculada y el crecimiento demográfico”, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, núm. 321, (20 de abril), disponible en <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-321.htm>>.
- PILLET, F., CAÑIZARES, MC., RUIZ, AR., MARTÍNEZ, HS., PLAZA, J. y SANTOS, JF. (2013): “Los indicadores de la cohesión territorial en el análisis de la escala supramunicipal o subregional: policentrismo y áreas funcionales urbanas (FUAS)”, *Ería*, nº 90, pp. 91-106.
- PILLET, F. y PLAZA, J. (2003): “El enfoque territorial del Desarrollo Rural como base de la Ordenación del Territorio”, *Serie Geográfica*, nº 11, pp. 79-90.
- PILLET, F. y SANTOS, J. F. (2007): “El Desarrollo Rural Territorial”, en PILLET, F. (Coord) *Geografía de Castilla-La Mancha*, Ciudad Real, Almad, ediciones de Castilla-La Mancha, pp. 235-254.
- PLAZA GUTIÉRREZ, J. I. (2005): “Desarrollo y diversificación en las zonas rurales de España: El programa PRODER”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, pp. 399-422.
- PONS, B. (Dir) (2011): *Atlas de los paisajes de Castilla-La Mancha*, Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha.
- RIERA, P. et al., (2005): “Las mancomunidades de España”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, pp. 151-176.
- ROMERO GONZÁLEZ, J. (2006): *España inacabada*, Valencia, Universidad de Valencia.
- RUIZ, E. y GALDÓS, R. (2006): “La comarca como ente local para el desarrollo: el caso del País Vasco”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 148, pp. 353-375.
- RUIZ PULPÓN, A. R. (2007): *Tipología territorial de la agricultura de regadío en los municipios de la cuenca hidrográfica del Guadiana*, Toledo, Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha.
- SOLÍS, E., UREÑA, J. M^a y RUIZ-APILANEZ, B. (2012): “Transformación del Sistema Urbano-Territorial en la Región Central de la España Peninsular: La emergencia de la Región Metropolitana Policéntrica Madrileña” *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, nº 420 (20 de noviembre), disponible en <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-420.htm>>.
- UREÑA, J. M^a; PILLET, F. y MARMOLEJO, C. (2013): “Aglomeraciones/regiones urbanas basadas en varios centros: el policentrismo”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 176, pp. 249-266.