

I SEMINARIO IBEROAMERICANO SOBRE MANCOMUNIDADES MUNICIPALES



**Junta de
Castilla y León**

CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL



**FEDERACIÓN REGIONAL DE MUNICIPIOS
Y PROVINCIAS DE CASTILLA Y LEÓN**



OICI



DIPUTACION PROVINCIAL DE SEGOVIA

**Significado funcional y territorial
de las asociaciones de municipios**

FERNANDO MANERO MIGUEL

*Catedrático de Geografía Humana
(Universidad de Valladolid)*



La valoración del importante papel desempeñado por los niveles locales de la Administración en la gestión de los recursos y en la adopción de políticas de bienestar y calidad de vida se reafirma como una de las líneas de estudio más interesantes dentro de los planteamientos relacionados con la ordenación del territorio. Si se trata de una cuestión que, siempre de actualidad, ha permanecido viva en todas las investigaciones relacionadas con el enfoque geográfico y jurídico del municipalismo, su reconocimiento actual no está tanto justificado en función del peso que las Corporaciones locales ostentan en la formación de capital público del país -del 10 % en 1983 a cerca de la cuarta parte en nuestros días- como por el hecho de que cualquier reflexión rigurosa sobre las estrategias de desarrollo económico-espacial obliga a otorgar a este eslabón del sistema administrativo una consideración de primer orden, sobre todo si se tienen en cuenta las obligaciones que le impone la tendencia descentralizadora dominante, los acuciantes desafíos planteados por la recomposición del mundo rural o las exigencias de la articulación en los problemáticos espacios periurbanos,

Desde la perspectiva que se me ha asignado en este Seminario - la de puntualizar el significado que tienen las relaciones de colaboración entre municipios en el panorama de las estrategias relacionadas con la ordenación territorial- no desearía que quedase confusa la importancia que, como idea de partida, se ha de reconocer a las formas de asociacionismo como una de las vertientes esenciales de esa política de dinamización del espacio inserta dentro de las posibilidades permitidas por la «cooperación descentralizada» al servicio de los objetivos programados por los responsables de la política territorial en las escalas situadas a este nivel.

No en vano es precisamente en él donde cobran particular resonancia la reflexión crítica en torno a las «nuevas tramas del poder local» (Scherrer y Vanier, 1995) y a la «territorialización de las políticas públicas» (Jobert, 1990), partiendo de esa doble contextualización en que necesariamente han de inscribirse los enfoques territoriales, es decir, la que impone, por un lado, la acomodación a la lógica de la competencia - factor determinante de la competitividad de los espacios- y a la voluntad de mejorar los indicadores de calidad de vida, y, por otro, la complejidad en que se desenvuelven las relaciones interinstitucionales cuando se comportan en un clima de «resistencias, avances y antagonismos, pero también de alianzas y desbloques» (Scherrer y Vanier, 1995). Ambas son, en definitiva y sin olvidar las tensiones que afloran en no pocas experiencias y los recelos a veces suscitados ante el riesgo que se las atribuye de debilitamiento de la autonomía municipal, actitudes que combinan sus efectos en un movimiento de conjunto muy activo capaz de desencadenar permanentemente mutaciones significativas en la dinámica institucional de los territorios, y de los que, por supuesto, no están en absoluto ajenos los protagonistas de la gestión en el nivel local.

1.- La coordinación entre municipios: un aspecto esencial en el funcionamiento y organización de las estrategias territoriales

La importancia otorgada al tema de la asociación intermunicipal - de esa «intercommunalité» que bastantes autores sitúan con acierto en el epicentro de los desafíos actuales de la descentralización - sólo tiene verdadero sentido cuando se la contempla dentro de este marco teórico. Tanto es así que la complejidad habitual de las urdumbres municipales y la preocupación por encontrar fórmulas destinadas a facilitar su racionalización dominan con fuerza creciente, y en sintonía con una línea de reflexión muy arraigada en el tiempo¹, el actual debate acerca de las estra-

¹ No olvidemos que, para Ortega, «sólo empieza a vivir públicamente (el municipio) cuando sale fuera de su propio término, transmigra a otros municipios, trata y contrata y se ayunta con ellos, a fin de emprender algo» (Ortega y Gasset, 1948,55)

tegias a favor de la reestructuración orgánica de los territorios, ahora conectadas de lleno con las nuevas posiciones teóricas que tratan de revalidar el valor de los entornos locales como uno de los fundamentos básicos de las medidas de recuperación de la actividad y del empleo (Manero, 1996). Nos encontramos, en suma, ante un tema no sólo interesante desde el punto de vista teórico sino, ante todo, de importancia capital en la práctica de la política aplicada al territorio desde los municipios, por cuanto la magnitud de los compromisos y responsabilidades que se ven obligados a asumir convierte en inoperantes o escasamente viables a muchas de las actuaciones abordadas en solitario.

1.1.- A la búsqueda de una dimensión de escala funcionalmente operativa

Ahora bien, lejos de mostrarse como una ventaja «a priori», esta relevancia se halla directamente condicionada por el diagnóstico realizado en función de las economías de escala sobre las que en teoría se asienta la efectividad funcional de que es capaz un determinado ente municipal. Si es cierto que la servidumbre de esta variable aparece menos limitativa en las ciudades, donde los desfases en la correlación entre recursos y prestaciones pueden quedar minorados por la propia envergadura del hecho urbano y por la capacidad potencial de recursos que ello representa, no se debe ignorar la preocupación que anima el deseo latente o explícito de hacer todo lo posible para robustecer los mecanismos de la cooperación intercomunal o intermunicipal cuando se trata de resolver los graves conflictos y tensiones que distorsionan la pretensión de equilibrio de los inestables espacios periurbanos y, como es obvio también, de los ámbitos rurales funcionalmente mediatizados por las limitaciones inherentes a la pequeña dimensión de las unidades administrativas que los organizan.

Pues, en realidad, aun admitiendo la dificultad de definir de modo genérico los criterios para la identificación precisa del umbral mínimo, por debajo del cual priman las situaciones disfuncionales y discriminatorias, el criterio dimensional se convierte en un factor condicionante inequívoco, en un hándicap

cada vez más oneroso, cuando se desciende en los intervalos poblacionales y nos tropezamos, ante la precariedad de sus baremos cuantitativos y cualitativos, con el sínfin de servidumbres asociadas a la crisis demográfica de las áreas rurales y al consecuente deterioro de su capacidad de maniobra para incidir con visos positivos en el funcionamiento de la realidad socio-económica. En el fondo, el déficit de escala conlleva inevitablemente un serio problema de inadecuación estructural, por más que en los documentos del Consejo de Europa, y a propósito de la experiencia británica, se señale que «la dimensión de las instancias locales debe ser considerada más como un factor contingente que como un elemento determinante para los comportamientos y el funcionamiento» (Consejo de Europa, 1992, 108).

Pero la verdad es que la relación de proporcionalidad directa existente entre la debilidad del tamaño y el empobrecimiento funcional viene expresada claramente en los bloqueos surgidos para operar en condiciones idóneas en los tres campos de la responsabilidad que en modo alguno pueden ser soslayados. Son, en concreto, los que se relacionan con la prestación de servicios directos al grupo social afectado, con la capacidad para asumir con equilibrio y eficacia las tareas exigidas por las inevitables relaciones de interdependencia y con la disponibilidad de bienes para poner en práctica con ciertas garantías de éxito las opciones de desarrollo a partir de las posibilidades endógenas. Dicho de otro modo, la cuestión del tamaño de las entidades locales merece un enfoque distinto si se considera no ya su capacidad para asegurar de manera independiente el ejercicio de una función colectiva, sino la evaluación de las necesidades a que debe responder su integración o no en una trama operativa de servicios compartidos. Planteado así el tema, la dimensión demográfica pierde valor como criterio de identificación individualizado para convertirse en una variable más a tener en cuenta en el esquema organizativo de un área ponderada en función del coste de los equipamientos y de los servicios prestados, sin olvidar la resolución de los problemas de accesibilidad que hagan posible una provisión satisfactoria de aquéllos a espacios poblacionalmente débiles y/o caracterizados al propio tiempo por una excesiva dispersión en el espacio.

Y es que, efectivamente, en virtud de la inadecuación funcional que ello implica, el problema de la atomización munici-

pal ha constituido una de las más serias dificultades con que han tropezado los proyectos de ordenación territorial en Europa, justificando así la adopción de medidas reestructuradoras de la estructura municipal heredada ya sea mediante fusiones o reformas administrativo-territoriales más o menos drásticas. A modo de ejemplo, recordemos cómo la aplicación de la «Local Government Act» a comienzos de los años setenta supuso reducir de 1549 a 522 el número de Ayuntamientos en Gran Bretaña, a semejanza de lo sucedido en Bélgica que a partir de 1974 acomete la supresión de las tres cuartas partes de los municipios, o en Alemania que en quince años logró rebajar hasta 8.500 los cerca de 24.000 existentes.

Más sutil o más fiel al sentido de la tradición, la experiencia francesa se ha decantado sustancialmente a favor de la diversificación y del impulso de las formas de la «cooperación intercomunal», que se convierte en una alternativa a las previsibles tensiones que pudiera desencadenar una reforma territorial difícilmente asumible. Tal habrá de ser el objetivo de la Ley de Orientación relativa a la administración territorial de la República (6 de Febrero de 1992) donde se propone la puesta en práctica de asociaciones de Ayuntamientos y de ciudades a fin de determinar territorios pertinentes de acción pública y de «aménagement» sobre la base de la voluntariedad de las colectividades afectadas. En esta misma línea, el proyecto de Ley de orientación sobre la Ordenación y el Desarrollo del Territorio (1995) plantea con urgencia la necesidad de redefinir el territorio, a fin de mejorar el funcionamiento de la administración, de suerte que esté bien articulada - en sus diferentes estadios - «con el conjunto de las políticas de desarrollo propuestas en el marco de la planificación». No sorprende, pues, la labor encomendada a las comisiones departamentales de cooperación intercomunal a la hora de efectuar las propuestas para delimitación de los «países», entendiendo como tal «un marco geográfico homogéneo formado por cuencas de vida con solidaridades en materia de empleo y de equipamientos públicos y privados», lo que les convierte en un auténtico «perímetro de solidaridad», no sin antes enfatizar la conveniencia de «reagrupamientos para acometer acciones de desarrollo y para decidir la implantación de equipamientos accesibles a los habitantes» (Charrie, 1995).

1.2.- El reconocimiento de las posibilidades derivadas de la eficiencia compartida

De una manera u otra, se trata de actuaciones encaminadas a resolver el crónico conflicto creado entre las inercias tradicionales - ligadas a una historia administrativa regida por una situación de equilibrio y por el mantenimiento de una funcionalidad más o menos estable y tibiamente ajustado a criterios de estricta ponderación cualitativa- y la necesidad de afrontar los imperativos de una gestión lo más eficiente y racional posible bajo las nuevas coordenadas que impone la demanda social, el cambio técnico y los desequilibrios interterritoriales. Más aún, estas reacomodaciones no dejan de verificar la importancia que tiene la capacidad administrativa local para lograr unos «stándares» adecuados en la prestación de servicios a la población y a los agentes económicos, a la par que se corresponden con las consideraciones efectuadas sobre el particular en el Art. 10 de la Carta Europea de la Autonomía Local², donde queda realzado el valor de los mecanismos asociativos como horizonte fundamental para el afianzamiento de la capacidad de iniciativa de las entidades locales (López Merino, 1994, 271).

A la postre, la cooperación entre municipios se ha de mostrar por doquier y sin lugar a dudas como la expresión de un cambio cualitativo muy sensible en las relaciones de la sociedad con el territorio, cimentada en la lógica de la nueva dimensión de escala que deriva de la intermunicipalidad, como soporte para la puesta en marcha de estrategias de desarrollo, que tengan en cuenta tanto los problemas de la colectividad como las aspiraciones individuales, y que, en esencia, se identifican con la satisfacción de tres objetivos esenciales:

- por un lado, la ejecución de una serie de servicios públicos necesarios y con importante nivel de demanda, únicamente sus-

² Suscrita en Estrasburgo el 15 de Octubre de 1985, su entrada en vigor en España tendrá lugar el 1 de Marzo de 1989. En su Art. 10 se señala: «1. Las entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar, y en el ámbito de la Ley, asociarse con otras entidades locales para la realización de tareas de interés común; 2. El derecho de las entidades locales de integrarse en una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes y el de integrarse en una asociación internacional de entidades locales deben ser reconocidas por cada Estado; 3. Las entidades locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la Ley, cooperar con las entidades de otros Estados».

ceptibles de ser ejercidos con eficiencia en un marco intermunicipal.

- por otro, la dotación de equipamientos acomodados a las exigencias planteadas por los deseos de calidad de vida, bienestar y no discriminación requeridos por los ciudadanos.

- y, por último, la posibilidad de desplegar directrices de desarrollo económico, esencialmente centradas en la valorización de los recursos como alternativa a los riesgos que provoca la tendencia al empobrecimiento económico, al debilitamiento demográfico o a la frustración de las expectativas de empleo.

Contemplada de este modo, la cooperación/asociación se ratifica como una opción necesaria³, como un requisito básico a tener en cuenta cuando se pretende lograr cotas de efectividad y solidaridad en la gestión del territorio, de muy difícil conquista en situación de aislamiento, desconexión o confrontación. Entre otras razones, porque sólo la racionalización del esfuerzo compartido puede mitigar los efectos negativos a en que normalmente desembocan las relaciones concurrenciales y, lo que es más importante, permite edificar un verdadero proyecto de desarrollo: un proyecto viable y progresivamente enriquecido a medida que se consiga evolucionar de un sistema de interrelaciones elemental a otro sectorial y estratégicamente más complejo, sin que ello deba ir en menoscabo de la autonomía de las entidades municipales que en él intervienen.

2.- Objetivos e instrumentos al servicio de la cooperación intermunicipal: continuidad histórica y readaptación normativa y funcional

Como ya ha quedado subrayado en las intervenciones anteriores de este Simposio, la voluntad de poner en marcha organizaciones asociativas supramunicipales en España tiene un importante arraigo histórico, que en el tiempo cabe remontar a las Hermandades de Concejos, Agrupaciones de Municipios, Comunidades de Villa y Tierra, aunque su formulación conforme a los

³ Idea en la que ha insistido con rotundidad la Presidenta de la Federación Española de Municipios y Provincias al subrayar que «el asociacionismo es la mejor vía para que los municipios defiendan sus intereses y objetivos comunes». Vid. Cuadernos de la OICI. N° 1. Marzo 1997. Pg. 8 y ss.

patrones del municipalismo moderno y al planteamiento de una política voluntaria con incidencia territorial haya que situarlos en los Proyectos y Leyes Municipales acometidos a lo largo del último tercio del siglo XIX, alcanzando un conspicuo desarrollo en la regulación adoptada antes de la guerra civil⁴, cuando se consigue elaborar un cuerpo teórico y normativo de notable solidez, que en algunas de sus líneas maestras y formulaciones básicas sigue conservando toda su vigencia⁵.

La continuidad del instrumento, aunque lógicamente ajustado en el tiempo a las características de la evolución política general, estaría asegurada por la legislación de régimen local puesta en práctica desde 1945, y que, dejando clara la dualidad entre Mancomunidades voluntarias y Agrupaciones forzosas⁶, mantendrá una línea argumental sistemáticamente reiterada en posteriores actualizaciones de la Ley - como sucede con la 41/1975 de Bases del Estatuto de Régimen Local o el Decreto Ley 3/1981 - hasta desembocar en el tratamiento y en el impulso que se las concede en la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Será en ella (Art. 44) donde las Mancomunidades apa-

⁴ Es el caso, digno de ser resaltado, del Estatuto Municipal de 1924 - la «más enjundiosa ordenación de la vida local» en opinión de Bermejo y Gironés (1972)- donde se establece una clara diferenciación entre las comunidades tradicionales para la administración de bienes comunes de las asociaciones voluntarias para la prestación de servicios, llamadas expresamente «mancomunidades». Instituciones que, con la denominación de «Agrupaciones Intermunicipales», serían reguladas por la Ley Orgánica Municipal de 1935 con el objetivo de «realizar obras y servicios de la competencia municipal y que interesan a varios términos municipales» (Merino, 1994, 291). En la misma línea tampoco habría que desestimar la nota de originalidad introducida en plena República por la Llei de Catalunya de 1933, donde, al amparo de la libertad de asociación de municipios, reconocía a éstos la exclusiva competencia para la aprobación de sus Estatutos y su capacidad para constituir «empresas de economía mixta» de ámbito supramunicipal.

⁵ A modo de resumen de los planteamientos sobre el tema, Bermejo y Gironés clarifica el concepto de Mancomunidad definiéndolo como una «Entidad institucional formada por la asociación voluntaria de municipios limítrofes o no, de una o varias provincias, para atender servicios especificados dentro de los de su competencia» (Bermejo, 1972, 1045). Y, en cuanto a la consistencia teórica de las reflexiones efectuadas en la época, bastaría, sin insistir más en ello, consultar la referencia bibliográfica recopilada por E. Orduña Rebollo a comienzos de los setenta para darse cuenta del enorme interés intelectual que siempre, aunque con un neto predominio del enfoque jurídico, ha suscitado en España la cuestión del asociacionismo municipal.

⁶ Formadas las primeras por acuerdo libre de los Municipios, las segundas serían el resultado de asociaciones por imposición gubernativa

recerán específicamente consideradas como “la expresión genuina del derecho incuestionable de los municipios a asociarse” al tiempo que las afianza como la modalidad administrativa capaz de propiciar el desarrollo de la capacidad funcional básica de los pequeños municipios, «sin hipotecar su autonomía ni poner en riesgo su propia pervivencia» (Merino, 1994, 292).

En realidad, estos principios no harán sino conectar con el reconocimiento explícito otorgado en el texto constitucional en el que no sólo aparece plenamente garantizada la autonomía de los municipios (Art. 140) sino también avalada igualmente la capacidad de éstos para crear agrupaciones diferentes de la provincia (Arts. 141.3 y 152.3) en coherencia asimismo con las ideas claves que en torno a la autonomía municipal sanciona la Carta Europea de Autonomía Local.

Y, aunque normativamente la regulación sobre Mancomunidades - específicamente concebidas como «entidades locales asociativas de carácter voluntario para la ejecución de obras o prestación de servicios en común»⁷ - figura en el Art. 44 de la Ley de Bases de Régimen Local, conforme al nivel de competencia de titularidad estatal, el horizonte de posibilidades abierto en este sentido a las Comunidades Autónomas revestirá carta de naturaleza en la Disposición adicional 1ª de la Ley Básica, posibilitando que las llamadas «de vía lenta» estén facultadas para llevar a cabo el desarrollo regulador de las bases estatales sobre régimen local. De ahí la utilidad que, para el mejor conocimiento del tema, posee el análisis centrado en un ámbito regional concreto, máximo cuando la experiencia que nos resulta más cercana es susceptible de consideraciones altamente ilustrativas.

2.1.- El asociacionismo municipal en Castilla y León: una iniciativa territorialmente necesaria

A pesar de que el Estatuto de Autonomía no contempla expre-

⁷ Las Mancomunidades disponen de libertad para elegir la forma de gestionar el servicio, ya sea de forma directa (mediante su propia organización, o a través de un organismo autónomo o una sociedad mercantil de su titularidad) o indirecta (concesionario, interesamiento, concierto, arrendamiento, participación en sociedad mercantil o cooperativa encargada de la gestión), aunque no están capacitadas para crear el servicio, ya que es una decisión que corresponde a los municipios.

samente en el Capítulo dedicado a la organización territorial la agrupación de municipios en Mancomunidades, sino en comarcas⁸, no se debe pasar por alto el hecho de que Castilla y León, anticipándose al resto de las CCAA españolas, llevase a cabo en 1984 la promulgación del Decreto 110, de 27 de Septiembre, para el Fomento de las Mancomunidades municipales. De esta forma Castilla y León se singulariza como una de las Comunidades Autónomas que han efectuado el desarrollo normativo del Art. 44 de la Ley de Bases, lo que le ha permitido incorporar aportaciones propias en el régimen jurídico de estas entidades.

No resulta, pues, ocioso evocar ahora someramente las líneas maestras y el espíritu que en su momento dieron cuerpo a un marco normativo que se consideraba a todas luces indispensable - sobre la base de experiencias previas, tal y como señala el preámbulo - para introducir visos de racionalidad en una trama organizativa del poder local caracterizada por la existencia de notables limitaciones estructurales, que amenazan con poner en entredicho la propia funcionalidad y razón de ser que la justifica. Dejando para más adelante la referencia a los condicionamientos que motivan esta voluntad reguladora, interesa destacar algunos de los aspectos que mejor evidencian la intencionalidad perseguida y de los esquemas de funcionamiento diseñados con tal fin.

En principio, vale la pena resaltar la amplitud de su campo de maniobra, al entender que, dentro del marco de la competencia municipal y explícitamente contemplados en el Estatuto, los objetivos de la Mancomunidad pueden abrirse al «establecimiento y desarrollo de toda clase de obras, servicios y prestaciones que redunden en beneficio de los vecinos»; de tal suerte que el nivel de la prestación realizada se convierta en el criterio de ponderación a tener en cuenta en el momento de la concesión de las ayudas previstas a tal efecto por la Junta.

⁸ En el Estatuto de Autonomía se establece, en efecto, que «por las correspondientes Leyes de las Cortes de Castilla y León, específicas para cada supuesto, se podrán reconocer comarcas, mediante la agrupación de municipios limítrofes, atendiendo al informe previo de los municipios afectados y a sus características geográficas, económicas, sociales e históricas, para la gestión en común de sus servicios o la colaboración en el ejercicio de sus competencias» (Art. 19.3). Hasta la fecha, y dejando claro el carácter testimonial que siempre ha tenido la Comisión de Comarcalización creada por Decreto 12/1984 de 24 de Febrero, los proyectos de comarcalización han quedado circunscritos a la creación y regulación de la comarca de El Bierzo por Ley 1/1991 de 14 de Marzo, .

La sensibilidad mostrada por el Gobierno autónomo al promulgar este Decreto no hacía sino asumir desde la perspectiva reguladora un obstáculo serio de estructura en la organización funcional del territorio castellano-leonés: un obstáculo que, siendo crónico, no ha cesado de acentuar sus perfiles preocupantes con el paso del tiempo. No en balde ya en la exposición de motivos del Decreto se señala que «uno de los mayores problemas que afectan a la Comunidad Autónoma de Castilla y León lo constituye la existencia de un elevado número de pequeños municipios», cuya «situación se ve agravada por la escasa capacidad de movilizar recursos propios o de recibir ajenos, lo que dificulta gravemente la prestación de los servicios mínimos a los que todo ciudadano tiene derecho»⁹.

Aunque la verdad es que no se trata de un problema desconocido (Manero, 1993, 1995), sí interesa destacar aquí, como justificación del hincapié que, a mi juicio, debe hacerse en las virtualidades positivas del asociacionismo, que es precisamente en el momento actual cuando reviste perfiles aún más preocupantes si se tiene en cuenta que las tendencias demográficas observadas en los últimos decenios no han hecho sino intensificar el proceso de desestructuración gradual de los equilibrios tradicionales de la red regional de asentamientos, básica para entender el funcionamiento de las formas de relación y vertebración socio-económica en un territorio con una extensión superior a los 90.000 Kms²

A la postre, todo ello ha traído consigo la configuración de un sistema donde al debilitamiento de las dinámicas jerarquizadas, como consecuencia de la acusada pérdida de vitalidad demográfica, se añade la definitiva situación de obsolescencia en que aparece sumido el entramado administrativo primigenio. Una malla difícilmente justificable, como el tiempo se ha encargado de demostrar, cuando reposa en unidades municipales de muy reducida dimensión, a todas luces incapaces de garantizar por sí solos los umbrales básicos de atención que precisa una sociedad donde las estimaciones comparativas respecto a otras escalas corren el riesgo de acentuar la sensación de contraste cuando no incluso de

⁹ Los análisis estadísticos sobre la realidad municipal de Castilla y León no han hecho sino corroborar estas valoraciones. Como prueba de ello, tal vez sea suficiente indicar que, según cálculos recogidos en el Anuario Comercial de La Caixa, cerca de las dos terceras partes de los municipios arrojaban en 1996 una renta inferior a la media nacional. Cit. en Castilla y León. Nueve. Nº 238-239. Pg. 9

marginalidad. No hay que ir demasiado lejos para demostrarlo: la insistencia que sobre estos mismos argumentos, y con una consistente fundamentación empírica, se ha hecho comúnmente en las investigaciones realizados por los geógrafos en diferentes comarcas de la región esclarece sin paliativos la magnitud de un problema generalizado, que ofrece todavía tintes más dramáticos cuando se aborda con detenimiento y rigor científico en este tipo de escenarios, con evidentes rasgos de homogeneidad y coherencia¹⁰.

CUADRO I

EVOLUCION DE LA RED DE MUNICIPIOS EN CASTILLA Y LEÓN (1960-1991)

Intervalos demográficos	1960				1991			
	Municipios		Población		Municipios		Población	
	Núm.	%	Habit.	%	Núm.	%	Habit.	%
Menos de 100	43	1,54	3.5	0,12	423	18,82	26.6	1,04
101-500	1.420	50,77	423.8	14,88	1.221	54,31	300.7	11,74
501-1000	736	26,31	513.9	18,04	319	14,19	220.0	8,58
1001-2000	391	13,98	539.1	18,93	164	7,30	223.7	8,73
2001-5000	163	5,83	472.2	16,58	77	3,43	230.3	8,99
5001-10000	25	0,89	159.1	5,58	23	1,02	152.3	5,94
10001-20000	9	0,32	123.3	4,33	7	0,31	98.1	3,83
20001-50000	6	0,21	215.4	7,56	6	0,27	194.2	7,58
50001-100000	3	0,11	246.2	8,64	4	0,18	267.5	10,44
Más de 100000	1	0,04	151.8	5,33	4	0,18	849,0	33,13
Total	2.797	100,00	2.848.3	100,00	2.248	100,00	2.562.4	100,00

Fuente: Censos de Población. Elaboración propia. Población en miles de habitantes.

Difícilmente pueden extraerse otras conclusiones a la luz de los datos recogidos en el Cuadro I, en el que se recoge el profundo cambio operado en el elenco municipal en los tres decenios de máxima transformación de la realidad socio-económica española y regional (Cabo y Manero, 1992). El hecho de que la cifra de

¹⁰ A modo de ejemplo elocuente me permitiría aconsejar, por su actualidad y por el enfoque de gestión del territorio con el que está contemplado, la lectura del trabajo de J.M. Bachiller Martínez sobre el Suroeste soriano (Vid. Bibliografía).

municipios haya pasado de 2.797 en 1960 a 2.248 treinta años después equivale a la desaparición, bien por agrupación o simple abandono, de cerca de la quinta parte de la cifra de partida. Pero lo importante es que este ajuste va asociado al propio tiempo al desencadenamiento de cambios relativos muy intensos en los distintos umbrales de la secuencia dimensional, como expresivamente evidencia el Cuadro II. Entre las conclusiones de mayor calado desde el punto de vista territorial cabría incidir fundamentalmente en el sorprendente y unánime declive que a lo largo del período considerado experimentan los municipios habitados por una población comprendida entre los 500 y los 5.000 habitantes, es decir, en el intervalo dimensional que en el pasado había constituido el armazón estructurante de la convivencia y de las relaciones en el mundo rural y, por ende, el soporte del equilibrio en la ocupación del territorio.

CUADRO II

VARIACIONES POR INTERVALOS ENTRE 1960 Y 1991 (en %)

INTERVALOS DEMOGRÁFICOS	Municipios	Población
Menos de 100	883,72	662,43
101-500	- 14,01	- 29,04
501-1.000	- 56,66	- 57,20
1.001-2.000	- 58,06	- 58,50
2.001-5.000	- 52,76	- 51,23
5.001-10.000	- 8,00	- 4,25
10.001-20.000	- 22,22	- 20,46
20.001-50.000	—	- 9,84
50.001-100.000	33,33	9,67
Más de 100.000	300,00	459,23
Total	- 19, 63	- 10,04

Fuente: Idem Cuadro I. Elaboración propia.

Marcando, en cualquier caso, una nítida solución de continuidad y, sobre todo, de engarce entre los intervalos extremos, su

decadencia afianza la asimetría que separa, en efecto, a los elementos inferiores y superiores de la serie. Y así, convertidos los primeros (por debajo de los 500 hab.) en la expresión numérica más representativa del tipo de minúsculo municipio omnipresente en toda la región, y aquejados, en virtud de su tamaño y composición demográfica, de expectativas más que sombrías, su profusión y precariedad se contraponen palmariamente con el poder aglutinante que, en cambio, ostentan los enclaves ubicados en los intervalos poblacionalmente más altos y en los que inevitablemente se resumen las tendencias dominantes en el comportamiento de la población y en la consolidación de un sistema en el que más que las relaciones jerárquicas convencionales prevalecen las fuerzas centripetas, muy por encima de los intentos voluntaristas a favor de la tímida dinamización de algunos núcleos rurales o semiurbanos en clara situación de excepcionalidad o atipismo dentro del conjunto.

2.3.- Características y tendencias del asociacionismo intermunicipal en Castilla y León

Sólo a partir del problema suscitado en estos términos y dentro del marco general analizado cabe entender la importancia que la estrategia asociativa presenta en el contexto del municipalismo castellano-leonés, que en cierto sentido puede considerarse emblemático, merced a la magnitud y atomización de su sistema municipal, de cuanto al respecto sucede en España, pues no deja ser revelador el que cerca de la cuarta parte de las Mancomunidades españolas estén precisamente registradas en el ámbito regional que nos ocupa. Con todo, por razones de espacio, y no sin subrayar la conveniencia de profundizar ulteriormente en estudios empíricos de la cuestión, me limitaré a dejar constancia, tras un detenido y laborioso proceso de tratamiento de la información, de los rasgos más significativos que permiten distinguir las tendencias y características generales del fenómeno en Castilla y León.

No es irrelevante, en principio, considerar el proceso evolutivo en que se inscribe la creación de Mancomunidades desde el año de promulgación del Decreto autonómico citado, que en muy poco precede a la entrada en vigor de la Ley de Bases de Régimen Local. Aunque la mera secuencia anual revela fluctuaciones más

o menos pronunciadas, no cabe duda que el comportamiento global de la serie traduce una orientación alcista, que, como a su vez recoge el Gráfico 1, coincide con dos momentos esenciales: el despegue inmediatamente posterior a la LBRL y el primer trienio de los años noventa, cuando se asiste a un momento de auge centrado en 1992 y que abre paso a una etapa de inflexión en la que parece haberse estabilizado la puesta en marcha de este tipo de iniciativas, una vez acometida la «mancomunización» de la mayor parte del territorio regional.

CUADRO III

EL PROCESO DE CREACION DE LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS

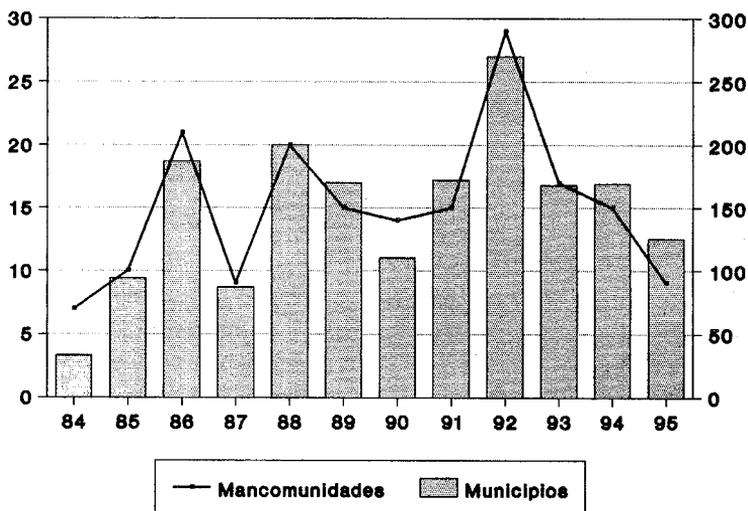
Provincias	1 Nº	2 Municipios	Población	%	Superficie (Km2)	%	2/1
Hasta 1984	7	33	106.754	6,3	1.753,7	2,3	4,7
1985	10	94	46.240	2,7	3.600,5	4,8	9,4
1986	21	187	129.290	7,6	8.578,5	1,3	8,9
1987	9	87	67.434	4,0	2.914,7	3,9	9,7
1988	20	200	95.188	5,6	7.650,2	10,1	10,0
1989	15	170	439.387	26,0	6.684,4	8,8	1,3
1990	14	110	240.790	14,2	6.389,3	8,4	7,9
1991	15	172	107.609	6,4	6.935,8	9,2	1,5
1992	29	270	153.952	9,1	10.628,5	14,1	9,3
1993	17	166	107.573	6,4	7.911,7	10,5	9,8
1994	15	169	121.302	7,2	6.777,8	9,0	11,3
1995	9	125	45.630	2,7	3.897,1	5,2	13,9
1996 ¹	4	30	30.690	1,8	1.909,0	2,5	7,5
Totales	185	1.813	1.691.839	100,0	75.631,2	100,0	9,8

Fuente: Consejería de Presidencia y Administración Territorial. Junta de Castilla y León. Elaboración propia.

¹ Hasta el mes de abril

NOTA: Para el cálculo correcto de la población se han contabilizado solamente una vez los habitantes de los municipios que figuran en más de una Mancomunidad, excluyendo, sin embargo, su cómputo de los años en que han sido creadas las Mancomunidades de las que entran a formar parte con posterioridad.

Grafico 1
EVOLUCION MANCOMUNIDADES



El resultado de todo ello es, el momento de la celebración de este Simposio, digno de ser resaltado. Depurando los datos provincia a provincia y, lo que es más importante, evitando repeticiones contables que distorsionarían la realidad, en la región castellano-leonesa aparecen registradas a comienzos de 1996 un total de 185 Mancomunidades, en las que confluyen y tratan de armonizarse los intereses de 1.813 municipios, que abarcan en conjunto una superficie de 75.631,2 Kms² y en los que residen cerca de 1,7 millones de personas¹¹.

¹¹ Relativizando los datos absolutos, llegamos a conclusiones que acreditan el alcance de esta clase de actuaciones, pues, abarcando el 80,7 % de todo el complejo municipal, su campo de acción, desde el punto de vista de la acción territorial, afecta al 80,3 % de la superficie regional al tiempo que inciden de una u otra manera sobre los dos tercios de la población castellano-leonesa. El desfase de catorce puntos entre la entidad demográfica y la espacial pone, en fin, de manifiesto la trascendencia que las Mancomunidades poseen en la organización funcional de los espacios no urbanos.

CUADRO IV

DISTRIBUCION PROVINCIAL DE LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS

Provincias	Nº	%	Municipios	%	Población	%	Superficie (Km2)	%
AVILA	20	10,8	224	12,4	126.655	7,5	6.850,5	9,1
BURGOS	24	13,0	273	15,1	17.565	6,9	11.936,8	15,8
LEON	32	17,3	191	10,5	464.389	27,4	13.193,8	17,4
PALENCIA	19	10,3	178	9,8	132.591	7,8	8.573,7	11,3
SALAMANCA	26	14,0	303	16,7	143.663	8,5	10.505,3	13,9
SEGOVIA	19	10,3	173	9,5	56.816	3,4	5.090,9	6,7
SORIA	7	3,7	44	2,4	65.062	3,8	4.682,5	6,2
VALLADOLID	14	7,6	23	12,3	485.704	28,8	7.070,6	9,3
ZAMORA	14	7,6	204	11,3	99.394	5,9	7.727,2	10,3
INTERPROV.	10	5,4	—	—	—	—	—	—
TOTALES	185	100,0	1.813	100,0	1.691.839	100,0	75.631,2	100,0

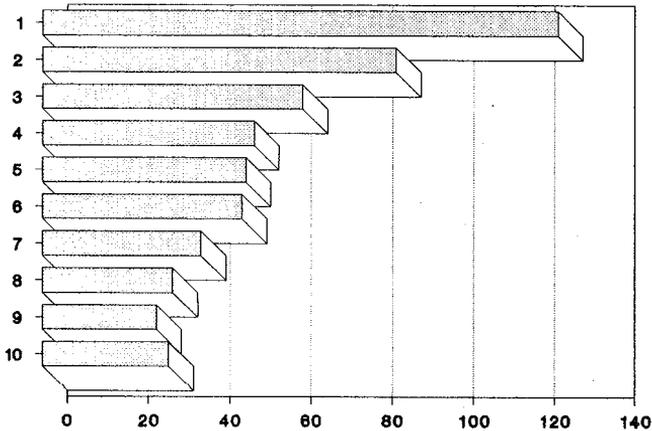
Fuente: Consejería de Presidencia y Administración Territorial. Junta de Castilla y León. Elaboración propia.

NOTA: Como el cuadro III en el cálculo de la población sólo se han tenido en cuenta una vez los habitantes de los municipios que aparecen registrados en más de una Mancomunidad, aunque figure el municipio en la relación de los Mancomunados en cada provincia.

Más allá de las singularidades que específicamente puedan distinguirlas entre sí o en relación con el espacio provincial al que pertenecen, es obvio que configuran una estructura administrativa al servicio de unos objetivos funcionales claramente delimitados y en los cuales se cimenta, como es lógico, su propia razón de ser. Sin necesidad de pormenorizar en exceso, tal vez sea suficiente extraer las deducciones a que conduce la interpretación del Gráfico 2. En él se percibe de forma patente la gradación de los objetivos que las animan, claramente presididos por aquéllos en los que la necesidad de resolver las disfunciones consustanciales a la atomización obligan a recurrir al esfuerzo mancomunado para hacer frente a necesidades más perentorias, mayoritariamente relacionadas, como se ve, con la imperativa atención a los servicios básicos. Prioridad que forzosamente acaba situando, al menos de

momento o acaso abierta a una fase posterior, la pretensión de lograr objetivos plausibles en campos vagamente conectados con la promoción cultural, con el relanzamiento de la imagen turística o con el desarrollo económico entendido en su acepción más amplia.

Grafico 2
FINALIDADES ESTUATUARIAS



Objetivos: 1. Tratamiento de residuos sólidos; 2. Dotación de infraestructuras básicas; 3. Prevención y extinción de incendios; 4. Salud y Asistencia social; 5. Servicios Administrativos; 6. Promoción cultural y deportiva; 7. Conservación del medio ambiente; 8. Promoción turística; 9. Promoción del desarrollo económico; 10. Otros

Su plasmación a nivel provincial arroja, como no podría ser de otro modo, diferencias evidentes, que habrán de ser clarificadas al estimar su significado en cada caso. De momento, la información recogida en el Cuadro IV permite comprobar la notable presencia que dentro de la región poseen, numéricamente hablando, las Mancomunidades ubicadas en las provincias de León, que descuella en todos los indicadores sobre el resto¹², sin omitir, empe-

¹² Sólo en la columna referente a la población destaca sobre la leonesa el peso porcentual de Valladolid, debido a que la población que reside en la capital del Pisuerga está contabilizada dentro de la Mancomunidad que la ciudad mantiene con algunos municipios de su área de influencia más inmediata. Sin embargo, teniendo en cuenta la magnitud del censo vallisoletano, la diferencia, modestísima, en modo alguno empaña la entidad que en este tema distingue a la provincia de León.

ro, los valores alcanzados en Salamanca y Burgos, por más que en las tres la cuantía porcentual refleje las indudables matizaciones de la estructura municipal respectiva. Da la impresión de que su relevancia no admite réplica cuando se las compara con la tenue representación que, por el contrario, caracteriza sobre todo a Segovia, Zamora y Soria, donde los indicadores parecen apuntar, como mera hipótesis, a favor de la idea de que en condiciones de acusada desvitalización demográfica la trama municipal roza el listón de la supervivencia e incluso puede llegar a esterilizar los pretendidos esfuerzos dinamizadores.

De ahí que tal vez parezca prematuro establecer conclusiones de esta naturaleza cuando carecemos de un conocimiento a fondo de las múltiples peculiaridades que sin duda, vista en detalle, presenta la adopción de iniciativas mancomunadas. Y es que cualquier planteamiento generalizador requiere precisiones como las que parecen colegirse de los Gráficos 3 y 4, en los que se indica - sin considerar los datos concernientes a las Mancomunidades interprovinciales - la posición que, respecto al total, corresponde a la población y a la superficie afectadas: ostensiblemente cambiante en el primer caso, no están tan pronunciados los contrastes en cuanto al territorio sujeto al marco de la actuación mancomunada, salvo el llamativo descenso de Soria, que posiblemente quepa entender dentro de la hipótesis anteriormente sugerida.

Gráfico 3
POBLACION DE MUNICIPIOS MANCOMUNADOS
(sobre población provincial)

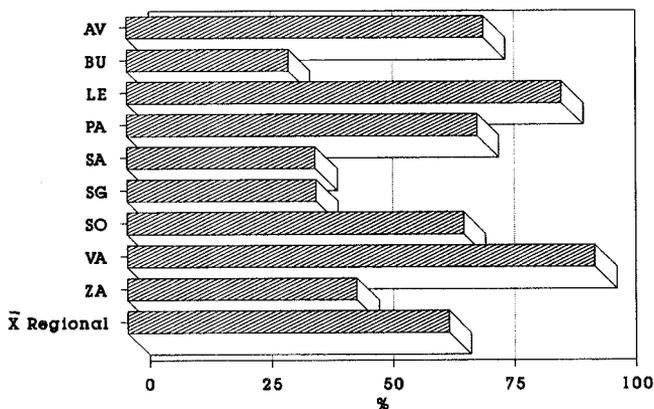
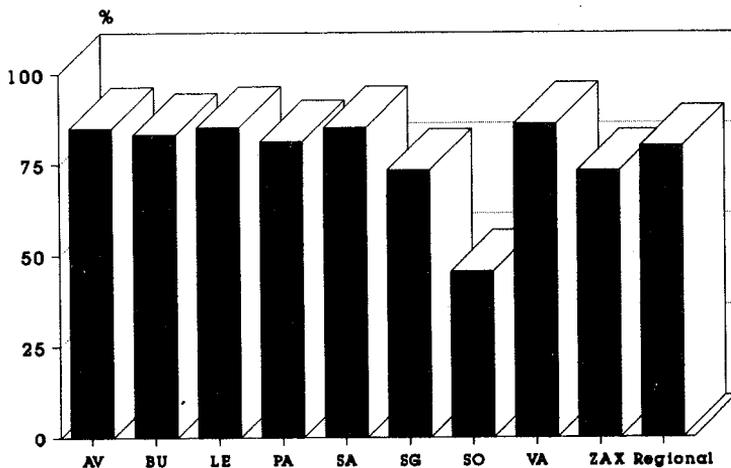


Gráfico 4

SUPERFICIE MANCOMUNADA (sobre superficie provincial)

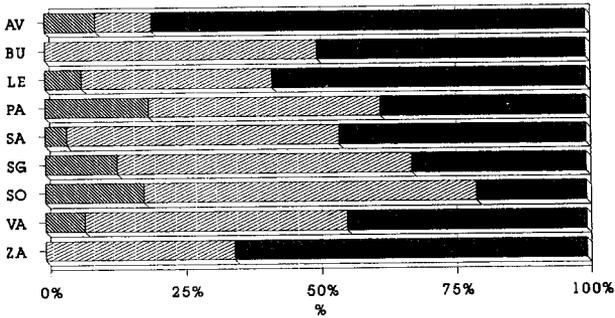


Definidos así los rasgos que mejor ilustran el panorama de las Mancomunidades en Castilla y León, quizá no resulte ocioso, a modo de conclusión, plantear una visión global y comparativa al mismo tiempo de cómo han ido evolucionando las principales variables consideradas a escala provincial y en cada una de las tres fases en que, mi opinión, cabe desglosar el proceso, distinguiendo, por un lado, las características de las actuaciones llevadas a cabo con anterioridad al marco normativo vigente y las que definen a las Mancomunidades que han visto la luz en el último quinquenio, separadas ambas por el hiato cronológico de la segunda mitad de los ochenta¹³. El gráfico nº 5 ilustra bastante

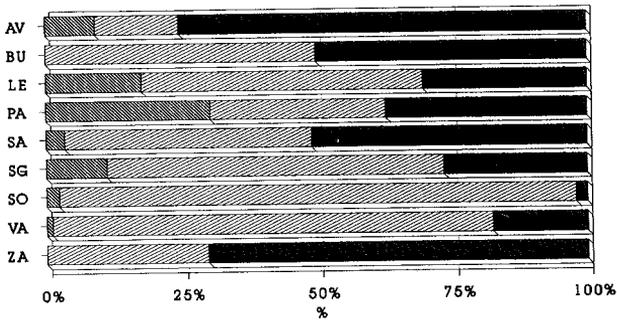
¹³ La delimitación cronológica ha de ser valorada como el único criterio que, apoyado en la fecha formal de su fundación, permite precisar la puesta en funcionamiento de la Mancomunidad, aunque no se me oculta que algunas de las que se registran a partir de 1986 o de 1991 en realidad no son sino iniciativas que, preexistentes, tratan de adecuarse a la nueva norma y al margen de posibilidades que propicia. Aun así, entiendo que esta compartimentación secuencial permite una mejor comprensión de las diferentes lógicas que han jalonado la evolución de un proceso del que carecemos de análisis que vayan más allá de la simple interpretación de la ley o del inventario aséptico y espacialmente pobre de sus realizaciones, conflictos y objetivos.

bien el sentido de estos matices y, sobre todo, pone al descubierto la heterogeneidad que al respecto introducen los factores provinciales, sin que ello suponga poner en tela de juicio la coherencia del conjunto y la utilidad, a efectos prácticos, de la perspectiva regional. Simplemente señalaré que la interpretación de las diferencias introducidas por las Mancomunidades desde la triple dimensión (municipios, población y superficie) con que aquí se las contempla fuerza a considerar algo más que los meros contrastes en la cuantía y distribución de los porcentajes. Pues si es cierto que evidencian - haciendo salvedad de los ejemplos de Soria y Segovia - el impulso adquirido por la voluntad de asociación a lo largo del último quinquenio, cuando, sin lugar a dudas, podemos afirmar que la Mancomunidad se ha consolidado como una opción difícilmente eludible para unidades administrativas incapaces de afrontar en solitario los compromisos contraídos con sus ciudadanos, también es verdad que demuestran hasta qué punto el ámbito territorial en que estas iniciativas se desenvuelven resulta mucho más complejo de lo que a primera vista pudiera parecer. Complejidad que seguramente no tenga tanto que ver con las estructuras existentes como con el empuje y la capacidad de iniciativa susceptibles de ser desplegados por los agentes públicos y privados con poder de decisión en un tema tan lleno de connotaciones políticas y estrechamente relacionado además con la idea del espacio en el que ejercen su función y, por tanto, con el conocimiento riguroso de los problemas y de las orientaciones estratégicas más adecuadas para su resolución en un contexto fuertemente dominado, como es sabido, por la competencia interterritorial.

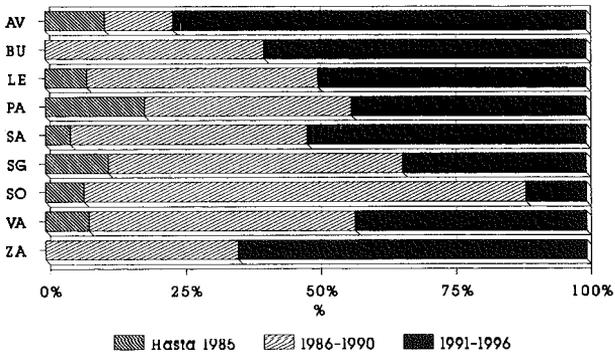
Gráfico 5
FORMACIÓN DE LAS MANCOMUNIDADES
A) Municipios mancomunados.



B) Población afectada.



C) Superficie afectada.



BIBLIOGRAFÍA

BACHILLER MARTÍNEZ, J.M. (1997): Espacios rurales desfavorecidos. Las transformaciones del Suroeste soriano. Valladolid, Secretariado de Publicaciones de la Universidad, 356 pp.

BERMEJO Y GIRONES, JI (1972): «La Mancomunidad Municipal en el despliegue asociativo». XIV Congreso Interamericano de Municipios. pp. 1027-1060

CABO ALONSO, A. y MANERO MIGUEL, F. (1992): Castilla y León. En Geografía de España. Tomo 6. Barcelona, Planeta.

CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL (1993): Castilla y León. Mancomunidades de Municipios. Zamora, Dirección General de Administración Territorial, 365 pp.

CHARRIE, J.P. (1995): Intercommunalité. Bassins de Vie. Talence, CESURB, 144 pp.

COUNCIL OF EUROPE (1992): Decentralisation and the strengthening of local self-government. Strasbourg, Council of Europe, 197 pp.

DELCAMP, A. (1994): Les collectivités décentralisées de l'Union Européene. Paris. Notes et Etudes Documentaires n° 5004-05, 369 pp.

FUNDACION ENCUENTRO (1987): La autonomía local en Europa. Aplicación de la Carta. Madrid, Servicio de Documentos de la Fundación Encuentro, 145 pp.

JOBERT, B. (1990): «Politiques publiques et sociétés locales». Les Cahiers du LERASS.. N° 21. 7-13

LOPEZ MERINO, F. (1994): Marco legal de las relaciones intermunicipales en España. XXI Congreso Iberoamericano de Municipios. Madrid, FEMP, pp. 259-272

MANERO MIGUEL, F. (1993): «Crisis y reorganización de la red de municipios». Anuario de Castilla y León. Valladolid, Ambiente S.A., pp. 334-340

MANERO MIGUEL, F. (1995): «Readaptación de las jerarquías funcionales y transformación del espacio urbano en Castilla y León». Situación. Servicio de Estudios del Banco Bilbao Vizcaya, n° 3. pp. 217-233

MANERO MIGUEL, F. (1996): «El territorio como factor clave en las estrategias de desarrollo local». Cuadernos de Agui-

lar. N° 18. INEM/Fundación Universidad Autónoma de Madrid.

MARTIN MATEO, R. (1972): «Fórmulas asociativas municipales. La sociedad interlocal». XIV Congreso Interamericano de Municipios. pp. 965-1014

MERINO ESTRADA, V. (1994): «Asociaciones Generales y cooperación municipal». XXI Congreso Iberoamericano de Municipios. Madrid, FEMP, pp. 287-301

ORDUÑA REBOLLO, E. (1972): «Los problemas asociativos de los Municipios. Bibliografía Española». XIV Congreso Interamericano de Municipios. pp. 1149-1153

ORTEGA Y GASSET, J. (1948): España Invertebrada. Madrid, Revista de Occidente, 1948.

QUINTANA LOPEZ, T. (1992): Las organizaciones supramunicipales en España: Las Mancomunidades. REALA. n° 254. pp. 305-317

SCHERRER, F. et VANIER, M. (1995): «Les nouvelles mailles du pouvoir local». Revue de Géographie de Lyon. Vol. 70. N° 2. pp. 91-92