

ALADINO FERNANDEZ GARCIA\*

## HACIA LA REORGANIZACION TERRITORIAL DE ASTURIAS MEDIANTE LAS MANCOMUNIDADES O UNIONES VOLUNTARIAS DE CONCEJOS

### RESUMEN - RÉSUMÉ - ABSTRACT

En Asturias, como en otras comunidades autónomas, se ha iniciado una reorganización administrativa y territorial sobre la base de las mancomunidades, que son agrupaciones voluntarias intermunicipales para la realización de obras y la prestación de servicios. Pero tales agrupaciones, para que acaben consolidándose y transformándose administrativamente en comarcas, necesitan de un mayor apoyo de la Comunidad Autónoma.

\* \* \*

*Vers une reorganisation territoriale d'Asturies moyennant des associations volontaires intermunicipales.*- Une réorganisation administrative et territoriale a commencé à se produire en Asturies, aussi bien que dans d'autres communautés autonomes, appuyées sur les syndicats intermunicipaux, c'est à dire, des associations volontaires intermunicipales pour la réalisation de travaux publics et la prestation de services. Mais de telles associations ont besoin d'une plus grande aide afin de se consolider et de se transformer, d'un point de vue administratif, en contrées.

\* \* \*

*Towards a territorial reorganization of Asturias through voluntarily associations of municipalities.*- In Asturias, like in other autonomic communities, an administrative and territorial reorganization has started on the basis of *mancomunidades*, i. e. groups of municipalities voluntarily associated in order to accomplish some projects of civil engineering and give some services. But for such groups could consolidate and become administrative *comarcas*, a greater support from the Autonomic Community is needed.

**PALABRAS CLAVE:** Concejo, mancomunidad, comarca, provincia, región, comunidad autónoma, reorganización territorial.

**MOTS CLÉS:** Commune, syndicat intermunicipal, contrée, département, région, communauté autonome, réorganisation territoriale.

**KEY WORDS:** Municipality, *mancomunidad*, *comarca*, province, region, autonomic community, territorial reorganization.

### I. LAS DEBILES INICIATIVAS DEL CONSEJO DE GOBIERNO DEL PRINCIPADO PARA LA REORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y TERRITORIAL DE ASTURIAS

#### 1. UNA TENDENCIA GENERALIZADA EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

Dentro del nuevo marco democrático español, el desarrollo del Estado de las Autonomías avalado por la Constitución de 1978 significa una reorganización territorial y administrativa de primer orden para el país. Pero las diecisiete comunidades autónomas que componen el mapa nacional no han alterado la organización provincial que, inspirada por Javier de Burgos, propuso en 1833 un gobierno de moderado corte liberal, tras la muerte de Fernando VII. En efecto, las líneas que separan las actuales

comunidades autónomas son límites preexistentes entre provincias y todas las comunidades, salvo las uniprovinciales (Asturias, Cantabria, La Rioja, Navarra, Madrid, Murcia y Baleares), cuyos ámbitos territoriales se corresponden fielmente a provincias históricas, se componen de unidades espaciales de orden inferior, las provincias administradas por las diputaciones, cuyos límites son también decimonónicos. Ha habido, pues, una reorganización territorial y administrativa por encima del nivel de las provincias que articula al país en comunidades autónomas, modificándose en algunos casos la división regional preexistente. Y desde éstas, en mayor o menor medida, se está impulsando, por debajo de aquel nivel, una reorganización de ámbito municipal que estimula uniones voluntarias de ayuntamientos en mancomunidades o en comarcas. Sólo el caso de Cataluña, cuyo gobierno aprobó en 1987 un nuevo diseño territorial que da entidad local a unas comarcas que pretenden sustituir a las cuatro actuales provincias, está avanzando por una línea

\* Departamento de Geografía. Universidad de Oviedo.

cuyo fin es el de suprimir las diputaciones provinciales para agrandar el poder del Gobierno de la Comunidad –Consell Executiu de la Generalitat– y repartir las minucias del mismo –según expresión de Casassas Simó<sup>1</sup>– entre las nuevas entidades locales.

Esos nuevos impulsos han extendido las mancomunidades de municipios en Galicia como paso previo a una comarcalización, según propone la Xunta. En Aragón se ratificó en 1987 la *Ley de Mancomunidades y medidas de Fomento* de las mismas para paliar los problemas derivados de un excesivo número de municipios en su mayor parte de escasa población e insuficientes recursos económicos para la prestación aislada de los servicios exigidos por la ley y demandados por la población. En Navarra se ha reestructurado en 1986 la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona para intervenir en todos aquellos servicios públicos que, además del tradicional del abastecimiento de agua, requieran modernizarse. En otras comunidades autónomas, como Castilla-La Mancha, Castilla y León, Valencia, Andalucía..., se han venido extendiendo y consolidando, en un proceso que aún no está cerrado ni mucho menos, los consorcios y las mancomunidades.

## 2. DISCORDANCIA EN ASTURIAS ENTRE LA TAREA LEGISLATIVA Y UN ASOCIACIONISMO MUNICIPAL INSUFICIENTEMENTE TUTELADO

Lógicamente nuestra Comunidad Autónoma no ha quedado al margen de esta corriente general como lo prueba el hecho de la promulgación de importantes leyes, aunque hasta el momento de nula trascendencia directa, para la organización territorial de la región. La primera y más sobresaliente al respecto, es la *Ley de Comarcas* de 1986, seguida de la *Ley de Demarcación Territorial de Concejos* del mismo año y de la *Ley de Coordinación y Ordenación Territorial* de 1987, conforme a la cual se han redactado las *Directrices Regionales de Ordenación del Territorio* que están en la actualidad (enero de 1989) en fase de Avance y sometidas al trámite de la información pública.

Paralelamente a esta labor legislativa, de orientación procedimental, se han canalizado desde el Gobierno del Principado aquellas escasas iniciativas de origen municipal para la agrupación voluntaria de entidades locales, o se ha aconsejado la asociación a un buen número de municipios para la mejora de la prestación de servicios, con la ayuda de la Comunidad.

Pero esa ayuda ha resultado manifiestamente insuficiente, en concordancia con una menguada transferencia de competencias. Y tampoco se ha actuado conforme a criterios territoriales previamente definidos. Por todo ello las agrupaciones intermunicipales asturianas se caracterizan por una debilidad que las conduce a un futuro incierto.

## 3. EL DISEÑO DE UN ESTERIL MARCO JURIDICO: LA LEY DE COMARCAS Y LA LEY DE DEMARCACION TERRITORIAL DE CONCEJOS

En Asturias, como en el resto de las comunidades autónomas en las que se han tomado medidas de este tipo, el reconocimiento de la diversidad municipal y muy en particular la inadecuación en múltiples casos de la organización administrativa y territorial histórica a las necesidades del presente, conducen al Gobierno regional a proponer o promover algunas actuaciones para romper las disfuncionalidades observadas. Estos problemas o disfuncionalidades pueden haberse producido, bien por depresión en áreas periféricas de economía poco evolucionada y población escasa y envejecida (las áreas montañosas del Sur de la región, o las del Oeste y Este de la misma), o bien por expansión y concentración de medios de producción y población en áreas urbanas cuyo crecimiento ha producido, o está produciendo, fusiones y confusiones de núcleos pertenecientes a concejos distintos. Tanto en unos casos como en los otros existe la posibilidad de introducir mejoras en la prestación de aquellos servicios de asunción obligada por ley o de los que la población demande, siempre y cuando se adopten medidas correctoras que introduzcan nuevos modelos de organización territorial.

Para posibilitar esas modificaciones necesarias el Gobierno del Principado señaló los procedimientos en dos leyes sucesivas: la de *Comarcas* y la de *Demarcación Territorial de Concejos*. Estas leyes, como ya hemos dicho, no han servido hasta el momento a los fines últimos y principales que perseguían (no se ha creado ni una sola comarca en la región, tampoco ningún nuevo concejo; no ha habido ni fusiones municipales ni segregaciones ni extinciones de concejos) dado que, al primar la voluntariedad de las corporaciones para la toma de decisiones, se abría un nuevo camino de hecho a los fines perseguidos, a través de una figura más blanda que las anteriores en cuanto que, lejos de propender a la supresión de concejos o, cuando menos, a la pérdida de alguna de sus facultades, posibilita el mantenimiento pleno de la vida y la autonomía municipales: nos referimos a la Mancomunidad o asociación voluntaria entre concejos para la prestación de servicios concretos en condiciones adecuadas bajo el punto de vista económico, técnico y temporal.

Juzgándolas con benevolencia, no han sido leyes enteramente ineficaces, porque hasta cierto punto han propiciado indirectamente el surgimiento de las Mancomunidades que podrán convertirse en estimables bancos de pruebas para las corporaciones municipales afectadas que en el ejercicio pleno de su voluntad podrán caminar hacia las comarcas o hacia fusiones o absorciones que posibiliten nuevos concejos en la región, sin los recelos que la aplicación apriorística de las Leyes habría generado.

En cualquier caso, somos de la opinión de que el Gobierno del Principado pudo haber alentado

<sup>1</sup> CASASSAS SIMO, Ll.: «El debate de la organización territorial en Cataluña. ¿Hacia el reparto de las minucias del Poder?». *Eria*, nº 15, 1988, pp. 15-26.

una evolución más rápida hacia estas figuras, que formalizarán una nueva organización territorial en Asturias, si hubiera actuado con mayor celeridad en la propuesta de un modelo comarcal para la región. Pero la *Ley de Coordinación y Ordenación Territorial* es de 1987 y las *Directrices Regionales de Ordenación del Territorio*, que emanan de ella, están aún en una primeriza fase de Avance.

Y respecto de las Mancomunidades no se han evidenciado ni siquiera gestos de descentralización administrativa sobre la base de los Planes provinciales y sus asignaciones económicas. De algún modo se ha podido ver en el Gobierno regional la paradoja de estimar y aborrecer al mismo tiempo las comarcas: no ha habido indicios de descentralización del poder y unas comarcas que se repartieran las «minucias» del mismo no parecen interesar a nadie. En Asturias, al contrario que en Cataluña, no existen diputaciones; la antigua se ha extinguido sin la necesidad de crear comarcas: sus competencias fueron asumidas por las dos instituciones claves de la Comunidad Autónoma, el Consejo de Gobierno del Principado (ejecutivo regional) y la Junta General del Principado (parlamento).

La Ley de Comarcas (Ley 3/1986 de 15 de marzo, BOPA, nº 125) es una disposición, conforme ya se ha dicho, básicamente procedimental «puesto que la regulación de contenidos se remite a la respectiva ley de creación de cada comarca, que constituirá su norma básica», como se afirma en el preámbulo de la misma.

Está amparada, en primer lugar, por la legislación básica del Estado y en concreto por la Ley (7/1984, de 2 de abril) Reguladora de las Bases de Régimen Local, la cual da potestad a las Comunidades Autónomas para la creación de entidades locales distintas de los municipios y de las provincias, como por ejemplo las comarcas u otras entidades que agrupen a varios municipios. En segundo lugar, también el Estatuto de Autonomía para Asturias, que determina en su artículo seis que «el Principado de Asturias se organiza territorialmente en municipios que recibirán la denominación tradicional de Concejos, y en Comarcas»; y atribuye a la Comunidad Autónoma, según esa legislación básica del Estado, la posibilidad de crear organizaciones de ámbito superior a los concejos.

Ya hemos considerado que los principios que la inspiran (expresados en el preámbulo de la Ley), se fundamentan en «la voluntariedad en la iniciativa con posibilidad de veto por una mayoría cualificada de ayuntamientos». Además se precisa de la aprobación de la comarca por ley de la Junta, con audiencia vecinal y municipal en el trámite de elaboración del correspondiente Proyecto de Ley. La comarca se concibe como una entidad local de ámbito idóneo bajo el punto de vista funcional «para la coordinación y prestación de servicios a nivel superior del ámbito territorial de los concejos que la integran», que ha de tener una «estructuración orgánica de gobierno de carácter indirecto, con un órgano colegiado integrado por representantes elegidos por cada corporación de entre los propios miembros respetando su composición proporcional».

La ley en su artículo séptimo exige que la petición de creación de una comarca deberá acompañarse de un «estudio documentado en el que se jus-

tifiquen las condiciones primordialmente geográficas, demográficas, sociales y económicas que hacen necesaria o conveniente la creación de la nueva entidad local y los beneficios que de ella se derivarían para el conjunto de las poblaciones de los concejos que hubieran de agruparse». Al mismo tiempo habrá de precisarse la denominación de la comarca, los concejos que comprende, con su delimitación individualizada, la delimitación total de la comarca, la referencia expresa a la cabecera o sede de los órganos de gobierno y el detalle de los servicios susceptibles de encomendarse a la nueva entidad comarcal.

En cuanto a la Ley de Demarcación Territorial de Concejos (Ley 10/1986, de 7 de noviembre, BOPA, nº 268), también de orientación procedimental, la Comunidad Autónoma deja el camino abierto a la búsqueda de la eficacia en la gestión municipal a través de la supresión o, al contrario, de la creación de concejos, basándose *fundamentalmente* en la voluntariedad municipal, aunque en varios supuestos (los siguientes: a) necesidad de unificar la dependencia administrativa de núcleos urbanos de distintos concejos por fusión; b) insuficiencia de medios económicos, materiales o personales; c) despoblación; y d) petición de segregación por parte de la mayoría de los residentes vecinos de una zona territorialmente delimitada) pudiera darse una iniciativa directa de la Comunidad Autónoma.

Esta ley, que hasta el momento ha pasado desapercibida, iba dirigida preferentemente a aquellos concejos que la historia despojó de su razón de ser, bien por su debilidad actual en población, lo que implica notables carencias de orden económico y fiscal, o bien por conocer fusiones de sus entidades urbanas con las de otros concejos. Pero ningún ayuntamiento ha reconocido su incapacidad o la pérdida de su razón de ser histórica, mientras que el Gobierno regional tampoco se ha decidido a actuar en aquellos casos de concejos en los que sentimientos y tradiciones mantienen contrastadas situaciones de ineficacia. Se ha optado, como se ha adelantado, por las asociaciones en mancomunidades.

#### 4. UNA PROPUESTA MUY TARDIA PARA LA COMARCALIZACIÓN DE LA REGIÓN A TRAVÉS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La Comunidad Autónoma elaboró la *Ley de Coordinación y Ordenación Territorial* (Ley 1/1987, de 30 de marzo, BOPA, nº 86), más para su propio uso en la búsqueda del reequilibrio territorial de la región, que para orientar a los concejos hacia una reorganización espacial de carácter voluntario o hacia un mejor uso de sus recursos. No obstante, para éstos una más temprana redacción de la misma, y sobre todo de las *Directrices Regionales de Ordenación del Territorio*, hubiera sido de gran utilidad para tomar acuerdos que pudieran estar avalados por las leyes anteriores o incluso para su integración en mancomunidades.

Esta norma, pues, pretende ser un instrumento válido para corregir los desequilibrios territoriales de la región en lo tocante a la población, las actividades económicas, las infraestructuras y los equipa-

mientos. Tales desequilibrios, como es sabido, son consecuencia de unas actuaciones sobre el territorio tan largas en el tiempo como carentes de un sentido ordenador que hubiera permitido una mejor distribución espacial de las actividades para un aprovechamiento racional de las potencialidades de cada zona, elevando la calidad de vida de la población y manteniendo o mejorando el medio ambiente de la región.

Las susodichas actuaciones, tanto públicas como privadas, son responsables de la concentración de la población y las actividades económicas en una reducida área de la zona central de Asturias, mientras se dejaron desasistidas las áreas montañosas y las del oriente y occidente del Principado. Para corregir estos desequilibrios resultantes de profundas e históricas desigualdades, la Ley propone en su preámbulo que el territorio juegue un papel tan importante como necesario en el desarrollo regional. Es decir, establece «una política territorial basada en los principios de racionalidad, planificación y cooperación intraadministrativa, con los que pretende conseguir que las actuaciones territoriales se apoyen siempre en unos objetivos explícitamente formulados y en una ponderación de sus consecuencias».

En definitiva, la *Ley de Coordinación y Ordenación Territorial* determina los objetivos e instrumentos necesarios para la ordenación del territorio, el respeto al planeamiento urbanístico y la mejora o conservación del medio ambiente. De entre el conjunto de esos instrumentos se destaca el papel de las *Directrices Regionales de Ordenación del Territorio*, cuya primera redacción acaba de elaborarse y a las que nos vamos a referir a continuación, dado su marcado interés para el tema que nos estamos planteando porque implícitamente conllevan una propuesta de comarcalización de Asturias o al menos, por razones operativas, dividen el territorio regional de una manera que, independientemente del rigor en la selección de los parámetros empleados para discernir espacios, cuenta con amplias posibilidades para imponerse por el simple hecho de ser aceptada por el ejecutivo autonómico y ser empleada por el mismo en su futura política de reequilibrio regional.

Esa operación de discernimiento territorial responde con fidelidad a la previamente elaborada por la Consejería de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, contenida en la publicación de octubre de 1987 *Criterios para una demarcación territorial de Asturias*, tras la llegada de geógrafos a los puestos de máxima responsabilidad en la misma<sup>2</sup>. No obstante, con anterioridad, y para el *Programa de Desarrollo Regional 1985-88*, confeccionado por la Consejería de Hacienda y Economía, se utilizó una comarcalización realizada en 1979 por la Sociedad Asturiana de Estudios Industriales (SADEI), dado que no existía ninguna establecida institucionalmente; esta comarcalización se realizó en

base a datos existentes sobre redes de comunicación, áreas comerciales, divisiones judiciales, actividades económicas, relieve, cuencas hidrográficas, etc. Establece un total de 10 comarcas con cabeceras en Navia, Cangas del Narcea, Grado, Avilés, Oviedo, Mieres, Gijón, Langreo, Arriوندas y Llanes. Pero esta comarcalización, por no ser oficial, careció de proyección suficiente.

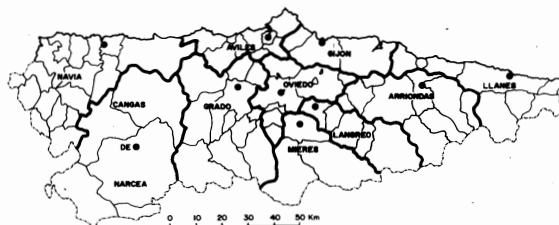


Fig. 1. Comarcalización realizada por SADEI, en 1979.

Con esos *Criterios* se pretende «conducir la acción ordinaria de la Administración regional que requiere la adopción continua de decisiones que afectan a ámbitos territoriales supramunicipales». El Consejero Emilio Murcia en su presentación afirma que «hasta que no exista una consolidación definitiva de la delimitación comarcal asturiana, resulta necesario disponer cuanto antes de criterios lo más sólidos posibles, acerca de la delimitación óptima para los intereses generales de la región», criterios —añade— que orienten a los diversos órganos de la Administración regional y local a la hora de adoptar decisiones que impliquen efectos territoriales supramunicipales.

La elaboración de los *Criterios* ha tenido, según se afirma en la publicación, una base científica y política, siendo resultado, fundamentalmente, del estudio encargado por la Consejería mencionada a SADEI sobre «Delimitación de Comarcas e Interacción Espacial en Asturias»<sup>3</sup>; pero también se han tenido en cuenta, al parecer, otros estudios relacionados con el mismo objeto, las actuaciones de diversos organismos de la Administración sobre el territorio regional y la experiencia de acción territorial de la propia Consejería.

No obstante, a nuestro parecer, no están exentos de algunos puntos de vista enteramente subjetivos e inconvenientes, y hasta equivocados, como los que han conducido a seguir considerando a la entidad urbana de Langreo en seis diversos núcleos (Ciaño, Sama, La Felguera, Lada, Barros y Riaño), cuando el reconocimiento de su fusión, según acuerdo municipal de 1983, ha sido la principal novedad, bajo el punto de vista formal y administrativo, realizada desde hace muchos años en el ámbito de la reorganización territorial y administrativa de la región. Para este caso los desajustes y equivocaciones son palmarios, como se pone de manifiesto en el apartado destinado al «Análisis de la funcionalidad del sistema de asentamientos urbanos en Asturias». En ese apartado, como en otros muchos,

<sup>2</sup> El profesor Guillermo Morales Matos, catedrático de Análisis Geográfico Regional, se hizo cargo de la Dirección Regional de Urbanismo en 1985. Por su parte, Emilio Murcia Navarro, catedrático de Geografía Humana, fue nombrado consejero de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda en junio de 1987.

<sup>3</sup> La primera parte de la publicación *Criterios para una*

*demarcación territorial de Asturias* (pp. 21-140) es un extracto del trabajo de SADEI *Delimitación de Comarcas e Interacción espacial en Asturias*. Ocupa el mayor espacio de la publicación, ya que ésta contiene un total de 172 páginas, más los índices, de las cuales 119 las engloba esa primera parte que resulta ser muy insuficiente para la conclusión de una comarcalización de Asturias.

no se entiende que Riaño es un simple barrio o distrito urbano de la ciudad de Langreo y que expresa su más reciente crecimiento espacial y funcional; se ignora o desprecia que la mayor parte de su población es minera y trabaja en los diversos pozos existentes en la Cuenca del Nalón; y se llega así a la disparatada consideración de Riaño, por el simple hecho de acoger al hospital comarcal, como el único asentamiento urbano de la región perteneciente a la clase diferenciada «II: Caracterización Terciaria. Especialización Sanitaria». El disparate es resultado de la desagregación aludida, pero también de la esclavitud, para este aspecto determinante, del análisis

funcional, la insuficiencia de estos *Criterios* es consecuencia, en parte, de la desproporción entre el abundante y complejo aparato teórico que se esgrime, y la escasez de variables numéricas para el análisis funcional de las entidades urbanas asturianas, concluyendo en una comarcalización no muy diferente a la consabida por razones históricas y de operatividad administrativa y política.

Con todo, y pese a esta insuficiencia del análisis funcional basado en el empleo por centros de trabajo según un censo de empresas, los *Criterios para una demarcación territorial de Asturias* establecen una comarcalización aceptable, debido por

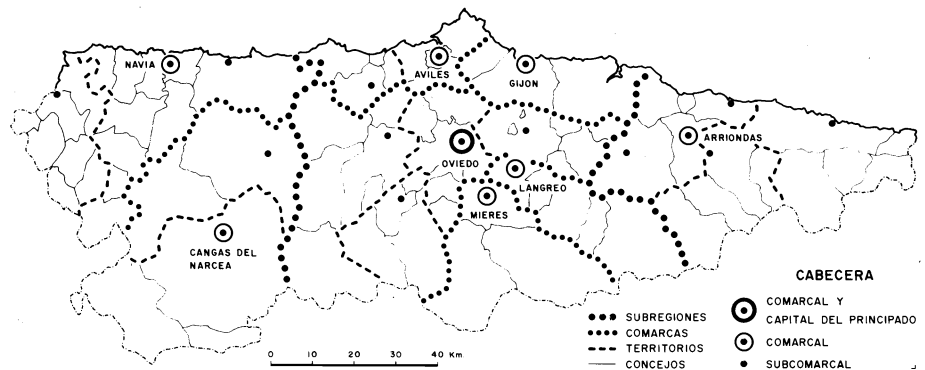


Fig. 2. Comarcas y subcomarcas, según los *Criterios para una demarcación territorial de Asturias*.

sis a una fuente utilizada por SADEI: un censo de empresas de 1983 en soporte informático. Y un análisis que persiga fines tan complejos como los concernientes a una comarcalización no puede basarse exclusivamente en datos de empleo por más fieles y actualizados que sean, como debieran saber muy bien los responsables del estudio en el que se basan los *Criterios*, estando como están tan avezados a el análisis funcional. Los datos de la población residente son imprescindibles, por lo que el análisis de los *Censos de Población* o de los *Padrones Municipales* es inexcusable. Y el caso de Riaño es sólo un ejemplo válido para cuestionar la validez del trabajo. Pero permite constatar la inconveniencia e impertinencia del apego a la fuente mencionada para uno de los núcleos considerados y quizá para otros muchos núcleos de la región.

Otros inconvenientes son de orden menor, derivados de fallos que sin embargo resultan absolutamente injustificables. A este respecto, el ejemplo de Ciaño —que como Riaño debió considerarse como una parte, distrito o barrio, de la ciudad de Langreo— es también significativo: dentro de la tipología de núcleos urbanos se incluye en la clase «VII: Caracterización Secundaria. Especialización Minero-Fábrica», fenómeno que se vincula al volumen de empleo del Pozo Modesta. Pero el Pozo Modesta está en Sama, siendo el no menos conocido de María Luisa el ubicado en Ciaño. Confusión de difícil disculpa, pero que a la postre viene a probar lo dificultoso que resulta la separación de Ciaño y Sama, tanto como lo sería partir los barrios de La Calzada y Natahoyo en Gijón y quizá menos que para el caso de Avilés y La Luz. Afortunadamente, en Gijón, Avilés, Oviedo y Mieres, no se han realizado las desagregaciones efectuadas para Langreo, con las que se distorsiona el análisis funcional no sólo de este núcleo primacial —suficientemente reconocido como tal— del sistema urbano asturiano, sino, obviamente, de todo este mismo sistema. En defini-

na, a los efectos correctores de los desajustes anteriores que colateralmente introduce un análisis de las interacciones espaciales en el sistema de asentamientos urbanos, y por otro lado, a la consideración de la experiencia de acción territorial de la Consejería reflejada en los numerosos estudios de planeamiento realizados en los últimos ocho años. Tal comarcalización no resulta en absoluto sorprendente porque coincide con una vertebración del espacio, más o menos imperfecta, sustentada entre otros factores, por un dilatado proceso histórico en el desarrollo administrativo de la región (de las polas medievales a las ciudades y villas de nuestros días) y organizada desde las mayores entidades urbanas de Asturias.

Como ya se ha adelantado, las *Directrices Regionales de Ordenación del Territorio* asumen, mejorándola bajo el punto de vista argumental, la propuesta formulada en los *Criterios para una Demarcación Territorial de Asturias*. Su finalidad, sin embargo, no es la de establecer una delimitación comarcal en nuestra región, sino la de procurar una adecuada ordenación del territorio de Asturias, desarrollando uno de los requerimientos básicos de la *Ley de Coordinación y Ordenación Territorial*. No obstante, poseen un alto interés para la reorganización territorial de Asturias porque para una eficiente ordenación del territorio es imprescindible contar previamente con una delimitación funcional del mismo. Y esa delimitación que incluye las *Directrices* mejora la de los *Criterios* porque para la selección de los distintos niveles jerárquicos de los núcleos urbanos combina de manera más adecuada la dimensión de sus poblaciones, su funcionalidad actual y su accesibilidad desde cada área de influencia natural teniendo en cuenta las preferencias psicosociales de la población servida, todo ello apoyado por un aparato gráfico de mapas mucho más completo que el de los *Criterios*.

En definitiva, las *Directrices*, cuya finalidad

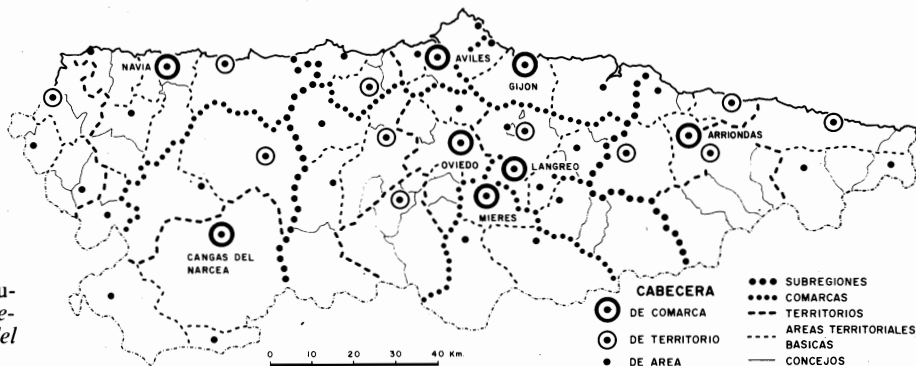


Fig. 3. Demarcación de Asturias, según las *Directrices Regionales de Ordenación del Territorio (Avance)*.

primordial es la de regular los usos del suelo para alcanzar un desarrollo equilibrado en la región induciendo la planificación de infraestructuras y equipamientos de diverso tipo, contrastando y compatibilizando los intereses municipales recogidos en los respectivos planeamientos urbanísticos..., ofrece, de manera indirecta y tardía, la principal iniciativa de la Comunidad Autónoma para el diseño de una comarcalización que, huyendo de todo tipo de rigideces, a la postre podrá dejar notables improntas en la organización territorial que Asturias necesita. Esa forma indirecta y retardada de plantear la cuestión es otra prueba más de las debilidades y paradojas del Gobierno del Principado ante la necesidad de reorganizar administrativa y territorialmente la Comunidad Autónoma.

El esquema de jerarquización funcional de los núcleos de población de Asturias, incluido en las *Directrices* y previamente perfilado en los *Criterios para una demarcación territorial de Asturias*, distribuye el territorio regional en tres *Subregiones*: La Occidental, la Central y la Oriental, compuestas por *Comarcas*, que a su vez se dividen en *Territorios* y estos en *Áreas Territoriales Básicas*, según el cuadro que se adjunta. Las comarcas suman un total de ocho integradas de la manera siguiente: dos en la subregión occidental con cabeceras en Navia y Cangas de Narcea; cinco en la central con cabeceras en Avilés, Oviedo, Gijón, Mieres y Langreo; y una en la oriental con cabecera en Arriónidas. Con respecto a la comarcalización incluida por razones operativas en el *Programa de Desarrollo Regional 1985-88* basada también en una propuesta de SADEI de 1979, se reducen dos comarcas: la de Grado, que se incluye en Oviedo, y la de Llanes, absorbida por la de Arriónidas.

CUADRO I

ESQUEMA DE JERARQUIZACION FUNCIONAL DE NUCLEOS DE POBLACION

SUBREGIONES	COMARCAS FUNCIONALES (cabecera)	TERRITORIOS (cabecera)	AREAS TERRITORIALES BASICAS (*)	
OCCIDENTAL	ED - NAVIA (Navia)	ED (Vegadeo)	CASTROPOL-VEGADEO TARAMUNDI-S. TIRSO DE ABRES SANTA BULALIA O.-S. MARTIN O.-VILLANUEVA O.	
	NAVIA (Navia) (Luarca)	NAVIA (Navia) (Luarca)	NAVIA-COANA-VILLAYON TAPIA DE CASARIEGO-EL FRANCO BOAL-ILLANO PESCOZ-GRANDAS DE SALINE VALDES (Luarca)	
	NARCEA (Cangas del Narces)	TINEO (Tineo) NARCEA (Cangas del Narces)	TINEO ALLANDE (Pola) CANGAS DEL NARCEA IBIAS (S. Antón) DEGAÑA	
CENTRAL	AVILES (Avilés)	AVILES (Avilés)	AVILES-ILLAS-ORVERA CASTRILLON (Piedras Blancas) GOZON (Lunco)	
		BAJO NALON (Pravia)	PRAVIA-SOTO DEL BARCO-MUROS DEL NALON CUDILLERO	
	OVIEDO (Oviedo)	FIGUERA-CUBIA (Grado)	FIGUERA-CUBIA (Grado)	BELMONTE-SOMLEDO SALAS GRADO-YERNES Y TAMEZA-CANDAMO
		TRUBIA (Proeza)	TRUBIA (Proeza)	QUIROS-TEVERGA-FROAZA-SANTO ADRIANO
		OVIEDO (Oviedo)	OVIEDO (Oviedo)	RIOSA-MORCIN-RIBERA DE ARriba OVIEDO-LAS REGUERAS LLANERA (Posada)
		SIERO (Siero)	SIERO-SARIEGO-MUREÑA BIMENES-NAVA-CABRANES	
GIJON (Gijón)	GIJON (Gijón)	GIJON CARRERO (Candás) VILLAVICIOSA		
ORIENTAL	CAUDAL (Mieres)	CAUDAL (Mieres)	MIERES ALLER (Cabañquinta) LENA (Pola de Lena)	
	NALON (Langreo)	NALON (Langreo)	LANCRO SAN MARTIN DEL REY AURELIO (Sotroñdío) LAVIANA (P. de Laviana)-SOBRESOBLIO-CASO	
	ORIENTE (Arriónidas)	PILONA-SELLA (Arriónidas) (Ribadesella) (Infiesto)	COLUNGA-CARAVIA RIBADESELLA PILONA (Infiesto) PARRES (Arriónidas)	
	SELLA (Cangas Onís)	SELLA (Cangas Onís)	CANGAS DE ONÍS-ONÍS-AMIEVA-PONGA	
	AGULLAR (Llanes)	AGULLAR (Llanes)	LLANES-RIBADEDEVA CABRALES (Carreña) PERAMELLERA ALTA-PERAMELLERA BAJA (Panes)	

Fuente: Elaborado a partir del Avance de *Directrices Regionales del Territorio*, pág. 36.

(\*) Algunos núcleos actúan simultáneamente como cabecera de comarca, territorio y área territorial básica.

Los nombres subrayados corresponden a las cabeceras de las áreas territoriales básicas; los restantes en filas horizontales a los concejos comprendidos en cada área (44 áreas y 78 concejos).

## II. LAS MANCOMUNIDADES, ENTES SUPRAMUNICIPALES PARA LA REALIZACION DE OBRAS Y SERVICIOS. SUS IMPLICACIONES TERRITORIALES

### 1. EL BUEN PORVENIR DE LAS ASOCIACIONES VOLUNTARIAS ENTRE MUNICIPIOS

Las iniciativas legislativas del Principado para la reorganización territorial de Asturias no fueron acompañadas desde el Gobierno autonómico de acción alguna para que los procedimientos jurídicos diseñados fueran utilizados en la región. Además, en el actual programa del Ejecutivo asturiano, así

como en las *Directrices Regionales de Ordenación del Territorio*, no hay lugar a dudas en lo tocante a la intencionalidad gubernamental: «tanto el proceso de comarcalización como el de fusión de municipios, aunque necesarios, son un objetivo a más largo plazo que habrá de lograrse mediante el estadio previo de la progresiva mancomunación de los servicios públicos» (*Directrices*, p.33).

Estos temores, dudas o reticencias del Ejecutivo, al lado de los recelos de los concejos a fusionarse o a delegar funciones por ley a una comarca, hacen que el doble reconocimiento de la necesidad de dinamizar la administración local y de la conveniencia de reorganizar el territorio regional extienda paulatinamente por doquier el asociacionismo municipal en forma de mancomunidades, siguiendo una tónica que afecta a todo el conjunto del Estado.

Como se realizó en la *V Asamblea de Mancomunidades Municipales de España*, celebrada en Peñíscola (Castellón de la Plana) en abril de 1978<sup>4</sup>, este tipo de asociación intermunicipal, avalada por la nueva Ley de Bases de Régimen Local (Ley 7/85, de 2 de abril, artículo 1º), tiene asegurado un buen porvenir por múltiples razones, como las siguientes: 1ª) permite la subsistencia de muchos municipios, que sólo asociados podrán prestar el nivel mínimo de servicios; 2ª) garantiza la viabilidad de los preceptos constitucionales, contenidos en los artículos 14 y 138, de observancia del principio de igualdad entre todos los españoles, porque podrán disfrutar de niveles equiparables de bienestar por prestación de servicios; 3ª) asegura los beneficios de la economía de escala en el establecimiento de los servicios y un mejor aprovechamiento de equipos, infraestructuras, maquinaria, etc.; 4ª) al hacer factibles obras y servicios que los ayuntamientos por sí solos no podrían acometer, es un importante elemento dinamizador de la economía y del empleo; y 5ª) procura dotaciones en equipos humanos cualificados, imprescindibles para la realización de los servicios que la sociedad exige.

## 2. LA CONVENIENCIA DEL FOMENTO DE LAS MANCOMUNIDADES

Los efectos beneficiosos de las mancomunidades se reconocen por todo el mundo, desde la Administración del Estado a los propios ayuntamientos asociados, pasando por las comunidades autónomas y las provincias. La conveniencia de las asociaciones se pregona desde todas y cada una de esas instancias administrativas. Pero como es bien sabido, una cosa son las palabras e, incluso, los programas políticos, y otra, casi siempre bien diferente, la realidad. Por eso el fenómeno de las mancomunidades es ya más raro, en términos generales, que el reconocimiento de conveniencias. No resulta extraño, pues, que una de las medidas más sobresaliente en esa línea de apoyo al asociacionismo intermunicipal haya surgido de los propios ayuntamientos mancomunados, reunidos en su V Asamblea, al proponer y acordar la redacción por parte del Instituto de Estudios de Administración Local de un Estatuto, que será sometido a debate en la próxima asamblea; de ser aprobado, podrá orientar con firmeza el asociacionismo intermunicipal en España bajo el punto de vista jurídico-político.

Las provincias, o las comunidades autónomas uniprovinciales, tienen la competencia, otorgada por la Ley de Bases de Régimen Local (artículo 36),

de coordinar los Planes provinciales de obras y servicios municipales y su implicación económica. Ello les permite disfrutar de una posición idónea para el fomento de mancomunidades, sugiriendo u orientando uniones mediante la participación conjunta de ayuntamientos vecinos en la política de elaboración de los Planes y asignación y reparto de los recursos, o propugnando inversiones para nuevos servicios que cubran ámbitos supramunicipales exigentes de acuerdos intermunicipales para su gestión. Estos nuevos servicios pueden pertenecer a un amplio abanico de posibilidades, desde aquéllos de un nivel elemental (comunicaciones, agua, luz, alcantarillado...), a otros de nivel intermedio (sanidad, consumo, educación, cultura...) o incluso a los propios de un nivel de confort más elevado (urbanismo, medio ambiente, enseñanza específica, información a los consumidores, planificación familiar, transporte público, control de residuos sólidos...).

También el Estado ha de pasar de las recomendaciones a la política de los hechos. Las mancomunidades tienen que participar, como se ha reclamado desde su V Asamblea, del Fondo Nacional de Cooperación Municipal, es decir, han de estar expresamente avaladas desde los Presupuestos del Estado, dando con ello realidad práctica a la previsión de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

Pero las posibles acciones, tan escasas hasta el presente en España, desde órganos situados en niveles superiores al municipal y sobre todo desde las diputaciones o comunidades autónomas han de ser profundamente escrupulosas con el principio de autonomía local. No deben pasar, jamás, a la praxis de la imposición: su papel es el de propiciar, con intervenciones precisas o persuasiones ajenas a cualquier clase de interés meramente coyuntural, las asociaciones y seguir, con apoyos explícitos, su funcionamiento, divulgando los resultados que forzadamente habrán de ser positivos.

## 3. LA ESPONTANEIDAD COMO ESENCIA DEL ASOCIACIONISMO MUNICIPAL

Así pues, la esencia de las mancomunidades descansa sobre su carácter de asociaciones espontáneas o voluntarias. A los concejos se les puede sugerir la unión para organizar y prestar servicios, construir obras o distribuir bienes; pero nunca se les puede forzar a ella porque el resultado no sería una mancomunidad, sino una agrupación forzosa como las que reguló el Estatuto Municipal de 1924, o la Ley de Régimen Local de 1950-55, o como las que en la actualidad, conforme a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985, pueden imponer las comunidades autónomas en forma de comarcas, siempre que se cumplan determinadas condiciones. Nada tienen que ver, pues, las mancomunidades con esas figuras ni con las «áreas metropolitanas», agrupaciones también forzosas de municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos

<sup>4</sup> La V Asamblea se celebró entre los días 22 y 24 de abril de 1977, convocada por el Instituto de Estudios de Administración Local. Las ponencias presentadas a la

misma están recogidas en la «Serie Documentos», nº 14, del IEAL.

núcleos de población existen vinculaciones económicas y sociales, siendo necesario por ello la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras. Sin embargo, casi siempre las mancomunidades se consideran como un primer paso que, desde la experiencia positiva de la agrupación voluntaria, permita en el futuro una organización jurídica, política y administrativa más sólida, con mayor incidencia en la reorganización del territorio, como la que significa la comarca. Muchas de las comunidades autónomas, entre ellas la asturiana, deseosas de reformas en la administración local y su configuración territorial, han optado por esta vía, evitando unas imposiciones cuyos fines esperan conseguir de la experiencia de las uniones voluntarias.

Por desgracia, tampoco es abundante la espontaneidad municipal para la agrupación voluntaria y por eso se requiere una discreta, pero eficaz, intervención desde las diputaciones o comunidades autónomas. Como recuerda el municipalista Boquera Oliver en su intervención ante la V Asamblea de Mancomunidades, parafraseando a Luis Jordana de Pozas<sup>5</sup>, «las mancomunidades han sido inventadas para los municipios incapaces y nadie se considera incapaz». Señala, con acierto a nuestro juicio, tres tipos de municipios ante una eventual unión:

a) Los que tienen voluntad de unión, superando susceptibilidades originadas por vecindad, pretensiones de superioridad o «recelos de los que temen no pasar de segundones». Estos, sin más que acomodarse a la legislación vigente, no necesitan apenas ayudas exteriores para su unión en mancomunidad.

b) Los que, reconociendo sus notables carencias, necesitan impulsos exteriores para poner en marcha la mancomunidad. En esta situación se encuentran la mayoría de los municipios o concejos que saldrían ganando mediante una asociación.

c) Los que, prestando de manera insuficiente los servicios encomendados por Ley y careciendo de capacidad para su modernización o creación de otros nuevos, no se dan cuenta de que podrían salir de su anquilosamiento si aceptaran la asociación. La propuesta para ello tendrá que partir de afuera, desde la comunidad autónoma o la provincia.

No obstante resulta muy frecuente, para cualquier caso, la existencia de problemas de diverso orden que requieren ser tratados con sumo cuidado para lograr la formalización de la mancomunidad cuyos estatutos habrán de ser aprobados por cada uno de los ayuntamientos que integren la asociación. Los más comunes, a veces de imposible solución, entroncan con rivalidades vecinales, políticas y localistas, con desproporciones de población y de recursos entre los ayuntamientos, que alientan desconfianzas, o con el reparto territorial de los servicios y la ubicación de los órganos de gobierno. La discusión sobre los estatutos por los que se regule el funcionamiento de la mancomunidad, y a los que ha de dar el visto bueno la comunidad autónoma, suele ser ardua y dilatada en el tiempo. Ello es lógico si se tiene en cuenta que tales estatutos fijan las funciones o servicios a administrar por la manco-

munidad, delimitan la participación política y económica de los ayuntamientos en ella, señalan los órganos de gobierno, regulan su funcionamiento y les fijan una sede, etc. Por todo lo cual las discusiones han de apartarse de localismos exarcebados y confrontaciones políticas, puesto que de lo contrario la propuesta de agrupación acabaría fracasando.

#### 4. LAS MANCOMUNIDADES COMO INSTRUMENTOS PARA LA REORGANIZACION TERRITORIAL

En definitiva, las mancomunidades son convenientes; y no solamente por su fin primordial, cual es la prestación de servicios públicos o la mejora de los preexistentes, sino porque también en sí mismas suponen una reorganización territorial, una modernización de las relaciones que se dan en el espacio y, en consecuencia, se convierten en importantes instrumentos para la transformación del mismo. Con estas nuevas instituciones cambian tanto las relaciones internas dentro de un determinado espacio, que es el ámbito territorial de los ayuntamientos asociados, como las generadas con el exterior. La unión crea nuevas funciones, otras se centralizan o se dispersan. Estos cambios funcionales, así como los vínculos institucionales y políticos que engendran las mancomunidades, constituyen piezas claves de la administración territorial y, por lo tanto, de la organización del territorio.

Por eso, con las mancomunidades van a ir ensamblándose nuevos entes locales, sobre espacios supramunicipales que comienzan a dotarse de los primeros instrumentos institucionales, políticos y funcionales, imprescindibles para la existencia de una comarca en la acepción política, administrativa o jurídica del término, y de gran trascendencia para la comarca en un sentido estrictamente geográfico, puesto que de esta manera, es decir con el desarrollo de funciones de primera magnitud para la articulación y definición de un espacio, se contribuye de forma vigorosa a su caracterización y delimitación frente a los espacios o territorios colindantes.

Así se entiende, como ya hemos señalado, que las comunidades autónomas, anhelantes en general de avanzar hacia una nueva organización administrativa, tengan en las mancomunidades un verdadero banco de pruebas para acceder a las comarcas. Sus gobiernos pueden y deben afianzar con su ayuda estas pruebas porque ello, como afirma Boquera Oliver, «será el mejor medio de lograr que las comarcas sean deseadas por la población y nazcan del sentir de los comarcanos».

### III. LAS MANCOMUNIDADES ASTURIANAS, EN PROCESO DE CONSTITUCION Y CONSOLIDACION

#### 1. LA RECONOCIDA NECESIDAD DE UN NUEVO MODELO TERRITORIAL Y LOS PROBLEMAS QUE SU APLICACION GENERA

<sup>5</sup> El municipalista Luis Jordana de Pozas fue autor de una conferencia pronunciada en Oviedo en 1927 (de la que Boquera entresaca el aserto) que tituló: «Intermu-

nicipalismo. Mancomunidades y asociaciones de municipios». Véase al respecto: *Estudios de Administración Local y General*, t. I, IEAL, Madrid, 1961, pp. 865 y ss.



El caso de la Comunidad Autónoma de Asturias es un ejemplo bien significativo al respecto. Pero, por lo que sabemos, su anhelo de reformar no está exento de contradicciones importantes. Todo el mundo en Asturias, y no solamente el Gobierno del Principado, está de acuerdo con la idea de que los 78 concejos en los que se divide administrativamente nuestra región-provincia suman un número desmedido. Pero la cifra en sí misma no tendría ningún significado peyorativo si no fuera porque esa división concejil produce disfuncionalidades de alcance, consumiendo al mismo tiempo unos presupuestos excesivos y muy mal aprovechados en equipos humanos y materiales.

En las áreas de montaña del Sur de la región y en todas las del oriente y occidente asturianos abundan concejos de escasa población y recursos que exigen actuaciones solidarias entre ellos, con las que, sumadas a las ayudas del Gobierno regional, les sea dado afrontar su retroceso o estancamiento económico y demográfico. La unión les permitiría, por ejemplo, reducir sus gastos corrientes en personal, aumentando su escasísima capacidad inversora.

Por el contrario, en el área central, donde como sabemos se concentra la población y la producción regionales, con frecuencia se encuentran relaciones tan intensas entre concejos en el plano económico, social, urbanístico, etc., que se impone una planificación conjunta que encauce los problemas cuyo tratamiento individualizado no alcanzaría las soluciones adecuadas, además de consumir mayores recursos. Este es el caso notorio de los concejos de las Cuencas Mineras del Nalón (Langreo, San Martín y Laviana) y del Caudal (Mieres, Aller y Lena), de la ría de Avilés (Avilés, Corvera y Castrillón) y de Oviedo y su periferia (Llanera, Siero, Noreña y Ribera de Arriba).

Para muchos de estos casos la Comunidad Autónoma sabe que la solución ideal vendría dada por fusiones de concejos o por el establecimiento de comarcas. Y por esa razón preparó, sin éxito alguno, los procedimientos pertinentes a través de las Leyes de Demarcación Territorial de Concejos y de Comarcas. Pero en evitación de las contestaciones políticas que indudablemente surgirían de imposiciones gubernamentales dispuestas a romper las tradiciones asentadas sobre la base de la demarcación regional en 78 concejos, se optó por la vía de las mancomunidades que, además, no restan al poder central de la región las competencias que por ley habría que transferir a las comarcas. De lo cual se deduce la primera contradicción de la Comunidad Autónoma, como ya hemos adelantado.

Pero la opción por las mancomunidades no se ha visto exenta de tensiones entre los concejos, resultando la ayuda de la Comunidad Autónoma insuficiente y hasta, en ocasiones, suspicaz, por lo que el Principado con frecuencia impuso no solamente la cuantía de las subvenciones, sino también las acciones relativas a obras y servicios, con su correspondiente ubicación. Por otro lado, la intervención de la comunidad Autónoma se hizo sin suficiente rigor territorial por falta de una delimitación previamente confeccionada dado que los *Criterios para una demarcación territorial de Asturias*, además de sus notables deficiencias argumentales, son tardíos: datan de 1987. A todo lo cual hay que su-

mar una cierta obsesión del Ejecutivo por la producción de mancomunidades, que propició solapamientos de injustificable existencia y abusos en el empleo del concepto de mancomunidad, forzándolo para funciones que podrían ser asumidas mediante la figura del consorcio o del convenio entre distintas administraciones públicas. De todo lo cual se derivan las restantes contradicciones: se pensó en una vía blanda, basada en la voluntariedad para las uniones, que con frecuencia degeneró en discusiones duras que retrasaron y, en ocasiones, ahogaron proyectos de agrupación; se habla de voluntariedad y participación de los concejos, pero el Gobierno regional decide unilateralmente sobre las inversiones y los servicios, de modo que los órganos de gobierno de las mancomunidades, en situación ociosa, se orientan hacia discusiones estériles entre grupos políticos o hacia localismos exacerbados.

Sin embargo muchos de los problemas suscitados entre ayuntamientos susceptibles de mancomunarse son más bien de carácter universal y propios de una primera fase de aproximación, en la que la moderación debe ser protagonista para que esos problemas puedan superarse mediante la aceptación de unos estatutos que, como colofón, puedan poner en marcha la mancomunidad, regulando su funcionamiento. Esos problemas son inducidos por diversos factores entre los que cabe destacar: el individualismo de los ayuntamientos asentado sobre un no bien entendido principio de autonomía local; las dificultades iniciales de la negociación, sobre todo si hay mayorías políticas de signo distinto en los ayuntamientos; las discusiones sobre la representación de cada ayuntamiento y cada grupo político en los órganos de gobierno; la negociación del reparto de cargas económicas entre los ayuntamientos; y las decisiones sobre la fijación de la capitalidad y la ubicación de los servicios a crear.

Todos estos problemas entre concejos encontrarán tanto más fácilmente soluciones cuanto más claros sean algunos factores de aproximación, entre los que cabe destacar: presencia de una opinión pública favorable a la unión; existencia de organizaciones partidarias, con representación en los consistorios municipales, de ámbito supramunicipal; disposición hacia la solidaridad de los ayuntamientos mayores en población y recursos, renunciando a una representación política proporcional y asumiendo cargas económicas superiores (deducidas, por ejemplo, no sólo de la población sino también de los presupuestos anuales de los ayuntamientos); presencia de un liderazgo ejercido individual o colectivamente que no despierte contestaciones localistas desde ningún ayuntamiento; inicio de las negociaciones en los comienzos de un mandato y nunca en la antesala de nuevas elecciones, porque las discusiones podrían con facilidad desvirtuarse por interferencias localistas de orientación electoralista; y apoyo decidido de la comunidad autónoma en el terreno económico y político, mediante la promesa sincera de delegación de funciones.

## 2. LA CREACION DE UNAS MANCOMUNIDADES CON INSUFICIENTES CRITERIOS TERRITORIALES Y CONCEPTUALES

CUADRO 11

LAS MANCOMUNIDADES ASTURIANAS: SUPERFICIE Y POBLACION

MANCOMUNIDADES Sede	CONSTITUCION	SUPERFICIE		POBL. 1986	
		Km <sup>2</sup>	%*	Habts.	%*
VALLE DEL NALÓN Langreo**	12-I-1985	645,4	6,1	97.711	8,7
VALLE DEL TRUBIA Proaza	29-VII-1985	475,4	4,5	6.400	0,5
SURORIENTAL Carreña de Cabrales	21-VI-1985	522,6	4,9	9.177	0,8
LAS CINCO VILLAS Pravia	29-VII-1985	480,7	4,5	34.118	3,0
ORIENTE DE ASTURIAS Llanes**	12-XI-1986	1.523,9	14,4	44.068	3,9
NOROCCIDENTAL ASTUR Castropol	3-VII-1986	502,6	4,7	14.255	1,2
BAJO NAVIA Navia	20-V-1987	522,1	4,9	28.058	2,5
NOROCCIDENTAL DE ASTURIAS Sin determinar	16-VI-1986	1.486,6	14,0	61.748	5,5
PASTOS DE PEÑAMAYOR Sin determinar	16-I-1987	540,8	5,1	34.230	3,0
TOTAL MANCOMUNIDADES.....		5.103,4	48,3	263.979	23,7

\* Los porcentajes van referidos a la superficie total de Asturias (10.565 Km<sup>2</sup>) y a la población regional en 1986 (1.111.130 habts. de derecho).

\*\* Sedes provisionales. En el Valle del Nalón los estatutos proponen la rotación; en el Oriente se perfila Arriónas como capital.

En el Principado de Asturias las mancomunidades se han ido extendiendo en estos tres últimos años desde la Cuenca Minera del Nalón, cuya mancomunidad se puso en marcha a comienzos de 1985, hacia el Este y Oeste de la región, careciendo de iniciativas al respecto el espacio central por excelencia de la misma, vertebrado por las ciudades y concejos de Oviedo, Gijón y Avilés, cuya interdependencia y sistema de comunicaciones pudiera encaminar su futura opción por una figura similar a la de las actuales áreas metropolitanas<sup>6</sup>, pese al dismantelamiento reciente de la de Barcelona en favor de la reorganización de Cataluña en comarcas, según la inspiración conservadora del actual gobierno de la Generalitat. Esta localización de las mancomunidades en áreas deprimidas de la periferia regional o en la declinante Cuenca Minera representa un estímulo para afrontar la crisis y abandonar la marginación y, a la vez, un símbolo de la propia marginalidad o declive en cuanto que si no se diera la existencia de estos fenómenos, tal vez no se hubiera planteado jamás la conveniencia de la nueva figura administrativa.

Ninguna de las mancomunidades está asegurada con firmeza dado que la menos débil, la del Valle del Nalón, ha entrado tras las últimas elecciones en un proceso de crisis debido a las desavenencias políticas entre los grupos que tienen representación en la Junta de Gobierno de la misma y al incremento de los localismos. Así pues, todas las creadas hasta el presente necesitan consolidarse, mientras el proceso de constitución de otras nuevas continúa abierto. Esa consolidación exige la corrección de las graves equivocaciones inducidas desde el Principado, que han permitido solapamientos incomprensibles o abusos evidentes del concepto de mancomunidad.

Los solapamientos son consecuencia de la falta de criterios territoriales hasta 1987, cuando se perfila una comarcalización de la región como la expuesta en la publicación *Criterios para una demarcación territorial de Asturias*, tantas veces mencionada. Pero también ha incidido negativamente el anhelo inicial por la extensión de estas agrupaciones voluntarias por doquier y para los más diversos fines, cuando para algunos de ellos lo mejor hubiera sido optar por otras figuras asociativas. A este respecto, la única mancomunidad cuyo territorio coincide con el comarcal de los *Criterios* es la del Valle del Nalón, la más antigua y la que, además, gestiona un mayor número de servicios. Ante el problema, el Gobierno del Principado, tras las últimas elecciones, ha pretendido acomodar las mancomunidades del occidente asturiano a los *Criterios*, pero sin ningún éxito hasta la fecha.

En la actualidad son nueve las mancomunidades en funcionamiento, existiendo otras tres en proceso de constitución, un proceso cargado de problemas. Entre ellas las diferencias funcionales son muy fuertes.

Las primeras en crearse al quedar constituidas en 1985 fueron las del Alto y Bajo Nalón (integradas por los concejos de Langreo, San Martín del Rey Aurelio, Laviana, Sobrescobio y Caso y los de

Pravia, Soto del Barco, Muros del Nalón, Cudillero y Salas respectivamente) en los extremos suroriental y noroccidental del área central, en un sentido amplio, de Asturias. La primera, dentro de la Cuenca Minera asturiana, adopta el nombre de Mancomunidad del Valle del Nalón, y la segunda, en el área de influencia de Avilés, se denomina Mancomunidad de las Cinco Villas. Estas mancomunidades tienen una finalidad plurifuncional, articulada no obstante por dos servicios: las oficinas de gestión urbanística y los mataderos. En la del Valle del Nalón aún no se ha puesto en marcha el nuevo matadero mancomunado, pero controla, en compensación, otros servicios varios, ubicados en su mayoría en Langreo que se perfila como cabecera del ámbito espacial de la asociación. En la de las Cinco Villas, Pravia detenta claramente la hegemonía.

Casi al mismo tiempo se constituyeron las mancomunidades del Valle del Trubia (Concejos de Santo Adriano, Proaza, Teverga y Quirós) en el extremo suroccidental del área central de Asturias, y de la Zona Suroriental (Concejos de Onís, Cabrales, Peñamellera Alta, Peñamellera Baja y Ribadedeva), con sedes en Proaza y en Carreña de Cabrales, respectivamente. Su finalidad primordial no es sino la de permitir el control y uso en común de sendos parques de maquinaria para el mantenimiento de la red viaria y la realización de pequeñas obras en el conjunto de los concejos asociados, aunque la primera de ellas tiene previsto dotarse en el futuro de una oficina técnica.

En 1986 el proceso siguió su curso, constituyéndose otras dos nuevas mancomunidades: en primer lugar, la Noroccidental Astur (concejos de Castropol, Vegadeo, San Tirso de Abres y Taramundi), ampliada casi de manera inmediata a la deprimida área de Los Oscos (concejos de Santa Eulalia de Oscos, San Martín de Oscos y Villanueva de Oscos), para la organización de un parque de ma-

*metropolitano y su marco legal adecuado: análisis y recomendaciones. Aplicación al área central de Asturias.*

<sup>6</sup> A este respecto la Comunidad Autónoma ya encargó un estudio al MOPU, presentado en 1982 bajo el título de: *La coordinación y gestión de las áreas de carácter*

quinaria y un servicio contra incendios, teniendo en perspectiva otros varios servicios, entre los que destacan una oficina técnica y una estación agropecuaria. Y, en segundo lugar, la Mancomunidad del Oriente de Asturias (que además de integrar a los importantes concejos de Llanes, Ribadesella, Parres y Cangas de Onís, absorbe a los de la Mancomunidad Suroriental, más los dos restantes de montaña: Amieva y Ponga), cuya finalidad persigue también preferentemente los servicios de gestión urbanística, matadero y parque de maquinaria, además de un servicio de promoción del turismo, dado el notable desarrollo de esta actividad en la comarca y su potencial crecimiento considerando los recursos naturales que la misma posee. En ella se afianza como cabecera la villa interior de Arriondas, pese a las aspiraciones de Cangas de Onís, Ribadesella y Llanes (sede provisional), debido a su centralidad (confluencia de valles y comunicaciones) en la comarca. Esas aspiraciones han retrasado considerablemente la puesta en funcionamiento de los servicios previstos.

En 1987 queda establecida la Mancomunidad del Bajo Navia (integrada por los concejos de Boal, Coaña, El Franco, Navia, Tapia de Casariego y Villayón), con sede en la villa costera de Navia, para regular inicialmente el uso de un parque de maquinaria. Con ella el occidente de Asturias se fragmenta en dos mancomunidades cuya existencia colisiona

### 3. LA EXIGENCIA DE UN REAJUSTE ESPACIAL DE LAS MANCOMUNIDADES Y EL FRACASO DE LOS PRIMEROS INTENTOS AL RESPECTO

Así pues, para consolidar este entramado de agrupaciones e impulsar otras nuevas, hay que conseguir un inmediato desbroce de los territorios ya mancomunados, erradicando las confusiones espaciales, funcionales y conceptuales. Esta labor de rectificación le corresponde al Gobierno del Principado, que ya ha iniciado las gestiones a tal fin en el occidente regional, ya que en el oriente la pervivencia de la Mancomunidad de la Zona Suroriental dentro de la del Oriente de Asturias es un mal menor dado que aquella sólo va a ejercer una función perfectamente delimitada, aunque para ello tal vez hubiera sido preferible la figura del convenio; sin embargo, en esta parte de la región la no inclusión de Piloña y la búsqueda desde este concejo de otra mancomunidad, bisagra física entre el centro y el oriente, rompe también los *Criterios* del Principado.

Los problemas de duplicidades y solapamientos engendrados por precipitación en el occidente regional no tienen fácil solución, como se ha podido comprobar con el fracaso hasta el momento de las iniciativas de la Consejería de Interior y Admi-

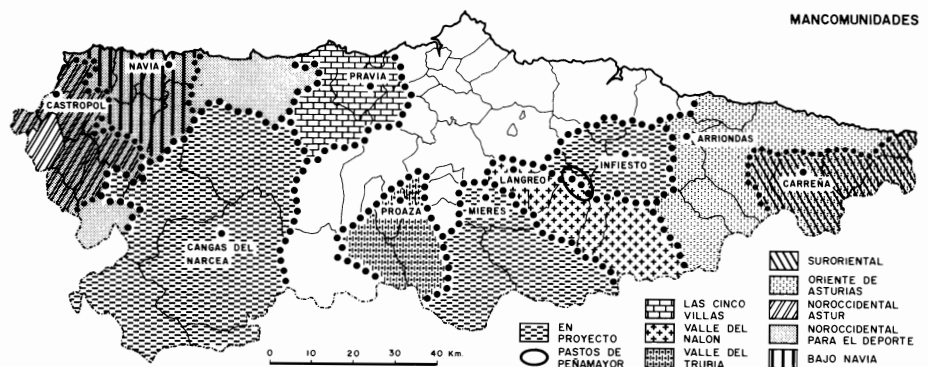


Fig. 4. Las mancomunidades asturianas, a 31-XII-1988.

na de manera inmediata con los presupuestos territoriales del Gobierno regional aceptados a partir de las elecciones de ese año. Por otro lado, para complicar aún más la cuestión en esta parte de la región, en 1986 se había impulsado otra mancomunidad para la promoción del deporte escolar (la figura del consorcio o del convenio hubiera sido la adecuada dado que, además, participa en esta unión la Dirección Provincial de Educación dependiente del Gobierno Central) que engloba al ámbito espacial de las dos mancomunidades occidentales (salvo el concejo de Taramundi), extendiéndose a otros municipios no incluidos en ninguna (como Illano, Grandas de Salime y Luarca).

Por último, también en 1987 se constituyó la mancomunidad de Pastos de Peñamayor (formada por los concejos de Piloña, Laviana, Bimenes y Nava). Es, con creces, la más atípica y la que, sin lugar a dudas, no merece en absoluto el nombre de mancomunidad: para la regulación del aprovechamiento de pastos en una montaña común que constituye la divisoria entre diversos concejos, hubiera sido preferible la figura del convenio o del consor-

nistración Territorial tras las elecciones de 1987, dado que también participa la Consejería de Agricultura del Principado de Asturias.

La propuesta de la Consejería, consistente en la unificación de todas las mancomunidades existentes en el occidente para alcanzar la concordancia con los *Criterios para una demarcación territorial de Asturias*, ha venido suscitando desconfianzas en algunos concejos afectados, y tampoco ha sido bien acogida por la Federación Socialista Asturiana. Tal pretensión, que implícitamente reconoce los errores cometidos al respecto durante el mandato anterior, cree en la conveniencia de fusionar la Mancomunidad Noroccidental Astur, con sede en Castropol, y la del Bajo Navia, con sede en la villa del mismo nombre, surgiendo una nueva de doble cabecera (Navia y Vegadeo) que garantizara primordialmente el funcionamiento del parque de maquinaria «para el mantenimiento de las carreteras provinciales transferidas a los ayuntamientos y ejecutar pequeñas obras estrictamente municipales en pistas». La nueva y única «Mancomunidad Occidental», cuyo perímetro coincidiría *grosso modo* con el de la

CUADRO III

LAS MANCOMUNIDADES ASTURIANAS: CONCEJOS Y FINES.

MANCOMUNIDADES Concejos	FINES*	MANCOMUNIDADES Concejos	FINES*
<b>VALLE DEL NALÓN</b> Caso Langreo Laviana San Martín del Rey Aur. Sobrescobio	<u>Oficina de gestión urbanística, Planificación familiar, Conservatorio de música, Oficina del PAUR, Educación especial, Certamen de la puerta, Juegos escolares, Matadero.</u>	<b>NOROCCIDENTAL ASTUR</b> Castropol San Tirso de Abres Taramundi Vegadeo Santa Eulalia de Oscos San Martín de Oscos Villanueva de Oscos	<u>Oficina técnica de gestión urbanística, Protección civil y extinción de incendios, Parque de maquinaria, Recaudación ejecutiva, Servicios turísticos y deportivos, Servicios culturales, Análisis e informática, Estación agropecuaria.</u>
<b>VALLE DEL TRUBIA</b> Proaza Quirós Santo Adriano Tevera	<u>Oficina técnica, Parque de maquinaria, Recaudación ejecutiva.</u>	<b>BAJO NAVIA</b> Boal Coaña El Franco Navia Tapia de Casariego Villayón	<u>Parque de maquinaria.</u>
<b>SURORIENTAL</b> Cabrales Onís Peñamellera Alta Peñamellera Baja Ribadedeva	<u>Parque de maquinaria.</u>	<b>NOROCCIDENTAL DE ASTURIAS</b> Boal Castropol Coaña El Franco Grandas de Salime Illano Luarca Navia San Martín de Oscos Santa Eulalia de Oscos San Tirso de Abres Tapia de Casariego Vegadeo Villanueva de Oscos Villayón	<u>Promoción y desarrollo del deporte escolar.</u>
<b>LAS CINCO VILLAS</b> Ondillero Muros del Nalón Pravia Salas Soto del Barco	<u>Oficina técnica de gestión urbanística, Parque de maquinaria, Matadero, Protección Medio Ambiente.</u>	<b>PASTOS DE PEÑAMAYOR</b> Bimenes Laviana Nava Piloña	<u>Ordenación de aprovechamiento de pastos.</u>
<b>ORIENTE DE ASTURIAS</b> Amieva Cabrales Cangas de Onís Llanes Onís Parres Peñamellera Alta Peñamellera Baja Ponga Ribadedeva Ribadesella	<u>Promoción del turismo, Matadero, Oficina Técnica, Parque de maquinaria, Protección civil y extinción de incendios, Conservatorio de música, Servicios deportivos y culturales, Residuos sólidos.</u>		

\* Los servicios que se subrayan son los ya gestionados por las mancomunidades; Los restantes se proponen como objetivos a alcanzar.

actual Noroccidental de Asturias para la Promoción y Desarrollo del Deporte Escolar, debería de extenderse a los concejos de Boal, Castropol, Coaña, El Franco, Illano, Navia, Pesoz, San Martín de Oscos, San Tirso de Abres, Santa Eulalia de Oscos, Tapia de Casariego, Taramundi, Vegadeo, Villanueva de Oscos y Villayón. Además se propone como conveniente la adhesión a esta Mancomunidad del concejo de Grandas de Salime, mientras se duda sobre la pertinencia de la inclusión de Luarca, en contradicción con los *Criterios* que integran a este concejo en la «Comarca Eo-Navia».

Los inconvenientes que se le han apreciado a esta propuesta, por los cuales aún no ha sido asumida, son de dos clases bien diferentes. Desde la Federación Socialista Asturiana se duda de la unidad, necesaria para un buen funcionamiento, de las mancomunidades de naturaleza bicéfala. Desde el Ayuntamiento de Navia —como se puso de manifiesto en la reunión celebrada el 22 de julio de 1988 en Castropol, promovida por el Consejero de Interior— se tiene el temor de perder influencia en un grupo de 17 concejos, cuya superficie rebasaría los 1.500 kilómetros cuadrados. Este temor puede estar teñido de localismos y resabios políticos puesto que conviene tener presente que el ayuntamiento de Navia está regido por el Partido Popular y los de Vegadeo y Castropol por el PSOE. Pero en cualquier caso los inconvenientes advertidos tienen razones de peso: el área de la mancomunidad es excesiva y la doble cabecera, propuesta para obviar este problema y los localismos latentes, puede hacer fic-

ticia la unión.

Al mismo tiempo que se realizaba la anterior propuesta, la Consejería de Interior y Administración Territorial incitó la constitución de una nueva mancomunidad en el Suroeste de la región (Cuenca del Narcea) que completara el proceso asociativo intermunicipal en todo el Oeste de Asturias. Los argumentos para aconsejar su constitución son idénticos a los formulados en la propuesta precedente: conveniencia de tener a disposición un parque de maquinaria para el mantenimiento de las carreteras transferidas y la realización de nuevas infraestructuras rurales, sin perjuicio de ampliar sus fines en el futuro. Y también se aboga por el reconocimiento de dos cabeceras, en Tineo y Cangas del Narcea, para un mejor desenvolvimiento de los medios de la mancomunidad. Todo ello en congruencia con los *Criterios* que señalan la existencia de una comarca en el Suroeste de la región compuesta por los concejos de Allande, Cangas del Narcea, Degaña, Ibias y Tineo.

Pero esta mancomunidad tampoco se ha podido lograr, y no parece que en el futuro pueda fraguar (frente al caso de la anterior, para la que ha habido ciertas aproximaciones entre las partes en estas últimas fechas) como cabe deducir del encono localista hacia el que han derivado los contactos entre los ayuntamientos de Cangas del Narcea y Tineo: los dos concejos de mayor extensión en la región, de rancia rivalidad vecinal, no han sabido dialogar con la suficiente serenidad, entablando entre ambos una fuerte polémica trasladada estos últimos

meses a la prensa regional<sup>7</sup>. Desde Tineo, donde se siente un agravio comparativo con respecto a Cangas, producido por una supuesta discriminación en las inversiones de los gobiernos del Principado y Central —obras de la nueva carretera a Cangas, hospital comarcal...— y agrandado por la polémica sobre la ubicación del matadero, se manifiesta una fuerte oposición a la inclusión del concejo en la mancomunidad alegando sobremanera los inconvenientes que la misma tendría para Tineo, aunque sólo fuera por su extensión: 2.150 kilómetros cuadrados —la quinta parte del territorio regional— repartidos, no obstante, en tan sólo cinco concejos. Por su parte, la Federación Socialista Asturiana mantiene para este caso las mismas objeciones que para el anterior.

Así pues, todos los problemas concatenados a raíz de la propuesta de la Mancomunidad Noroccidental (Navia-Eo) *non nata*, se presentan para la Suroccidental (Narcea), pero bastante más acrecentados: es mayor la extensión del conjunto y es más grave el deterioro político por celos de vecindad y localismos.

La Consejería no ha intentado, al menos de momento, adecuar la Mancomunidad de las Cinco Villas a los *Criterios*. El elevado grado de espontaneidad de la unión, así como un mejor funcionamiento de la misma basado en la Oficina de Gestión urbanística y en el matadero, hacen que su marco territorial sea respetado, pese a su profunda divergencia de los contenidos espaciales de los *Criterios*. La cabecera de la mancomunidad se ubica en Pravia, cuyo concejo con los de Cudillero, Muros del Nalón y Soto del Barco, constituye tan sólo un «territorio» de la Comarca de Avilés, según los sudichos *Criterios*. Pero el problema adquiere una dimensión mucho mayor porque en la Mancomunidad de las Cinco Villas se ha incluido el concejo de Salas desde su fundación, mientras recientemente se ha aceptado el ingreso del concejo de Candamo, ambos en el «territorio» del Pigüña-Cubia (Grado), incluido por los *Criterios* y las *Directrices* en la comarca de Oviedo.

La inesperada eclosión de esta Mancomunidad, cuya cabecera se ha anticipado notablemente a Grado usurpándole concejos de su área de influencia tradicional, acaba de engendrar las primeras discusiones políticas en Candamo, tras una tardía reacción de Grado a través de la organización de Izquierda Unida que gobierna en este concejo<sup>8</sup>. Pero el desajuste espacial de la mancomunidad más eficiente, tras la del Valle del Nalón, de las que funcionan en la región, hace más daño aún a una Administración que ha carecido de la sagacidad necesaria en su día para haberse evitado los espinosos problemas político-territoriales que la improvisación inicial transmitió a las mancomunidades.

La Mancomunidad del Valle del Trubia, que obviamente tampoco se desarrolla sobre un espacio

diseñado en los *Criterios* como comarca, no presenta tantos problemas bajo el punto de vista territorial: compone estrictamente el «territorio del Trubia» integrado como tal en la comarca de Oviedo. Sus escasísimos recursos son el principal inconveniente de esta asociación que languidece sostenida por la Delegación en Proaza (sede de la misma) de la Consejería de Interior que da cobijo a una oficina técnica y organiza el parque de maquinaria para el mantenimiento de las carreteras.

Tampoco son excesivos, como se ha visto, los desajustes territoriales de la Mancomunidad del Oriente de Asturias con respecto a los *Criterios*; los únicos vienen dados por la no inclusión del concejo de Piloña en esta asociación oriental, que frente a la apatía de la anterior, tiene posibilidades de abrirse paso, entre los localismos, para prestar un buen número de servicios. Los más de 1.500 kilómetros cuadrados de superficie por los que se extiende no han sido esgrimidos como inconveniente. En 1988, primer ejercicio con presupuesto propio, controla ya el parque de maquinaria, detenta un servicio de promoción del turismo, cuenta con una oficina de asesoramiento para la gestión urbanística en Arriondas y está a punto de inaugurarse el matadero comarcal situado en las proximidades de la misma villa. Al mismo tiempo se señala como meta futura la asunción de otros servicios varios, como por ejemplo, Protección Civil y Extinción de Incendios, Conservatorio de Música, Servicios deportivos y culturales, Recogida y tratamiento de residuos sólidos y Recaudación ejecutiva.

Pero la no integración de Piloña en la Mancomunidad del Oriente de Asturias está propiciando en la actualidad la ruptura por el este —del mismo modo que le ocurre, como ya hemos visto, por el noroeste y por el sur— de la comarca de Oviedo que delimitan los *Criterios*: una parte del «territorio de Siero», en concreto los concejos de Bimenes, Nava y Cabranes, tiene en avanzado estudio la posibilidad de agruparse con Piloña para poner en funcionamiento una nueva mancomunidad, bisagra entre el centro y el oriente de Asturias.

Por último, dejando a un lado la Mancomunidad del Valle del Nalón, a la que se dedica un inmediato capítulo aparte, otro de los fracasos más perniciosos del proceso de reorganización territorial de la región se sufrió con la malograda Mancomunidad del Valle del Caudal, un proyecto para agrupar los concejos de Mieres, Aller y Lena, situados en el centro-sur de la región y dentro de la Cuenca Hullera Central, los cuales componen una de las ocho comarcas de Asturias según los *Criterios* y las *Directrices*.

Al contrario de lo ocurrido en el vecino Valle del Nalón, en estos tres concejos se dispararon los localismos animados por una menor presencia en sus corporaciones del sentido de la solidaridad, por un planteamiento poco oportuno de la unión al

<sup>7</sup> Véase a este respecto, por ejemplo, *Hoja del Lunes de Oviedo*, de 2 y 9 de enero de 1989. En este último número, pp. 33-34, se publican tres cartas tituladas: «El CDS y la mancomunidad de Cangas», «AP de Tineo y la mancomunidad» y «Desde Tineo al alcalde cangués». Estos escritos dejan constancia de los ingredientes políticos y localistas de la polémica.

<sup>8</sup> Véase: JIMENEZ, F. L.: «IU y el alcalde de Candamo

se cruzan graves acusaciones», *La Nueva España*, 27-XII-1988, p. 12. O también, del mismo corresponsal: «Candamo: el acercamiento a Pravia y no a Grado y la sanidad enfrentan al alcalde y a IU», *Hoja del Lunes de Oviedo*, 23-I-1989, p. 12. Y «El alcalde de Candamo afirma que el municipio no será satélite ni de Pravia ni de Grado», *Hoja del Lunes de Oviedo*, 6-II-1989, p. 15.

efectuarse en la segunda fase del anterior mandato y ante la proximidad de elecciones propiciadoras siempre de localismos y prácticas de oposición política exacerbados, y por la polémica en torno a un matadero construido en Mieres, rechazado por los grupos de oposición de Lena que acabaron imponiendo su criterio en este concejo tras las elecciones municipales del 87: Izquierda Unida accede a la alcaldía de ese Ayuntamiento, sustituyendo a los socialistas, tras una campaña electoral basada en el rechazo a la integración de Lena en la mancomunidad destinada a regular el uso y la gestión del matadero comarcal construido en Mieres. De esta manera se echó por la borda el proyecto de mancomunidad, produciéndose un deterioro tan fuerte de las relaciones políticas intermunicipales que se ha visto postergado *sine die*. En la actualidad sólo el débil grupo de los nacionalistas presente en estos tres ayuntamientos opina que hay condiciones para compartir servicios y reiniciar las negociaciones.

Así pues, con demasiados altibajos y contradicciones internas notables, además de disparidades frecuentes con relación a los planteamientos o requerimientos del Gobierno del Principado, las mancomunidades van extendiéndose y afianzándose paulatinamente por todas partes, si se exceptúa el espacio fuerte, dominante o central por excelencia de la región: el comprendido en el triángulo Oviedo, Gijón y Avilés. Estas mancomunidades, pese a no ajustarse en la mayoría de los casos a unos *Criterios* territoriales definidos tardíamente por el Gobierno del Principado, abren el camino a la deseada comarcalización de la región, al lado de otras determinaciones oficiales que, pese a su abundamiento en improvisaciones y contradicciones territoriales, las Administraciones Central y Regional han venido tomando en estos últimos años respecto de servicios de primera magnitud en lo tocante a sus implicaciones territoriales cuya modernización se hacía imprescindible.

#### IV. LA MANCOMUNIDAD DE OBRAS Y SERVICIOS DEL VALLE DEL NALÓN. MARCO ESPACIAL Y FUNCIONES

##### 1. UNA ASOCIACION INTERMUNICIPAL PIONERA EN LA REGION

La Mancomunidad del Valle del Nalón, ente supramunicipal que engloba a los concejos de Caso, Sobrescobio, Laviana, San Martín del Rey Aurelio y Langreo, nació a comienzos de 1985. El día 12 de enero de ese año quedó constituida la Junta de esta asociación concejil como órgano de gobierno de la misma.

Pero para que se produjera esa sesión que representó el alumbramiento de la Mancomunidad, fue necesario un período de gestación de casi año y medio. Durante ese tiempo la vieja idea de organizar la solidaridad intermunicipal de la Cuenca del Nalón, heredada de la experiencia que supuso la

*Mancomunidad de Ayuntamientos Hulleros* del Nalón y del Caudal puesta en funcionamiento en el período de la gran crisis del carbón al término de la Primera Guerra Mundial<sup>9</sup>, se desarrolló en un proyecto de estatutos que acabaron siendo aprobados por todos los ayuntamientos del Valle, así como por el Gobierno del Principado a fines de 1984. Ha sido, pues, resultado de una iniciativa espontánea que no requirió apoyos desde el exterior, es decir, de la Comunidad Autónoma, como fue necesario que ocurriera en otras agrupaciones para las que ha venido siendo paradigma (modelos de estatutos, servicios mancomunados, etc.). Se extiende a un espacio de 645 kilómetros cuadrados, considerado como muy adecuado para una unión de este tipo, resultando ser además uno de los pocos de la región indiscutiblemente definidos como comarca geográfica tanto por las condiciones físicas del Valle como por su organización funcional y red de comunicaciones. Es también la mancomunidad que afecta a un mayor número de habitantes y la más compleja en cuanto que administra un número de servicios mayor que cualquier otra. Su sede provisional está en Langreo, donde se ha ubicado la Secretaría de la misma y en donde se ha celebrado la mayoría de los plenos de la Junta que constituye, con la Presidencia (detentada además por el alcalde de Langreo hasta octubre de 1987), el órgano de gobierno básico de la Mancomunidad.

Según los *Criterios*, que para este aspecto nos parecen acertados (salvo en el uso del término, desfasado y confuso, Sama-La Felguera por Langreo, núcleo al que también erróneamente se sitúa en el quinto lugar entre los de la región puesto que en realidad ocupa el cuarto), el «territorio del Nalón» se divide en tres áreas básicas, abarcando la primera de ellas el Concejo de Langreo, la segunda el de San Martín y la tercera los de Laviana, Sobrescobio y Caso. El área de Langreo contiene a uno de los núcleos urbanos «primaciales» de la región, que organiza toda la comarca. En el área de San Martín el núcleo de Sotrondio, que a duras penas organiza su propio concejo, presenta un carácter atípico por su mezcla entre ciudad dormitorio y lugar central, como consecuencia de ser sólo una parte en dependencia de la unidad urbana o conurbación de la vega del Nalón entre Langreo y Pola de Laviana. La tercera tiene como cabecera natural a la villa de Pola de Laviana, «lugar central de segundo orden» —según los *Criterios*— en la jerarquía urbana regional.

Los concejos de Sobrescobio y Caso, en la cabecera del Nalón, vinculados a los anteriores bajo el punto de vista físico, funcional y de las comunicaciones, se han mantenido ajenos, por falta de yacimientos mineros, a la industrialización y urbanización. Sus escasísimos efectivos demográficos, como en todos los concejos de la montaña asturiana, están fuertemente envejecidos. Lo cual explica toda una serie de peculiaridades de estos concejos en la comarca que han limitado su integración en la Mancomunidad: participan para beneficiarse, como veremos, tan sólo de dos servicios mancomunados.

<sup>9</sup> El artífice de esta mancomunidad fue Manuel Llana, fundador del Sindicato de los Obreros Mineros de Asturias (UGT); la asociación quedó constituida en 1918, siendo precisamente Llana alcalde de Mieres. Véase

al respecto: FERNANDEZ GARCIA, A.: «Manuel Llana, municipe de la Cuenca Minera», *Suplemento del Minero*, nº 29, 1985.

## 2. SU RAPIDA CONSOLIDACION POLITICA Y FUNCIONAL

La Mancomunidad, que articula por fin la comarca del medio y alto Nalón, tiene como objetivo fundamental la mejora del nivel de vida y bienestar social de los casi cien mil habitantes del Valle.

El medio para alcanzar ese fin es el que supone la asunción paulatina de diversas competencias municipales para la modernización y extensión de los servicios existentes o para la creación de aquéllos que la población necesita. Por otro lado, la búsqueda de una economía de escala que aumente la eficacia y reduzca los costes, representa el principio básico promotor de la Mancomunidad.

Durante los dos primeros años y medio de funcionamiento, la Mancomunidad ya es una entidad política imprescindible para el Valle del Nalón. Como criatura recién nacida fue tratada con mimo, lejos de aspavientos políticos, demagogias y vanidades publicitarias, de modo que su desarrollo ha sido rápido. Sin embargo, tras las elecciones del 87, la confianza en que seguiría creciendo a un ritmo de proporciones comparable al de estos dos años y medio primeros de vida, se vio frustrada.

El objetivo para esta primera fase, cerrada con las elecciones del 10 de junio de aquel año, consistía en consolidarla política e institucionalmente, en prepararla para un desarrollo competencial durante el mandato siguiente. No obstante, la acción política se anticipó de tal manera que se consiguieron competencias importantes, aunque en este ámbito sólo existía, y existe, un techo para la Mancomunidad: el acabar suplantando a los ayuntamientos por asunción de todas sus competencias y funciones.

La consolidación política e institucional fue posible gracias a la suavización de los localismos, dando participación a todos los ayuntamientos y sin que ninguno de ellos ostente mayoría absoluta en el seno de la Junta. Esta se compone de 15 miembros de los cuales seis corresponden a Langreo, cuatro a San Martín, tres a Laviana, uno a Sobrescobio y otro a Caso. Langreo a este respecto ha hecho bandera del principio de solidaridad dado que renunció a una mayoría absoluta que le correspondía por detentar más de la mitad de la población de la comarca y financiar a la Mancomunidad en más de un 60 por ciento del monto de su presupuesto.

Pero, además, esa consolidación es también resultado de la participación política, de la atenuación de la práctica de la oposición. La fuerte y absoluta mayoría socialista ha ofrecido esa participación a las minorías comunista y popular, de modo que de las seis comisiones que funcionaron durante la primera etapa en el seno de la Junta, tres fueron presididas por socialistas y otras tres por las dos restantes fuerzas minoritarias que de esta manera se englobaron en una especie de gobierno de concentración.

En cuanto a las funciones o competencias, la Mancomunidad interviene en un amplio abanico de servicios que le da ese carácter ya aludido de entidad política imprescindible para el desenvolvimiento diario de la vida en el Valle del Nalón. A este fin, para el ejercicio de 1987 contó con un presupuesto superior a los 315 millones de pesetas, comparable al propio del Ayuntamiento de San Martín.

El conjunto de servicios que organiza o en cuya prestación interviene se extiende de la enseñanza (Conservatorio Elemental de Música, Colegio de Educación Especial) a la sanidad (Centro de Planificación Familiar), pasando por el asesoramiento y orientación a la inversión empresarial (Oficina del Plan de Actuación Urgente), la promoción de las actividades agrícolas (Certamen de la Huerta), el deporte (Juegos Escolares), la cultura y el urbanismo (Oficina de Gestión Urbanística). Al mismo tiempo se iniciaron las gestiones para la construcción de un único y moderno matadero para todo el Valle; a este fin el ayuntamiento de Langreo ha adquirido unos 25.000 metros cuadrados en Los Sotos de Riaño, donde será ubicado, mientras el gobierno del Principado ya ha redactado el proyecto definitivo; su coste se eleva a 246 millones de pesetas consignados en dos presupuestos de 1987 del Principado y la Mancomunidad que se reparten la carga al 50 por ciento.

Por otro lado, se ha sometido a estudio la posible conveniencia de mancomunar los servicios de limpieza pública viaria y recogida de basura, conveniencia que resultaría concordante con la integración en 1983 de los ayuntamientos de Langreo, San Martín y Laviana en el Consorcio para la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Central de Asturias (COGERSA), creado un año antes a iniciativa del Gobierno del Principado. Los tres ayuntamientos utilizan conjuntamente una estación de transferencia de basuras construida en el área de industrias molestas del polígono industrial de Riaño-Langreo, inaugurada en 1986; de esta manera es posible evacuar los residuos hacia el vertedero controlado de Serín, habiendo sido precintados los inmundos basureros que hasta entonces venían siendo utilizados. De la misma manera, también se ha puesto en marcha una operación semejante para los servicios de prevención y extinción de incendios. Además, se han iniciado las gestiones para la construcción de una residencia de pensionistas en Laviana, a financiar primordialmente por el Principado. Y en fin, el ayuntamiento de Langreo ha ofrecido los servicios de Medio Ambiente e Información al Consumidor a los asociados de modo que es muy posible que estos otros dos servicios acaben siendo transferidos también a la Mancomunidad.

Los servicios mancomunados no benefician de manera uniforme a todos los habitantes del Valle. Sobrescobio y Caso, por sus peculiaridades físicas, demográficas y económicas como concejos de montaña, pese a ser miembros fundadores, sólo participan de la oficina de gestión urbanística y del Certamen de la Huerta.

No obstante, la situación de la Mancomunidad tras las elecciones de 1987 giró notablemente en sentido negativo. La pérdida de la mayoría absoluta por el PSOE, la entrada de grupos nuevos en la Junta (el centrista del CDS y los independientes de Laviana, al lado de los populares, comunistas y socialistas) son fenómenos que acabaron con el entendimiento y la participación constructiva que caracterizaron el primer mandato y que posibilitaron la rápida consolidación y progresión de la asociación. La falta del carisma de algunos miembros de la Junta anterior, la anteposición de fines municipales localistas desde los ayuntamientos y el estallido de confrontaciones políticas muy duras entre los parti-

dos, están obstaculizando el funcionamiento de la Mancomunidad, lo cual permite cuestionar sus fines por parte de quienes colocan los obstáculos.

El resultado más llamativo derivado de esta situación es la saturación de la Oficina de Gestión Urbanística, ubicada en Sotrondio, mediante la solicitud de informes para la concesión de licencias de obras menores (que no necesitan proyecto), singularmente desde el ayuntamiento de Langreo, con lo cual no se confeccionan proyectos propios ni se realiza gestión urbanística alguna. Además, ello permite justificar lo que en el fondo se pretende: desmantelar la oficina, controlar y tutelar desde cada ayuntamiento la parcela del urbanismo por razones localistas y de clientelismo político. A este respecto y por el momento, Langreo ya ha solicitado la reincorporación a la plantilla municipal de un arquitecto técnico de la Oficina que en opinión de muchos municipios langreanos; nunca debió ubicarse fuera de su concejo.

Los localismos, por otro lado, están retrasando considerablemente la construcción del matadero de Riaño. Manifestados ya para este asunto por los comunistas de Laviana en el anterior mandato, lo cual paralizó ante las elecciones del 87 la toma de decisiones por el Ayuntamiento lavianés, se reforzaron tras la entrada de los independientes que, con los comunistas, componen mayoría en este ayuntamiento. Por ello, y de manera estéril por falta de razones y viabilidad económica para cualquier otra alternativa, se ha cuestionado la ubicación del matadero en Riaño, proponiendo otra indeterminada más próxima de la cabaña del Alto Nalón. Mientras tanto, el matadero de Langreo, claramente obsoleto y único existente en el Valle, puede ser clausurado por incumplimiento de la reglamentación sanitaria vigente.

Pese a todo esto, por el afianzamiento de la institución en la comarca, que definitivamente la vertebró como tal, y por el amplio abanico funcional que desempeña, nos parece enteramente objetiva la afirmación de que la Mancomunidad ya es imprescindible en el Valle del Nalón. Su andadura hasta el presente ha abierto el camino hacia el reconocimiento jurídico de la comarca, pudiendo ser en un futuro no muy lejano la primera asociación voluntaria en estrenar la Ley de Comarcas del Principado de Asturias de 1986. En cualquier caso, la Mancomunidad del Valle del Nalón es el ejemplo más acabado del significado de la transformación que las asociaciones voluntarias entre ayuntamientos están produciendo en la organización administrativa y territorial de la región asturiana.

## V. OTRAS DETERMINACIONES DE LA ADMINISTRACION CON IMPLICACIONES TERRITORIALES EN ASTURIAS

### 1. LA INCIDENCIA COMARCAL, FRECUENTEMENTE ALEATORIA, DE ALGUNOS SERVICIOS RECIENTEMENTE MODERNIZADOS

Las implicaciones territoriales de ciertas determinaciones de la Administración están teniendo en el presente una trascendencia quizá mayor, en algunos casos, que la de las propias mancomunidades,

aunque por no ser objeto directo de este breve trabajo sólo nos vamos a referir someramente a algunas de ellas, a aquéllas de mayor interés al respecto. Su importancia para la organización territorial de Asturias se debe, por un lado, a que generalmente afectan a todo el territorio regional y, por el otro, a que señalan límites de orientación comarcal porque establecen servicios o funciones de ámbito supramunicipal. Pero con frecuencia contradicen los *Criterios y Directrices* del Principado —lo que redundaría en la debilidad de los mismos— así como también la demarcación de las mancomunidades, resultando ser en exceso fruto de la aleatoriedad.

En razón de su interés, hemos seleccionado dos servicios, recientemente organizados, dependientes de la Administración del Estado y otros dos modernizados a iniciativa de la Comunidad Autónoma. Los escogidos pertenecientes a la administración Central son los de Hacienda y Justicia; de la Comunidad Autónoma han dependido las decisiones de reformar los servicios de Sanidad y Producción y Distribución de carne.

## 2. LA ORGANIZACION DE LA HACIENDA ESTATAL EN DELEGACIONES Y ADMINISTRACIONES COMARCALES

La reforma del aparato territorial del fisco estatal materializada en Asturias durante los años 1985 y 1986, conllevó la creación de las Administraciones de Hacienda para mejorar la eficacia recaudatoria y la atención al contribuyente, descentralizándose, además, la Delegación de Oviedo. La reestructuración supone la consagración de dos Delegaciones de Hacienda en las dos ciudades más importantes de la región, Gijón y Oviedo, así como la creación de Administraciones en Avilés, Mieres, Langreo, Cangas de Onís, Cangas del Narcea y Lluarca. Las Delegaciones y las Administraciones han de servir a espacios supramunicipales. Se ha realizado, pues, una comarcalización del servicio que presenta algunas variantes bien significativas con respecto a la comarcalización aceptada en los *Criterios* y las *Directrices* por el Ejecutivo regional. Variantes tanto relativas a la demarcación territorial como a las cabeceras de comarca.

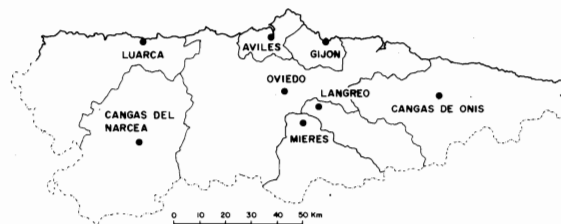


Fig. 5. Las administraciones de Hacienda y sus ámbitos territoriales.

En el occidente de la región no existen diferencias de demarcación, como puede observarse en los mapas; pero al ubicar la Administración en Lluarca se optó por la villa tradicionalmente hegemónica en el occidente marítimo, frente a Navia que, como sabemos, por su mejor situación fue seleccionada como sede de importantes servicios de reciente creación y destacada en los *Criterios* como cabecera



comarcal.

En el área central de la región las diferencias son de demarcación, ya que el espacio asignado a la Delegación de Oviedo se extiende desmesuradamente hasta la costa en forma de dos brazos que incluyen, por el Este, los Concejos de Caravia, Colunga y Villaviciosa, y, por el Oeste, los de Pravia, Muros del Nalón y Cudillero. Las demarcaciones de Avilés y Gijón se reducen frente a los espacios de sus comarcas delimitados en los *Criterios*. Por último, no existe ningún desajuste con respecto a las demarcaciones de Langreo y Mieres.

Pero en el oriente de la región las diferencias son de envergadura: la Administración de Hacienda se ubica en Cangas de Onís, y no en la vecina Arriendas, cabecera comarcal según los *Criterios*, resultando ser esta opción comparable a la de Luarca: el Gobierno Central parece preferir como cabeceras comarcales, allí donde existe alguna posibilidad de duda, a las villas tradicionalmente hegemónicas, pero en la actualidad ya claramente superadas por otras próximas. De otro lado, también existen en esta zona diferencias entre las demarcaciones: la Administración de Cangas de Onís se extiende por el oeste interior, incluyendo Cabranes y Nava a costa de la comarca de Oviedo, pero pierde Caravia y Colunga, en la costa, que dependen directamente de la Delegación de Hacienda de la capital asturiana.

### 3. EL NUEVO DISEÑO DE PARTIDOS JUDICIALES INTRODUCIDO POR LA RECIENTE LEY DE DEMARCACIÓN Y DE PLANTA JUDICIAL

La reorganización judicial, según la reciente Ley Orgánica 38/1988 de 28 de diciembre, amplía considerablemente el número de partidos judiciales (de 12 a 18), con lo cual este servicio, básico tradicionalmente para la organización comarcal, rompe de forma ostensible con la demarcación territorial de los *Criterios*, así como la establecida hasta el momento por las mancomunidades.

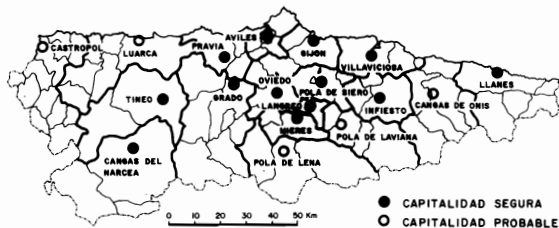


Fig. 6. Los partidos judiciales, según la *Ley de Demarcación y de Planta Judicial*, de 1988.

Las exigencias ciudadanas para la modernización de la administración de la justicia, al lado de las presiones para la recuperación del partido por algunas villas que se consideran discriminadas en

<sup>10</sup> La capitalidad de los partidos judiciales se ha de decidir por ley de la Comunidad Autónoma. En la actualidad (enero de 1989) la decisión está prácticamente tomada, y sólo se prevén algunas disputas localistas entre los concejos de Aller y Lena y las villas de Castropol y Vegadeo, Pola de Laviana y Sotrondio, Navia y Luarca y Cangas de Onís y Arriendas. Dos de esas previsibles disputas se pueden dar ya por zanjadas, puesto que el Ministerio de Justicia ha anunciado inversiones de 80

millones de pesetas para los juzgados de Pola de Laviana y Castropol, asegurándoles a estas villas la capitalidad. El resto de los partidos judiciales tienen capitalidad segura en: Oviedo, Gijón, Avilés, Langreo, Mieres, Llanes, Tineo, Cangas del Narcea, Pravia, Grado, Pola de Siero, Villaviciosa e Infiesto. Véase a este respecto: «La capitalidad de partidos judiciales decidida», *La Voz de Asturias*, 20-1-1989, p. 20.

inicial proyecto de ley (casos de Villaviciosa e Infiesto), acabó elevando el número de sedes judiciales de una manera quizá exagerada. De este modo las dos comarcas del occidente cuentan con dos juzgados cada cual que estarán ubicados, con toda probabilidad<sup>10</sup>, en Luarca y Castropol y en Cangas del Narcea y Tineo, lo que refuerza la propuesta de la Consejería de Administración Territorial para el funcionamiento en esa zona de dos mancomunidades de doble cabecera. Por su parte, la comarca oriental ostenta tres juzgados con sedes en Llanes, Cangas de Onís e Infiesto. Curiosamente también Navia y Arriendas (aunque no han perdido del todo sus esperanzas frente a Luarca y Cangas de Onís respectivamente) vuelven a quedar descolgadas como sedes de servicios estatales.

En el espacio central de la región, las comarcas de los valles del Nalón y del Caudal (Cuencas Mineras) detentan dos partidos judiciales cada una, localizándose los juzgados en Pola de Laviana y Langreo y en Pola de Lena y Mieres respectivamente. Langreo incomprensiblemente discriminado hasta ahora, siendo la cuarta ciudad de Asturias y cabecera indiscutida de su comarca, acaba de conseguir por medio de la Ley la cabecera judicial.

Por otro lado, recuperan sus juzgados Pravia y Villaviciosa, manteniéndolos Grado y Pola de Siero. Lógicamente también son sedes de partidos judiciales Oviedo, Gijón y Avilés.

### 4. EL RESPALDO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA A LA REORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA SANIDAD Y EL CONSUMO

En lo tocante a la Sanidad, la Comunidad Autónoma elaboró en 1984 un interesante mapa sanitario para reorganizar y modernizar la prestación de los servicios de asistencia médica y hospitalaria en la región. Tal mapa queda recogido en la Ley General de Sanidad, de 25 de abril de 1986, que efectúa un nuevo diseño de la organización general del sistema sanitario público para todo el Estado. Y conforme al mismo se van sustituyendo progresivamente los viejos dispensarios y ambulatorios por centros de salud, mientras se abren nuevos hospitales en Mieres, Arriendas, Cangas del Narcea y Jarrio (Navia). De esta política se benefician, pues, de manera prioritaria las «alas» de la región, es decir, las deprimidas áreas del oriente y el occidente asturianos.

El mapa sanitario, sin duda inspirado en el de Comarcas de SADEI de 1979, sólo difiere en aspectos de detalle del propio de los *Criterios* y las *Directrices Regionales*: señala el mismo número de cabeceras comarcales (un total de ocho), ubicadas en idénticas poblaciones (entre ellas Navia y Arriendas), es decir, en aquellas que cuentan con hospita-

millones de pesetas para los juzgados de Pola de Laviana y Castropol, asegurándoles a estas villas la capitalidad. El resto de los partidos judiciales tienen capitalidad segura en: Oviedo, Gijón, Avilés, Langreo, Mieres, Llanes, Tineo, Cangas del Narcea, Pravia, Grado, Pola de Siero, Villaviciosa e Infiesto. Véase a este respecto: «La capitalidad de partidos judiciales decidida», *La Voz de Asturias*, 20-1-1989, p. 20.

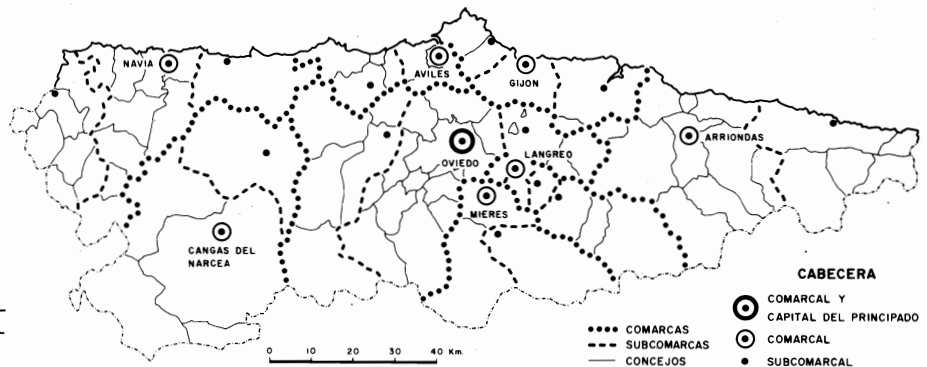


Fig. 7. División territorial según el Mapa Sanitario Nacional: Asturias.

les públicos, y un número similar de cabeceras subcomarcales.

Otro de los servicios de atención preferente por parte de la Comunidad Autónoma es el de mataderos, en un avanzado proceso de modernización mediante la concentración en un número reducido de centros de nueva construcción convenientemente equipados para la preparación, conservación y distribución de uno de los alimentos básicos de la población: la carne. La concentración ha requerido una comarcalización del servicio que tampoco di-

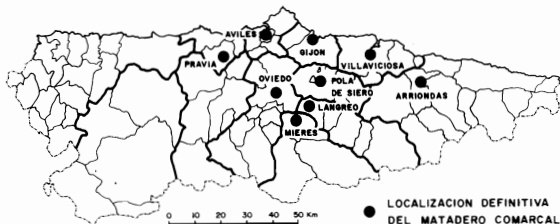


Fig. 8. Comarcas del Plan Indicativo de Mataderos, 1985.

fiere en gran medida de la dada por los *Criterios*, puesto que también su fuente de inspiración es la misma. La excepción importante se produce para la zona central de la región en la que han proliferado los mataderos de manera excesiva, dividiéndose las comarcas de Oviedo, Gijón y Avilés debido a la construcción de mataderos en Siero, Villaviciosa y Pravia. Sin embargo, todavía no han entrado en funcionamiento los previstos para el Valle del Nalón, el oriente y el occidente de Asturias.

## VI. RECAPITULACION Y CONCLUSIONES

En definitiva, durante estos últimos años se ha conocido un esfuerzo considerable para vertebrar la región modificando su organización administrativa y territorial sobre la base de las mancomunidades a la espera de que éstas, consolidándose, fructifiquen en comarcas o fusiones de concejos, no pocos de los cuales en la actualidad han perdido su razón de ser, o al menos la razón de ser de su gestión autónoma, por falta de recursos o por la conveniencia de una planificación supramunicipal que evite disfuncionalidades. Pero los esfuerzos de la Comunidad Autónoma y de los ayuntamientos no han obedecido en múltiples ocasiones a diseños coherentes y convenientemente fundamentados en análisis territoriales o funcionales. Se ha antepuesto con frecuencia la voluntad a la decisión razonada, impulsándose mancomunidades cuyos ámbitos espaciales fueron

cuestionados por una base teórica tardía, y deficientemente elaborada, contenida en la publicación de 1987 *Criterios para una demarcación territorial de Asturias* y asumida por las *Directrices Regionales de Ordenación del Territorio* cuyo «Avance» acaba de iniciar su sometimiento a información pública.

Con todo, el camino hacia la comarcalización sigue abierto, y para su tránsito no son en absoluto desdeñables las decisiones que se han tomado en estos últimos años en lo tocante a numerosos servicios no susceptibles de mancomunarse por caer fuera del ámbito competencial de los ayuntamientos, para cuya modernización se ha optado por demarcaciones espaciales que, pese a su falta de homogeneidad y abundancia de desajustes, paulatinamente van consolidando las comarcas y, por ende, los núcleos urbanos en los que se asientan sus sedes, los cuales a su vez se van configurando de manera progresiva como cabeceras comarcales.

Esos núcleos son, además de los cinco «primiciales» del centro de la región, históricamente consolidados como tales, es decir, los de Oviedo, Gijón, Avilés, Langreo y Mieres, los de Navia y Cangas del Narcea en el occidente de la región y Arriondas en el oriente. La constitución de estos tres últimos como cabeceras comarcales ha sido decididamente apoyada por la Administración del Principado, viéndose frustradas las aspiraciones de Luarca (frente a Navia) y Cangas de Onís (frente a Arriondas), villas tradicionalmente dominantes en el occidente y en el oriente de la región respectivamente. Tineo, Grado, Infiesto, Ribadesella y Llanes, tampoco han alcanzado las cotas deseadas en el reparto de funciones. La frustración de Luarca, de Tineo y de Infiesto está induciendo a sus respectivos ayuntamientos a rechazar explícita o implícitamente su integración en las mancomunidades proyectadas. Grado, más bien por desidia, ha visto retroceder su influencia frente al dinamismo asociativo de algunos concejos vecinos; así Pravia ha sabido atraer hacia su mancomunidad a Salas y Candamo, concejos incluidos en el «territorio» (según los *Criterios*) de aquél. A Llanes, que al contrario de Grado muestra un destacado dinamismo en estos últimos años, le ha perjudicado su situación geográfica en el extremo oriental de la región; no obstante, es la sede provisional de la Mancomunidad del Oriente de Asturias aunque la mayor parte de los nuevos servicios se han ubicado en Arriondas, que se proyecta, cada vez con mayor solvencia, como cabecera de comarca, pese a su casi segura exclusión como sede de partido judicial, frente a Cangas de Onís y Llanes.

En conclusión, durante los años centrales de la

actual década se han buscado respuestas legislativas (Ley de Comarcas y Ley de Demarcación territorial de Concejos) y prácticas (las mancomunidades) a la cuestión de reorganizar administrativa y territorialmente la región. Los inconvinientes que presentan la mayor parte de las asociaciones voluntarias de concejos en mancomunidades, como consecuencia de carencias conceptuales y de diseño espacial previo, pueden y deben superarse, siguiendo las orientaciones contenidas en los retardados documentos de los *Criterios* y las *Directrices Regionales*, los cuales establecen cinco comarcas en el centro de la región, dos en el occidente y una en el oriente. Las mancomunidades, que deben de adaptarse territorialmente en la medida de lo posible a los requerimientos de esos documentos (es decir, a los espacios comarcales o, en su caso, a los «territorios» que los mismos diseñan), si se afianzan mediante una generosa descarga competencial y presupuestaria desde el Ejecutivo regional, superando, al mismo tiempo, los conflictos localistas que las afectan, permitirán la aplicación de las leyes para fusionar concejos o reconocer políticamente a las comarcas como nue-

vos entes para la modernización de la administración local. En esa dinámica está en la actualidad la mayor parte del territorio regional con una excepción muy significativa: la del espacio del triángulo central en cuyos vértices se sitúan las mayores ciudades asturianas (Oviedo, Gijón y Avilés), que no parecen mostrar tampoco excesivo entusiasmo por organizarse en «área metropolitana».

Por ello se explica la desproporción existente entre los tamaños relativos de las superficies de las mancomunidades y de sus poblaciones: las mancomunidades en funcionamiento absorben casi la mitad del territorio regional (el 48,3 por ciento), superando las tres cuartas partes del mismo (el 76,9 por ciento) si se incluyen aquellos concejos afectados por procesos asociativos que parecen irreversibles; sin embargo sus poblaciones son escasas, situándose en torno a la cuarta parte del total regional (el 23,7 por ciento) si se consideran exclusivamente las mancomunidades en funcionamiento, sobrepasándose en poco la tercera parte (el 36,2 por ciento) si se suman los efectivos de las mancomunidades en proyecto.

## FUENTES Y BIBLIOGRAFIA

- AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE: *La gestión de los residuos en Asturias*, Consejería de la Presidencia del Principado de Asturias, Oviedo, 1988, 92 pp.
- ARCE JANARIZ, A. y DUQUE VILLANUEVA, J. C.: *Legislación básica del Principado de Asturias*, Tecnos, Madrid, 1988, 559 pp.
- AYUNTAMIENTO DE LANGREO: «Del mantenimiento a la innovación: La Mancomunidad del Valle del Nalón», *Langreo, 1983-1986. Tres años de gestión municipal*, pp. 77-78.
- AYUNTAMIENTO DE LANGREO: «Intervención del alcalde de Langreo tras su elección como presidente de la Junta de la Mancomunidad», *Langreo 1983-1986. Tres años de gestión municipal*, pp. 79-82.
- AYUNTAMIENTO DE LANGREO. «Propuesta de la alcaldía para la creación de la Mancomunidad de Municipios del Valle del Nalón», *Libros de Actas de Sesiones del Ayuntamiento Pleno*, Sesión de 30-9-1983.
- BALLESTEROS CASTRO, E.: *Informe sobre oficinas de Gestión Urbanística (25-IX-87)*. Consejería de Interior y Administración Territorial, 11 folios mecanografiados.
- BOQUERA OLIVER, J. M.: «Mancomunidades municipales, Provincias y Comunidades Autónomas: Relaciones interadministrativas en el nuevo Régimen local», *V Asamblea de Mancomunidades Municipales de Servicios*, Madrid, 1987, 13 folios mecanografiados.
- CASASSAS SIMO, LI.: «El debate de la organización territorial en Cataluña. ¿Hacia el reparto de las minucias del poder?», *Ería*, nº 15, 1988, pp. 15-26.
- CASTANYER, J., MENENDEZ DE LUARCA, J.R. y SOSA WAGNER, F.: *La coordinación y gestión de las áreas de carácter metropolitano y su marco legal adecuado: Análisis y recomendaciones. Aplicación al área central de Asturias*. Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1982, 148 pp.
- CENTRO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y AMBIENTALES (CETA): *Evaluación de las necesidades de vivienda en el Principado*. Consejería de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Principado de Asturias, Oviedo, 1986, 476 pp.
- CONSEJERIA DE HACIENDA Y ECONOMIA: *Programa de Desarrollo Regional, 1985-88*, Principado de Asturias, Oviedo, 1986, 148 pp.
- CONSEJERIA DE HACIENDA Y ECONOMIA: *Programa de Desarrollo Regional, 1985-88. Anexo Información Estadística*, Principado de Asturias, Oviedo, 1986, 153 pp.
- CONSEJERIA DE INTERIOR Y ADMON. TERRITORIAL: *Borrador de estatutos de la Mancomunidad de Cangas del Narcea, Tineo, Ibias, Degaña y Grandas de Salime*.
- CONSEJERIA DE INTERIOR Y ADMON. TERRITORIAL: *Constitución de la Mancomunidad de Servicios y Obras del Valle del Nalón*. Campo de Caso, 12-I-1985 (Acta de Constitución).
- CONSEJERIA DE INTERIOR Y ADMON. TERRITORIAL: *Informe sobre reunión para la fusión de las Mancomunidades del Occidente del Principado celebrada en Castropol el 22 de julio de 1988*, Oviedo, 3-VIII-1988, 4 folios mecanografiados.
- CONSEJERIA DE INTERIOR Y ADMON. TERRITORIAL: *Propuesta para la creación de las mancomunidades Suroccidental de Asturias y Noroccidental de Asturias (15-III-88)*, 2 folios mecanografiados.
- CONSEJERIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO. URB. Y VIVIENDA: *Acta de reunión celebrada por la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias, en Pleno, en sesión de fecha 28 de octubre de 1988: «Avance de Directrices regionales de ordenación del territorio»*, 6 folios mecanografiados.
- CONSEJERIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO. URB. Y VIVIENDA: *Criterios para una demarcación territorial de Asturias*. Principado de Asturias, Oviedo, 1987, 175 p., 3 mapas.

- CONSEJERIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO, URB. Y VIVIENDA: *Directrices regionales de ordenación del territorio (Avance)* Principado de Asturias, Oviedo, 1988, 68 folios xerocopiados.
- CONSEJERIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO, VIVIENDA Y MED. AMB.: *Dotaciones y equipamientos en el medio rural asturiano y la aplicación de la Ley del Suelo y sus Reglamentos*, Principado de Asturias, Oviedo.
- CONSEJERIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO, VIVIENDA Y MED. AMB.: *Normas Urbanísticas Regionales en el Medio Rural de Asturias*, Principado de Asturias, Oviedo.
- CONSEJO REGIONAL DE ASTURIAS: *Estudio de Reconocimiento Territorial de Asturias. Documento de Síntesis*, Oviedo, 1981, 368 pp.
- CONSELLERIA DA PRESIDENCIA. XUNTA DE GALICIA: «Las Mancomunidades de Municipios en Galicia, como paso previo para una comarcalización», *V Asamblea de Mancomunidades Municipales de Servicios*, Madrid, 1987, 20 folios mecanografiados.
- CORRIPIO, E.: «Nava, Bimenes, Sariego y Cabranes crean una nueva mancomunidad», *La Nueva España*, 20-I-89, p. 20.
- CHEFOR RAD: «La capitalidad de partidos judiciales, casi decidida», *La Voz de Asturias*, 20-I-89, p. 20.
- DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION LOCAL DE LA DIPUTACION GENERAL DE ARAGON: «Las Mancomunidades de Municipios en la Comunidad Autónoma de Aragón: la Ley de Mancomunidades y medidas de fomento», *V Asamblea de Mancomunidades Municipales de Servicios*, Madrid 1987, 7 folios mecanografiados.
- ESCOLA D'ADMINISTRACIO PUBLICA DE CATALUNYA: *La comarca como ente territorial*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1984, 130 pp.
- «Estatutos de la Mancomunidad del Valle del Nalón», *BOPA*, 26-VII-86.
- FEDERACION SOCIALISTA ASTURIANA: *Comentario [a la propuesta de la Consejería de Interior y Admón. Territorial para la fusión de las Mancomunidades Noroccidental Astur y del Bajo Navia]*, 3 folios mecanografiados.
- FERNANDEZ GARCIA, A.: *La Mancomunidad de Obras y Servicios del Valle del Nalón. Marco espacial y funciones*, Ayuntamiento de Langreo, Secretaría de la Mancomunidad, 1987, 4 folios mecanografiados.
- FERNANDEZ GARCIA, A.: «Manuel Llanea: Municipio de la Cuenca Minera», *El Minero*, nº 29, nov. de 1985, Suplemento «SOMA-UGT, setenta y cinco años de historia», pp. 2-3.
- FERNANDEZ GARCIA, A.: «San Martín y Langreo, segregación y entendimiento». *La Nueva España*, 6-I-1987, Suplemento «150 años de San Martín del Rey Aurelio», p. 20.
- GONZALEZ CASANOVAS, J. A.: *Las Diputaciones Provinciales en España, Historia de las Diputaciones, 1812-1985*. Mancomunidad General de Diputaciones de Régimen Común, Madrid, 1986, 189 pp.
- GUY GUIMBERTEAU, M.: «La cuenca de Arcachon. Un reflejo del asociacionismo local francés», *V Asamblea de Mancomunidades Municipales de Servicios*, Madrid, 1987, 22 folios mecanografiados.
- INITEC: *Avance de planeamiento supramunicipal de la Cuenca del Nalón Medio (Directrices Territoriales)*, Principado de Asturias, Oviedo, 1984, 131 pp.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL: *V Asamblea de Mancomunidades Municipales de Servicios*, Serie Documentos, nº 14, Madrid, 1987.
- JIMENEZ, F. L.: «IU y el alcalde de Candamo se cruzan graves acusaciones», *La Nueva España*, 27-XII-88, p. 12.
- JIMENEZ, F. L.: Candamo: El acercamiento a Pravia y no a Grado y la sanidad enfrenta al alcalde y a IU, *La Hoja del Lunes de Oviedo*, 23-I-89, p. 12.
- JORDANA DE POZAS, L.: «Intermunicipalismo. Mancomunidades y asociaciones de Municipios», *Estudios de Administración Local y General*, t. I, IEAL Madrid, 1961, p. 685 y ss.
- JUNTA GENERAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS: *Colección Legislativa Principado de Asturias, t. II, 1986-1987*, Oviedo, 1988, 242 pp.
- MANCOMUNIDAD DEL VALLE DEL NALON: *Acta de la sesión celebrada el día 22 de octubre de 1987 (Acta de disolución de la primera Junta de la Mancomunidad por conclusión de su mandato)*, Ayuntamiento de Langreo.
- MANCOMUNIDAD DEL VALLE DEL NALON: *Libros de Actas de Sesiones de la Junta de la Mancomunidad*, Secretaría de la Mancomunidad, Ayuntamiento de Langreo, 2 tomos.
- MANCOMUNIDAD DE LA COMARCA DE PAMPLONA: «Reestructuración de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona», *V Asamblea de Mancomunidades Municipales de Servicios*, Madrid, 1987, 37 folios mecanografiados.
- MARCOS, J.: «El matadero mancomunado [del Nalón] se construirá a partir del otoño», *La Voz de Asturias*, 11-I-89, p. 14.
- MARCOS, J.: «La Mancomunidad [del Valle del Nalón] cumple cuatro años bajo el signo del pesimismo», *La Voz de Asturias*, 7-I-89, p. 12.
- MARTIN MATEO, R.: «La comarca como ámbito de prestación de servicios», *La comarca como ente territorial*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1984, pp. 93-102.
- MUÑOZ MACHADO, S.: «Las comarcas y las provincias», *La comarca como ente territorial*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1984, pp. 39-54.
- PAVON, F.: «Principado y Mancomunidad [del Valle del Nalón] deciden tener listo el matadero para 1991», *La Nueva España*, 11-I-89, p. 8.
- PRINCIPADO DE ASTURIAS: *Cuatro años de gestión: 1983-1987. Informe*, Oviedo, 1987, 80 pp.
- SADEI: *Datos y Cifras de la economía asturiana, 1985*, Caja de Ahorros de Asturias, Oviedo, 1986, 134 pp.
- SADEI: *Reseña estadística de los municipios asturianos, 1982*, Caja de Ahorros de Asturias, 1986, 504 pp.
- SADEI: *Nomenclátor de Asturias, 1986*, Consejería de la Presidencia, Principado de Asturias, Oviedo, 1987.
- VAZQUEZ, M.: «Los concejales nacionalistas apuestan por la Mancomunidad [del Caudal]», *La Voz de Asturias*, 29-XII-88, p. 13.