



ABRIR TOMO II PARTE 4ª (INICIO)

CAPITULO II. LA DOTACION DE INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS BASICOS MEDIANTE LOS PLANES PROVINCIALES Y LAS COMARCAS DE ACCION ESPECIAL.

La dotación de infraestructuras y servicios básicos en el medio rural ha constituido en las últimas décadas uno de los retos más importantes para las administraciones públicas. La citada labor se presenta como una actividad fundamental y progresiva en cualquier territorio, de cara a su integración, y la de sus habitantes, en el sistema socioeconómico imperante. De esta manera resulta de gran importancia en la evolución reciente del medio rural y los territorios de montaña españoles. En estos últimos las citadas dotaciones a menudo se han visto aquejadas por una notable precariedad dando lugar a una aguda problemática debida a múltiples factores como la estructura del poblamiento con gran cantidad de pequeños núcleos de pocos habitantes, la complejidad orográfica, los déficits históricos acumulados, la pobreza y el raquitismo de las haciendas locales, su insuficiencia financiera y técnica, etc.

Para tratar de solventar esta situación la administración central española, puso en marcha desde finales de los 50 el **"Sistema de Planes Provinciales de Obras y Servicios"**, como un mecanismo de cooperación entre las distintas administraciones, con acciones preferentes en las áreas con mayor retraso socioeconómico y estructural del país. Entre ellas han destacado las intervenciones en **Comarcas de Acción Especial, C.A.E.**, aplicadas frecuentemente en zonas de montañosas, pues como señaló el profeso V. Cabero (1981, p. 171) **"se las había tenido en el más absoluto olvido al no dotarles de unos servicios mínimos ni facilitarles la posibilidad de superar su situación de pobreza y marginalidad"**.

Teniendo en cuenta lo señalado, el presente capítulo se dedica al estudio de la aplicación de esta política en el Sistema Central Castellano-Leonés, ámbito en el que los Planes Provinciales ha tenido una larga incidencia. Para ello tras una presentación previa de la evolución de esta estrategia y de sus principales instrumentos de actuación, se pasará a un análisis de las intervenciones centrado en las Comarcas de Acción Especial y su significado territorial.

1. El Sistema de Planes Provinciales: aspectos principales de su evolución y claves de su aplicación territorial.

La política de planes provinciales, desde su origen en los años 50, ha tenido como finalidad el facilitar la realización de obras y servicios esenciales en las zonas peor dotadas y menos beneficiadas económica y socialmente. Para ello se estableció un régimen de cooperación y colaboración entre el estado y los entes locales con el fin de llevar a cabo la totalidad de las obras y servicios, de carácter local o provincial, (ciclo hidráulico, electrificación, pavimentación, etc.) que precisaran la colaboración económica del estado u organismos paraestatales ⁽¹⁾.

Se establecía así el esquema esencial de los Planes Provinciales, con un campo bastante limitado de actuación, y gran protagonismo de la administración central. Esta tenía encomendada la aprobación de los planes y la asignación de los créditos para la ejecución de las obras y servicios, siendo las **Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos** (C.P.S.T.) las encargadas de su justificación y propuesta, así como de la administración de los créditos, una vez aprobado el plan ⁽²⁾. Por su parte las entidades locales se limitaban a cursar la petición de obra a las C.P.S.T., y a efectuar en cada acción el desembolso económico correspondiente, lo que evidencia la fuerte dependencia. Como su nombre indica hay que señalar planes normalmente han tenido carácter provincial, aunque en ocasiones se podían elaborar para ámbitos comarcales (MOSQUERA FERNANDEZ, J. 1982, p. 3).

Esta política fue tomando una importancia creciente en la España desarrollista, y así en 1968 dentro de los Planes provinciales surgían las "**Provincias de Acción Especial**" con las que se creaba un régimen crediticio y económico de favor destinado a tratar de

⁽¹⁾ Como ya se indicó en la segunda parte de esta investigación el origen de los Planes Provinciales se encuentra en una ley de del año 1957, regulándose en el R.D. de 13 de febrero de 1958. Desde esas medidas se daba prioridad a las dotaciones consideradas básicas como eran las de abastecimiento de agua y saneamiento, electrificación, comunicaciones, pequeños regadíos, centros culturales, religiosos, de asistencia social y mercados (TRUEBA JAINAGA, J.I. pp. 13-18).

⁽²⁾ Sobre el papel de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos en los Planes, vid. arts. 2 y 3 del R.D. de 13 de febrero de 1958. Existía la posibilidad de que las Comisiones pudieran constituirse con carácter comarcal cuando los planes tuviesen este carácter, art. 6. del citado decreto.

paliar los fuertes desequilibrios provinciales existentes dentro del estado. Entre las provincias de intervención seleccionadas se encontraban las tres del área de estudio, que cumplieran con la condición de ser marcadamente deprimidas y de no tener localizado ningún polo de desarrollo o promoción u otra acción específica de la administración. Así estas acciones fueron calificadas por J. Mosquera Fernández (1982, p. 9) como **"una política concebida fundamentalmente como ejecución de un programa orientado al medio rural"**.

No obstante la provincia constituía un territorio demasiado amplio y heterogéneo para la consecución de los objetivos, por lo que se decide emprender acciones más selectivas de carácter comarcal. Surgirán así en 1972, las **"Comarcas de Acción Especial"**, C.A.E., con las que se pretendió perfeccionar el sistema de planes provinciales en el Tercer Plan de Desarrollo ⁽³⁾. De esta forma se procedía a una concentración de las inversiones en las zonas con menos recursos para hacer frente a sus necesidades de obras y servicios, como es el caso de las áreas de montaña, donde como se advirtió tendrán especial incidencia, con un claro carácter asistencial.

En sus inicios las C.A.E., se aplicaron en zonas, con graves carencias dotacionales pertenecientes a provincias no declaradas de acción especial. No obstante posteriormente pudieron tener lugar en cualquier comarca deprimida. Como en los Planes Provinciales ordinarios la tramitación corrió a cargo de la administración central con un marcado protagonismo de las C.P.S.T., encargadas de realizar las propuestas y los estudios previos.

A mediados de los años 70, en un contexto de fuertes transformaciones políticas e institucionales, los planes provinciales experimentaron importantes modificaciones. Estas se producen a partir del Decreto 1087/76 de 23 de abril, pudiendo hablarse del inicio de una nueva etapa en esta política, con un incremento del protagonismo de las diputaciones provinciales y las corporaciones locales, y también del tratamiento especial para las áreas

⁽³⁾ La puesta en marcha se iniciaría a partir del Expediente de Presidencia del Gobierno, Servicio Central de Planes Provinciales Exped. 13-1972, Referencia LM/MSF Aprobación de Normas estableciendo una regulación general de la declaración de Comarcas de Acción Especial.

deprimidas (MOSQUERA FERNANDEZ, J. p. 24) ⁽⁴⁾.

Unos años después, en 1978, la normativa volvía a reformarse mediante varias disposiciones que perduraron con leves modificaciones hasta la década de los 90 ⁽⁵⁾. Estas pueden sintetizarse en los siguientes aspectos:

1.- El establecimiento de un plan único anual, no bienal o de otro tipo, aunque dicho plan pudiese tener un desarrollo de dos o más años.

2.- Dicho plan solamente afectaría a los municipios de población inferior a 20.000 habs., dirigiéndose por tanto hacia las zonas rurales y especialmente hacia las más deprimidas ⁽⁶⁾.

3.- Las obras y servicios que se incluyen en los planes se limitan, a las obras consideradas básicas ⁽⁷⁾:

- Abastecimiento de agua y saneamiento.
- Vías provinciales y Municipales.
- Equipamiento de núcleos, pavimentaciones, alumbrado público, y servicio de extinción de incendios.
- Electrificación rural.
- Extensión telefónica en áreas rurales
- Mercado de ganados.

⁽⁴⁾ Por su parte las actualmente extinguidas, C.P.S.T. pasarían a tener un carácter asesor, viendo disminuidas sus competencias hasta su desaparición (TOME ROBLA, B. 1978, pp. 89-92).

⁽⁵⁾ Las normas principales son el R.D. 688/1978 de 15 de febrero que se complementará con el R.D. 1779/1978, de 15 de julio y el R.D. 3418/1978 para las C.A.E.. Posteriormente se modificarían levemente en el 1673/1981, y el 2689/1981.

⁽⁶⁾ Excepcionalmente se podía dejar en suspenso dicha norma, para actuar sobre todo en las zonas periféricas y suburbanas de los grandes núcleos de población, superiores a 20.000 habs. (art. 1.3, R.D. 688/1978).

⁽⁷⁾ La acción de los Planes Provinciales se ha completado con otras intervenciones sectoriales como las de los planes de caminos y carreteras de las Diputaciones, u otros mediante convenios con la administración central. Es el caso de la Extensión del Servicio Público telefónico en áreas rurales, (R.D. 1218/1981 de 5 de junio y R.D. 2248/1981). La dotación de reemisores de T.V. y frecuencia modulada, (R.D. 3271/1981, de 13 de noviembre). La construcción de instalaciones deportivas, (R.D. 2240/1981). La electrificación de núcleos de población en C.A.E., (R.D. 2165/1981 de 3 de julio) (Vid. Memorias Min. de Admón. Territorial y Admones. Públicas, Coop. Local, Planes Provinciales 1978-86).

4.- Se regulaban los mecanismos de ejecución y financiación de estas obras, fijándose la cuantía a aportar por las corporaciones locales. Esta debe ser la mitad de la suma de la subvención del estado y del crédito concedido a dichas corporaciones por el Banco de Crédito Local. En las C.A.E. esta participación no podrá ser inferior al 10% del volumen total de recursos destinados a la comarca ⁽⁸⁾

5.- También quedaban regulados los mecanismos de distribución de las ayudas y créditos entre las distintas provincias, tendiendo a incrementar las cuantías en las áreas más necesitadas y con peores dotaciones ⁽⁹⁾.

6.- En cada provincia el reparto de ayudas y créditos entre los municipios queda a cargo de las diputaciones, que tratarán de establecer criterios mínimamente objetivos para una adecuada distribución de los fondos, y una correcta priorización de las obras demandadas por los ayuntamientos ⁽¹⁰⁾.

7.- Se mencionan especialmente las C.A.E., indicando su tratamiento separado dentro del plan provincial. No obstante se comienzan a replantear sus características, elaborándose una normativa específica que merece especial atención.

⁽⁸⁾ Conviene señalar que algunas de estas obras, sobre todo en las C.A.E., podían realizarse con la participación activa de los vecinos en "Régimen de Acción Comunitaria", lo que suponía un importante ahorro económico. Este régimen quedaba regulado por el Decreto 3524/1974 de 20 de diciembre.

⁽⁹⁾ La distribución territorial de las ayudas será, por una parte, directamente proporcional a factores como: El número de núcleos de población comprendidos entre 200 y 20.000 habs. La extensión provincial. La tasa de desempleo. El déficit de equipamiento de los municipios de menos de 20.000 habs. Por otra inversamente proporcional a la renta per cápita provincial.

⁽¹⁰⁾ Así por ejemplo, la Diputación segoviana el Plan Provincial de 1986, utilizaba la siguiente escala para el reparto de fondos:

0 - 100	habs.	2.600.000 Ptas.
100 - 200	habs.	3.000.000 "
200 - 300	"	3.400.000 "
300 - 400	"	4.200.000 "
400 - 500	"	4.600.000 "
500 - 700	"	5.200.000 "
700 - 1.000	"	7.400.000 "
Más de 1.000	"	8.400.000 "

(Fte.: Memoria previa del Plan Provincial de Obras y Servicios 1986, Diputación Provincial de Segovia).

Además el mismo año la **Acción Especial Comarcal** quedó nuevamente regulada a partir sobre todo del R.D. 3418/78, estableciendo en primer término los criterios para elegir y delimitar las zonas de actuación. Para ello se tomaban varias variables como, la renta, el estado y las posibilidades de los sectores productivos, la demografía y los movimientos migratorios, o las infraestructuras básicas. Estas quedaban concretadas en los siguientes indicadores que debían cumplir las comarcas para ser declaradas:

- a) Que la renta per cápita comarcal sea inferior al 65% de la renta nacional.
- b) Que el porcentaje de personas mayores de 65 años rebase 15% de la población total de la comarca.
- c) Que en el periodo 1.960-75, haya perdido la comarca el 25% de su población.
- d) Que las viviendas sin agua corriente representen un porcentaje superior al 40% de las de la comarca, y que las viviendas sin luz representen al 5% de las de la comarca
- e) Que la población escolarizada en centros de E.G.B. de menos de cinco unidades, sea un veinticinco por ciento inferior a la media nacional.
- f) Que los ingresos municipales en pesetas por habitante sean inferiores al 60% de la media nacional.

Los indicadores se referían casi exclusivamente a carencias y déficits territoriales, hallándose con ellos el **Índice de Depresión Comarcal, I.D.C.**. Este se obtenía calculando las diferencias entre los valores de los comarcales y el valor límite establecido, esas diferencias se sumaban al final y el resultado es dicho índice, (Vid. art. 4º del R.D. 3418/1978). Este puede tomar valores positivos o negativos; el hecho de que fuera positivo indicaba depresión, siendo esta más alta cuanto más elevado fuese su valor. La Acción Especial tenía una vigencia mínima de dos años y máxima de 5, incluyendo tan sólo los tipos de obras de los planes de ámbito provincial. Así mismo no contemplaban un mayor esfuerzo inversor, lo que explica que la normativa fuera valorada como "**un evidente retroceso**"(MOSQUERA FERNANDEZ, J. 1982, p. 31).

Con respecto a los Planes Provinciales ordinarios, una de sus ventajas principales era la menor aportación que debían realizar las corporaciones locales debido a la

intensificación de la subvención y aportación crediticia que recibían. Así la administración central participaba en ellas mediante subvenciones no inferiores a 10 millones de pesetas, debiendo los ayuntamientos y diputaciones contribuir al menos con 25 ptas. de fondos propios, por cada 100 pesetas aportadas por la administración central. Además disponían de un crédito del Banco de Crédito Local, (B.C.L.) equivalente a 150 ptas. por cada 100 invertidas por el estado. En función de esto la participación de los diferentes agentes financieros en cada plan comarcal correspondía a los **siguientes coeficientes legales**, que se comparan con los utilizados en los Planes Provinciales ordinarios.

	C.A.E.	Planes Prov. Ord.
	Coeficientes	Coeficientes
- Estado	1,00	1,00
<u>Corporaciones Locales:</u>		
- Banco de Crédito Local	1,50	1,50
- Fondos Propios	0,25	1,25

Se advierte que la aportación de las corporaciones locales era más reducida en las C.A.E. que en los Planes Provinciales Ordinarios. Sin embargo, en las primeras la inversión total alcanzaba 2,75 veces la aportación estatal, frente a las 3,75 de los planes ordinarios. Por otra parte el porcentaje de participación de la administración central era en estas comarcas muy superior a la de los planes ordinarios, incrementándose así la dependencia. Por ejemplo en 1984 la subvención concedida por el estado fue del 36,6% del valor de las obras mientras que en los Planes Provinciales tan sólo llegó hasta el 26,6% (Min. Admin. Territ., Cooper. Local, Memoria 1984, p. 23).

La normativa descrita se mantuvo con leves modificaciones hasta la década de los 90. No obstante sus dificultades de adecuación al marco de las comunidades autónomas y a la entrada de España en la C.E.E. influyeron en el surgimiento de una nueva regulación de la Cooperación Local. Esta se concretó básicamente a partir del R.D. 665/1990, con el que se establecía un programa con una estructura más amplia y flexible, manteniendo gran

protagonismo las Diputaciones Provinciales ⁽¹¹⁾.

En este la cooperación se dividía en tres secciones como son: La general o de Planes Provinciales, La Especial, o de Comarcas de Acción Especial y las Acciones Específicas o Sectoriales.

Dentro de estas secciones se incluía la posibilidad de desarrollar programas para incluirlos en otros más amplios facilitando su integración con otros programas. En los planes de Cooperación Local el estado podía aportar hasta el 35% en obras consideradas obligatorias y el 45% si se trataba de mancomunidades, a las que se intentaba dispensar claramente un trato de favor. En la Acción Especial la aportación estatal se situaba entre el 60 y el 40%, pudiendo llegar incluso hasta el 75%. Por tanto, pese a las modificaciones comentadas se aprecia una clara línea de continuidad con los planteamientos anteriores que en gran medida siguen vigentes.

Asimismo, en relación con la reforma de los fondos estructurales europeos, surgieron también en el año 90 los P.O.L., o Programas Operativos Locales. A través de ellos las corporaciones locales, por medio de las Diputaciones, podían tener acceso directo a los citados fondos en un ámbito de nueve comunidades autónomas que coinciden mayoritariamente con las regiones Objetivo 1, incluyendo a la de Castilla y León. Estos programas se venían a sumar a los planes provinciales, y sus acciones se desarrollarán en torno a cinco ejes principales como eran:

- Abastecimiento de agua y saneamiento.
- Carreteras y red viaria.
- Telecomunicaciones.
- Medio ambiente.
- Desarrollo local.

Las dos últimas líneas suponían una importante novedad con respecto a las tradicionales, concediendo nuevas posibilidades a esta política, que no obstante se

⁽¹¹⁾ R.D. 665/1990 de 25 de mayo por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales, quedaba derogado el R.D. 3418/1978.

encontraba muy marcada por una fuerte inercia.

Puede apreciarse, por lo tanto, que la política de Planes Provinciales cuenta con una larga trayectoria de aplicación, pudiendo destacarse entre sus limitaciones, el estrecho campo de actuación, la fuerte dependencia estatal, y su descoordinación con respecto a otras políticas. Desde los años 80 y sobre todo desde los 90, estas limitaciones se han intentado superar, si bien se aprecia una clara línea continuista. Teniendo esto en cuenta seguidamente se analiza su aplicación en las áreas de estudio.

2. La aplicación de la Política de Planes Provinciales en las áreas del Sistema Central de Castilla y León.

Los Planes Provinciales se han venido aplicando en el territorio de estudio prácticamente desde finales de los años 50 hasta el momento actual, en un proceso que ha presentado una incidencia muy desigual, tanto en el tiempo, como en el espacio. En dicho proceso se pueden establecer las etapas que a continuación se analizan, haciendo especial hincapié en las Comarcas de Acción Especial por ser las más significativas para las áreas montañosas.

2.1. La primera etapa: Los Planes Provinciales Ordinarios, (1958-69).

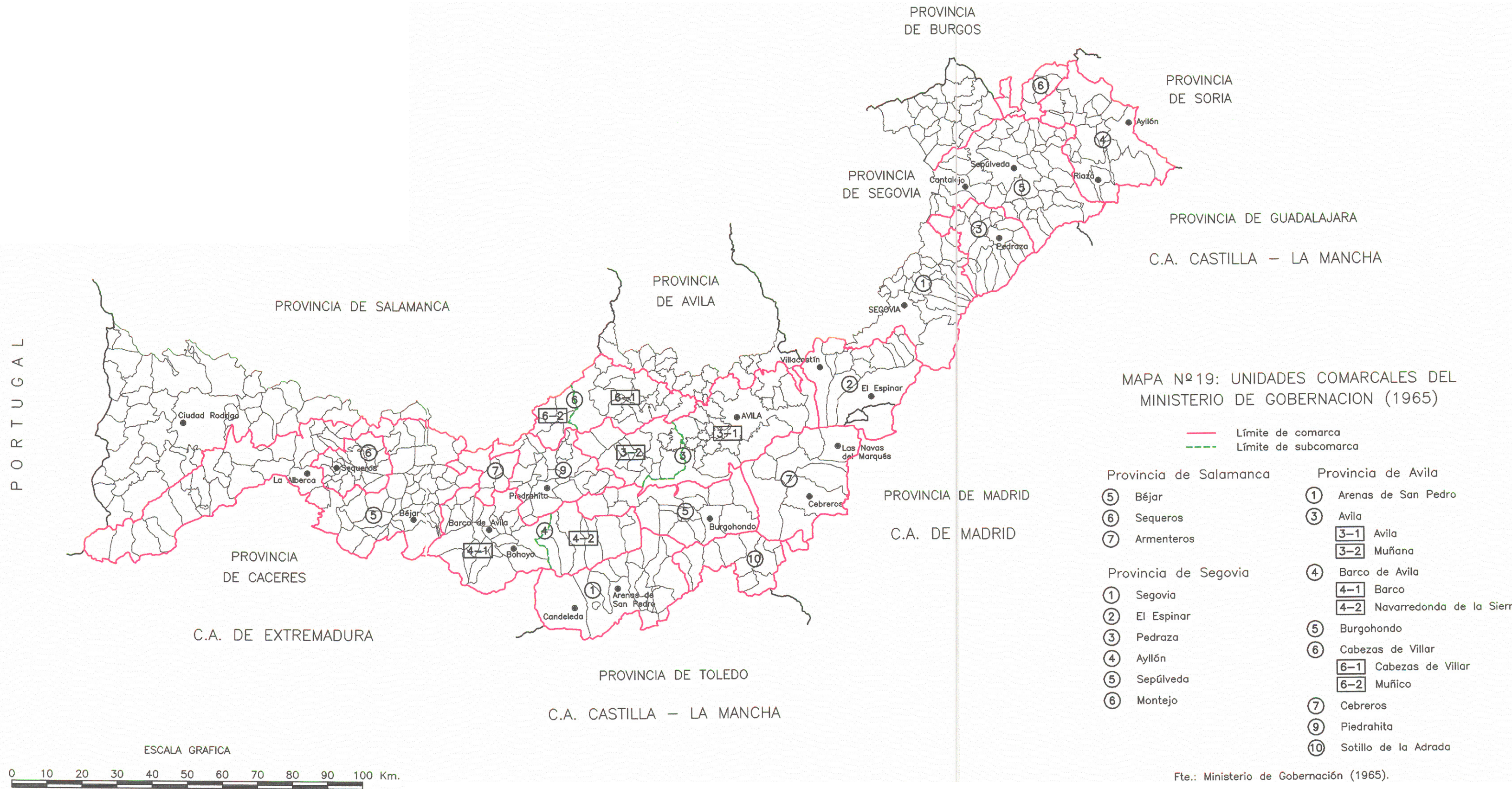
Durante este periodo los planes fueron de ámbito provincial, teniendo así una capacidad de actuación bastante limitada en las áreas de estudio. Las inversiones se dirigían a cubrir los servicios considerados básicos en los principales núcleos de población, centrándose, con un criterio de eficacia territorial discutible, en los núcleos designados como cabeceras comarcales. Con estas acciones se trataba de favorecer el desarrollo de las entidades principales de población, suponiendo a menudo el abandono de los más pequeños y peor dotados.

Para mejorar la eficacia territorial de esta política se elaboró desde principios de los años 60 un trabajo de comarcalización a nivel provincial en todo el estado. Se trataba por tanto de una comarcalización realizada con fines de planificación e intervención territorial

en el contexto desarrollista, pudiendo considerarse de las pioneras entre las efectuadas en España. Teniendo esto en cuenta sus caracteres y criterios eran los que a continuación se indican:

- En cada provincia podían diferenciarse tantas comarcas como centros de desarrollo o promoción social pudieran existir en su territorio.
- Se establecían límites en el número de habitantes que debería tener cada unidad comarcal, para no multiplicar en exceso el número de estas. Cada una debía presentar entre 10.000 y 30.000 habs.
- Cada delimitación comarcal se hará teniendo en cuenta criterios como: La homogeneidad socioeconómica y física del territorio, su complementariedad, y la dependencia de las mismas soluciones, por ej. de la construcción de una red de comunicación.
- Para la elección de cabeceras se tienen en cuenta aspectos sobre todo de carácter funcional como: la división en partidos judiciales, la existencia de mercados de cierto volumen, el emplazamiento de entidades bancarias, almacenes, tiendas, número de profesionales libres, sucursales de seguros, etc.

Sobre estas bases los gobiernos civiles procedieron a dividir sus provincias en varias comarcas. En el área de estudio dicha división se plasma en el **Mapa N° 19**, y se sintetiza en el **Cuadro N° 27** que se presenta a continuación.



CUADRO N°27; Unidades Comarcales según el Ministerio de la Gobernación, 1965, en el área de estudio ⁽¹²⁾.

<u>Provincia de Avila:</u>					
COMARCAS	MUNIC.	HABS.	KM²	SUBCOMARC. MUNIC.	
NOMBRE	Nº	Nº	Nº	NOMBRE	Nº
1 - Arenas de San P.	13	9.901	805,71	-	-
3 - Avila	53	52.456	1.439,50	Muñana	17
4 - Barco de Av.	42	26.217	1.114,70	Navarred	10
5 - Burgohondo	17	17.813	630,31	-	-
6 - Cabezas del V.	20	11.782	568,38	Muñico	14
				S. Miguel Serr.	6
7 - Cebreros	10	22.159	838,72	-	-
9 - Piedrahita	20	13.510	472,42	-	-
10- Sotillo de la A.	11	15.320	343,41	-	-
<u>Provincia de Salamanca:</u>					
COMARCAS	MUNIC.	HABS.	KM²	SUBCOMARC. MUNIC.	
NOMBRE	Nº	Nº	Nº	NOMBRE	Nº
5 - Béjar	70	65.929	1.910,02	-	-
6 - Sequeros	18	14.141	305,19	-	-
7 - Armenteros	13	10.948	379,02	-	-

Fte.: Ministerio de la Gobernación (1965): Las Provincias y sus comarcas. (Se sigue el orden y la numeración original dentro de cada provincia).

⁽¹²⁾ El trabajo se realizó siguiendo una normativa uniforme en todo el estado, cuyo objetivo principal fue la elaboración de los planes provinciales, (MINISTERIO DE LA GOBERNACION, 1965, pp. 15-24).

CUADRO N° 27 (continuación); Unidades Comarcales según el Ministerio de la Gobernación, 1965, en el área de estudio.

Provincia de Segovia:					
COMARCAS	MUNIC.	HABS.	KM²	SUBCOMARC.	MUNIC.
NOMBRE	Nº	Nº	Nº	NOMBRE	Nº
1 - Segovia*	83	81.907	2.024,84	-	-
2 - El Espinar	11	11.709	593,19	-	-
3 - Pedraza	20	7.839	420,03	-	-
4 - Ayllón	34	12.486	749,89	-	-
5 - Sepúlveda	49	23.964	1.033,61	-	-
6 - Montejo	7	2.416	151,55	-	-

* Comarca con una gran parte de su territorio situado fuera de lo que consideramos como zona de montaña.

Fte.: Ministerio de la Gobernación (1965): Las Provincias y sus comarcas. (Se sigue el orden y la numeración original dentro de cada provincia).

Las distintas unidades se ajustan bastante a las áreas de montaña, que se presentaban así mayoritariamente como entidades diferenciadas en cada conjunto provincial. Llama la atención el número relativamente elevado de habitantes que presentan algunas como las de Ávila, Béjar, o Segovia, al incluir núcleos urbanos que actúan como cabeceras. Estas podían absorber en función de su tamaño y necesidades, buena parte de los fondos de los Planes en detrimento del resto de municipios, al menos hasta que los planes provinciales se dedicaron a núcleos con menos de 20.000 hab. en 1978. Asimismo reviste interés el establecimiento de algunas subcomarcas en las unidades abulenses.

Esta comarcalización, pretendía servir de base teórica para la planificación de las distintas políticas sectoriales desde las C.P.S.T. Sin embargo, en la práctica parece que no se utilizaron más que como mera referencia, pudiendo interpretarse que su papel principal fue el de señalar las cabeceras comarcales que polarizasen gran parte de las inversiones dando nombre a comarcas y subcomarcas.

De esta forma parece que los municipios más beneficiados, además de los cabeceros, fueron los que contaban con mayor población, al ser con frecuencia los que mayores insuficiencias dotacionales presentaron. Estas venían motivadas, a menudo, por crecimientos urbanísticos debidos sobre todo a la expansión de las residencias secundarias en áreas como las del Guadarrama segoviano, (REDONDO GONZALEZ, A. 1972) y el Valle del Tiétar o Pinares- Alberche en Avila, (DEL CANTO FRESNO, C. 1981). Frente a estos, el resto de los municipios serranos continuaban careciendo de los servicios básicos al no disponer de suficientes recursos.

2.2. La segunda etapa: las Provincias de Acción Especial (1970-77).

Esta nueva línea de actuación se iniciaba en el contexto del segundo plan de desarrollo (1968-71), como una estrategia de claro carácter compensatorio. En este sentido se dedicaron mayores recursos para paliar los desequilibrios provocados en provincias sin polos de desarrollo o promoción u otras acciones similares, iniciándose en 1968, y resultando beneficiadas un total de 16. Las provincias de Segovia y Avila accedieron a ella en 1970, mientras que la de Salamanca se incorporaría a este régimen dos años más tarde. De esta manera, teniendo en cuenta que la duración de este sistema se prolongó hasta 1977, las dos primeras provincias se beneficiaron durante 8 años, mientras que la de última tan sólo 6 (MOSQUERA FERNANDEZ, J. 1982).

La cantidad de la subvención estatal para planes provinciales que recibieron cada una de las provincias de estudio, en el periodo 1958-77, puede aproximarnos mínimamente a la dimensión de la inversión realizada, que fue la siguiente, expresada en ptas. de cada año:

Provincia de Salamanca	1.616,96 millones de ptas.			
" Segovia	1.113,85	"	"	"
" Avila	1.091,01	"	"	"
Total del Estado	65.940,40	"	"	"

(Tomado de TRUEBA JAINAGA, J.I. 1978, pp. 39-40).

Según la fuente citada la provincia de Salamanca ocupaba el lugar número 15 en el conjunto de las provincias del estado español en cuanto a la subvención recibida, Segovia el número 28, y Avila el 32. La mayoría de las provincias que se situaban detrás de ellas en el escalafón eran provincias más pobladas, y a priori con mayores recursos, beneficiándose de otras políticas desarrollistas de mayor importancia económica. Era el caso por ejemplo de Burgos, Santander, Zaragoza, Valencia, Barcelona, Madrid, Guipuzcoa, o Navarra y Alava que ocupan el último lugar del estado.

Con todo durante esta etapa se mantuvieron las pautas del periodo anterior, aunque orientada con más claridad a la mejora del medio rural, reforzándose la actuación sobre los núcleos cabeceros o los más poblados. Estos eran concebidos como polos comarcales para la prestación de servicios, tratando de mejorar sus comunicaciones y accesos, junto a sus infraestructuras y equipamientos, resultando insuficientes para las comarcas menos pobladas, situadas frecuentemente en montaña, donde las dotaciones además tenían costes más elevados. Resultaban así evidentes las insuficiencias de este sistema de intervención al ser las provincias territorios muy amplios y con fuertes desequilibrios internos. Debido a ello la administración tendió a plantear intervenciones territoriales más selectivas, sobre ámbitos más reducidos como los comarcales, que incidieran especialmente en aquellas áreas con mayores necesidades y desequilibrios, iniciando una nueva etapa en esta política.

2.3. La tercera etapa: Las actuaciones en Comarcas de Acción Especial, (C.A.E.) desde 1978.

Como ya se indicó las C.A.E. mantenían prácticamente los mismos contenidos y procedimientos de los Planes Provinciales Ordinarios, desarrollándose de una manera paralela a ellos. Sin embargo, se desarrollarían en áreas con especiales dificultades y carencias, afectando especialmente a las comarcas de montaña, que empezaban a contemplarse mayoritariamente como "espacios problema" o "áreas deprimidas", en el contexto nacional.

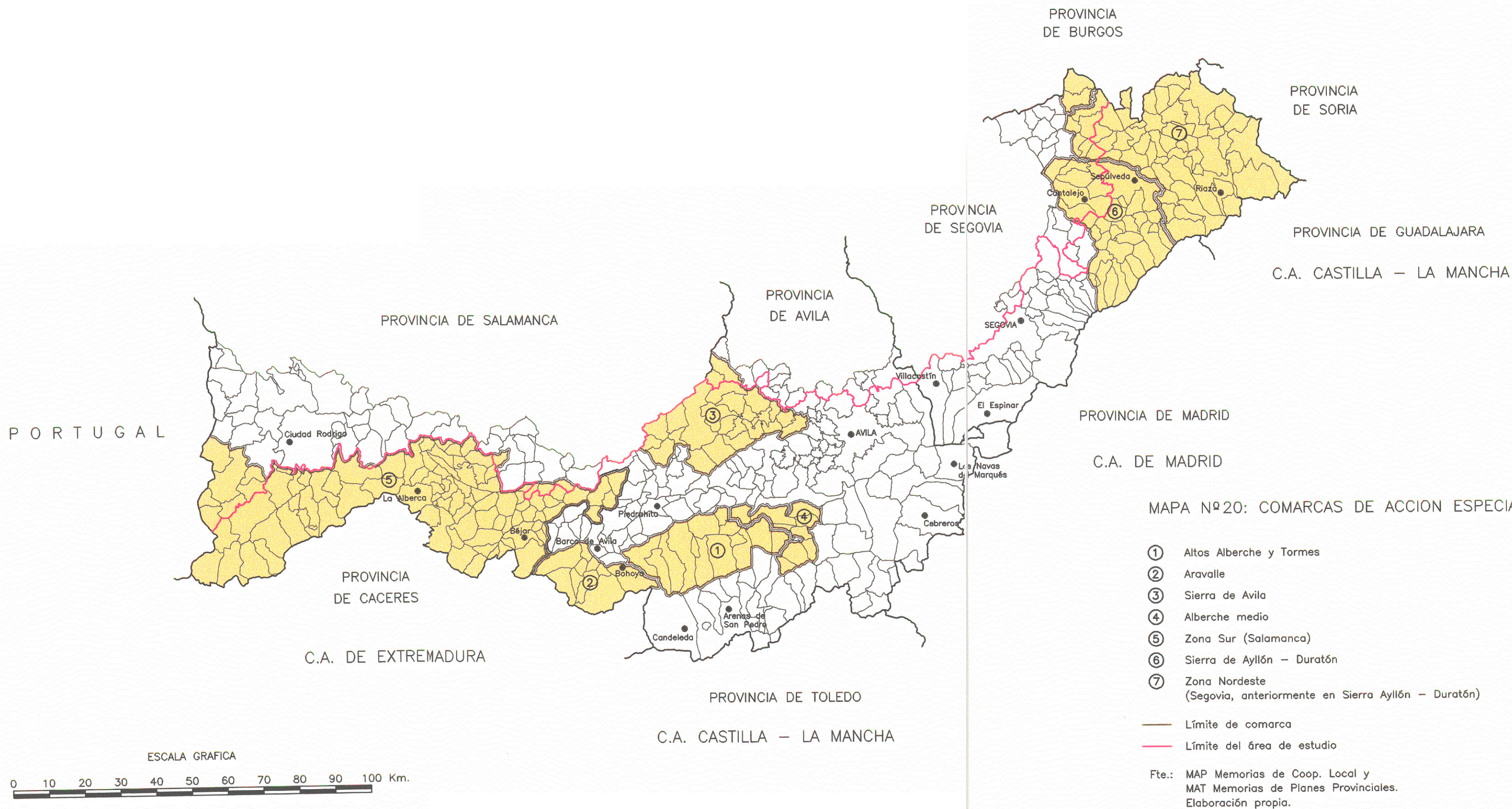
El inicio de esta estrategia ponía en evidencia los limitados resultados obtenidos con las actuaciones anteriores sobre estas áreas en las que se promovía con cierta tardanza

la "Acción Especial". Esta afectó desde 1978, a la dotación de infraestructuras y servicios de varias comarcas del Sistema Central de Castilla y León ⁽¹³⁾. Queda expresada en el **Cuadro N° 28**, y en el **Mapa N° 20**.

Puede apreciarse que desde finales de los años 70 a principios de los 90, un total de siete unidades comarcales resultaron afectadas. Se trata por lo general de espacios serranos, con relieve accidentado, escasa densidad de población, localización periférica en el conjunto provincial, además de un declive socioeconómico general, relacionado con las deficiencias en infraestructuras y servicios.

La actuación en C.A.E. ha afectado casi al 50% del territorio objeto de estudio, (6067,46 Km²), y al 60% de sus municipios, lo que evidencia su importante extensión espacial. Esta resulta ser mayor que la de las Comarcas de O.R. y O.E., con las que han presentado múltiples coincidencias, tanto en su ámbito, como en su periodo de aplicación, como ocurrió por ejemplo entre las C.A.E. de Altos Alberche-Tormes y Aravalle y la de O.E. de Barco-Piedrahita.

⁽¹³⁾ En 1978, cuando se inician estas acciones en el área de estudio ya se habían aprobado un total de 28 Comarcas de Acción Especial que afectaban a 25 provincias no incluidas en el programa de provincias de Acción Especial (MOSQUERA FERNANDEZ, J. 1982).



CUADRO N° 28; Comarcas de Acción Especial en el área de estudio.

<u>C.A.E.</u>	DURAC.	MUNIC.	HABS.	SUP.	I.D.C	S.MONT.
<u>PROVINCIA DE AVILA</u>		Nº	Nº*	Km ²		%
1- Altos Alb. y T.	79-84	15	5.368	671	196	100
2- Aravalle	80-85	11	3.929	383,8	226	100
3- S. de Avila	82-87	24	6.857	756,4	216	92,5
4- Alberche Med.	88-93	7	3.405	215,7	-	100
<u>C.A.E.</u>						
<u>PROVINCIA DE SALAMANCA</u>						
5- Zona Sur	79-84	89	57.340	2.571,6	182	86,3
<u>C.A.E.</u>						
<u>PROVINCIA DE SEGOVIA</u>						
6- S. de Ayllón-D.	78-83	95	23.026	2.511,4	-16	81,4
7- Nordeste	84-...	51	11.155	1.521	-7	89,3

HABS.; Habitantes, población afectada de hecho en 1981 ,salvo en Sierra de Avila, 1986.

S. MONT. %; Se considera zona de montaña a la delimitada en el apartado correspondiente de este estudio.

I.D.C.; Indice de Depresión Comarcal en 1983, y 1982 en el caso de Ayllón-Duración.

Fte.: Ministerio Admon. Territorial. Coop. Local, Memoria 1983, Diputaciones Provinciales y Elaboración Propia.

CUADRO N° 29; Síntesis de las Comarcas de Acción Especial en el área de estudio.

- Nº de Comarcas de Acción Especial.....	7
- Extensión territorial.....	7.107,70 Km ²
- Nº de Municipios.....	241
- Población afectada.....	99.930 Habs.
- Densidad Media de población.....	10,38 Habs/Km ²
- Nº de Municipios de C.A.E. en zona de mont.....	213
- Superf. de C.A.E. en zona de montaña.....	6.067,46 Km ²
(Equivalentes al 85,3% del total de las C.A.E.)	

Sin duda la importante extensión de las C.A.E., viene a confirmar la insuficiencia y el fracaso relativo de las acciones anteriores. Quedan así en evidencia las dificultades dotacionales, y en cierta forma la marginalidad de buena parte de las áreas de montaña en sus respectivos contextos provinciales, en los que cada Diputación ha optado por diferentes fórmulas para desarrollar la intervención, que se comentan seguidamente.

En **Salamanca** se optó por intervenir en una gran comarca enormemente heterogénea, (89 municipios y 57.345 habs.), **la Zona Sur**. Esta abarcaba prácticamente toda la zona de montaña, sin distinciones (Sierras de Béjar, Peña de Francia y Gata), con un índice de depresión que era considerable, aunque menor que el de las comarcas de la provincia de Avila.

En esta última se actuó de una forma escalonada en cuatro comarcas bastante más reducidas en extensión, y con mayores índices de depresión comarcal. Las acciones han afectado especialmente al **entorno del Macizo Central de Gredos**, en su vertiente norte y últimamente a la zona de la **Sierra de Avila**. En total se han visto afectados 54 municipios y 19.559 habs., cifras muy inferiores sin duda a las de la provincia salmantina.

En la provincia de Segovia las dos C.A.E. desarrolladas, **Sierra de Ayllón-Duración y Nordeste**, presentan la peculiaridad de coincidir en gran parte en el mismo espacio, (Sierras de Ayllón y Riaza, Serrezuela de Pradales, y el área situada entre ambas) aunque en distintos periodos temporales. Se trata de grandes comarcas en ambos casos, 95 y 51 municipios, aunque con una población afectada bastante escasa, como consecuencia del fuerte despoblamiento de la zona ⁽¹⁴⁾.

La opción de actuar en pequeñas unidades escalonadas, llevada a cabo por la Diputación de Avila, parece ser la más coherente con el objetivo central de las C.A.E. de

⁽¹⁴⁾ La densidad de población de Ayllón-Duración era en 1981 de 9,17 Habs./km², y la de la zona Nordeste, 7,33 la más baja de todas las C.A.E. del territorio estudiado. También era baja en las áreas abulenses 8 habs./km² en los Altos Alberche y Tormes, 10,24 en El Aravalle, 9,07 en la Sierra de Avila y algo más en la del Alberche Medio (15,79 habs./km²). A bastante distancia se hallaba la Zona Sur salmantina con 22,3 habs./km². De esta forma puede apreciarse la estrecha relación que existe entre estas bajas densidades y la fuerte emigración que ha existido en estas áreas.

concentrar espacialmente las intervenciones, para mejorar su efectividad. En este sentido la comarca salmantina resultaba demasiado extensa y diversificada, y algo parecido ocurre con las segovianas, aunque deba tenerse en cuenta su menor población.

Con respecto a los índices de depresión, I.D.C., ya se advirtió como las comarcas abulenses eran las que presentaban los valores más altos, seguidas por la salmantina. Sin embargo se aprecia que las segovianas muestran un índice negativo, que no resulta fácil de explicar, a no ser por la escasa población de los municipios y el alto nivel de envejecimiento de los mismos, lo que hace que varios de sus indicadores resulten claramente negativos, otorgando rasgos específicos a esta área ⁽¹⁵⁾.

Por otra parte se observa que en varias de las comarcas el periodo de intervención superó el plazo máximo establecido legalmente, de 5 años. Este hecho viene a indicar que ese periodo resultaba claramente insuficiente para los fines previstos, teniendo que recurrir a prórrogas, a veces bastante largas como ha ocurrido en el Nordeste de Segovia.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se inicia un análisis de las obras concretas y las inversiones efectuadas en cada comarca. Para ello se han empleado dos tipos de fuentes de forma complementaria; en primer lugar las Relaciones Anuales de Los Planes de Obras e Inversiones, facilitadas en las diputaciones provinciales ⁽¹⁶⁾. En segundo lugar y de forma complementaria las Memorias anuales de Cooperación Local del Ministerio de Administración Territorial, más tarde Ministerio para las Administraciones Públicas ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Así puede comprobarse en el Expediente de Declaración de la C.A.E. Nordeste de Segovia, desarrollado por el Ministerio de Administración Territorial, (M.A.T.), Dir. General de Coop. Local en 1983

⁽¹⁶⁾ Las Relaciones Anuales de Planes de Obras e Inversiones, son documentos de carácter administrativo y uso interno de las Diputaciones, en los que se detalla cada obra, su localización, coste, y aportación de cada organismo. Sin embargo existen carencias de información en algunas anualidades y en ocasiones presentan poca claridad, mezclando las obras de las C.A.E. con las de los Planes Provinciales ordinarios y con remanentes anteriores.

⁽¹⁷⁾ Las Memorias ministeriales de Cooperación Local, incluyen una sucinta relación de las acciones efectuadas en las C.A.E., exponiendo con especial claridad los aspectos relativos a financiación. Su información se presenta bastante simplificada, si bien sólo en algunas anualidades se refiere a las acciones por tipos de obra o programas. Por otra parte en la biblioteca-archivo del Ministerio para las Administraciones Públicas consultada se encontraban disponibles las que van desde 1978 a 1986.

Conviene señalar que las acciones efectuadas en las C.A.E. desde 1978, han sido clasificadas por la administración en programas según el tipo de obra, desagregándose cada Plan Comarcal en los siguientes:

Programa 1 - Ciclo Hidráulico: Abastecimiento de agua, red de distribución, y Saneamiento.

Programa 2 - Vías Provinciales/Municipales.

Programa 3 - Electrificación Rural.

Programa 4 - Teléfono Rural.

Programa 5 - Mercados de Ganado.

Programa 6 - Equipamiento de Núcleos: Urbanización y Pavimentación, Servicio de extinción de incendios, Instalaciones deportivas, obras varias no incluidas en otros programas.

Según esta clasificación y a partir de las fuentes antes mencionadas, se ha elaborado el siguiente cuadro en el que se presenta una síntesis tanto de las obras como de la inversión realizada en cada C.A.E., si bien debe tenerse en cuenta que se trata de una información desigual en cuanto al periodo contemplado.

Para completar el análisis, a partir del cuadro anterior se ha elaborado el **Gráfico N° 9**, con el objetivo de clarificar en mayor medida el tipo de inversiones realizadas en las distintas comarcas. En conjunto se aprecia que las inversiones se concentran de forma mayoritaria en programas como los del **ciclo hidráulico**, (N°1), y el de **equipamiento de núcleos**, (N°6), seguidas en importancia por los de la **red viaria**, (N°2). Frente a estos han presentado escasa relevancia la **electrificación rural y los teléfonos**, (N° 3 y 4). Con respecto a estos últimos, conviene señalar que para las obras que incluyen han existido *líneas específicas de intervención sectorial* ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁸⁾ Vid. Nota n° 7.

CUADRO Nº 30; Inversiones en las Comarcas de Acción Especial por programas y tipos de obra.

	<u>PROG. 1</u>		<u>PROG. 2</u>		<u>PROG. 3-4</u>		<u>PROG. 6</u>		<u>TOTALES</u>	
	Ob.	Inv.	Ob.	Inv.	Ob.	Inv.	Ob.	Inv.	Ob.	Inv.
	Nº	Mill.	Nº	Mill.	Nº	Mill.	Nº	Mill.	Nº	Mill.
C.A.E.1										
1980-84	50	392,76	19	218,88	1	3,00	121	163,9	191	778,61
C.A.E.2										
1981-90	64	394,42	13	171,64	5	63,00	118	270,75	200	899,81
C.A.E.3										
1982-90	46	178,08	8	172,88	0	0	206	470,83	260	821,79
C.A.E.4										
1988-90	3	12,16	2	49,23	0	0	19	101,28	24	162,67
C.A.E.5										
1981-83	123	593,63	3	24,68	0	0	40	145,48	166	763,79
C.A.E.6										
1978-83	54	70,09	17	73,36	1	0,2	273	611,46	345	755,16
C.A.E.7										
1984-90	45	131,28	11	84,03	1	10,76	243	561,52	300	787,59

PROG. 1; Ciclo Hidráulico.

PROG. 2; Red Viaria.

PROG. 3-4; Electrificación rural y teléfono.

PROG.6; Equipamiento de núcleos.

Ob. Nº; Número de Obras realizado dentro de un programa.

Inv.Mill.; Millones de pesetas de Inversión.

C.A.E.1; Altos Alberche y Tormes.

C.A.E.5; Zona Sur

C.A.E.2; Aravalle.

C.A.E.6; Sierra de Ayllón-Duración

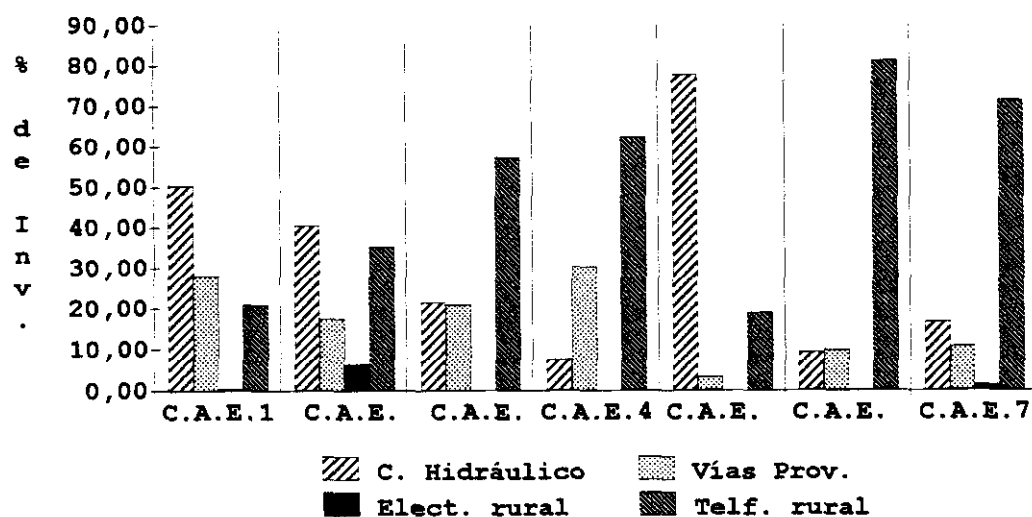
C.A.E.3; Sierra de Avila.

C.A.E.7; Nordeste.

C.A.E.4; Alberche Medio.

Fte.: Elaboración propia, Relaciones anuales de planes de obras e inversiones de las Diputaciones Prov.y Memorias de Coop. Local del Min. de Admón Territorial, (1978-86).

GRAFICO Nº 9; Inversiones en Comarcas de Acción Especial por Programas.



C.A.E.1; Altos Alberche y Tormes.

C.A.E.2; Aravalle.

C.A.E.3; Sierra de Avila.

C.A.E.4; Alberche Medio.

C.A.E.5; Zona Sur

C.A.E.6; Sierra de Ayllón-Duración

C.A.E.7; Nordeste.

Se ha comprobado la inexistencia en todas las zonas de inversiones destinadas a **mercados ganaderos**, (Programa Nº 5). En función de lo comentado se hace evidente que el tipo de obras realizadas, ha sido bastante reducido, aunque se aprecian diferencias en las distintas áreas de actuación, que seguidamente se exponen.

Las C.A.E. iniciadas a finales de los 70 y principios de los 80, **Altos Alberche y Tormes, Aravalle, Zona Sur, y Ayllón Duración**, conformando una "**primera generación**". En ellas las obras se centraron mayoritariamente en el **ciclo hidráulico**, (Programa Nº 1). Este tipo de obras sobresale en la comarca Zona Sur salmantina, con casi un 70% del total invertido, y también en las dos abulenses, rebasando en ambas el 40%. La mayor parte de ellas se destinaron a la captación y el abastecimiento de agua, (Relaciones de Obras C.A.E., Diputación Provincial de Avila). La importancia del programa citado demuestra claramente las carencias y retrasos en esta dotación básica, considerada "de primera necesidad" para el normal desenvolvimiento de sus habitantes y sus actividades.

El programa de **equipamiento de núcleos**, Nº 6, se situaba en el segundo lugar en cuanto al porcentaje total de inversiones en la mayoría de las comarcas, salvo en Ayllón-Duración, en la que ocupó el primer lugar (**Vid. Gráfico Nº 9**). En todos los casos se ha comprobado que las obras de pavimentación fueron claramente las predominantes, siendo mucho menores otras acciones destinadas a arreglos y mejoras diversas como las de cementerios, centros sociales, casas consistoriales, alumbrado, etc.

Menor importancia tuvieron las acciones de la **red viaria provincial y municipal** (Programa Nº 2), incidiendo sobre todo en la mejora y conservación de la red existente, destacando en el Aravalle donde superaron el 20% de la inversión. Conviene señalar que de estas infraestructuras también se han encargado otras políticas como las agrarias de O.E. u otros programas de intervención, que pueden haber influido en su menor peso. Algo parecido ha ocurrido con los programas de **electrificación y dotación telefónica** a áreas rurales que como ya se comentó contaban con líneas específicas que pese a lo cual han mostrado, especialmente en el caso del teléfono, una considerable lentitud en su desarrollo (Memoria Cooperación Local, Ministerio para las Admones. Públicas, M.A.P., 1985, p. 78)

Por su parte las C.A.E., iniciadas en la década de los 80, configuran una "**segunda generación**" que en algunos casos continuó durante los 90. Dentro de este grupo se encuentran la **Sierra de Avila, el Nordeste de Segovia, y el Alberche Medio**. En ellas las inversiones en **equipamiento de núcleos**, (Programa Nº 6), han sido claramente mayoritarias en todas ellas, ocupando las del **ciclo hidráulico** el segundo lugar a mucha distancia. Sin duda estas áreas, al iniciarse más tardíamente la intervención, tenían ya cubiertas buena parte de sus necesidades básicas a través de los Planes Provinciales Ordinarios. Ello permitió que se dedicasen mas esfuerzos a otras acciones como las de pavimentación y urbanización, que se completan con los de alumbrado y equipamientos sociales, (centros sociales, ayuntamientos, cementerios, deportivos, entre otras). En el resto de programas podemos destacar el de **vías provinciales y municipales** donde se llevó a cabo una labor de conservación y mejora sobre todo en la red de caminos vecinales de la comarca.

Tras el análisis realizado, puede decirse que en la actualidad la mayoría de las dotaciones básicas están ya cubiertas en las áreas de estudio. De esta manera en los últimos años las inversiones destinadas al mantenimiento y mejora de lo ya existente van cobrando importancia. Además se insiste en otras como las de pavimentación y urbanización, que benefician en gran medida a la población urbana que acude periódicamente a estas zonas. De esta manera en muchos casos, la Acción Especial está dejando de tener el objetivo para el que fue concebida; "contribuir a dotar de infraestructuras y servicios básicos en las zonas más deprimidas". Esta circunstancia les hace perder gran parte de su sentido, teniendo en cuenta que estas áreas empiezan a contar con dotaciones adecuadas para sus habitantes y que para el mantenimiento de estas bastarían las ayudas de los planes ordinarios.

Por tanto, parece necesario efectuar cambios importantes en la orientación de esta política. Así se podrían incrementar sus líneas de actuación en el marco de planes globales para en el territorio. En estos podría resultar válida la experiencia obtenida en cuanto a cooperación y coordinación institucional.

La citada cooperación, se ha puesto de manifiesto sobre todo a través de la financiación de las acciones que han llevado a cabo tanto la administración central, como las diputaciones y ayuntamientos, según los coeficientes legalmente establecidos, que ya fueron comentados. Teniendo esto en cuenta, en el siguiente cuadro se refleja este último aspecto en la mayoría de las comarcas de actuación, poniendo de relieve la participación de cada organismo en el periodo para el que se dispone de una información suficiente. Esta se completa además con el **Gráfico N° 10**, en el que se pretende clarificar aún más el papel de cada organismo en la financiación.

CUADRO Nº 31; Financiación de las Comarcas de Acción Especial por organismos, (en millones de pesetas).

	Nº OB	INV.TOT.	SUBV.EST.	APORT. AYTOS.		APORT. DIPUT.	
				<u>F.P.</u>	<u>B.C.L.</u>	<u>F.P.</u>	<u>B.C.L.</u>
C.A.E.1							
1980-84	198	797,22	283,42	89,35	0	19	425,15
C.A.E.2							
1981-85	171	744,70	272,74	53,95	0	14,38	427,58
C.A.E.3							
1982-86	149	461,25	167,02	41,94	0	18	234,29
C.A.E.5							
1980-84	255	1.238,75	406,32	287,77	5,50	97,75	448,08
C.A.E.6							
1980-83	309	695,11	219,96	137,90	0	7,23	329,98
C.A.E.7							
1984-86	119	264,61	77,87	67,03	0	2,85	116,81

NºOB: Número de Obras. **INV.TOT.:** Inversiones totales. **SUBV. EST.:** Subvención Estatal. **APORTAC.AYTOS.:** Aportación de los Ayuntamientos. **APORT.DIPUT.:** Aportación de Diputaciones. **F.P.:** Fondos propios. **B.C.L.:** Banco de Crédito Local, créditos.

C.A.E.1; Altos Alberche y Tormes.

C.A.E.5; Zona Sur.

C.A.E.2; Aravalle.

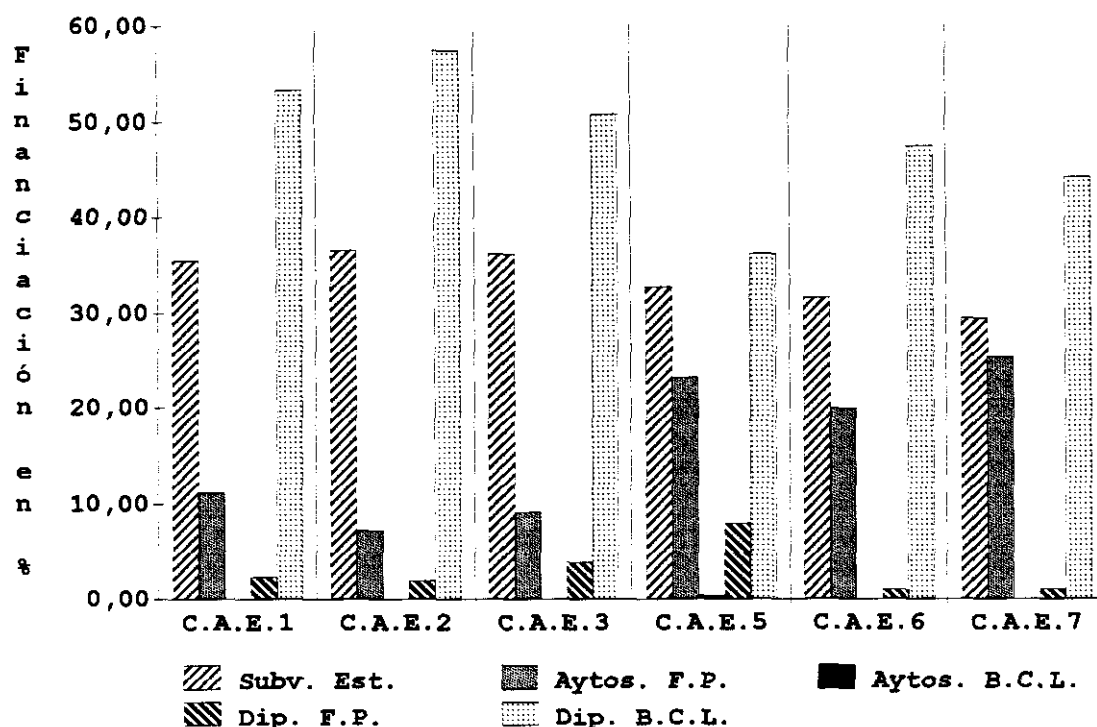
C.A.E.6; Sierra de Ayllón-Duración.

C.A.E.3; Sierra de Avila.

C.A.E.7; Nordeste.

Fte.: Elaboración propia, Relaciones anuales de planes de obras e inversiones de las Diputaciones Prov. y Memorias de Coop. Local del Min. de Admón Territorial, (1978-86).

GRAFICO N°10; Financiación de las Comarcas de Acción Especial.



C.A.E.1: Altos Alberche y Tormes.

C.A.E.5: Zona Sur.

C.A.E.2: Aravalle.

C.A.E.6: Sierra de Ayllón-Duración.

C.A.E.3: Sierra de Avila.

C.A.E.7: Nordeste.

C.A.E.4: Alberche Medio.

A partir de esta información se pueden extraer algunos aspectos sobre la financiación que a continuación se comentan:

En **primer lugar** ha destacado la importancia de las subvenciones estatales, que porcentualmente pueden el 30% de las inversiones realizadas. Estas sobresalieron especialmente en las C.A.E. abulenses (Sierra de Avila 36,21%, Aravalle 36% y Altos Tormes y Alberche 35%) frente a la del Nordeste segoviano, (29,43%).

En **segundo lugar** la aportación de los municipios ha sido la menor de todos los organismos participantes. Dentro de estas han predominado las que se realizaban a través de fondos propios, mientras que podían considerarse puntuales las efectuadas mediante créditos del B.C.L. Se constata que comparativamente invirtieron un mayor porcentaje los

ayuntamientos de las comarcas segovianas de Ayllón-Duración y Nordeste (19,84 y 25,33% respectivamente) y la salmantina Zona Sur, (23,33%) por contra el porcentaje es menor en cualquiera de las tres abulenses reseñadas (11,21%, 7,24% y 9,09 %).

Por último las Diputaciones Provinciales han soportado la parte más importante de la financiación de las acciones, pudiendo superar el 50% del coste de las mismas, (Aravalle 57%, Altos Tormes y Alberche 53%). Así mismo se advierte que esta acción se realizó mayoritariamente mediante créditos del B.C.L, siendo muy inferior la aportación con fondos propios. De esta manera resulta que la mayor parte del efecto multiplicador sobre las subvenciones del estado se efectuó con fondos crediticios que provenían del propio estado a través del citado B.C.L.

El sistema de cooperación presentado puede considerarse como una experiencia a tener en cuenta, si bien no conviene olvidar sus múltiples limitaciones. Entre ellas sobresale por una parte la escasa amplitud de las acciones contempladas para la intervención en el territorio, y por otra la fuerte dependencia que presentan los municipios con respecto al estado y las diputaciones, no sólo en cuanto a financiación, sino también en cuanto a planificación y gestión.

En la década actual se han puesto en marcha nuevos instrumentos de cooperación e intervención pública como los P.O.L. que ofrecen nuevas posibilidades avanzando en planteamientos más globales, flexibles y solidarios para estas áreas. En ellos la dependencia debería reducirse, otorgando mayor protagonismo en la gestión y financiación a entes comarcales, como los de las mancomunidades de municipios de estas áreas de montaña, que pueden convertirse en una alternativa para lograr una gestión más eficaz operativa y cercana a los recursos disponibles, dando entrada a también a las iniciativas locales.

Las distintas mancomunidades abarcan en la actualidad una buena parte del territorio, si bien sus actuaciones quedan reducidas, por lo general, a las de la prestación de ciertos servicios como la recogida de residuos sólidos, o el mantenimiento de infraestructuras como las de abastecimiento de aguas o los caminos rurales. No obstante,

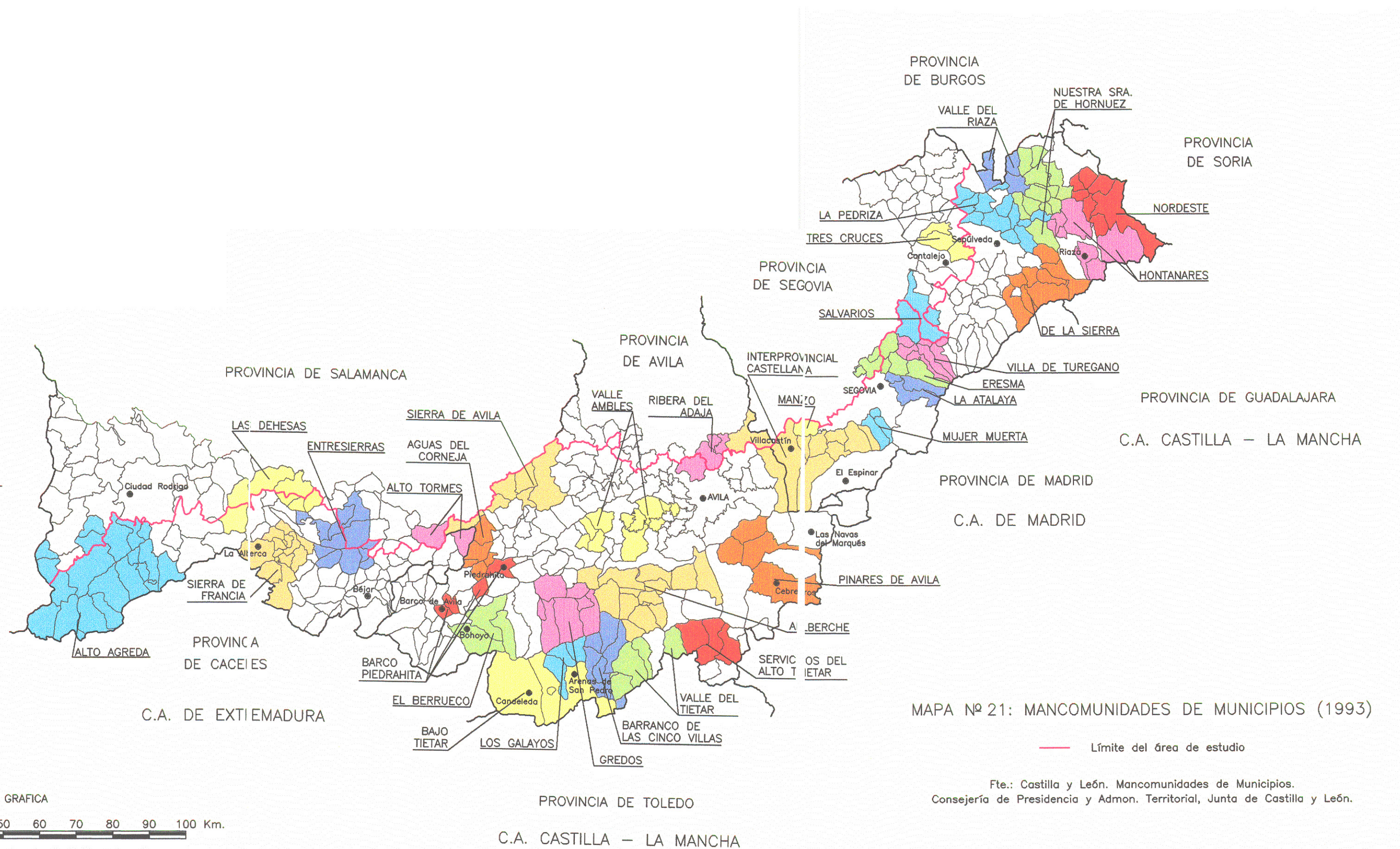
cada vez son más las que tratan de ampliar sus competencias en materias como el desarrollo local, el medio ambiente, etc., que hacen constar en sus estatutos y objetivos. Teniendo en cuenta lo expuesto, en el siguiente cuadro se efectúa una reseña de las mancomunidades existentes en el ámbito de estudio, junto a una breve síntesis sobre sus principales caracteres y finalidades, cartografiándose además en el **Mapa N° 21**.

Las 28 mancomunidades del Sistema Central Castellano-Leonés ocupaban en 1993 aproximadamente el 56% de su superficie geográfica, incluyendo a 182 municipios, que suponían más del 55% de los existentes en el territorio. Asimismo albergaban 97.855 habs., equivalentes al 35% de su población total.

Por provincias sobresalían las 14 de Avila, que agrupaban a 83 municipios, destacando su concentración en el Valle del Tiétar, seguidas por las áreas del Alto Tormes, Alberche y Gredos, donde se han desarrollado diferentes C.A.E.. También revestían importancia las 10 mancomunidades segovianas, siendo descollante su concentración y extensión en la zona de la Sierra de Ayllón, que coincide además con la C.A.E. del Nordeste. Por último en las áreas salmantinas el número de mancomunidades es menor, contando con cierta presencia en las Sierras de Gata y Francia mientras que no aparecía ninguna en el caso de la de Béjar.

En cuanto a sus fines y objetivos, conviene señalar que si bien estos presentaban una enorme amplitud, predominaban los referentes al ciclo hidráulico, a la recogida y tratamiento de residuos sólidos y a la gestión de infraestructuras básicas. Buena parte de ellos se encuentran relacionados con las acciones que desarrollan los Planes Provinciales, lo que hace pensar que estas mancomunidades podrían tener un papel decisivo en su planificación y gestión. Por otra parte resulta llamativa la atención que se presta a la prevención y extinción de incendios en alguna comarca de importancia forestal, como el Valle del Tiétar. Asimismo los objetivos relacionados con el medio ambiente y el desarrollo socioeconómico y turístico se contemplaban con frecuencia, siendo importantes de cara a la planificación y ordenación del territorio.

P O R T U G A L



CUADRO N°32; Mancomunidades de Municipios en el área de estudio.

<u>Provincia de Avila:</u>				
DENOMINACION	N° MUNIC.	SUP. Km²	POB. 1991	OBJETIVOS
1- Valle del Tiétar.	4	171,09	4.967	A,D,H,F
2- Comarca de Gredos.	7	269,4	1.802	E,D,C,F,H,G
3- Barco y Piedrahita.	4	73,00	5.196	A,B,D,F,H
4- Los Galayos.	3	89,35	2.474	B,G,F,C,E,H
5- Aguas del Corneja.	5	90,88	1.475	D
6- Barranco de las Cinco Villas.	5	177,31	4.037	B,D,C,F,G,H
7- Pinares de Avila.	4	301,73	5.201	A,B,D
8- Alto Tiétar.	3	157,18	7.459	A,B,D,C,F,G,H
9 - Valle de Amblés.	11	223,34	3.802	A,D,G,H,E
10- El Berrueco.	3	186,20	1.117	A,D,E,C
11- De Aguas Piedrahita, Malpartida de Corneja.	2	47,74	2.551	D
12- Alberche.	12	403,74	5.833	A,D,B,G,H,E
13- Srra. de Avila.	9	328,56	2.582	A,D,C,G,F,H
14- De municipios del Bajo Tiétar.	11	678,67	19.096	A
Totales en provincia	83	3.198,24	67.592	

Objetivos de las Mancomunidades:

A; Recogida y tratamiento de residuos sólidos.

B; Prevención y extinción de incendios

C; Medio ambiente.

D; Dotación de infraestructuras básicas.

E; Promoción de desarrollo económico.

F; Promoción Turística.

G; Promoción de la salud, asistencia y prest. sociales.

H; Servicios Administrativos.

I; Otros.

Fte.: Castilla y León, Mancomunidades de Municipios. Jta. de Castilla y León, Consejería de Presidencia y Admón Territ., 1993.

CUADRO N°32 (continuación); Mancomunidades de Municipios en el área de estudio.

Provincia de Segovia:				
DENOMINACION	N° MUNIC.	SUP. Km²	POB. 1991	OBJETIVOS
1- De municipios de La Pedriza.	10	207,25	1.251	D,A,B,C,G,H
2- De municipios de La Sierra.	7	221,45	1.622	A,B
3- La Atalaya.	3	85,14	2.359	D
4- Nordeste.	7	236,65	1.835	A,B,C,D
5- Hontanares.	4	253,17	2.002	A,B
6- La Mujer Muerta.	3	72,86	829	G,F
7- Villa de Turégano *.	8	179,25	945	A
8- De municipios del Eresma *.	4	103,83	892	A,B,C,D, E,F,G,H,I
9- Ntra. Sra. de Hor- nuez.	12	485,58	1.903	A,B,D,E,G,
10- Salva Ríos *.	2	71,91	509	D
Totales en provincia.	58	1.845,18	13.638	

Objetivos de las Mancomunidades:

A; Recogida y tratamiento de residuos sólidos.

B; Prevención y extinción de incendios

C; Medio ambiente.

D; Dotación de infraestructuras básicas.

E; Promoción de desarrollo económico.

F; Promoción Turística.

G; Promoción de la salud, asistencia y prest. sociales.

H; Servicios Administrativos.

I; Otros.

*.- Las mancomunidades así señaladas son aquellas que cuentan con algunos municipios situados fuera de la zona de estudio.

Fte.: Castilla y León, Mancomunidades de Municipios. Jta. de Castilla y León, Consejería de Presidencia y Admón Territ., 1993.

CUADRO N°32 (continuación); Mancomunidades de Municipios en el área de estudio.

<u>Provincia de Salamanca.</u>				
DENOMINACION	Nº MUNIC.	SUP. Km²	POB. 1991	OBJETIVOS
1- Las Dehesas * .	2	59,39	797	A,B,E,F,G,H
2- De Entresierras.	12	252,53	3.898	A,B,D,C,E,G,H
3- Alto Agueda *.	14	724,57	6.605	A,B,G,H
4- Sierra de Francia.	13	224,16	5.325	A,B,G,H D,E,C,I
Totales en provincia	41	1.260,65	16.625	

TOTAL GENERAL: 28 MANCOMUNIDADES, 182 MUNICIPIOS, 6.304,07 KM², 97.855 HABS.

Objetivos de las Mancomunidades:

A; Recogida y tratamiento de residuos sólidos.

B; Prevención y extinción de incendios

C; Medio ambiente.

D; Dotación de infraestructuras básicas.

E; Promoción de desarrollo económico.

F; Promoción Turística.

G; Promoción de la salud, asistencia y prest. sociales.

H; Servicios Administrativos.

I; Otros.

*.- Las mancomunidades así señaladas son aquellas que cuentan con algunos municipios situados fuera de la zona de estudio.

Fte.: Castilla y León, Mancomunidades de Municipios. Jta. de Castilla y León, Consejería de Presidencia y Admón Territ., 1993.

En conclusión, la acción de los Planes Provinciales resultó, desde su origen, insuficiente y escasa para la dotación de infraestructuras y servicios básicos, en buena parte de las comarcas del área de estudio. Dichas deficiencias se trataron de subsanar a partir de los 70 mediante las C.A.E., que han llegado a estas zonas, tardíamente, cuando sus procesos de declive socioeconómico se hallaban muy avanzados. De esta manera hasta mediados los años 90 se habían declarado en el territorio un total de 7 Comarcas de Acción Especial, que han afectado prácticamente al 50% del territorio. Entre las acciones desarrolladas han sobresalido tanto las obras de ciclo hidráulico, como las de equipamiento de núcleos. En todas ellas se ha observado una fuerte dependencia tanto de las diputaciones como de la

administración central, sobre todo en los aspectos financieros, estando marcadas por tintes asistenciales.

Pese a sus carencias la experiencia de los Planes Provinciales y sobre todo de las C.A.E. ha presentado aspectos positivos centrados sobre todo en la cooperación entre las administraciones. Para la mejora de su eficacia y resultados podrían contemplarse aspectos como:

- Un mayor protagonismo de las mancomunidades como verdaderas entidades comarcales planificadoras y gestoras del territorio.

- Abrir el abanico de acciones y obras a desarrollar, superando las tradicionales e incluyendo las de medio ambiente, desarrollo local, formación profesional, etc.

- Mejorar por una parte los mecanismos de financiación, reduciendo la dependencia administrativa, y por otra los de planificación y coordinación con carácter comarcal evitando la duplicación de esfuerzos dotacionales, económicos, etc.

ABRIR TOMO II PARTE 4ª



(CONTINUACIÓN)