

Xeográfica, Revista de Xeografía, Territorio e Medio Ambiente
Nº 6, 2006, 33-53, ISSN 1578-5637

Reordenación municipal: una propuesta metodológica aplicada a la provincia de León¹

José Cortizo Álvarez | Antonio Maya Frades | José María Redondo Vega
Universidad de León

RESUMEN. Este trabajo trata de proponer unas pautas que sirvan de base para establecer una metodología con el fin de que pueda ser aplicada en la posible reordenación de los municipios de la provincia de León. Para cubrir adecuadamente esos objetivos, se tienen en cuenta dos criterios bien diferenciados: el volumen de población y el índice de evaluación territorial. Su análisis debe permitir la revisión y la necesaria reducción del número de municipios leoneses, contribuyendo, de este modo, a la racionalización de los servicios, de los equipamientos colectivos y de las futuras inversiones en infraestructuras.

Palabras clave: Fusión, supresión, creación, reordenación municipal, dinámica y volumen demográficos, índice de evaluación territorial.

ABSTRACT. This paper tries to propose some guidelines to act as a basis for the establishment of a methodology which could be applied in the possible restructuring of the municipalities in the province of León. In order to cover these objectives appropriately, two well-differentiated criteria are taken into account: the amount of population and the index of territorial evaluation. Their analysis must allow the revision and the necessary reduction of the number of municipalities in León, therefore contributing to the rationalization of services, collective equipments and future investment in infrastructures.

Keywords: Fusion, suppression, creation, restructuring of municipalities, demographic dynamics and amount of population, index of territorial evaluation.

Recibido: 19 de abril de 2006.

Aceptado: 31 de julio de 2006.

1 El origen de este trabajo se halla en un Proyecto de Investigación financiado por la Excma. Diputación Provincial de León y realizado a lo largo del periodo 1995-98.

1. Introducción.

El mapa de la división administrativa municipal, el nivel territorial mínimo para la Administración Local, ha sufrido una serie de cambios que han sido relativamente frecuentes desde la formación de la provincia, en el año 1833, y han obedecido a distintas razones. En unos casos, se ha tratado de modificaciones inducidas desde la Administración dentro de un plan general para la racionalización de la división administrativa; en otros, han sido los propios municipios, o entidades dentro de éstos, los que han decidido, en función de intereses mutuos, la formación de nuevos municipios, transformando así el entramado administrativo en el nivel municipal.

En todas las propuestas de reorganización se persigue optimizar los escasos recursos financieros, materiales y humanos de los municipios. Creemos que está fuera de duda que muchos de los pequeños municipios no pueden cumplir con las funciones que tienen encomendadas, como unidad mínima de la Administración Local. Una de las consecuencias más inmediatas se manifiesta en que sus vecinos no pueden disfrutar de las mismas prestaciones y servicios que las que ofrecen otros con mayor volumen de población y presupuesto.

La tendencia reciente ha consistido en ralentizar las modificaciones de los límites administrativos municipales, si bien existe una corriente de opinión, bastante generalizada y recogida por la propia Administración Regional, favorable a la revisión de la actual división municipal. De hecho, en la Ley 1/1998 de Régimen Local de Castilla y León, se contempla, entre otras cuestiones, que los núcleos que se fusionen o se segreguen han de tener una población mínima de 1.000 habitantes. A pesar de este marco normativo favorable, hasta ahora apenas se han llevado a cabo iniciativas encaminadas a reducir el elevado censo de municipios en la región y tampoco se ha puesto en marcha la reforma de las estructuras municipales, debido, entre otros motivos, a la distancia existente entre los núcleos, la falta de conciencia de las propias comunidades municipales y por su voluntad remisa, cuando no opuesta, a desaparecer como Administraciones Públicas.

Las razones para afrontar cambios en la administración local de la región son variadas; entre las incluidas en dicha ley destacan el gran número de municipios², su dispersión geográfica, el escaso volumen demográfico de gran parte de los municipios, la disparidad y contraste demográfico existente entre ellos y la regresión económica y administrativa. Se reconoce, por tanto, que dos de los principales problemas actuales en la estructura administrativa territorial de la región, concretada en el mapa municipal, son la *atomización* y la *despoblación del medio rural*.

2 En Castilla y León, el número de municipios asciende a 2.248, que equivale al 27,7% del censo total de España.

El declive de una densa y dilatada historia municipal ha convertido a Castilla y León en un amplio territorio despoblado, en el que minúsculos núcleos de población se hallan inmersos en un acentuado proceso de disminución de su volumen demográfico y de envejecimiento; esa situación ha generado que muchos municipios, aunque conservan dicha condición, hayan perdido la capacidad de autogobernar sus intereses, motivado por la debilidad de sus medios materiales y personales. A veces, no alcanzan el tamaño mínimo necesario para garantizar la prestación de los servicios municipales básicos.

En resumidas cuentas, ahí subyace una de las razones explícitas, con suficiente peso específico, que ha determinado la revisión de la reordenación del mapa municipal de la región. Nos referimos, sin duda alguna, a la dificultad que tienen los Ayuntamientos para suministrar servicios a la población, incluso en los niveles mínimos obligatorios (abastecimiento de agua, recogida de basuras...). Existe, en consecuencia, un déficit de servicios sufrido por los vecinos de los numerosos pequeños municipios, que es mucho más grave si lo comparamos con los municipios urbanos.

Por todo ello, se puede afirmar, sin ambigüedades, que hay un encadenamiento de causa-efecto entre estas dificultades y el bajo volumen de población que reside en gran parte de los municipios rurales de Castilla y León. Muchos de estos municipios han entrado en una dinámica en la que sus componentes (pérdida de población-de recursos -de servicios) se realimentan y cuyos efectos pueden abocar en un futuro inmediato a su desaparición.

En la provincia de León, la distribución actual de la población es consecuencia de un proceso de *éxodo rural* muy intenso, con especial incidencia en la década de 1960 y 1970 y de modo particular en las áreas de montaña y en aquellas otras de la provincia no incorporadas a los sistemas de explotación agraria moderna, basados en el regadío; únicamente las urbanas y, en menor medida, las áreas mineras quedan excluidas de esta sangría poblacional; no obstante, estas últimas han experimentado un severo proceso de reconversión económica durante la última década, que, sin duda, ha incidido en la propia dinámica demográfica.

En este sentido, nadie pone en duda que la despoblación sufrida por la provincia de León, en particular los espacios rurales, ha sido muy acusada, llevando a algunos municipios a los límites de lo que se denomina *desierto demográfico*. Una buena prueba de ellos son los despoblados de la montaña berciana. En este sentido, no deja de ser ilustrativo el término de *minifundismo municipal* con el que a menudo se califica la proliferación de pequeños municipios en nuestra provincia, es decir, la atomización de esta unidad básica de la Administración Local.

El cuadro 1 muestra claramente la situación actual y cuál ha sido la evolución respecto a 1960, año en el que se alcanza el mayor volumen de población en la provincia de León, 584.594 habitantes, y en el que existían 235 municipios.

Hemos empleado intervalos que pueden considerarse amplios y ocultan, sin duda, los acentuados contrastes internos; si ajustamos más el análisis, en el primer grupo podemos ver que hay en el recuento censal, en 2004, 25 municipios de 1-250 habitantes (11,8%), con una población de 4.147 habitantes (0,8%). Si esto no fuera suficientemente ilustrativo, nos encontramos con dos municipios, Escobar de Campos y Castilfalé (en el sur de la provincia), que tienen menos de 100 habitantes, con lo cual su situación se acentúa y se deteriora mucho más.

Cuadro I. Dtribución de los municipios según su población. Provincia de León

Tamaño de los municipios	1960				2005			
	Nº	%	Población	%	Nº	%	Población	%
1-500	12	5,11	4.541	0,78	75	35,55	22.947	4,63
501-1.000	46	19,58	33.736	5,77	62	29,38	43.787	8,83
1.001-2.000	89	37,86	124.006	21,21	41	19,43	57.134	11,52
2.001-5.000	72	30,63	208.024	35,58	22	10,43	69.097	13,93
5.001-10.000	12	5,11	78.121	13,36	3	1,42	15.531	3,13
10.001-25.000	2	0,85	25.630	4,39	5	2,37	57.158	11,53
25.001-50.000	1	0,43	37.053	6,34	1	0,47	27.850	5,62
50.001-100.000	1	0,43	73.483	12,57	1	0,47	65.984	13,31
> 100.000	-	-	-	-	1	0,47	136.414	27,51
TOTAL	235	100,00	584.594	100	211	100,00	495.902	100,00

Fuente: I.N.E., Censo de población de 1960 y Padrón Municipal de 2005.

Pocos comentarios se pueden añadir a lo anterior: el 67% de los municipios tienen entre 1 y 1.000 habitantes (agrupan al 13,5% de la población provincial) y el 35,5% de los municipios son pequeños (hasta 500 habitantes) y tan sólo agrupan al 4,6% de la población. En el extremo contrario se hallan los municipio urbanos, que ascienden a 8 y concentran el 58% de la población, destacando en particular la capital provincial con más de la cuarta parte de la población provincial.

Las causas que han provocado esta situación están relacionadas con el acusado *éxodo rural* acaecido en nuestro país, produciéndose de modo paralelo con el desarrollo económico basado territorialmente en el crecimiento de los núcleos urbanos e industriales, así como en las capitales provinciales y otras grandes ciudades. En este contexto se explica no sólo la evolución de la población, sino también la evolución reciente de la división territorial, marcada por el descenso del número de unidades desde el nivel de entidad de población hasta el de partido judicial, pasando por el de municipio. De esta manera, la provincia de León, que contaba en 1960 con 10 partidos judiciales, pasa sucesivamente a ocho y posteriormente a seis. Paralelamente, tiene lugar también el reajuste administrativo del municipio: sin retroceder mucho, podemos ver la evolución en las últimas décadas, pasando de los 235 municipios existentes en el

periodo de 1940 a 1960, a 230 en 1970, 222 en 1975, 213 en 1981, para llegar hasta los 211 de la actualidad. El mismo proceso de reajuste se da en las entidades de población, entre las que aparecieron los despoblados, ya en la década de 1960.

Ahora bien, éste no es un problema exclusivo de nuestra provincia, sino que se inserta en unas circunstancias similares para todo el Estado y, de modo más concreto, para nuestro ámbito territorial más inmediato, la Comunidad de Castilla y León. Al respecto, D. Jesús García Fernández ya señalaba, en 1981, “que el vaciamiento que ha sufrido [la región] es tan grande que a muchas comarcas las ha puesto en trance de despoblación” (1981, p. 157; vid. también 1984). Baste recordar que en el Censo de 2001 el 21 por ciento de los municipios de Castilla y León tenían de 1 a 100 habitantes y que en el umbral de 1 a 500 habitantes está el 75% de los 2.248 municipios de la región.

Como corolario de esta pérdida y descenso demográficos están los bajos presupuestos y, en consecuencia, las dificultades de los Ayuntamientos para ofrecer a sus escasos habitantes los servicios mínimos obligatorios (abastecimiento de agua, recogida de basuras...), lo cual no deja de ser contradictorio. En este sentido, uno de los aspectos más relevantes que sufren los pequeños municipios se manifiesta en la *pérdida de capacidad para la administración local autónoma*, lo que les lleva a afrontar nuevas formas de gestión, en la mayor parte de los casos de carácter intermunicipal.

Un buen ejemplo de estos nuevos modelos de gestión y, a la vez, una muestra de las dificultades que afrontan los pequeños municipios para servir a su población, es la proliferación de acuerdos entre Ayuntamientos para compartir Secretario y para formar Mancomunidades. En gran medida, esta nueva figura se constituye como una especie de “supermunicipio”, aunque con capacidades limitadas y orientadas solamente hacia la administración de ciertos servicios (bomberos, aguas, alcantarillado y basuras, principalmente). Estos nuevos entes de gestión cumplen, en la actualidad, la función de adecuar las estructuras territoriales a la nueva realidad económica, social y demográfica.

2. Metodología: variables utilizadas para los procesos de fusión-desaparición de los municipios.

Con el fin de desarrollar adecuadamente la metodología para la reordenación de los municipios, partimos del planteamiento de dos partes bien diferenciadas. En primer lugar, estudiamos el reajuste del mapa municipal atendiendo únicamente al criterio de *volumen de población*. En segundo lugar, ponemos a prueba un *índice de evaluación territorial* que permita, con un mínimo de variables, dar un valor numérico al resultado de la fusión de un municipio con alguno de los limítrofes, así como plantear las posibles alternativas de fusión.

2.1. Volumen de población: descenso continuado y progresiva reducción del tamaño de los municipios.

Concedemos una importancia de primer orden a la población, puesto que es una de las variables básicas en el mantenimiento o desaparición de los municipios. Su comportamiento en la provincia de León está marcado por el declive, la regresión y el contraste en su distribución sobre el territorio, que en gran medida refleja su diversidad geográfica.

Dentro de la caracterización de los municipios leoneses hay un hecho fundamental; se trata de la evolución regresiva de la población leonesa en lo que se refiere a su volumen y a la extensión del problema de la despoblación a casi todo el territorio provincial, a lo largo del pasado siglo y de modo más intenso desde la década de 1960.

En la *evolución de la población desde 1900* debemos considerar que un total de 58 municipios han perdido población en los periodos intercensales de 1900-1960, 1960-1991 y 1991-2005; esto supone que el 27% de los municipios se caracterizan por su dinámica regresiva a lo largo de todo el siglo. En términos de superficie, estamos hablando de cerca de un tercio de la provincia (casi 5.000 km²)³

Por otro lado, si tenemos en cuenta la evolución desde 1900 hasta 2005, vemos que son 45 los municipios con una pérdida de entre la mitad y la cuarta parte de su población y 22 pierden entre el 25 y el 5%; todos los anteriores se toman como municipios regresivos. Hay un grupo de cinco municipios que están en valores de evolución media entre -5 y +5%, que se consideran normalmente como valores que representan una cierta estabilidad; son municipios estancados. Finalmente, 28 municipios han ganado población entre el comienzo del siglo XX y la actualidad.

Cuadro II. Evolución de los municipios según su población; 1900-2005. Provincia de León

Pérdidas / ganancias	Municipios (nº)	Municipios (%)
Pérdidas superiores a -50%	111	52,61
Pérdidas entre -50 y -25%	22	10,43
Pérdidas entre -25 y -5%	45	21,33
Entre -5 y +5%	5	2,37
Ganancias de más del 5%	28	13,27
Total	211	100,00

Fuente: I.N.E., Censo de población de 1900 y Padrón Municipal de 2005.

Si todo lo anterior no resulta suficiente para justificar el recurso a la población como uno de los criterios de mayor peso a la hora de plantearse la reordenación del

3 Para el cálculo hemos tomado la división municipal actual, proyectándola hacia los recuentos censales anteriores.

mapa municipal, hay otras consideraciones a tener presentes: la *densidad* y la *dinámica natural*.

En el caso de la *densidad de población*, en el año 1960 la densidad media provincial era de 36,91 h/km², en 1991 de 32,97 y en 2005 es de 31,41; son densidades, por lo que vemos, muy alejadas de las medias nacionales. Sin embargo, estos valores medios esconden realidades muy dispares.

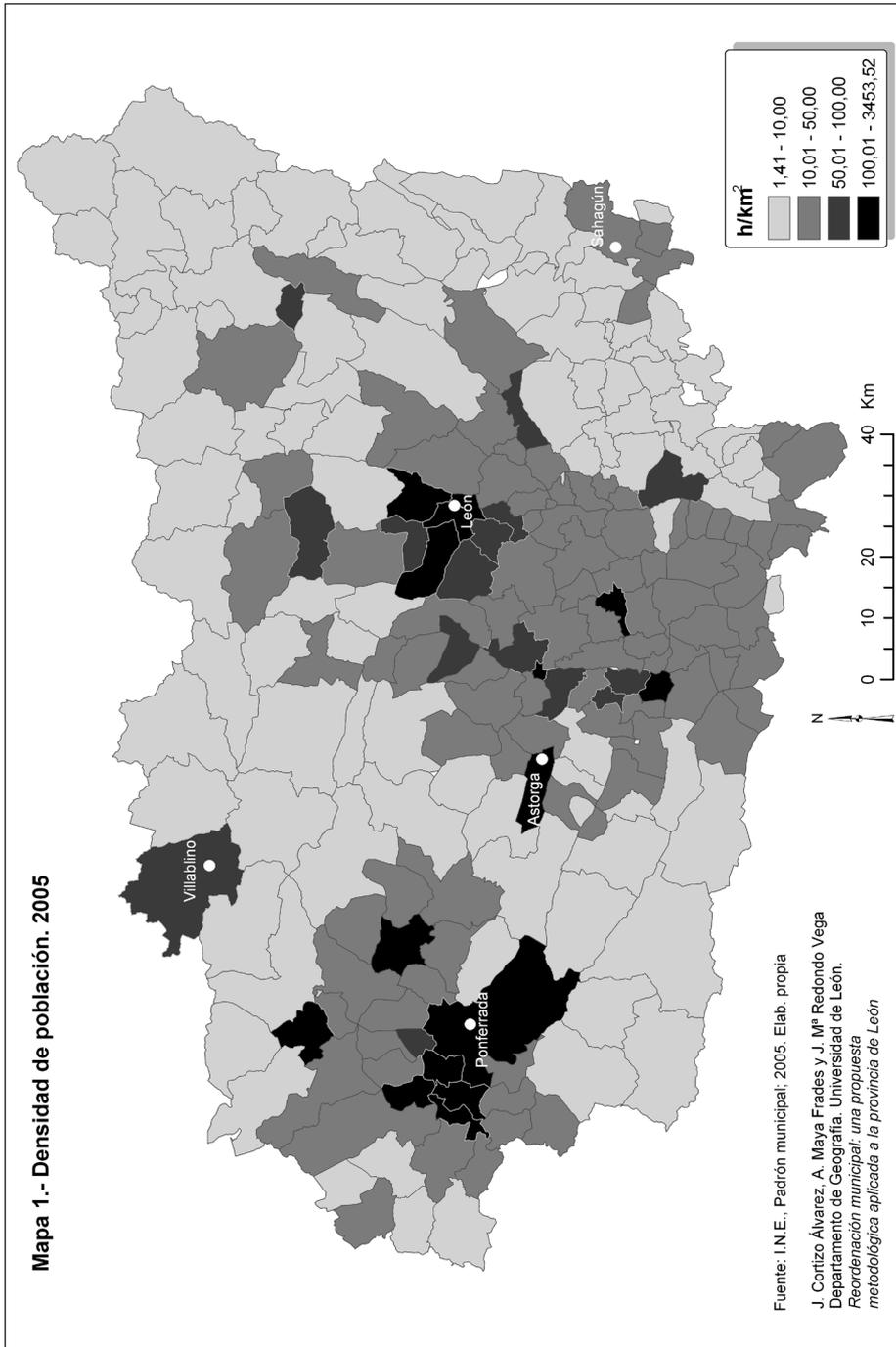
Comparando los datos de 1960 y 2005, vemos que en el primero había solamente 13 municipios (6%) con densidad inferior a los 10 habitantes por kilómetro cuadrado y que en 2005 habían subido a 93 municipios (44%); recordemos que estos valores se califican habitualmente desde el punto de vista sociodemográfico como de *vacío demográfico*. Si nos fijamos en los mapas correspondientes, podemos ver cómo la distribución de estos municipios dibuja en gran medida la configuración de la montaña, así como las zonas de páramos y campiñas cerealistas. En este sentido, entonces, queda también de manifiesto la tendencia regresiva de la ocupación poblacional del territorio (Mapa 1).

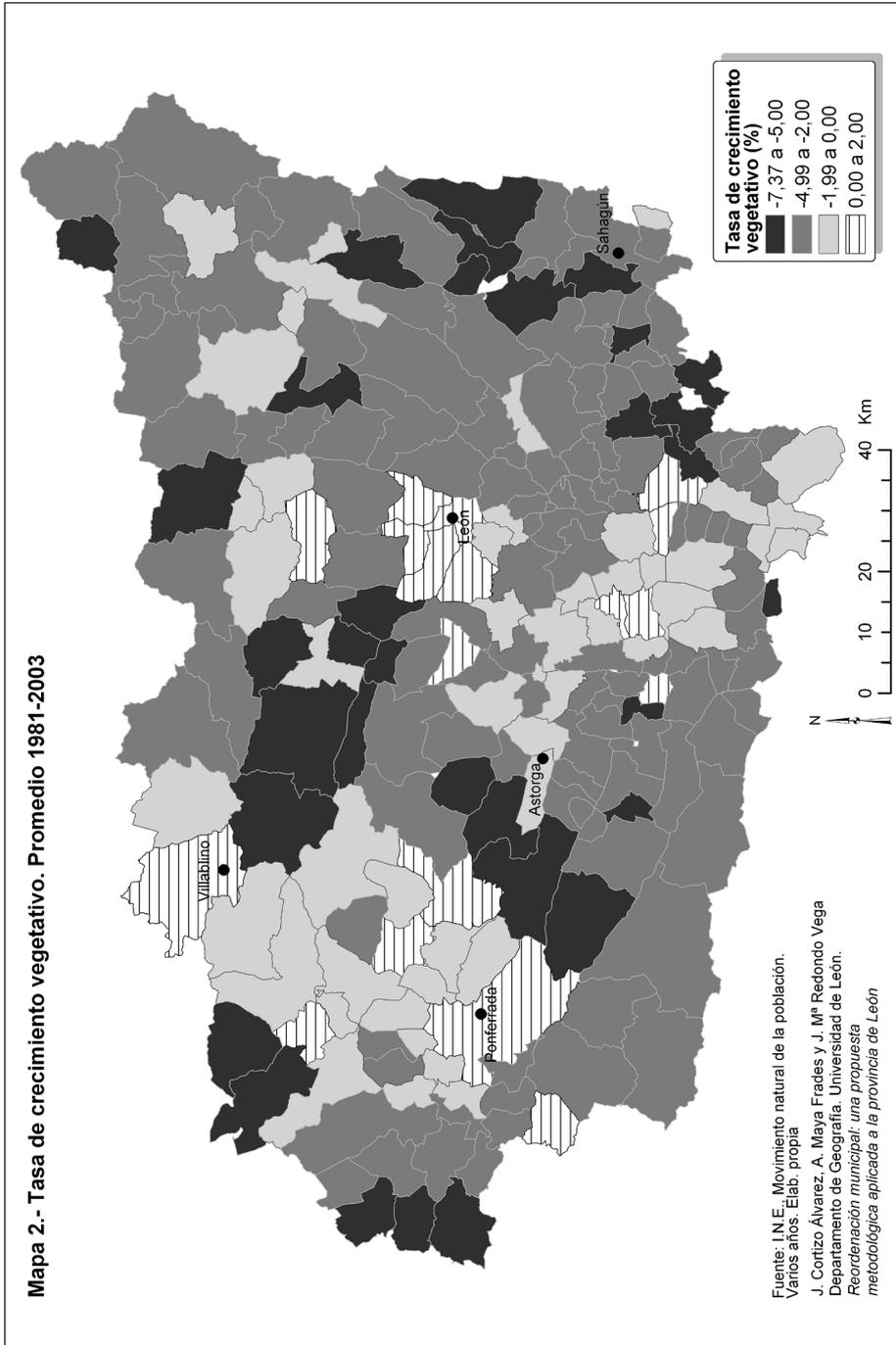
Por lo que se refiere a la *dinámica natural*, el saldo de crecimiento vegetativo nos indica una cruda realidad: la inmensa mayoría de los municipios (concretamente 193, el 91%) tienen un saldo de crecimiento negativo (hay más defunciones que nacimientos) entre 1981 y 2003 (Mapa 2).

En este sentido, igualmente los mapas nos ilustran esa realidad. Tomando la referencia del año 2003, por ejemplo, vemos que hay cuatro municipios sin nacimientos ni defunciones, otros cuatro con crecimiento positivo, tres con crecimiento cero y el resto tienen saldo negativo. De todos modos, tampoco en los que han tenido saldo positivo la situación es demasiado esperanzadora, puesto que estamos ante valores que no alcanzan en ningún caso el 1%. El crecimiento, cuando lo hay, es bajo y se concentra en las áreas de expansión de los grandes municipios urbanos, en el alfoz de León (Villaquilambre, San Andrés del Rabanedo y Sariegos) y en el área de Ponferrada (Camponaraya).

Además, este crecimiento vegetativo negativo no ha sido compensado, sino todo lo contrario, por el balance migratorio, que es también negativo. Por ejemplo, con datos de la Junta de Castilla y León, entre 1990 y 2004 de León han salido 83.496 personas y han llegado 69.496 inmigrantes; el saldo de -14.000 personas se suma a la dinámica negativa comentada.

A lo anterior podríamos añadir las cuestiones relativas a la *estructura de la población leonesa según su edad*, caracterizada por el alto grado de envejecimiento, según la revisión padronal de 2005; estamos ante más de 122.000 personas de más de 64 años (25% de la población) y tan sólo 52.000 jóvenes (10,5%). La relación proporcional entre ambos grupos, medida con el índice de envejecimiento, se sitúa en 218,00, es decir, 2,18 mayores de 64 años por cada menor de 15 años. Todo ello nos





acaba dando un perfil demográfico de la provincia que no dudamos en calificar, cuando menos, como de “espeluznante” para el futuro a medio y largo plazo (Mapa 3).

Visto lo anterior, la propuesta de intervención más inmediata a la hora de modificar el mapa municipal debería venir guiada, según nuestro criterio, por la evolución demográfica y por la situación actual en términos de densidad (reconociendo los inconvenientes intrínsecos a este parámetro). Ahora bien, debemos tener en cuenta otras variables que contribuyen a dar el perfil de los municipios y el contexto geográfico en que éstos se localizan.

Así pues, como primera aproximación al análisis, hemos trabajado teniendo siempre presente como *variable fundamental el volumen de población*. En este sentido, recordemos que éste es uno de los criterios que parece animar el Proyecto de Ley Local de la Junta de Castilla y León, según el cual la población de los municipios no debería ser inferior a los 1.000 habitantes.

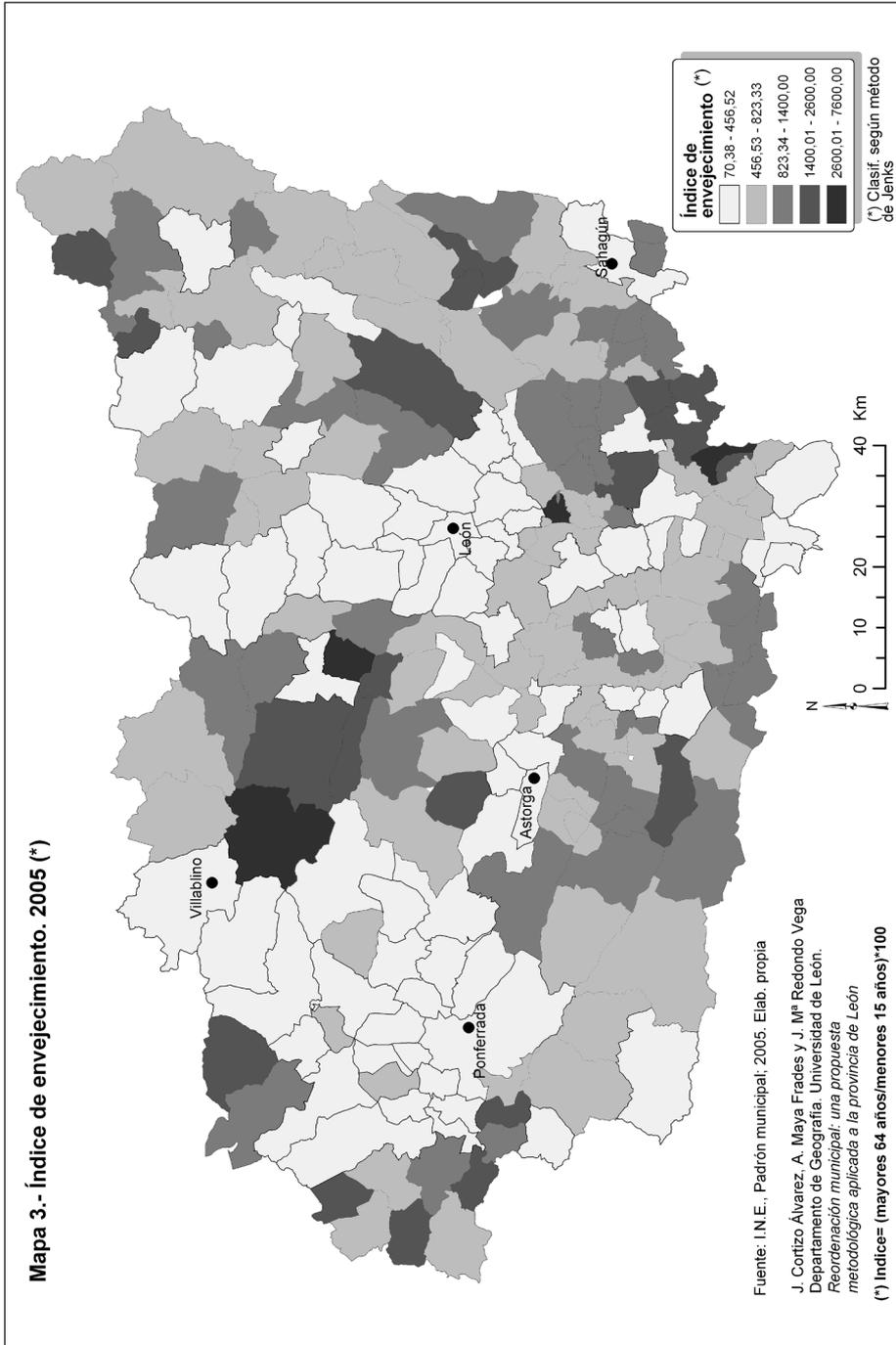
De todos modos, tampoco debemos olvidar que la realidad es compleja y que es difícil establecer un valor límite cuyos efectos sean beneficiosos para todo el territorio. Así, para nuestra investigación hemos adoptado una doble interpretación, que creemos que se ajusta mucho más a la *realidad geográfica provincial*, ya que se trata de un territorio muy diverso y con grandes contrastes topográficos entre la planitud de amplias áreas de llanura y la marcada división física en múltiples valles de la montaña.

Desde nuestro punto de vista, está claro que a este territorio no se le puede aplicar un único umbral de forma generalizada porque, por ejemplo, en el caso de las zonas montañosas llevaría a la formación de unidades territoriales de grandes dimensiones, pero con bajas densidades de población y con una muy baja accesibilidad a los servicios y equipamientos, concentrados en las nuevas cabeceras municipales que se propongan.

Igualmente, *es necesario mantener una dimensión territorial mínima* que permita la articulación social y económica de áreas en las que la unidad venga definida por un valle; por ejemplo, no se deberían unificar los valles de manera transversal, en este caso se debería mantener la unidad longitudinal a lo largo del valle.

Por otro lado, no podemos olvidar que el mantenimiento de una mínima unidad administrativa puede contribuir a frenar la despoblación de las áreas de montaña. En esta misma línea debemos tener en cuenta la política de la Unión Europea, plasmada en una serie de medidas que tratan de favorecer un mínimo de población en áreas desfavorecidas y sobre todo en las de montaña, que son muy frágiles desde todos los puntos de vista y cuyo mantenimiento es necesario para lograr un adecuado desarrollo y funcionalidad en la situación económica actual.

En este sentido, tomando como referencia el volumen de población, hemos establecido el criterio de distinguir entre territorios de cuenca sedimentaria y territorios de montaña (aunque somos conscientes de que su delimitación no está libre de discu-



sión). A su vez, para cada una de estas áreas se toman dos alternativas, que exponemos a continuación. Los umbrales de población considerados son el valor mínimo de población que ha de tener un municipio para mantenerse; en caso de que no fuese así, se fusionaría con otro limítrofe de manera que el resultante de dos municipios o más supere estos umbrales.

A.- Primera alternativa:

A.1.- Para los territorios de la cuenca sedimentaria (*páramos, campiñas, riberas y vegas*) hemos considerado el *umbral mínimo de 1.000 habitantes*.

A.2.- Para la *montaña y media montaña*, el *umbral mínimo de 750 habitantes*.

B.- Segunda alternativa

B.1.- Tierras llanas (*páramos, campiñas, riberas y vegas*) el *umbral mínimo de 1.500 habitantes*.

B.2.- Para la *montaña y media montaña*, el *umbral mínimo de 1.000 habitantes*.

Como norma general, se propone como cabecera de los nuevos municipios el que tiene mayor volumen de población de entre los que se han fusionado. No obstante, tanto en el primer supuesto como en el segundo, hay una serie de excepciones que responden a la aplicación de criterios de mayor centralidad geográfica con respecto a los municipios que anexionan y/o localización de la cabecera propuesta en vías de comunicación de orden superior al resto y, por lo tanto, con mayor accesibilidad.

La información estadística utilizada a partir de aquí se refiere a la obtenida del Padrón de habitantes del año 1996, tal como se hizo en el proyecto de investigación ya mencionado, que es el origen de este trabajo (el resultado se recoge en el Mapa 4, con el criterio de 1.500 habitantes para las tierras llanas y de 1.000 para la montaña y media montaña). Dicho Padrón ha sido la base que ha servido para la obtención de los resultados, recogidos en los sucesivos cuadros. Al mismo tiempo, los procesos y las dinámicas de la población de los municipios de la provincia de León reseñadas anteriormente se pueden aplicar a los albores del siglo actual, con lo cual obtendríamos similares resultados si se examinase el volumen y el tamaño demográfico de los municipios de la provincia de León, según el Padrón de habitantes del año 2005.

En el cuadro III quedan resumidas las variaciones producidas según los criterios establecidos y expuestos anteriormente.

Cuadro III. Número de municipios afectados por modificaciones

	Umbrales de 750 y 1.000 hab.	Umbrales de 1.000 y 1.500 hab.
Desaparecen	93	108
Permanecen	60	39
Nuevos por fusión de dos o más anteriores	58	64
Total de municipios	118	103

De la información recogida en el cuadro se puede destacar lo siguiente:

1.- La desaparición de 93 municipios según el primer umbral y de 108 conforme al segundo. Esto recoge, a su vez, dos situaciones:

a) Unos municipios pasarían a fusionarse con otros próximos, que ya superan los umbrales indicados.

b) Otros formarían nuevos municipios con los limítrofes que tampoco alcanzan el umbral de forma individualizada.

2.- Permanecen 60 municipios tal como estaban en aquellos momentos (1996), según el primero de los umbrales y 39 según el segundo criterio.

3.- Se forman 58 y 64 nuevos municipios, respectivamente, por fusión de dos o más anteriores.

El resultado de todo ello es que la provincia de León pasaría a tener *118 municipios en el primero de los supuestos y 103 en el segundo*. Se trata de cifras bastante alejadas de los 211 que tiene en estos momentos y que suponen que los municipios existentes en la actualidad se verían reducidos en un 44,08% y en un 51,18%, respectivamente. Los dos criterios manejados implican una fuerte revisión del mapa municipal. Sin embargo, el segundo de los supuestos planteados conlleva un reajuste más profundo, puesto que se produce la reducción de algo más de la mitad de los municipios actuales.

La utilización de la variable población, en términos absolutos, implica una nueva distribución de la densidad sobre el territorio de la provincia, en el sentido de que la hace más regular. El cuadro y los gráficos que se adjuntan, referidos a la distribución de municipios según su densidad, muestran claramente la situación presente y la derivada de la propuesta de fusión basada en la población.

En los cuadros IV y V se observa que la variación en valores absolutos se nota, sobre todo, en los municipios con menos de 100 h/km²; se trata de los que más van a sentir los efectos de la fusión. Es significativo el caso de los municipios con menos de 10 h/km², que quedan reducidos a menos de la mitad. Los que superan el umbral de los 100 h/km² apenas se modifican, lógicamente, en cuanto que no se anexionan ni absorben a otros municipios.

Cuadro IV. Densidades de población según los umbrales de 750 hab. (montaña) y 1.000 hab. (llano)

Densidades población (hab./km ²)	Nº sin fusión	% sin fusión	Nº con fusión	% con fusión
1-10	74	35,07	32	27,12
10-20	49	23,23	31	26,27
20-40	48	22,75	22	18,65
40-60	15	7,11	14	11,87
60-100	16	4,74	6	5,08
100-150	6	2,84	5	4,24
150-200	3	1,42	2	1,69
200-500	4	1,89	4	3,39
500-+	2	0,95	2	1,69
TOTAL	211	100,00	118	100,00

Cuadro V. Densidades de población según los umbrales de 1.000 hab. (montaña) y 1.500 hab. (llano).

Densidades población (h/km ²)	Nº sin fusión	% sin fusión	Nº con fusión	% con fusión
1-10	74	35,07	26	25,24
10-20	49	23,23	24	23,30
20-40	48	22,75	22	21,36
40-60	15	7,11	16	15,54
60-100	16	4,74	5	4,86
100-150	6	2,84	4	3,88
150-200	3	1,42	3	2,91
200-500	4	1,89	1	0,97
500-+	2	0,95	2	1,94
TOTAL	211	100,00	103	100,00

Como vemos, según el primer supuesto, con los datos en porcentajes, los municipios con las densidades de población más bajas se reducen significativamente en 8 puntos, mientras que los que superan los 40 h/km² aumentan en casi todos los casos.

Con la aplicación del segundo supuesto, los cambios más importantes estaban en la reducción en 10 puntos del porcentaje de los municipios menos densamente poblados (hasta 10 h/km²), aquellos que presentan mayor *vacío demográfico*, a la vez que aumenta en casi 10 puntos la proporción de los municipios de densidad media (40-60 h/km²), lo cual consideramos que es realmente positivo.

El sumario estadístico de los valores porcentuales de la densidad de población de las tablas precedentes nos refuerza la idea expresada anteriormente. Los valores nos indican que el proceso de fusión tiene como consecuencia en ambos casos, pero sobre todo en el segundo, con los umbrales más altos, el aumento de la homogeneidad;

dicha situación se pone de manifiesto en la disminución del rango y de la desviación típica (que marca la variación interna) como vemos en el cuadro VI.

Cuadro VI. Sumario estadístico de los valores porcentuales de la densidad de población.

Densidades población (h/km ²)	Umbrales 750/1.000 hab.		Umbrales 1.000/1.500 hab.	
	Sin fusión	Con fusión	Sin fusión	Con fusión
Valor mínimo	0,95	1,69	0,95	0,97
Valor máximo	35,07	27,12	35,07	25,24
Media	11,11	11,11	11,11	11,11
Desviación típica	11,85	9,80	11,85	9,54

Por lo que vemos, entonces, la *variable población* nos viene a confirmar la necesidad de reformar la actual división municipal en nuestra provincia, a la vez que nos pone de manifiesto su *potencial validez como criterio de decisión*.

Ahora bien, tampoco podemos dejarnos llevar por una aplicación mecanicista de estos criterios poblacionales, puesto que confluyen otros dos factores:

a) El primero es el de fijar el propio valor de los umbrales ¿por qué los que se han tomado y no otros?

b) El segundo es la propia realidad geográfica de la provincia, en particular en las áreas de montaña, donde la organización territorial debe seguir la unidad del valle, en la medida de lo posible.

Respecto a la primera consideración, ya hemos comentado al principio el criterio que parece animar a la Junta de Castilla y León en este sentido, teniendo en cuenta que para nuestra provincia las características de una buena parte del territorio, el de montaña, deberían quedar recogidas de forma explícita, de ahí que se hayan tomado los umbrales de 1.000 y 750 habitantes. Además, hemos planteado una segunda hipótesis de trabajo, subiendo los umbrales a 1.500 en las zonas llanas y a 1.000 en las zonas de montaña y media montaña.

Somos conscientes de que plantear estos umbrales en un proceso de revisión del mapa municipal, que es una tarea a medio y largo plazo, pueden parecer bajos. La razón es que estamos en un territorio con un alto grado de envejecimiento y con una población en regresión desde el punto de vista de su dinámica natural: los municipios que hoy rondan los 1.000 habitantes, caerán por debajo de esta cifra en pocos años.

En cuanto a la segunda consideración, a pesar de esa circunstancia poblacional, hemos querido hacerlo así puesto que lo contrario, es decir, poner umbrales de población más altos, nos llevaría, sobre todo en la montaña, a la formación de grandes municipios desde el punto de vista del territorio, pero escasamente poblados y con graves problemas de accesibilidad a la nueva cabecera municipal.

2.2. Índice de evaluación territorial: trabazón entre la población y otras variables geográficas y económicas.

En la línea de lo que comentamos previamente, planteamos a continuación el recurso a otros criterios objetivos, cuantificables, que nos permitan presentar un valor numérico que contribuya a decidir la mayor o menor validez de una alternativa de fusión de municipios con alguno de los limítrofes.

Entre las variables cuantificables que hemos considerado están los niveles de renta, los equipamientos, la accesibilidad medida en distancia y tiempo, así como la población y densidad ya mencionadas.

La aplicación de este índice vendrá guiada por el criterio de volumen de población, en el sentido siguiente: se aplicará para formar nuevos municipios por fusión de dos o más limítrofes, de manera que se alcancen los umbrales comentados en la doble alternativa precedente (1.000/750 y 1.500/1.000 habitantes). Esto quiere decir que *su aplicación es subsidiaria del criterio poblacional*.

La idea es que ese índice nos permita valorar numéricamente, para cada municipio desaparecido, el resultado de la fusión que hemos propuesto previamente, en función de los umbrales de población establecidos.

La fórmula del *índice de evaluación territorial* que hemos ensayado y que aquí proponemos es la siguiente:

$$I_{et} = (D.T).(P.ds)^{(s+r)}$$

Para los parámetros medidos en los municipios y en los resultados de las fusiones propuestas no se utilizan los valores directos, sino que hemos elaborado una tabla de equivalencias por rangos. Además, los valores de las variables empleadas en el índice están basados en los umbrales concretos de población de 750/1.000 y 1.000/1.500 habitantes; en el caso de utilizar otros umbrales diferentes, el índice debería ser convenientemente corregido y adaptado a los nuevos valores mínimos de población.

Los parámetros de distancia (D) y tiempo (T) son parámetros fundamentales, puesto que nos dan idea de la accesibilidad, dentro de un municipio, a los servicios y equipamientos que se centralizan en su cabecera administrativa.

D , es la distancia media, en Km^4 , entre los núcleos del municipio que desaparece con la capital del que los absorbe, según los valores:

$D = I$, si es menor de 5 Km.

$D = 0,80$ de 5-10 Km.

$D = 0,60$ de 10-20 Km.

$D = 0,30$ si la distancia es mayor de 20 Km.

4 Se ha utilizado para este parámetro una tabla de distancias para todos los núcleos de la provincia, facilitada por el I.N.E.

T , es el tiempo medio, estimado en minutos⁵, que se tarda en acceder desde los núcleos del municipio que desaparece a la capital del que los absorbe, según los valores siguientes:

$T = 1$ cuando es inferior a 10 minutos.

$T = 0,80$ de 10-20 minutos.

$T = 0,60$ de 20-30 minutos

$T = 0,40$ si el tiempo empleado es superior a 30 minutos.

P , es la población; mide el porcentaje de población que aporta el municipio que desaparece respecto al nuevo, resultado de la fusión, según los siguientes valores:

$P = 1$ cuando el valor es superior al 40%.

$P = 0,90$ si está comprendido entre el 30-40%.

$P = 0,80$ si está comprendido entre el 20-30%.

$P = 0,60$ si está comprendido entre el 10-20%.

$P = 0,40$ cuando es inferior al 10%.

ds , es la densidad de población, en hab/Km²; mide la variación de densidad, en porcentajes, que sufre el municipio que desaparece en relación con el nuevo, resultado de la fusión, según los valores siguientes:

$ds = 0,90$ si hay un incremento superior al 50%.

$ds = 0,70$ si el incremento está entre el 25-50%.

$ds = 0,50$ si el incremento está entre el 0-25%.

$ds = 0,30$ si hay un descenso entre 0-50%.

$ds = 0,10$ si el descenso es superior al 50%.

s , es un parámetro que valora los servicios y equipamientos que supone la anexión para el municipio que desaparece. Hemos aplicado para s un valor constante de 0,45. Se ha utilizado dicha constante porque se trata de un parámetro de carácter cualitativo al englobar infraestructuras, equipamientos y prestaciones a la población que están prácticamente extendidas por todo el territorio provincial (suministro de agua, alcantarillado, alumbrado público, recogida de basuras, accesos por carretera...).

r es un parámetro que mide el valor de renta media⁶, en términos de porcentaje de aumento o de descenso del municipio que desaparece en relación con la renta media del municipio resultante, según los valores siguientes:

$r = 0$ si el incremento es superior al 10%.

$r = 0,20$ si el aumento está comprendido entre 0-10%.

5 Se ha calculado una velocidad media de 50 Km/hora.

6 Hemos tomado como valores medios de la renta las equivalencias siguientes: 1.- 220.000 ptas. (1.322,2 €); 2.- 447.500 ptas. (2.689,5 €); 3.- 550.000 ptas. (3.305,5 €); 4.- 642.500 ptas. (3.851,4 €); 5.- 790.000 ptas. (4.747,9 €); 6.- 990.000 ptas. (5.950 €); 7.- 1.210.000 ptas. (7.272,2 €); 8.- 1.467.500 ptas. (8.819,8 €) y 10.- 2.000.000 ptas. (12.000 €) (BANESTO: *Anuario del Mercado Español*, 1993. El nivel 10 es a partir de 1.900.000 ptas.; nosotros lo hemos equiparado a dos millones)

$r = 0,30$ si no hay variación

$r = 0,40$ si hay un descenso comprendido entre 0-10%.

$r = 0,80$ si el descenso es superior al 10%.

Los valores de I_{et} están comprendidos entre 0 y 1. Cuanto más se acerquen a la unidad, la anexión es más favorable para el municipio que desaparece; cuanto más se aproxime a cero, la anexión estaría menos justificada.

Hemos establecido, de una manera empírica, cinco categorías en función de los valores de I_{et} que nos permiten la calificación de la anexión propuesta:

Cuadro VII.- Tipos de anexiones consideradas

Valores del Índice de Evaluación Territorial (I_{et})	Anexión
0,90-1,00	óptima
0,50-0,90	adecuada
0,20-0,50	tolerable
0,05-0,20	Desaconsejable
menos de 0,05	Inaceptable

Este índice seguramente requiere muchos ajustes pues, por ejemplo, puede ser discutible la constante asignada a s ; lo mismo puede suceder en cuanto al propio contenido de esta variable, es decir, qué tipos de servicios incluir a la hora de valorar este parámetro.

Por otro lado, requerirá una valoración/ponderación de todos y cada uno de los parámetros, según las condiciones geográficas del territorio (al menos considerando los de montaña y llanura, tal como hicimos con los umbrales de población), con objeto de que no se produzcan distorsiones y tenga la mayor fiabilidad posible.

3. Disfunciones territoriales por debajo de la escala municipal: reflexiones sobre la actual pertenencia de algunas entidades menores a municipios y sus problemas de accesibilidad.

Otro hecho que hemos observado al examinar las características territoriales de la actual división municipal es que en algunos casos existen entidades de población con una posición que podríamos calificar de excéntrica en relación a la cabecera de su municipio actual. La lejanía de estos núcleos, en términos de distancia y tiempo, de su cabecera municipal lleva a plantear que, por criterios de mínima accesibilidad, deberían pertenecer a otro municipio más próximo.

Esa anómala situación, fruto casi siempre de condicionamientos históricos a veces muy antiguos, pero con escasa relevancia en la actualidad, hay que corregirla al

mismo tiempo que se reorganice la actual división municipal. Se puede calificar de “espontánea”, ya que no corresponde a una pauta marcada por la Administración; ésta es una dinámica relativamente frecuente que ayuda a los municipios a reajustar sus desequilibrios territoriales internos. Dicha actuación no es nueva, pues en el pasado reciente ya ha habido trasvases de entidades menores de unos municipios a otros, basándose en criterios prácticos de accesibilidad a las cabeceras municipales.

No son muchos los núcleos que se encuentran en esta situación y casi siempre se localizan en territorio montañoso. En casi todos estos casos, además del criterio fundamental de accesibilidad a la cabecera municipal, ha de seguirse el de la pertenencia a una misma unidad territorial, en este caso el valle, que debe configurarse, en las zonas montañosas, como el elemento articulador desde el punto de vista administrativo. En este sentido, las líneas divisorias de aguas sirven normalmente de límites administrativos.

Los problemas que sufren algunos núcleos deberían ser abordados con posterioridad al reajuste del mapa municipal, para aumentar la homogeneidad interna de cada municipio, tanto en términos de composición como de accesibilidad. Por tanto, si se corrigiesen esas pequeñas distorsiones que suponen la existencia de territorios de un municipio en otros valles diferentes, en ocasiones con términos municipales interpuestos, se conseguiría una mayor racionalización de la actual división municipal.

4. Conclusiones.

El análisis de los datos de población demuestra la *necesaria y urgente reducción del número de municipios*, con el fin de adecuar su estructura territorial y poblacional a la nueva realidad socioeconómica y demográfica, caracterizada por el alto grado de envejecimiento de la población, baja densidad y dinámica natural regresiva. En este sentido, proponemos una reestructuración, con un menor número de unidades administrativas, lo que supondría a corto y medio plazo una *racionalización de los servicios y de las futuras inversiones en infraestructuras*.

La distribución de la población en menos municipios no implica una disminución de la densidad, pues, al contrario, esto supone que *se reduce el número de municipios con menos de 10 h/km² y los valores extremos de densidad, a nivel provincial, se aproximan*.

Desde nuestro punto de vista, tal como hemos expuesto, es perfectamente válido *el criterio de mínimos de población* para formar nuevos municipios. Este debe ser el punto de partida de cualquier reordenación. Ahora bien, han de incorporarse los factores de orden geográfico, diferenciando entre los espacios contrastados de la provincia: montaña, media montaña y zonas llanas.

En este sentido, con la utilización del *índice de evaluación territorial* se ha pretendido trazar ese criterio de población con otras variables no menos importantes, como son la distancia y el tiempo (que determinan la accesibilidad), la densidad resultante (que mide la dispersión de la población sobre el territorio) y la variación de la renta que sufren los municipios absorbidos. Hemos de señalar que para los umbrales de población propuestos, en los ejemplos desarrollados, el *índice muestra una notable fiabilidad*. De ello se deduce que puede ser una buena herramienta de trabajo para abordar la reordenación del mapa municipal provincial, tomado siempre como subsidiario del criterio poblacional.

Fuentes

- BANESTO (1995): *Anuario del Mercado Español*, 1993. Madrid.
- Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona (1997 y 1998): *Anuario Comercial de España*. Barcelona.
- Instituto Nacional de Estadística: *Censos de Población*. Años 1900, 1960 y 2001; *Padrones de población de 1996 y 2005*.
- Junta de Castilla y León: *Movimiento Natural de la Población (1981 a 2003)*.
- (1998): Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.
- Ministerio de Administraciones Públicas (2005): *Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local*. Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, Madrid.

Bibliografía

- Álvarez García, M. (1998): *La formación del mapa municipal contemporáneo en la provincia de León*. Proyecto de Investigación de Doctorado, Dpto. de Geografía, Universidad de León (inédito).
- Cortizo Álvarez, J. (1989): *Los asentamientos en la provincia de León: comercio, servicios y jerarquía funcional*. León, Universidad de León.
- Cortizo Álvarez, J. (1992): “La evolución reciente de la población leonesa”. *Polígonos, Revista de Geografía*, nº. 1; pp. 175-179. Dpto. de Geografía, Universidad de León.
- García Álvarez, J. (2002): *Provincias, regiones y comunidades autónomas. La formación del mapa político de España*. Madrid, Secretaría General del Senado, Dirección de Estudios y Documentación.
- García Fernández, J. (1981): *Desarrollo y atonía en Castilla*. Editorial Ariel, Barcelona.
- García Fernández, J. (1984): *Sobre el concepto de “desertización” y Castilla*. Lección inaugural del Curso 1984-85 de la Universidad de Valladolid. Valladolid.
- Gavira, C. (1980): “Municipios pequeños y pequeños municipios (las bases geográficas y demográficas el poder local en España)”. *CEUMT*, nº 23; pp. 34-44

- Hermosilla Pla, J.; Rodrigo Alonso, C. (1997): “Cambios de límites de términos municipales en el territorio valenciano por actuaciones del INC.-IRYDA”. *Cuadernos de Geografía*, nº 61; pp. 61-75.
- Junta de Castilla y León. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (1994): *Modelo funcional de la territorialización de servicios en Castilla y León*. Realizado por Guillermo Ramírez Estévez y José Mauro Reguera de Castro. Valladolid.
- López Fernández, B. (1983): “La despoblación leonesa contemporánea”. *Tierras de León*, nº 50, pp. 17-33.
- López Fernández, B. (1986): “Atonía y agotamiento de los municipios de la montaña de León, 1976-80”. *Ería*, nº 10, pp. 130-139.
- López Trigal, L. (1980): “Delimitación espacial para León (comarcalización y fusión de municipios)” (II), *Tierras de León*, nº 39; pp. 5-15.
- López Trigal, L. (1983): “Comarcalización y reordenación de municipios en Castilla y León”, *VII Coloquio de Geografía. Pamplona, 1981*. T. II; pp. 545-551. A.G.E., Salamanca.
- Morell Ocaña, Ll. (1989): “El pequeño municipio: claves para la comprensión del problema”. *CEUMT*, nº 110; pp. 16-22.
- Maya Frades, A. (2002): “La despoblación rural y sus consecuencias sobre los medios geográficos de Castilla y León”, en VV. AA.: *III Foro sobre Desarrollo y Medio Ambiente. Agricultura y Medio Ambiente*. Fundación MonteLeón – Universidad de León, León, pp. 127-161.
- Prieto Sarro, I. (1996): *Despoblación y despoblamiento en la provincia de León (1950-1991)*. León, Universidad de León.
- Principado de Asturias. Consejería de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda (1987): *Criterios para una demarcación territorial de Asturias*. (Extracto de un trabajo de SA-DEI). Oviedo.
- Quintana López, T. (1992): “Las organizaciones supramunicipales en España: las mancomunidades”. *REALA*, nº 254; pp. 305-318.
- Riera P.; Haas, C.; Amer, C.; Vilaplana, V. (2005): “Las mancomunidades en España”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, pp. 151-176.
- Rodríguez, F.; Menéndez, R.; Cadenas, A. (2005): “Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, pp. 177-199.
- Romero González, J. (2005): “El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, pp. 59-86.
- Sosa Wagner, F. (1999): “Creación, supresión y alteración de términos municipales”, en García Roca, J. (Coord.): *Derecho público de Castilla y León*. Instituto Nacional de Administración Pública, Junta de Castilla y León. Universidad de Valladolid. Valladolid, pp. 281-302.
- Viñes Millet, C. (1994): *El municipio en España. Su evolución histórica*. Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial, Granada.