

Arenilla, M. (2004): “Hacia un nuevo modelo de asociacionismo municipal en España”. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004. 13 p.
<http://ciencia.urjc.es/bitstream/10115/2467/1/LecturaGALT07-D.pdf>

Hacia un nuevo modelo de asociacionismo municipal en España

Manuel Arenilla Sáez

1. Introducción

Cada cierto tiempo el mundo local español podríamos decir que “se pone de moda”, pero al igual que las modas pronto pasan, lo mismo sucede con los hechos que motivaron la atención política sobre la realidad local. Los ciudadanos normalmente no suelen prestar atención a estas cosas porque quizá ya hayan aprendido que pocas de ellas suele traerles ventajas apreciables sobre la situación anterior. Suelen pensar que son cosas de “políticos y burócratas”.

En la última década ha surgido con fuerza la voluntad de innovar el panorama local español. La primera corriente transformadora arranca en la Asamblea de la FEMP en La Coruña en 1993 en la que se recogen una serie de demandas para desarrollar el denominado Pacto Local. Estas peticiones recibieron el apoyo del Gobierno de la Nación en 1995 y posteriormente en el discurso de investidura del Presidente del Gobierno en 1996. En septiembre de 1996, la Comisión Ejecutiva de la FEMP aprobó el documento “Bases para el Pacto Local” que contiene 96 peticiones relacionadas con diversos ámbitos de acción pública. Éstas Bases dieron lugar a las “Bases para la negociación del Acuerdo para el Desarrollo del Gobierno Local”. Dicho Acuerdo se formalizó entre el Gobierno de la Nación y la FEMP y dio lugar a la importante reforma legislativa sobre diversos aspectos del régimen local que fue plasmada en las correspondientes leyes que se aprobaron en las Cortes Generales en 1999.

La segunda corriente entronca con las leyes de 1999 y se concreta en la aprobación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local que da una nueva redacción a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. La parte central de la reforma se refiere a los municipios de gran población para los que establece un régimen de funcionamiento claramente diferenciado del resto de los municipios españoles, rompiendo una de las características más destacadas de nuestra historial local como es el uniformismo.

El Pacto Local apenas se ha concretado en algunas zonas de España y la razón fundamental se debe a la falta de voluntad política de llevarlo a cabo. Las Comunidades Autónomas son muy reticentes a desprenderse de sus competencias y de la posición hegemónica que tienen en su territorio. Es cierto que en algunos casos se han realizado experiencias encaminadas a descentralizar el poder de las Comunidades Autónomas en los entes locales, pero suelen ser acciones muy limitadas territorialmente, normalmente en grandes ciudades, y que se suelen concretar en traspasos de materias que complementan alguna actuación local de carácter tradicional en materia de medio ambiente, servicios sociales o urbanismo. Lo anterior no significa que no se haya producido un importante despliegue de reformas legislativas en el ámbito autonómico que contemplan amplias posibilidades descentralizadoras. En materia de Pacto Local se echa en falta el liderazgo del Gobierno de la Nación y de los partidos de ámbito nacional. Sin embargo, no se puede reproducir en el Pacto Local el modelo de los Acuerdos Autonómicos ya que el Pacto Local se diferencia del proceso autonómico de creación y consolidación de las Comunidades Autónomas en que éste deriva del impulso político que dio lugar a la Constitución Española de 1978. Por su parte, el Pacto Local exige un acto de renuncia a las competencias que ahora le son propias a las Comunidades Autónomas.

Por lo que respecta a las Comunidades Autónomas, pocas han iniciado el Pacto Local en sus territorios. Merece destacarse el caso de Galicia que comienza su proceso de comarcalización, base de su Pacto Local, en 1991 y sigue en la actualidad; y el de Aragón donde se ha consensuado políticamente desde 1993 un ambicioso plan de comarcalización y de traspasos que se está cumpliendo con bastante celeridad. El resto ha dictado normas que posibilitan las transferencias o delegaciones futuras a los entes locales.

Los efectos de la segunda corriente señalada se verán a medio plazo dado lo reciente de su

puesta en marcha y a que todavía numerosas ciudades españolas no han cumplido con los plazos de entrada en vigor de la Ley. Parece que tendrán un éxito moderado las previsiones de incremento participativo de los ciudadanos o sus asociaciones en las ciudades españolas afectadas. Otros aspectos como la puesta en marcha de los distritos en su vertiente administrativa desconcentradora requerirán de un esfuerzo suplementario y una firme voluntad de los ayuntamientos de acercar de verdad la Administración a los ciudadanos desde unos supuestos distintos a los actuales.

Las actuaciones emprendidas en los últimos diez años, sin embargo, no han contemplado uno de los más graves problemas de los municipios españoles: el inframunicipalismo. El 15,5% de la población española vive en municipios de menos de 5.000 habitantes y hay casi 5.000 municipios, de los 8.101 existentes, de menos de 1.000 habitantes. El proceso de despoblamiento es imparable en estos municipios y muchos de ellos han entendido el Pacto Local como una posible tabla de salvación. La solución de este grave corresponde, en buena parte, a las Comunidades Autónomas, pero apenas ha sido abordado más allá de la extensión de políticas paliativas en materia de comunicaciones o de servicios sanitarios, sociales y educativos.

El inframunicipalismo presenta la característica de generar gobiernos locales ineficaces por falta de dimensión, lo que lleva a que las decisiones sobre el territorio municipal y sus habitantes pasen de hecho a una instancia superior. En el caso español esta instancia suele ser la Diputación Provincial o la Comunidad Autónoma en el caso de las Comunidades uniprovinciales, pero también nos encontramos con numerosas mancomunidades de municipios a lo largo de la geografía española. Algunas de éstas vienen impuestas por la necesidad de recibir determinados servicios financiados por instancias superiores, como suele suceder en el caso de servicios sociales. En otras ocasiones se crean las mancomunidades con el fin de prestar determinados servicios básicos a la población. Esto sucede especialmente en el ciclo del agua y en la recogida o tratamiento de residuos. Por último, encontramos mancomunidades creadas con los más variados fines, desde las turísticas hasta las culturales.

La realidad de las mancomunidades muestra, en general, una baja actividad, existiendo muchas que apenas funcionan. Esto no significa que deba obviarse esta solución, pero sí que debe replantearse su figura. En la actualidad es posible que un municipio pertenezca a más de una mancomunidad y que, incluso, una mancomunidad esté formada por municipios no contiguos territorialmente. Por otra parte, no es infrecuente que los cambios de color político en los ayuntamientos integrantes de una mancomunidad produzcan tensiones que pueden acabar en la redefinición de los miembros de la mancomunidad.

En algunas Comunidades españolas se ha planteado la creación de la figura de la comarca y sólo dos, Galicia y Aragón, además de Cataluña, han dado pasos en este sentido. En estos casos la comarca nace con claro fin de promover el desarrollo y el equilibrio del territorio. Se crea, así, una figura territorial permanente sobre un mapa comarcal previo y obligatorio con una pluralidad de fines. Es fácil advertir que la nueva instancia debe delimitar con mucha precisión su papel prestacional y político frente al municipio, la provincia y la comunidad autónoma con el fin de lograr su aceptación ciudadana y no generar unas dosis inaceptables de ineficacia.

La ponencia que se presenta va a tratar sobre las posibles soluciones organizativo-territoriales al problema del inframunicipalismo desde la perspectiva de la búsqueda de espacios de solidaridad territorial. Para ello se van a estudiar algunas fórmulas como las mancomunidades de interés comunitario y la comarca. Se expondrá el caso de la Comunidad de Madrid y resumidamente los casos de Galicia y de Aragón como diversas maneras de afrontar el problema del inframunicipalismo en su territorio. Son tres Comunidades bien diferentes entre sí por lo que a los aspectos territoriales y de desarrollo se refiere. Su divergencia permite abarcar una buena parte de la casuística española.

2. La Comunidad de Madrid: algunas oportunidades perdidas (o por recuperar)

2.1 El diagnóstico de situación

En la Comunidad de Madrid nos encontramos con unas realidades municipales que se diferencian por el número de habitantes, la renta *per cápita*, su situación geográfica, los recursos humanos y económicos municipales, etc. Sobre esta realidad diversa y compleja es sobre la que hay que operar respetando además la identificación afectiva entre el núcleo de población y sus vecinos que, en nuestro país, conlleva habitualmente una institucionalización política en forma de municipio. Esto no quiere decir que esa institucionalización política deba prestar directamente los servicios a sus ciudadanos al existir otra serie de soluciones asociativas.

El diagnóstico de la situación local de la Comunidad de Madrid desde el enfoque que se sigue es:

a.- Inframunicipalismo, que provoca desequilibrios territoriales, ineficacia e ineficiencia en la prestación de servicios y desarticulación de las zonas más alejadas de los núcleos principales de población.

b.- Despoblamiento de las zonas de la Sierra. Sus municipios tienen cada vez menos habitantes reales y se están convirtiendo en segundas residencias, lo cual quizá distorsione la percepción de los madrileños, sobre todo de los núcleos principales, de su situación real, puesto que los habitantes de fin de semana o de vacaciones ven los pueblos habitados. También es cierto que dicha circunstancia genera una fuerte presión para que se dote de infraestructuras y de servicios a los pequeños municipios, algunos incluso abandonados en la práctica. Dicho de otro modo: los vecinos ociosos quieren tener en el pueblo las mismas comodidades que en su ciudad de origen. Esta cuestión debe tratarse de forma claramente diferenciada del concepto de *solidaridad territorial* que aquí se va a manejar.

El despoblamiento real de los pueblos de la Sierra parece imparable a corto plazo, a pesar de algunos repuntes esporádicos, y traerá como consecuencias negativas en cuanto al desarrollo regional, al medio ambiente o a la propia vertebración del territorio, entre otros, además de encarecer y probablemente bajar la calidad de los servicios prestados, tanto públicos como privados. Por último, el despoblamiento agrava los problemas de disfuncionalidad de la actual planta territorial.

c.- Dispersión informativa sobre la situación real de los municipios, que es un elemento común a todas las Administraciones públicas. Esto quizá sea debido a la cultura administrativa española, donde la información se considera más como un instrumento de poder que como una energía que alimenta la acción pública en su conjunto. Los distintos centros administrativos relacionados con la realidad local madrileña, incluso las unidades que los componen, poseen bases de datos con la información que consideran relevante para la gestión de sus competencias; pero no es fácil cotejar dichos datos con los que manejan otras unidades administrativas ni estudiar toda la información globalmente, de modo que permita a los responsables obtener una visión de conjunto en el momento de planificar su actividad.

d.- Necesidad de coordinación de las políticas territoriales realizadas por los distintos centros administrativos. En cada departamento se adoptan decisiones con implicaciones desde el punto de vista territorial. Así, se pueden citar las políticas de ordenación del territorio, de infraestructuras viarias, el Plan Regional de Inversiones y Servicios, los servicios sociales, la atención sanitaria, especialmente la primaria, la medioambiental, la agrícola y ganadera, la educativa, etc. Todas ellas contribuyen al desarrollo de la Comunidad de Madrid, pero se olvidan con frecuencia las implicaciones que en la implantación de cada una de estas políticas tienen las demás. Esta situación deriva en una multiplicidad de esfuerzos y tareas que en ocasiones puede verse agravada cuando las finalidades de una determinada política pública son entorpecidas por la aplicación de otra política sectorial ajena a ella. De ahí que sería conveniente definir unos objetivos comunes en cada zona territorial de la Comunidad de Madrid y diseñar, de acuerdo con estos, todas las actividades y medidas que desde la Comunidad Autónoma se realicen en dicho territorio.

e.- Inexistencia de una zonificación uniforme para la prestación de servicios de la Comunidad de

Madrid. Ésta ha establecido demarcaciones territoriales diferentes para cada uno de los servicios que presta (agrícolas, ganaderas, de montes, de servicios sociales, de atención primaria, educativas...) de forma no coordinada, y existen diferentes zonificaciones en cada departamento o, incluso, en cada gran unidad. La existencia de dicha pluralidad de divisiones dificulta el nacimiento de un sentimiento de pertenencia a una zona concreta en los distintos municipios madrileños, además de entorpecer la labor de análisis y planificación de las necesidades de las distintas zonas de la Comunidad. Los efectos de esta disparidad de redes y de delegaciones o centros en el territorio ya habían sido analizado para el caso de la Administración periférica del Estado (Arenilla, 1991).

f.- La prestación de las competencias transferidas a la Comunidad Autónoma por el Estado se realiza directamente por ésta, sin que se hayan producido, en general, traspasos significativos a los entes locales, incluso en el caso de la Villa de Madrid o los Ayuntamientos mayores de la Comunidad. En 1983 algunos autores (Sánchez Morón, 1983, 280 y ss.) concedían una serie de ventajas a la prestación descentralizada de los servicios por parte de los entes locales (agilidad, eficiencia, una Administración autonómica reducida, alta preparación técnica, reducción del gasto público, racionalidad, transparencia, claridad) que hoy no podemos comprobar, porque no se ha producido todavía, porque se ha optado por seguir miméticamente el modelo estatal de relación con los entes locales y de prestación de servicios vigente hasta el proceso de transferencias del Estado a la Comunidad de Madrid.

Las soluciones que se han venido tomando hasta ahora para atajar estos problemas han pasado por fortalecer los mecanismos de coordinación y de información dentro de la Administración de la Comunidad de Madrid, función que corresponde esencialmente a la Dirección General de Administración Local a través del programa PRISMA y de las unidades de asesoramiento local. Sin embargo, no se han abordado todavía en profundidad los males señalados y, muy especialmente, no se ha considerado el establecimiento de una zonificación que simplifique la acción del ejecutivo madrileño y mejore la eficacia de los servicios prestados a los ciudadanos.

Una de las soluciones al inframunicipalismo es la supresión de municipios. Este instrumento se recoge en el artículo 42.3 de la reciente Ley de Administración Local (LAL) al prever que la Comunidad de Madrid “podrá iniciar expediente para la integración o fusión del municipio en el que el régimen del Concejo Abierto no permita una adecuada gestión de la Administración municipal”. A la vez se prevé para estos municipios la adopción de medidas de fomento para la integración en mancomunidades.

Pues bien, la necesidad sentida por los ciudadanos es bien distinta. Por eso, lo que tienen los diversos responsables locales de los gobiernos autonómicos encima de sus mesas son peticiones de todo lo contrario, de segregación. Así entre el período 1981-1999 se crearon 94 municipios nuevos en España y se suprimieron 13, pasando de 8.020 a 8.101, a pesar del evidente despoblamiento rural. El saldo en la Comunidad de Madrid es de un municipio nuevo en ese periodo, por lo que existen en la actualidad 179. Además, la política seguida en diversos países centro y norte europeos de fusión de municipios no ha dado los frutos deseados y parece que en la actualidad las tendencias van en la línea de “crear un doble nivel local, en el que se mantengan de alguna manera los viejos municipios (salvo que no lleguen a ciertos umbrales mínimos de población), pero concentrando las grandes políticas interactivas en un nivel local con territorio, población y recursos suficientes para generar una masa crítica que permita desarrollar de manera efectiva el principio de subsidiariedad”. Se trata de fomentar “el uso y la dinamización intensiva de las fórmulas asociativas, más complejas y avanzadas que las tradicionales mancomunidades, mediante la adopción de medidas de fomento que permitan avanzar en esta dirección y que constituirían la institucionalización de verdaderos *espacios de solidaridad territorial*”, como señala Rodríguez (2001). Esta solución entronca con la idea de que los servicios públicos son concebidos en Europa como un instrumento de solidaridad.

El modelo de *solidaridad territorial* tradicional, si así se puede llamar, en España es la mancomunidad. Hasta 1999 había 33 mancomunidades en la Comunidad de Madrid que incluían 145

municipios, esto es, el 81% del total. Desde esa fecha hasta finales de 2002 se han creado 10 más. Se puede decir que funcionan realmente 29 mancomunidades y su actividad dominante es la de abastecimiento de aguas y de residuos, observándose en los últimos años la creación de varias dedicadas a servicios sociales. Hay que señalar que algunas de ellas responden a la necesidad de cumplir con las políticas de la Comunidad de Madrid. La legislación actual establece la creación voluntaria de mancomunidades de municipios sin que sea necesario que exista una continuidad territorial entre ellos. Si se aplica la previsión en todos sus términos puede agravarse la situación actual caracterizada por la inexistencia de un diseño territorial adecuado y uniforme. Por último, las mancomunidades pueden ser receptoras de los trasposos de competencias de la Comunidad de Madrid.

Diversos autores están de acuerdo en las bondades de la mancomunidad como expresión voluntaria del asociacionismo municipal y como expresión del principio de cooperación en su vertiente de prestación de los servicios propios de los municipios. Pero otros ven el inconveniente de que puede resultar un mapa territorial absolutamente disfuncional, lo cual ya se produce en la realidad por su carácter voluntario; porque un municipio puede pertenecer a más de una mancomunidad; por la posibilidad de que no exista continuidad entre los municipios integrantes de una misma mancomunidad, y por la diversidad de fines que puede tener una mancomunidad.

El asociacionismo municipal no acaba en la figura de la mancomunidad, sino que en el caso de Madrid se prevé la existencia de comarcas, si así se crean por una Ley específica, áreas o entidades metropolitanas y otras agrupaciones de municipios limítrofes de constitución voluntaria o forzosa. El resultado puede llegar a ser el de una planta territorial muy diversa y disfuncional, guiada por el principio de voluntariedad de los municipios.

Sobre la voluntariedad del asociacionismo municipal parece existir una cierta confusión. Sin entrar en el fondo de la cuestión, cabe distinguir, por un lado, el aspecto de la libre pertenencia de un municipio a una mancomunidad y, por otro, el que las mancomunidades se constituyan sobre una planta previamente aprobada por la Asamblea de Madrid y acordada con los municipios a los efectos de zonificar el territorio de la Comunidad conforme a principios de racionalidad y de calidad en la prestación de los servicios propios de la Administración regional y de los ayuntamientos. Esta solución se ha recogido en los Capítulos II, sobre mancomunidades de interés comunitario, y III, sobre demarcación territorial de La Rioja, de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja (BOR de 11 de marzo); para el caso comarcal se está aplicando, como se ha señalado, en Galicia y en Aragón. El asunto nos remite a la conveniencia o no de la creación de una zonificación territorial, al diseño del reparto del poder público en la Comunidad de Madrid.

2.2 Propuestas para mejorar el diseño territorial actual de la Comunidad de Madrid.

Tras la aprobación de las leyes de Administración Local y de Pacto Local madrileñas, se han abierto una serie de posibilidades para seguir en la línea de paliar los males señalados anteriormente y que afectan al ámbito local de la Comunidad madrileña. La medida más importante es la de abordar una zonificación del territorio madrileño, tanto para la prestación de los servicios de la Administración regional como para adoptar dicha zonificación en un futuro como demarcación de las mancomunidades actuales o futuras. Ni que decir tiene que se trata de un proceso que exige la debida reflexión, pero que también precisa ser abordado con decisión, dados los problemas que actualmente se detectan, especialmente en los pequeños municipios.

Para mejorar la situación actual se hacen las siguientes propuestas:

a.- Superar la excesiva fragmentación municipal. Para lograr mayor eficacia en la gestión de los municipios madrileños, es imprescindible encontrar fórmulas de asociacionismo municipal que permitan la creación de agrupaciones estables de municipios, constituidas por municipios limítrofes con ciertas características comunes; que posibiliten articular las distintas políticas económicas, sociales, educativas, culturales y medioambientales de la Comunidad Autónoma en el territorio; y que faciliten

la prestación de los distintos servicios municipales de los ayuntamientos que las integran.

Se propone como primer paso que la asociación entre los municipios se produzca de manera voluntaria. Para ir creando esa percepción de pertenencia a una entidad supramunicipal, la Comunidad de Madrid establecería una zonificación territorial y organizativa estable de los municipios madrileños. Esa zonificación serviría para articular las distintas políticas sectoriales autonómicas en el territorio y de base para adaptar las mancomunidades existentes y para crear las nuevas. La zonificación debe atender a criterios geográficos, históricos, culturales, económicos, de proximidad temporal y no sólo física. Al realizar la zonificación debe considerarse la conveniencia de incluir los grandes núcleos de la Comunidad de Madrid, ya que, debido a su población, podrían dominar absolutamente los órganos de gobierno de las mancomunidades. Si se creasen en un futuro comarcas, éstas se basarían en esa zonificación y se plantearían como una segunda fase de las nuevas mancomunidades, una vez que se lograra el sentimiento de pertenencia a una misma realidad geográfica por los municipios mancomunados y se sintiese esa necesidad.

b.- Coordinar de una forma más completa las distintas políticas de la Comunidad Autónoma con implicaciones territoriales. En este punto el marco de referencia es la Unión Europea, a través de su Estrategia Territorial Europea (ETE) consecuencia del debate suscitado por la Comisión Europea mediante el documento denominado PEOT (Arenilla, 1998). Este debate se planteó ante los efectos no buscados que las diferentes políticas comunitarias causan sobre el territorio. El objetivo de la ETE es lograr un desarrollo sostenible desde las diversas políticas que inciden en el territorio. Una parte del camino ya se está recorriendo, puesto que los principios de la nueva cultura territorial están siendo impulsados desde los órganos europeos, presiden ya la mayoría de las políticas comunitarias y tienen paulatinamente su reflejo en los criterios de asignación de los diversos fondos europeos. Esa futura estrategia territorial para la Comunidad de Madrid podría basarse en los siguientes aspectos:

b.1.- Necesidad de coordinación política, en particular entre el medio ambiente, el transporte, las nuevas tecnologías, las políticas de I+D+I, la agricultura, las políticas sociales y regionales y las de patrimonio cultural, que son las materias más relevantes para el desarrollo territorial.

b.2.- Disponibilidad de datos comparables, cuantificados y georreferenciados que nos permitan encontrar indicadores fiables para el establecimiento de una tipología de regiones. A este respecto, se podría crear un Observatorio en el que participasen los municipios y los diversos actores territoriales, lo que permitiría crear un sistema permanente de observación del territorio, suministraría una experiencia consistente y difundiría la información territorial. En la reciente Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local se recoge la creación de un Observatorio para toda España en la línea que aquí se sigue.

b.3.- Los instrumentos políticos que permitirían la puesta en marcha de las políticas de ordenación del territorio son de dos tipos principalmente: legales, ya sean normas obligatorias, planes o recomendaciones, de carácter más informal y que se establecen sobre una base voluntaria, financieros y presupuestarios, que fomenten la incorporación de los nuevos principios basados en el desarrollo sostenible a las políticas locales, tanto por los municipios y mancomunidades como por los organismos de la Administración regional. En este último caso no se hablaría de fomento, sino de criterios en la asignación anual o plurianual de recursos.

c.- Refuerzo de la unidad responsable del desarrollo local. Esta función corresponde en la actualidad a la Dirección General de Administración Local. Las nuevas competencias que asumiría serían las siguientes:

c.1.- La iniciativa, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Regional.

c.2.- Proponer al Consejero del que dependa la aprobación o rechazo de las distintas políticas sectoriales vinculadas al Plan de Desarrollo Regional.

c.3.- La negociación con los ayuntamientos de las medidas para la implantación del Pacto Local y la validación de todas las políticas con implicaciones territoriales de la Comunidad Autónoma.

c.4.- Creación del Observatorio regional territorial mencionado, con carácter pluridisciplinar,

que recogiese centralizadamente toda la información de la Comunidad de Madrid considerada sensible desde el punto de vista territorial. El Observatorio realizaría el seguimiento de la actividad pública y privada con incidencia territorial en la Comunidad. Además, efectuaría propuestas y estudios sobre las materias propias de su finalidad. La creación de una base de datos única de información accesible y mantenida desde las distintas unidades de la Administración regional con incidencia territorial y su difusión por Internet aligeraría notablemente la estructura administrativa del eventual Observatorio.

c.5- Dotar a los pequeños municipios de los medios económicos, personales y materiales necesarios para la gestión de sus competencias. La viabilidad del Pacto Local en la Comunidad de Madrid hace imprescindible encontrar nuevas fórmulas de financiación de los servicios municipales que permita a los ayuntamientos asumir nuevas competencias.

2.3 La opción comarcal y las mancomunidades de interés comunitario.

La comarca aparece como opción organizativa territorial de la Comunidad de Madrid en su Estatuto y ha sido recogida también en la reciente legislación. En el debate para la elaboración del Estatuto se consideró la opción más adecuada, frente a la supresión de municipios para constituir entidades intermedias que comprendiesen un territorio relativamente amplio y un conjunto de población suficientemente extenso (Sánchez Morón, 1983: 365). La realidad casi veinte años después es que no se ha impulsado esta solución y que la actual legislación difiere su posible creación a una ley posterior sin que se recoja un mapa comarcal, como así prevén o han realizado otras Comunidades Autónomas.

Las posturas de los autores sobre la materia son muy diversas pero se pueden intentar sintetizar, a los efectos que aquí se siguen, en los siguientes puntos:

a.- La comarca en la Comunidad de Madrid no tiene por qué ser una organización generalizada en todo el territorio, debido, principalmente, a la más que presumible difícil relación que se produciría dentro de ella entre el municipio o municipios grandes y el resto de los municipios que la integren (Coscolluela, 2001, 31).

b.- A pesar de que el ámbito municipal ha quedado absolutamente superado por economías de escala, la cooperación de los servicios municipales no justifica por sí sola la creación de la comarca, “porque para eso, para la cooperación municipal, hay otras fórmulas más flexibles, mucho más funcionales como es el hecho o la realidad de las mancomunidades municipales”... “pero claro, eso que son ventajas pueden ser graves inconvenientes, porque lo que puede resultar es un mapa territorial absolutamente disfuncional” (Fanlo, 2001).

c.- La justificación de la comarca sobre todo tiene sentido como pieza de la descentralización de los servicios de la Comunidad Autónoma. Esto obliga a redefinir territorialmente la prestación de los servicios regionales.

d.- Las fórmulas que se utilicen, mancomunidades o comarcas, deben permitir políticas públicas viables (Rodríguez, 2001).

e.- El modelo de desarrollo comarcal es un medio eficaz para conseguir un crecimiento espacial equilibrado y aporta soluciones a la planificación y del desarrollo contemplando la organización administrativa, la programación socioeconómica, la ordenación del territorio, la gestión del potencial endógeno y la dinamización del tejido social, todo ello bajo una concepción integradora (Precedo, 2001).

Se puede resumir lo anterior diciendo que existen algunas dudas sobre la viabilidad de la comarca, pero a la vez hay un reconocimiento de que el modelo actual no funciona, lo que apunta directamente a replantearse la mancomunidad tradicional. Ésta, en su concepción actual, no ha dado respuesta al derecho que tiene todo ciudadano a disfrutar de una serie de servicios esenciales independientemente del lugar en que resida. En este contexto es lícito preguntarse por lo que sucederá

con los pequeños municipios y sus habitantes en los próximos años.

La no coincidencia de los autores no es sino el reflejo de la falta de tradición asociativa de nuestros municipios y los escasos resultados que históricamente pueden presentar las mancomunidades ante sus ciudadanos en nuestro país. Por eso no se puede pasar de la noche a la mañana a implantar una fórmula que en la actualidad no es sentida como solución por la mayor parte de los ciudadanos y de sus dirigentes. Sin embargo, todo el mundo parece estar de acuerdo en los males del sistema actual y en que debe arreglarse con fórmulas asociativas. Se precisa, así, una labor de fomento del tejido asociativo municipal por parte de las Comunidades Autónomas, pero no sobre una completa libre elección del alcance territorial de las mancomunidades, sino sobre un mapa territorial previo en la línea que se viene señalando.

Desde esta perspectiva la comarca para la mayor parte de las Comunidades Autónomas, y desde luego para la de Madrid, puede ofrecerse como un posible segundo paso en el proceso de lograr un desarrollo sostenible del territorio y de sus habitantes. El primer paso sería constituir un nuevo tipo de mancomunidades, las de interés comunitario (MIC), como se ha hecho en la ley riojana. El “nuevo” concepto de abordar el territorio y sus ciudadanos se basa en las siguientes notas (Rodríguez, 2001):

- a.- El “Pacto territorial” como proyecto estratégico de redinamización del territorio y que implica a las instituciones públicas, a las fuerzas políticas y a los actores y económicos y sociales más dinámicos y representativos.
- b.- Delimitar con los entes locales implicados la constitución de MIC y la adaptación de las de mancomunidades preexistentes.
- c.- Las MIC deberían tener un mínimo de políticas comunes de carácter estratégico: ordenación del territorio y urbanismo; protección del patrimonio histórico-artístico y cultural; desarrollo económico local; protección y promoción del medio ambiente y de la naturaleza; promoción cultural y deportiva; servicios sociales; defensa de los consumidores. A ellas habría que añadir las relacionadas con las nuevas tecnologías de la información y comunicación y con la sociedad de la información.
- d.- Como medidas de fomento o estímulo, las MIC podrían obtener los siguientes beneficios: preferencia para la financiación de obras y servicios a través del Plan Regional de Inversiones y Servicios y otros programas sectoriales; delegación o transferencia de servicios de la Comunidad Autónoma en la MIC, como se prevé en los artículos 42.3 y 59 de la LAL y en los artículos 3 y 9.1 de la LPL; y la posibilidad de obtención de una financiación adicional de la Comunidad Autónoma.
- e.- Los Ayuntamientos mancomunados deberían asumir una serie de compromisos entre los que cabe señalar: permanencia de un mínimo de tiempo con la finalidad de consolidar el proceso; mantenimiento, al menos de la calidad de los servicios y su medición a través de una serie de indicadores de gestión; homogeneizar su presión fiscal por vía impositiva; constituir en la MIC un consejo económico y social de carácter consultivo y deliberante, para la integración de todas las fuerzas sociales y económicas relevantes en el desarrollo socioeconómico sostenible de la zona.

Estas medidas relativas a las posibles MIC se completarían con otras conducentes también a articular el territorio y garantizar la prestación de servicios en condiciones de igualdad y de solidaridad a todos los ciudadanos, y que afectarían al ámbito urbano (Rodríguez, 2001):

- Delimitar, con la colaboración de los Ayuntamientos interesados, áreas coherentes para la constitución de “Comunidades Urbanas” (CU) en municipios de más de 20.000 habitantes. Estas Comunidades deberían desarrollar, como mínimo, las mismas políticas públicas que las MIC y, al menos, los siguientes: servicios de transporte público de viajeros; viviendas de promoción oficial; mercados; coordinación del tráfico.
- Se adoptarían una serie de medidas para la modernización administrativa y la mejora de la gestión de los gobiernos locales como la coordinación de los registros de documentos en todos los municipios de la Comunidad Autónoma; implantación de los servicios de ventanilla única en las Administraciones locales; impulso a la informatización de los servicios municipales y de sus

procedimientos en todos los ayuntamientos y demás entidades locales de cada Comunidad Autónoma; implantación de modelos y criterios de planificación estratégica, de eficiencia, y de evaluación de resultados; impulso a la formación, el reciclaje profesional y la adaptación a las nuevas tecnologías del personal al servicio de las Administraciones locales.

La idea de las CU encaja con la previsión de la actual legislación que prevé la creación por la Asamblea de Madrid de Áreas o Entidades Metropolitanas para la gestión de concretas obras y servicios que requieran una planificación, coordinación o gestión conjunta en Municipios de concentraciones urbanas.

Quedaría, por último, la cuestión del tratamiento de la Villa de Madrid para completar el mapa autonómico. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid prevé la aprobación de una Ley de Capitalidad de Madrid y la legislación local establece la vigencia del actual régimen establecido en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, que es de carácter estatal. Cualquiera que sea el alcance de la ley –para la que ya existe el precedente de la dictada para Barcelona-, ésta deberá enmarcarse en una concepción global del territorio de la Comunidad de Madrid y en las diversas soluciones organizativas que se prevean para él.

El resultado de lo anterior no es sino un modelo flexible y adaptable a la compleja realidad territorial y a los problemas que vayan surgiendo. La percepción del territorio cambia con el tiempo, pero también puede hacerlo de acuerdo a una planificación determinada. Se trata de superar la visión del territorio como un espacio sobre el que se desarrollan diferentes políticas públicas y en el que actúan diversas fuerzas y actores, para pasar a entenderlo como un recurso imprescindible para lograr el desarrollo sostenible de la sociedad. No hay que olvidar que es a cada Comunidad Autónoma a la que corresponde la articulación de su territorio y su sociedad. Este “para qué” permite a la Comunidad Autónoma liderar el proceso de vertebración social y territorial. Veremos a continuación cómo han abordado esta cuestión las Comunidades Autónomas de Galicia y de Aragón.

3. Las alternativas de Galicia y Aragón.

3.1. El modelo de desarrollo comarcal de Galicia.

Galicia contempla la comarca como “una organización supramunicipal que tiene carácter asociativo y que deberá disponer de competencias propias, actuando sobre áreas geográfica y socioeconómicamente coherentes, es decir, sobre espacios comarcales (como se define en la Ley del Parlamento de Galicia 7/96). Esto es, entidades asociativas de carácter voluntario, con la capacidad para establecer planes comarcales propios, pero es la Comunidad Autónoma la que ejerce la coordinación y la planificación general” (Precedo, 2001).

La finalidad de la comarca es “constituir el marco estratégico para la cohesión territorial, tanto para el sector público como para el privado, mediante el establecimiento de órganos institucionales de coordinación” (Precedo, 2001).

La cronología de la comarca gallega es la siguiente (Precedo, 2001): en 1991 se puso en marcha –con carácter piloto- el *Plan de Desenvolvemento Comarcal de Galicia*; en 1995, tras cuatro años de estudio, planificación y experimentación, se redactó el Proyecto de Ley de Desarrollo Comarcal; en 1996, el Parlamento de Galicia aprobó la Ley de Desarrollo Comarcal, en la que se contienen las bases del modelo actual; en 1997 se aprobó el Mapa Comarcal de Galicia que ha servido de base para reorganizar, racionalizar y estandarizar los servicios de la Xunta de Galicia en el territorio y para ser el marco preferente par la aplicación de los diversos programas sectoriales. En 1999 el Gobierno de la Xunta presentó en el Parlamento de Galicia un nuevo Proyecto de Ley que planteaba la creación de comarcas políticas-administrativas, como entes locales, pero el Proyecto fue rechazado por la oposición.

La aprobación de la Ley de 1996 puso en marcha, entre otros, los siguientes instrumentos de

desarrollo local (Precedo, 2001)

- Las Fundaciones para el Desarrollo Comarcal como entes de coordinación público-privados.
- Una red de gerentes de desarrollo comarcal.
- Los Centros de Exposición y Promoción de Recursos Comarcales, que sustituyeron la creación de Centros Administrativos por Centros de Desarrollo e Innovación.
- La Sociedad de Desarrollo Comarcal, como empresa pública especializada para proporcionar un soporte técnico al proceso.

Las notas de la actual comarca gallega son las siguientes:

- Se constituyen voluntariamente sobre un mapa previamente establecido de 53 comarcas y que fue pactado entre las diversas fuerzas políticas y territoriales.
- Su objeto es solucionar los problemas relacionados con los distintos ámbitos de la planificación y del desarrollo, desde la organización administrativa, la programación socioeconómica y la ordenación del territorio, hasta la gestión del potencial endógeno y la dinamización del tejido social, todo ello bajo una concepción integradora (Precedo, 2001).
- Busca el crecimiento espacial equilibrado permanente, a la vez que aporta una estructura territorial descentralizada capaz de recibir y encauzar los procesos de difusión en el territorio y servir de base para el Pacto Local.
- Refuerza la identidad comarcal del territorio entre la población y posibilita y fomenta los procesos de carácter asociativo.

3.2. El equilibrio territorial en Aragón

El proceso de comarcalización de Aragón comienza a finales de los años ochenta para contrarrestar el peso de Zaragoza, que concentra más del 50% de la población aragonesa y la mayor parte de su actividad económica. Este hecho se concreta en la frase “Zaragoza contra Aragón”. En 1993 se aprueba la Ley de Comarcalización; en 1996 la Ley de Delimitación Comarcal, que divide el territorio en 33 demarcaciones; en 1999 se publica la Ley de Administración Local y, finalmente, en 2000 la Ley de creación de la primera Comarca, la de Aranda. A finales de 2001 se habían constituido siete comarcas y en la actualidad hay varias en trámite de constitución. De una manera paralela a ese proceso se aprueba en 1992 la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, y en 1998 la Ley de Directrices Generales de Ordenación Territorial.

De las fechas de las leyes se observa que todos los partidos políticos con responsabilidades en el Gobierno autonómico hasta hoy (PSOE, PP, PAR) han creído y fomentado el proceso. Esta es una de las características fundamentales de la comarcalización aragonesa. Ésta se orienta a:

- Garantizar una oferta de servicios públicos igualitaria en todo el territorio.
- El protagonismo de los municipios.
- El establecimiento de medidas presupuestarias específicas para fomentar la comarcalización.
- El pacto político, social y territorial.

El proceso se plantea a largo plazo desde la premisa de que puede haber comarcas que no se constituyan. Por lo que respecta a la ciudad de Zaragoza, se ha optado por identificar el “espacio metropolitano” con la delimitación comarcal en la que se integra. A la vez su objeto se ha reducido sólo a la gestión colectiva de las zonas verdes de ocio, el ciclo del agua y los transportes colectivos.

Los elementos clave que marcan la acción del Gobierno autonómico en el ámbito comarcal y que sirven de premisas para el Pacto Local son (Ros, 2001):

- Las transferencias de servicios suficientemente dotadas con el fin de satisfacer las necesidades del ciudadano.
- La creación de nuevos modelos de gestión local.
- El impulso a las nuevas tecnologías.
- La elaboración obligatoria de un Plan estratégico de cada comarca.
- El predominio de la realidad comarcal sobre la municipal.

El objetivo final del modelo aragonés es “mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en el territorio, es decir, vincular Administración, servicios y gestión al territorio aragonés”. Para alcanzar este objetivo se está utilizando una combinación de actuaciones económicas de fomento con acciones legislativas y promocionales.

4. Los espacios de solidaridad territorial como propuesta.

En octubre de 2001 se celebraron unas jornadas en Torrecilla en Cameros, La Rioja, que reunieron a representantes de 12 Comunidades Autónomas bajo el lema “Los espacios de solidaridad territorial como presupuesto del Pacto Local”. En dichas jornadas se trataron las experiencias supramunicipales y comarcales de Asturias, Aragón, Cataluña, El Bierzo, Navarra, Álava, Galicia y La Rioja, además de la realidad actual francesa. Del trabajo de dos días se extrajeron, entre otras, las siguientes conclusiones (Rodríguez, 2001):

- a.- El grado de fragmentación del mapa local y la dispersión demográfica son factores que condicionan de manera decisiva todo el proceso del “Pacto Local” autonómico.
- b.- El Pacto Local no puede concretarse sólo en favor de los grandes municipios o de aquellos que dispongan de recursos suficientes. Una adecuada política de equilibrio territorial exige que este proceso descentralizador se proyecte sobre todo el territorio.
- c.- Los pequeños municipios son el fruto de la historia y de la tradición, y un elemento fundamental en la identidad colectiva de sus habitantes. Hay que buscar fórmulas que permitan combinar estos factores con la consecución de la modernización administrativa y de la eficiencia gestora necesaria para el éxito del proceso de descentralización.
- d.- Las soluciones institucionales idóneas pueden ser diferentes en cada Comunidad Autónoma, pero pasan por la delimitación de espacios coherentes en términos geográficos y socioeconómicos, con los que puedan identificarse los ciudadanos: se trata de configurar espacios de solidaridad territorial, con la denominación que se considere, gobernados y gestionados por representantes de los municipios integrados o asociados.
- e.- Estos espacios de solidaridad territorial deben configurarse sobre la base de un amplio consenso entre las fuerzas políticas y los niveles de poder territorial implicados: los municipios, las provincias (en las Comunidades pluriprovinciales) y las Comunidades Autónomas. La voluntariedad en la integración debería ser el criterio general, si bien las Comunidades Autónomas pueden asumir un importante papel de estímulo mediante medidas positivas de fomento del proceso.
- f.- Los espacios de solidaridad territorial deben construirse también sobre la base de un amplio consenso social. Deben responder a los sentimientos de los ciudadanos en su delimitación y tienen que contar con mecanismos efectivos para la representación y la participación en la gestión de los actores económicos y sociales.
- g.- Los espacios institucionales así configurados deberían dotarse de competencias relevantes en la ordenación y la gestión de sus intereses, tales como: la ordenación del territorio y el urbanismo, el desarrollo local, la protección y la potenciación del patrimonio cultural y natural, los servicios sociales y la promoción de la cultura y el deporte, entre otros. Esas competencias deberían constituir un mínimo común denominador que garantice la coherencia del modelo descentralizador adoptado, al que los municipios agrupados podrían añadir de forma voluntaria la gestión común de los servicios que

consideren pertinentes.

h.- El proceso de reforma para la constitución de los espacios de solidaridad territorial debe ser progresivo, pero firme y decidido, basándose en el aprendizaje de las experiencias de otras Comunidades Autónomas e incluso de las de otros países de nuestro entorno sociocultural.

Las conclusiones reflejan el sentir de unas jornadas en las que los representantes de las Comunidades Autónomas expresaron la necesidad de una nueva forma de enfocar el territorio, y que lo que está en juego es que todos los ciudadanos puedan acceder en condiciones de igualdad y calidad a los servicios públicos.

Bibliografía

- Alba, C. y Vanaclocha, F. (1997) *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid, Universidad Carlos III-BOE.
- Arenilla, M. (1999) “Las relaciones entre poder y territorio en la vertebración del Estado”, en *El funcionamiento del Estado Autonómico*, Madrid, MAP.
- (1998) *Las políticas locales europeas o el desarrollo integrado como método*. CUNAL, número extraordinario julio 1998.
 - (1991) *La Modernización de la Administración periférica*, Madrid, MAP.
- Arenilla, M. y Canales, J. M. (Coordinadores) (1999) *Gobierno y Pacto Local*, Madrid, MAP-BOE.
- Baena, M. (1997) “Problemas políticos y administrativos de los municipios españoles” en Alba, C. y Vanaclocha, F. *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid, BOE-Universidad Carlos III.
- Comité de las Regiones (1999) *La democracia regional y local en la Unión Europea*”. Bruselas, Comité de las Regiones.
- Comité Director de las Autoridades Locales y Regionales (CDLR) (2000) *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*. Traducción de Canales, J.M. y Rodríguez, J. M. Madrid, MAP.
- Coscolluela Montaner, L. (2001) en “Transferencia o delegación de competencias autonómicas a las corporaciones locales”, en Jornadas del Pacto local en la Comunidad de Madrid (2001) Madrid, Comunidad de Madrid Consejería de Justicia, Función Pública y Administración Local.
- Fanlo Loras, A. (2001) en Visión crítica del anteproyecto de la Ley de Administración Local de La Rioja”. Jornada sobre Pacto Local, Logroño, 22 de junio de 2001, Gobierno de La Rioja. Transcripción de la ponencia.
- Lefèvre, C. (2000) “Las relaciones entre los actores en las políticas de desarrollo de las aglomeraciones urbanas francesas (1980-2000), *Revista gestión y Análisis de Políticas Públicas*, INAP, Madrid, nº 19 (septiembre-diciembre 2000).
- Parejo Alfonso, L. (1997) “El régimen jurídico de la Administración local, hoy” en Carlos R. Alba y Francisco J. Vanaclocha *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Universidad Carlos III-BOE.
- Precedo Ledo, A. (2001) “Experiencias de comarcalización en España: el caso de Galicia” en “Jornadas sobre Los espacios de solidaridad territorial como presupuesto del Pacto local”, organizadas por la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas del Gobierno de La Rioja. Torrecilla en Cameros, 18 y 19 de octubre de 2001. Ponencia presentada.
- (1996), El Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia: Un modelo regional de desarrollo local, en Encuentros de Desarrollo Local y Empleo, Diputación de A Coruña.
- Rodríguez Álvarez, J. M. (2001) “Pacto Local y planta municipal: la necesidad de los espacios de

solidaridad territorial” en “Jornadas sobre Los espacios de solidaridad territorial como presupuesto del Pacto local” organizadas por la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas del Gobierno de La Rioja. Torrecilla en Cameros, 18 y 19 de octubre de 2001, en imprenta.

- (2000), “Contexto histórico-político y sistemática del Pacto Local”, en *Un Pacto Local para el siglo XXI*; Valencia, Fundació Vives per l’Humanisme i la Solidaritat.
 - (1999) *La reforma del régimen local de 1999. Las medidas legislativas estatales en el marco del Pacto Local*; Barcelona, Bayer Hermanos.
 - (1996) *La Carta Europea de la Autonomía Local. Su significación en el ordenamiento jurídico español*; Barcelona, Bayer Hermanos.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (1996). “Administración Única y Pacto Local”. REALA n.º 271-272, julio-diciembre 1996.
- Ros Correllá, B. (2001) “La comarcalización en Aragón” en “Jornadas sobre Los espacios de solidaridad territorial como presupuesto del Pacto local” organizadas por la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas del Gobierno de La Rioja. Torrecilla en Cameros, 18 y 19 de octubre de 2001. Ponencia Presentada.
- Sánchez Morón, M (1983) “La Comunidad Autónoma de Madrid y la Administración local”, en Garcia de Enterría, E. y otros “Madrid Comunidad Autónoma metropolitana”, Madrid Instituto de Estudios Económicos
- Sosa Wagner, F. (2001) “Pacto Local y servicios locales” en Jornadas sobre Pacto Local, Logroño, 22 de junio de 2001. Gobierno de La Rioja, transcripción de la conferencia.

Reseña biográfica

Manuel Arenilla Sáez, manuel.arenilla@fcjs.urjc.es, nació en 1961 en Las Cabezas de San Juan, Sevilla, España. Es Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid y Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid. Ha sido Consejero de Administraciones Públicas del Gobierno de La Rioja entre 1995 y 2002. Entre sus publicaciones destacan los libros: (1991) *Modernización de la Administración Periférica*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas; (1993) *La negociación colectiva de los funcionarios públicos*, Madrid, Editorial La Ley; (1994) Arenilla, M.; Loughlin, J.; Toonen, T. (Eds.), *La Europa de las Regiones: una perspectiva intergubernamental*, Universidad de Granada-Instituto Andaluz de Administración Pública. (1995) *Gasto público y crisis económica (Director)*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública; (1997) *La Teoría de la Administración en Javier de Burgos desde sus escritos periodísticos*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública; Manuel Arenilla y José Manuel Canales (Coordinadores) (1999) *Gobierno y Pacto Local*, MAP-BOE; (2000) *El proceso de modernización en la Administración Pública. El caso de La Rioja*, (Director) Gobierno de La Rioja; (2001) *La gestión del cambio cultural en la Administración Pública (Director)* Logroño, Gobierno de La Rioja; (2003) *La reforma administrativa desde el ciudadano*, Instituto Nacional de Administración Pública.

Es también director del I Master en Dirección y Gestión de la Administración Local del Instituto Nacional de Administración Pública dirigido a Iberoamérica, en e-learning (2003-2004) y director del Curso Gobernabilidad y Gobierno local del Banco Mundial-Instituto Nacional de Administración Pública, también dirigido a Iberoamérica, en e-learning en las tres ediciones realizadas hasta la fecha.