

5

Innovaciones en política territorial.
Comarcas y otras experiencias internacionales
de cooperación intermunicipal

Varios autores

INNOVACIONES EN POLÍTICA TERRITORIAL

COMARCAS Y OTRAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES
DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

Fundear

Libros FUNDEAR

INNOVACIONES EN POLÍTICA TERRITORIAL

COMARCAS Y OTRAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES
DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

Varios autores

Fundación Economía Aragonesa
Zaragoza 2007

© de la edición, Fundear 2007
© del texto, los autores, 2007

Edita: Fundear

ISBN: 978-84-612-1229-3
Depósito Legal: Z-4189-2007

Diseño Gráfico: Batidora de Ideas

Imprime: INO Reproducciones, S.A.

Las opiniones vertidas en esta colección de Libros Fundear son responsabilidad de los autores. Se autoriza la reproducción parcial para fines docentes o sin ánimo de lucro, siempre que se cite la fuente.

Índice

Prólogo	7
I. COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL. ASPECTOS GENERALES . . .	9
1. Aspectos institucionales, operacionales y socio-económicos de los modelos de cooperación intermunicipal. <i>María Cadaval Sanpedro</i>	11
2. Áreas metropolitanas y efecto desbordamiento: aspectos metodológicos y evidencia empírica. <i>Albert Solé Ollé</i>	27
3. Municipios pequeños, economías de escala y costes de transacción. <i>Germá Bel</i>	55
4. Una nueva perspectiva teórica del desarrollo territorial, como soporte para la cooperación intermunicipal y la comarcalización. <i>Andrés Precedo Ledo y Alberto Míguez Iglesias</i>	63
5. Sobre la cooperación e iniciativas de desarrollo rural. <i>Luis Antonio Sáez Pérez</i>	109
II. EXPERIENCIAS DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL	119
1. La organización del gobierno en áreas metropolitanas europeas. <i>Bernard Jouve y Christian Lefevre</i>	121
2. La cooperación intermunicipal en Suiza y la tendencia hacia el amalgamamiento. <i>Nils C. Soguel</i>	129
3. Razones y bases de la Cooperación Intermunicipal en los EEUU. <i>Mildred E. Warner</i>	147

4. Una aproximación a las fórmulas de colaboración
y cooperación municipal en España. *Antonio Xavier Ferreira
Fernández* 167

III. LAS COMARCAS DE ARAGÓN 187

1. Los primeros pasos de una nueva institución.
Ángela López Jiménez 189

2. Balance de un lustro de comarcalización. *Rogelio Silva* 215

Prólogo

Tras la positiva experiencia de la I Conferencia Internacional de Política Territorial, celebrada en Zaragoza del 17 al 19 de mayo de 2005, la Fundación Economía Aragonesa a instancia del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales ha organizado de nuevo una II Conferencia, con el propósito de divulgar experiencias internacionales de organización del territorio en el ámbito local, así como diversas fórmulas de cooperación intermunicipal.

De lo debatido estos días en las diferentes ponencias y mesas redondas se pueden extraer algunas conclusiones para determinar qué soluciones pueden ser más eficaces para la vertebración del territorio y el fomento del desarrollo local.

Si algo sorprende de las experiencias dadas a conocer es que, por extraño que parezca, en lugares tan distintos en apariencia como las entidades locales de Aragón, de cualquier otra región europea o, incluso, del continente americano, se pueden encontrar, en ocasiones, similares problemas para la prestación de los servicios que demanda la sociedad. Se ha hablado mucho de cooperación intermunicipal como fórmula que permite la reducción de los costes de los servicios que se prestan en los municipios que cooperan; sin embargo —y esta es una de las principales conclusiones del encuentro— parece que el hecho de que la cooperación sea, en esencia, voluntaria, le impide ser la solución completa para resolver los problemas tanto al nivel técnico como al político. La cooperación es más frecuente y fuerte entre municipios con menores recursos y menos común en municipios con mayor población, por lo no se alcanza una relación idónea entre cooperación y equidad.

Y aquí es, precisamente, donde se distingue la experiencia llevada a cabo en Aragón con el proceso de comarcalización. Éste supone una descentralización real de las competencias autonómicas en la administración local, dándose un paso más ambicioso que con el simple concepto de cooperación, lo que permitirá un mayor equilibrio entre los municipios del territorio aragonés. Precisamente, en esta II Conferencia, se han dado a cono-

cer las primeras conclusiones del estudio sobre las funciones y servicios transferidos a las comarcas, realizado por el Grupo Sociológico de Investigación Científica de la Universidad de Zaragoza. Y el avance no puede ser más optimista: la comarcalización incide en el acceso a los recursos y servicios de forma más equitativa y en el desarrollo socioeconómico del territorio.

El alto nivel de las ponencias y debates así como la numerosa asistencia de público a la Conferencia vaticinan, en un futuro próximo, una nueva edición que permita seguir profundizando en cuestiones tan interesantes por su incidencia directa en el desarrollo territorial.

José Ángel Biel Rivera

*Vicepresidente y Consejero de Presidencia
y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón*

I. COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL. ASPECTOS GENERALES

1. Aspectos institucionales, operacionales y socio-económicos de los modelos de cooperación intermunicipal

MARÍA CADAVAL SANPEDRO

1.1 Introducción

La sociedad actual, intensamente urbanizada, produce formas de vida en las que la movilidad es una constante, diferenciándose los lugares de trabajo, de ocio y de residencia. Se ha ido construyendo un territorio “relacional” que plantea entre sus mayores desafíos el de encontrar la manera de encajar los círculos de los beneficiarios, los decisores y los contribuyentes. Consecuentemente, el debate se afana en encontrar la congruencia entre los territorios administrativos y funcionales, en aras de una provisión más eficiente y equitativa de bienes y servicios públicos.

La observación de la realidad nos permite comprobar que el desajuste entre el territorio institucional y el territorio funcional es moneda corriente en los diferentes países, tanto más agudo cuanto menos se haya hecho por aliviarlo. Los límites políticos, a menudo obsoletos, son desbordados, apareciendo efectos “*spillover*” y congestión, lo que, finalmente, conduce a una mala asignación de recursos y a dificultades de gestión.

Precisamente, la “*balkanización*” administrativa, que supone la permanencia de una división municipal anticuada, se compadece mal con los retos actuales de las haciendas locales. El mapa jurisdiccional determina solamente circunscripciones de imposición para los residentes, pero no así las de consumo e imposición sobre los beneficios obtenidos para los *free-rider*.

Esto hace pensar muchas veces en la necesidad de una recomposición territorial radical, a través de la fusión de niveles jurisdiccionales de gobierno, aunque, en la práctica, estas iniciativas conllevan una serie de

problemas que las convierte en una solución subóptima, debido al apego identitario de los ciudadanos, frecuentemente irracional, con sus instituciones más cercanas —sin olvidarnos, claro, de las reticencias de los políticos, que a veces ocultan rentas de situación—. No obstante, la pérdida de autonomía en las decisiones de carácter político, que con frecuencia arguyen los detractores de esta fórmula de reconstrucción administrativa, se recompensa con la fortaleza necesaria para mantener la sostenibilidad y la estructura financiera y funcional de los servicios prestados a los ciudadanos, así como los beneficios colectivos derivados de la consecución de unidades de gestión político-administrativa de mayor capacidad presupuestaria y competencial, con representación democrática.

Sin embargo, no todos los países han podido implantar la fusión entre sus municipios, habiendo de atajar los problemas a través de fórmulas diferentes. En esa perspectiva, la intermunicipalidad es vista como un medio adecuado para racionalizar la oferta de bienes y servicios locales, que permite, además, el desarrollo del “efecto zoo” descrito por Oates.

1.2 La geometría espacial variable

Para establecer una estructura “ideal” a nivel intermunicipal, debemos poner el acento en la descripción de las reglas del juego, en ordenar a los individuos, a las comunidades y las relaciones entre ellos. Las condiciones de incorporación, consolidación y anexión del gobierno, así como la segregación, definen el proceso de decisión por el cual los límites administrativos han de ser alterados. No siempre las reformas propuestas, como las que atañen a las *city-county* —regiones urbanas— intentando reducir el número de unidades independientes de provisión en un área metropolitana, son bien acogidas por los votantes.

¿Cuál es la mejor manera de determinar los límites de provisión? Ya que éstos estipulan quién está dentro y quién fuera, la elección de los mismos está íntimamente ligada con la identificación de la comunidad. Además de satisfacer los criterios de provisión tales como la revelación de preferencias, la equivalencia fiscal y el reparto de competencias, los límites deben llevar implícitos criterios de racionalidad, pero ¿cómo saber cuál es el correcto?, ¿pueden ser objetivamente determinados?

Un factor objetivo a considerar es el de los efectos de escala asociados al consumo y producción de bienes públicos: mientras algunos son de pequeño tamaño, otros desbordan sobre diversas comunidades. Estos últimos necesitan una talla apropiada más ambigua porque, en definitiva, la determinación adecuada de los límites depende de las reglas que permitan a los ciudadanos y a la colectividad, hacer el intercambio entre preferen-

cias/necesidades y costes. La talla mínima adecuada para cualquier jurisdicción varía sustancialmente, de acuerdo con los bienes y servicios que producen los municipios “vecinos” de manera gratuita. Las interferencias externas al sistema de precios que se producen entre los ciudadanos de unos y otros municipios entrañan la dependencia entre las funciones de preferencia y sus efectos crean “gaps” entre los beneficios y costes privados y sus correlativos de naturaleza pública. Así, pues, como los bienes locales presentan una dimensión espacial o territorial, el tamaño de la jurisdicción que los ofrece ha de adaptar su dimensión a los *benefits-spillovers* para tratar de evitar comportamiento *free-rider*.

En el último tercio del s. XX, bajo la influencia de las políticas llamadas “neoliberales”, muchos gobiernos han optado no sólo por la intermunicipalidad, sino también por la privatización de los bienes y servicios públicos, para el mejor aprovechamiento de estas economías. Algunos elementos de la teoría económica envuelven a la privatización en el debate: la eficiencia es, probablemente, la razón que más veces se alega por los dirigentes públicos, pues se considera que las empresas privadas son más eficientes que las públicas. Las economías de escala, referidas a la idea de que el coste medio de producción disminuye con la escala de la operación, permiten a las empresas privadas acceder con mayor facilidad a su obtención. Sin embargo, no todas las corrientes teóricas defienden este tipo de “centralización” de servicios locales. Algunos autores señalan que los servicios contratados externamente, significan una separación entre las decisiones financieras y de producción. Esta separación tiene el potencial para producir ganancias de eficiencia, siempre y cuando existan diferenciales de coste en el sector. Las teorías de la *Public Choice* promueven la privatización como mecanismo para reducir la implicación gubernamental en la producción y distribución de bienes y servicios públicos. Su justificación es que la oferta monopolística resulta inherente a la ineficiencia, y el poder público debe ser expuesto a la competitividad de mercado. La reducción en la capacidad de los gobiernos para ejercer el control sobre el bien o servicio privatizado, así como la consistencia entre la calidad del mismo y las preferencias públicas son los principales aspectos señalados en contra, debiéndose hacer balance del *trade-off* realizado.

La cooperación municipal es igualmente una solución al fenómeno creciente de los desplazamientos temporales de los consumidores y usuarios de los servicios públicos. En efecto, los bienes colectivos son, por definición, bienes localizados, es decir, de proximidad. Cada equipamiento público tiene un área de atracción que varía según la naturaleza del servicio ofrecido, y el comportamiento de movilidad de los usuarios. Ciertas zonas de influencia

están limitadas a un perímetro, a veces inferior al del propio municipio, mientras otros equipamientos de interés municipal o regional cubren las áreas que desbordan con creces los límites administrativos. En este caso, los usuarios no son sólo los habitantes de la jurisdicción, sino también los no residentes, que se trasladan en función de desplazamientos temporales ocasionados por el consumo de bienes públicos o privados, migraciones alternativas domicilio/trabajo o, incluso, los desplazamientos turísticos. En fin, la existencia de una gama diversa de bienes locales, asociados a la heterogeneidad de comportamientos de uso, contribuye a definir los territorios de asociación de los servicios colectivos que, a menudo, coinciden.

En estas condiciones, el tamaño administrativo municipal no se corresponde con áreas de atracción de los bienes y servicios ofrecidos por cada municipio ni alberga, entonces, la totalidad de las zonas de uso. La multiplicidad administrativa induce los efectos desbordamiento —*spillover effects*—, también llamados desbordamientos geográficos de consumo. El ajuste del área de financiación de cada bien a su área de consumo, justifica el recurso a la cooperación. Entonces, la especificidad del “mercado” asociada con cada bien implica internalizar las externalidades espaciales caso por caso. En el límite, el ajuste áreas consumo-imposición implica crear una organización intermunicipal para cada bien o servicio, que desemboca en una multiplicación de las estructuras de cooperación. Este modelo de organización territorial tipo “descentralización funcional” se inscribe en la línea de trabajo iniciada por Oates y la teoría de los Clubs de Buchanan. Así, la bondad de la organización administrativa reside en la relativa flexibilidad de los perímetros de colaboración.

El minifundismo local expone a los municipios a riesgos financieros importantes derivados, precisamente, de la movilidad de los contribuyentes entre territorios. En efecto, a largo plazo, los desplazamientos de los agentes económicos puede ser definitivos y no sólo temporales, por lo que la cooperación ofrece a los municipios un seguro contra dos tipos de riesgos: los originados por la competencia territorial —riesgos financieros y de inversión— y, por otra parte, los riesgos fiscales derivados de la quiebra de empresas y, más ampliamente, de la reducción del número de contribuyentes —como por ejemplo, la “desaparición” parcial del IAE en España—.

Hay evidencias de que la localización de las empresas y/o de las grandes concentraciones empresariales no se realiza exclusivamente por motivos fiscales, sino también por razones ligadas al coste de los factores de producción, la formación de la mano de obra, la localización de los mercados, vías de comunicación, etc. Sin embargo, en el caso de las microconcentraciones o pequeñas empresas sí pueden influir los incentivos en forma de abaratamiento de suelo, rápida solución de licencias, etc. En efec-

to, se supone que si hay una discrepancia relativa entre jurisdicciones acerca de la imposición sobre las empresas, se está induciendo la competencia fiscal, que trata de atraer firmas hacia la comunidad con menor nivel de gravamen, entidad que vería estimulado su crecimiento. El poder negociador de muchas sociedades hace que, a veces, se aprueben ventajas desproporcionadas con el gobierno municipal en cuya jurisdicción se instalan, con grandes diferencias dentro de una misma área. La literatura argumenta a favor y en contra de la competencia fiscal: para unos es buena porque limita el riesgo del Leviathan —disminuye el gasto y el poder del sector público local—, para otros es mala porque ese tipo de medidas acaba por erosionar los ingresos públicos, dando lugar a un escenario de círculos viciosos, en lugar de los virtuosos que se pretenden.

En las aglomeraciones urbanas, la movilidad de capital entre jurisdicciones es importante, al ser “economías abiertas” y responder ante los incentivos de creación y atracción de actividades. Así, una movilidad interna —dentro de la aglomeración— elevada conduce a una externalidad fiscal intensa, mientras que si la movilidad externa es más fuerte, el efecto que se produce es el opuesto. En cualquier caso, el aumento de la movilidad induce a “fugas” importantes en la comunidad que aumenta su tipo impositivo. Así, pues, ante el riesgo de que la competencia fiscal produzca una reducción de los ingresos para el conjunto de los gobiernos subcentrales, la probabilidad de transferir parte de la carga fiscal a los factores menos móviles, y la pérdida de capacidad redistributiva, lo más probable es que la mejor política para hacer frente a esa competencia sea la de ensanchar el área de percepción del impuesto local sobre las empresas. Es aquí, entonces, donde una estrategia de desarrollo conjunto ayudaría a desenvolver el potencial fiscal local que signifique mayores inversiones, junto con un compromiso previo de gastos y cierta asunción de riesgos por el ente local. Así, la realización de zonas intermunicipales de actividades económicas, permite evitar la multiplicación de operaciones competitivas y prevenir la acumulación de inversiones improductivas, capaces de hipotecar el equilibrio de las finanzas municipales. Sin embargo, hay que tener en cuenta los posibles efectos negativos que las estrategias oportunistas de los municipios más atractivos —los más reticentes a la cooperación— puedan tener.

Por lo que respecta a los riesgos fiscales, cabe decir que la mayor parte de los municipios “periurbanos” disponen de bases fiscales concentradas sobre un pequeño número de contribuyentes. Esta característica sectorial y territorial de las bases expone a las entidades a un riesgo de pérdida o desaparición de su potencial fiscal en caso de “deslocalización” de parte de sus sujetos pasivos. En estas condiciones, la cooperación municipal será el medio a través del cual se conjugue una mayor seguridad fiscal,

“vis a vis” de los contribuyentes, evitando los riesgos inherentes a una competencia fiscal con la que se puede llegar a una discriminación de la capacidad fiscal, con la consiguiente provisión subóptima de bienes y servicios públicos locales. La extensión del territorio de imposición se acompaña de una reducción en la concentración del riesgo, es decir, de una mayor diversificación.

Otra de las ventajas que a menudo se señalan para la colaboración hace referencia a la solidaridad intermunicipal, en particular a la reducción de desigualdades territoriales de potencial fiscal. La importancia de este objetivo consiste en devolver la equidad al mapa municipal, que se resiente ante la desconexión entre los lugares de actividad económica y las zonas dormitorio. Los primeros aseguran a los municipios riqueza, mientras los segundos fuerzan la producción de servicios públicos costosos, de tal forma que los conduce a importantes desequilibrios presupuestarios.

Así, la cooperación intermunicipal es defendida como una solución para la reforma de las estructuras administrativas locales, permitiendo a los beneficiarios “aprovecharse” de ventajas relativas a una mayor escala de gestión, a una mejor cobertura de los presupuestos públicos contra riesgos fiscales y financieros, o a una redistribución de los recursos equitativa a nivel local. Pero, junto con estas ventajas inherentes a las prácticas cooperativas, se señalan también inconvenientes.

El primero de ellos está ligado a la distorsión que el nuevo ente genera sobre las preferencias individuales. Si el modelo de Tiebout, a través del “voto con los pies”, es garantía de la diversidad de preferencias individuales, la transferencia de competencias a organismos de cooperación —“recentralización”, en definitiva— conduce, ante la falta de homogeneidad en las preferencias, a una inadecuación entre la oferta y demanda de bienes y servicios públicos locales. Además, la gestión de más de un nivel de gobierno local implica dotar al escalón municipal de una estructura administrativa y técnica capaz de asumir el conjunto de las competencias delegadas. Lo que ocurre con frecuencia es que no se desmontan totalmente las estructuras de gobierno ya existentes, conservadas y reorientadas a la gestión de competencias residuales del municipio, para el control de su gestión, etc. En definitiva, la superposición de niveles administrativos puede inducir a una duplicidad de los medios .

Estos costes de cooperación varían en función de los esquemas de organización adoptados. Cuando se trata de la búsqueda de la escala óptima o del área de atracción asociada a un determinado equipamiento, es esencial crear una estructura *ad hoc* para el bien público local transferido. En otros casos, los costes de negociación asociados a la configuración de un esquema de funcionamiento de la organización común conducen a una

multiplicidad de estructuras en las que se superponen la incoherencia y los costes de coordinación.

El esquema alternativo es el de unificación administrativa total, que aligera los costes de negociación y coordinación. Cuando hay una sola autoridad a la que se transfieren las competencias se ahorran costes de organización, pero se hipoteca el ajuste municipal caso por caso al perímetro de gestión, además de producirse un incremento en los costes de control y un aumento de los democráticos, al reducirse la accesibilidad política. Estos últimos se atenúan en el caso de una fusión selectiva de funciones en un único órgano de gobierno.

Si nos preguntásemos por el resultado de cada esquema de cooperación, lo único que podríamos decir es que, a priori, resulta difícil determinar el efecto neto de la cooperación municipal.

1.3 Fórmulas de colaboración

Las decisiones relativas al modo y a las funciones de cooperación responden al cumplimiento de las tareas con eficiencia, atendiendo al objetivo fijado. Las modalidades se insertan en un continuo dibujado por la dimensión del “mercado” para la prestación, la jerarquía de las posibilidades de producción, y por la forma que adopten los instrumentos de cooperación existentes.

La manera de ejecutar la prestación es también un asunto a resolver, de tal modo que puedan modificarse las fórmulas de gestión pública, sin olvidarnos de aspectos fundamentales, como son los costes y la financiación. Una cuestión clave es, por tanto, clarificar cuáles son los costes de la puesta en marcha y de las prestaciones a realizar, así como su método de financiación ¿Serán los usuarios de los bienes o servicios quienes los financien de manera directa? ¿Corresponderá a los municipios, se exigirán impuestos, o serán las subvenciones las que cubran los costes? Y, por último, han de tenerse en cuenta las consideraciones de orden jurídico y político. Toda forma de cooperación, y en particular la fusión, tiene efectos sobre las condiciones políticas locales, ha de esclarecerse, entonces, qué rol y qué sistema electoral es el que se adopta.

Dentro de las técnicas creadas bajo el paraguas del derecho privado nos encontramos con experiencias sencillas, consistentes en un contrato de compra de bienes y servicios al sector privado, pasando por los llamados “contratos de partenariado”, de gran profusión en Francia y Reino Unido. El término “partenariado” público-privado abarca la totalidad de modos de participación del sector privado en la financiación y puesta en práctica —gestión, realización, diseño, etc.— de las infraestructuras y servi-

cios públicos. En el Reino Unido, la PFI (*Private Finance Initiative*) se funda en el recurso a la financiación privada de los proyectos públicos, mientras que el concepto francés de gestión delegada pone más el acento en la exigencia de rendimientos frente a un operador privado en lo que se refiere al diseño, la construcción, la preparación de la financiación y, sobre todo, la gestión de obras y servicios.

La fórmula más simple es el *contrato de coordinación*, que implica sólo el intercambio de información de un municipio a otro, lo que mejora la producción de la colectividad que ofrece un determinado servicio y debe decidir su función de producción de manera óptima, teniendo en cuenta no sólo el consumo de sus residentes, sino también el de los “vecinos”.

Un paso adelante en el proceso de coordinación de las colectividades es la asociación —con objeto único o múltiple— (*syndicat intercommunal* en Francia o *consorzi* en Italia), que obliga a los municipios a abandonar una parte de su soberanía de decisión y control sobre la oferta y gestión en la producción de un bien o servicio local, por delegación en una institución intermunicipal. La cooperación voluntaria ha sido descrita como una mínima reestructuración del gobierno, en la cual hay un área extensa basada en la cooperación entre las unidades de gobierno existentes, con un estatus no permanente e independencia institucional.

La asociación sustituye a los municipios miembros en el cumplimiento de una o varias funciones. Cada una de ellas se inscribe en un perímetro preciso, atendiendo a las características de los bienes que ofrece. Así, un mismo municipio puede pertenecer a tantos perímetros como tareas produce en colaboración. La mayor parte de los países que utilizan este tipo de cooperación intermunicipal no la dotan de impuestos propios, y aseguran su equilibrio presupuestario a través de las prestaciones o transferencias financieras que realizan los entes locales integrantes. Si como hemos señalado, la asociación puede permitir resolver de manera eficaz los problemas de tamaño crítico municipal, su multiplicación y superposición es el germen de una organización compleja repleta de dificultades: difícil acceso de las autoridades locales para participar en el funcionamiento de la asociación, falta de poder democrático, inadecuada transmisión de información a los ciudadanos, junto con ausencia de responsabilidades presupuestarias por parte de los actores políticos. Así, a menudo, esta forma de colaboración, más allá de aportar soluciones a los problemas de los territorios funcionales e institucionales, engendra otros nuevos.

Subiendo un escalón más, nos encontramos con que, en ocasiones, son las regiones las que se encargan de la prestación de servicios de origen

local, de importancia para sus ciudadanos. Estaríamos aquí ante una “recentralización” de funciones en un nivel de gobierno ya existente. Sin embargo, muchos municipios son reacios a esta fórmula, prefiriendo, por ejemplo, para el campo urbano la creación de un escalón de segundo nivel municipal —llamado en ocasiones áreas metropolitana o aglomeración—, encargado bien de la producción de bienes y servicios públicos, bien de la coordinación de ciertas tareas municipales, o de ambas cosas a la vez. En la filosofía de su creación destaca el carácter urbano, junto con el intento de aprovechar los rendimientos de escala, la contención de costes, así como también la posibilidad de resolver la congestión, adaptando la función de producción a la demanda global.

Si las autoridades de aglomeración tienen competencias exclusivas y recursos financieros propios, deben responder de su gestión delante de los contribuyentes. Sólo de este modo es posible alcanzar una administración más racional y una asignación eficiente de los recursos. El ente supramunicipal, aunque situado a nivel local, se inscribe en un segundo escalón, sustituyendo a los municipios en las relaciones verticales con las regiones. En las relaciones horizontales pueden producirse dos tipos de situaciones: las que se generan dentro de los municipios integrantes de la aglomeración, y las que se producen con las entidades locales circundantes. Estas últimas se manifiestan al no conseguirse una coincidencia exacta entre los bienes y servicios que se transfieren al nuevo ente y los límites institucionales, así como los efectos desbordamiento que puedan persistir. Si éstos fuesen relevantes, la entidad de segundo nivel municipal debería firmar acuerdos de colaboración con los municipios periféricos, en términos de producción de bienes o compensación financiera. Así contemplada, esta fórmula se sitúa en un escalón intermedio entre la asociación de objeto múltiple y la “fusión”, lo que a menudo se conoce como una fusión selectiva de funciones para aquellas tareas específicas de la nueva entidad.

Los *distritos*, se han concebido, generalmente, como una forma cooperativa que desemboca en una institución territorialmente autónoma. Con un grado de independencia mayor al del área metropolitana, dotado de dos órganos administrativos: el consejo o poder legislativo y el ejecutivo. En algunos casos, como por ejemplo el francés, el distrito tiene competencias propias y no delegadas por los municipios, aunque puede asumir también una parte de las responsabilidades locales de forma cuasi-privada. Además, al contrario de lo que hemos visto hasta el momento, el distrito dispone de una total autonomía de financiación y, por ende, del modo en el que gasta sus recursos. Esta potestad se traduce en la posibilidad de detraer directamente impuestos sobre el territorio en el que recae su autoridad evitando,

de este modo, depender de las transferencias financieras municipales, que siempre tienen el riesgo de limitar la libertad de la institución, haciéndola depender de la voluntad municipal¹.

La *fusión* no se corresponde con una organización cooperativa propia, pues por fusión se entiende la creación de una nueva colectividad local, resultado de la unión de dos o más jurisdicciones de nivel jerárquico semejante. Estamos ante un ente que representa la expresión más fuerte de la voluntad de cooperación por parte de las diferentes colectividades territoriales, ofreciendo a sus habitantes una solución interesante a las dificultades que presentan las clásicas fórmulas de asociación. Para los municipios rurales, poco poblados, la fusión es una solución que les permite asumir todas sus tareas, o para aprovechar las economías de escala en su gestión, a la vez que encontrar el capital humano y los medios financieros necesarios para su funcionamiento, respetando las exigencias del control democrático. Sin embargo, la fusión no es más que una solución parcial al “*découpage*” territorial. Al configurar un nuevo espacio institucional global, constituye sólo una aproximación a los contornos funcional y relacional de los municipios. En el medio urbano, al no sentir con igual intensidad la presión del problema de la falta de medios que en el rural, se atiende más a cuestiones relacionadas con la competencia fiscal, la gestión de los residuos, etc., pero, en cualquier caso, el resultado es un rechazo “visceral” a cualquier proceso que apunte en esta dirección. Así, pues, la fusión es un ejercicio difícil de considerar, sin pasar primero por experiencias de aprendizaje de nivel intermedio.

1.4 ¿Consiguen las distintas fórmulas de cooperación los mismos resultados?

Las características técnico-económicas de la producción de determinados bienes y servicios públicos locales pueden llevar a la no consecución de economías de escala plenas, lo que exige un mayor tamaño en la propia jurisdicción.

Si lo que se propone son fórmulas de coordinación entre municipios, en principio, esto no es sinónimo de aprovechamiento de economías de escala, puesto que cada entidad continúa teniendo su propia función de producción y proveyendo autónomamente el bien o servicio de que se trate. Pese a ello, incluso en este caso, es posible intuir que la mayor información

1. No se agotan aquí las experiencias asociativas existentes. Hemos tratado de reflejar una muestra representativa de las más ampliamente repetidas.

obtenida en el ámbito de la coordinación acabe dando como resultado una mejor formulación de la función de producción individual.

En los demás procesos en los que la cooperación —con finalidad única y múltiple— permita producir bienes y servicios de manera más eficiente, la cuestión tiene un enfoque diferente. Siempre que uno de los municipios no adopte una posición estratégica, las colectividades obtienen importantes beneficios ligados a los rendimientos de escala.

Sin embargo, uno de los principales inconvenientes está en la dificultad de garantizar para cada servicio el máximo de ventajas económicas ligadas a la función de producción. La dimensión del nuevo organismo puede permitir disfrutar en pleno de los rendimientos a escala para un servicio X, pero revelarse no óptimo para otro servicio Y. Así, la producción asociada de más servicios públicos debe poder ofrecer la posibilidad de disfrutar de sinergias para los distintos bienes y, en el límite, poder racionalizar dicha producción. En el caso de las entidades de segundo nivel, si su configuración se establece a partir de la flexibilidad en la colaboración, se pueden respetar economías de escala para los todos y cada uno de los bienes y servicios prestados por la entidad. Por ello, desde este punto de vista, la solución más eficiente no sería la que ofrece la fusión municipal, sino más bien la “fusión selectiva” de funciones.

Otra opción para el aprovechamiento de las economías de escala reside en la posibilidad de que la provisión pública sea suministrada por una empresa privada. Que el municipio sea el responsable de la provisión de un determinado servicio, es decir, que este servicio deba garantizarse a todos los ciudadanos, no implica necesariamente que haya de ser producido directamente por la propia administración pública. La principal ventaja de este tipo de prestación radica en la posibilidad de distribuir los costes fijos de forma más eficiente, al no estar la empresa restringida necesariamente a un único municipio, de lo que pueden derivarse ganancias de bienestar. Sin embargo, son muchas las voces que se alzan en contra de este modo de “privatización” de los servicios públicos, aduciendo razones tales como el incremento de barreras a la participación ciudadana, la vulneración del principio de igualdad de acceso a los bienes públicos, la universalidad y la transparencia. Se constatan también, en ocasiones, prácticas restrictivas de la competencia en los sectores privatizados mediante asociaciones y cárteles, lo que lleva a la formación de monopolios privados prestadores de servicios públicos. En este caso, la asociación de municipios puede considerarse como un instrumento imprescindible para el control público de los servicios producidos por empresas privadas, aprovechando, además, las economías de escala.

En cuanto a las externalidades, resulta evidente, que los beneficios de muchas actividades públicas trascienden el límite de la jurisdicción, apare-

ciendo efectos desbordamiento —*spillover effects*—. Ante tal circunstancia, es probable que el nivel de producción sea insuficiente o subóptimo, lo que induce a una provisión conjunta. Cuando ésta se realiza a través de un contrato de derecho privado con finalidad única, la resolución del eventual fallo de mercado depende, en gran parte, del poder negociador de la entidad que la genera. Si la organización creada aglutina diferentes servicios públicos, existe la posibilidad de resolver la externalidad, bien a través de la posible interdependencia de los servicios, bien con la inclusión de los beneficios y costes externos dentro de una misma función de producción.

Si tenemos en cuenta, además, que en los *spillovers* influye notoriamente la proximidad, lo más probable es que se produzcan, simultáneamente, fenómenos de congestión. En muchas ocasiones, el efecto congestión nace ligado a los “commuters”, que acuden desde jurisdicciones vecinas, comportándose como *free-riders*. Para poner remedio a esta realidad, debe adoptarse la función de producción a las necesidades reales y el éxito para paliar la diferencia entre la oferta y la demanda depende de la fórmula adoptada. En el ámbito estricto de la coordinación, el resultado está a expensas de la complementariedad del servicio ofrecido por las distintas colectividades. A través de este tipo de cooperación, los municipios pueden llegar a un acuerdo sobre la función de producción del servicio correspondiente, teniendo en consideración no sólo la demanda interior, sino también la de las colectividades limítrofes. Sin embargo, si no existe valor impositivo para todas las entidades locales, las beneficiarias no querrán cambiar la política a través de la cual se están “aprovechando” de la externalidad. El acuerdo será más fácil cuando la ganancia es recíproca.

En todas las demás fórmulas de colaboración resulta más sencilla la corrección de la congestión, al fundir en una sola función la producción de un servicio local que afecta a diferentes jurisdicciones. Sin embargo, en el caso de colaboración múltiple, puede ocurrir que la asociación o el nuevo municipio —en caso de fusión— no aglutinen a todos los entes consumidores del servicio en cuestión, comportándose los que quedan fuera del perímetro de la nueva entidad como auténticos *free-rider*. Así, sólo las formulaciones más flexibles, tipo aglomeración, permiten atender las diversas situaciones que se puedan dar, pues, la flexibilidad permite adaptar el perímetro de colaboración a cada uno de los bienes o servicios con externalidades geográficas. Así, si lo más eficiente, por ejemplo, es que los municipios A, B y C produzcan un servicio S1 de manera conjunta lo harán, sin contar con la jurisdicción D, adonde no desbordan sus efectos, aunque esta última sí puede “asociarse” para la producción y/o gestión del servicio S2. De esta manera, el perímetro de colaboración se adapta de manera más precisa a la demanda de cada bien o servicio público local, constituyéndose las aglo-

meraciones en auténticos clubs que responden a las necesidades reales de los ciudadanos.

En lo relativo a los costes de organización, el efecto neto de la cooperación es difícil de determinar a priori, pues el resultado depende de múltiples factores, ponderados por coeficientes —a veces— arbitrarios. Así, para valorar el coste ligado al aparato burocrático, es necesario tener presente que no todas las formas de colaboración estudiadas afrontan el mismo tipo de cargas, porque sólo algunas necesitan de medios burocráticos independientes. Si la actividad conjunta se desenvuelve en el seno de una comisión temporal —coordinación, etc.—, no precisa de un aparato administrativo *ad hoc*, por lo que el coste es prácticamente inexistente con respecto a los que ya soportan los propios municipios, repartiéndose entre todos ellos.

El hecho de que otros tipos de colaboración necesiten de la coexistencia de un aparato burocrático adicional al de la administración local, hace que el coste de ambos se sume. Podemos imaginar que, en virtud de cierta racionalidad en el trabajo, éste resulte inferior a la suma de las cargas que supone la separación de los mismos cuando el servicio es producido por organizaciones independientes. Sin embargo, esta afirmación sólo podemos hacerla a priori en el caso de la fusión, en el que desaparecen por completo los costes administrativos de cada entidad fusionada, ante el nacimiento de un único aparato para la nueva organización. En el caso de la “fusión parcial” o “fusión selectiva de funciones”, la gestión de dos niveles diferentes implica dotar al ente supramunicipal de una estructura administrativa y técnica capaz de asumir el conjunto de competencias delegadas por los municipios. Entonces, el montante de esta nueva organización no conduce, en general, a la disolución completa de la anterior, conservada y reorientada a la gestión de servicios relativamente residuales. La yuxtaposición de niveles de decisión supone, a menudo, una superposición de medios administrativos, evitable sólo en el caso de que se corrijan las duplicidades.

Pero no sólo los costes burocráticos influyen en las cargas de administración de los bienes y servicios públicos, sino que tienen especial relevancia también los *costes de información y de organización*. En la medida en que los bienes y servicios públicos locales no emergen de mecanismos de mercado, sino de un proceder institucional, la necesidad de adquirir los elementos relativos a la función de producción es básica. La falta de revelación de preferencias hace precisa la cooperación entre municipios, con el fin de aportar los datos necesarios para avanzar en la recomposición institucional. La cuestión radica, entonces, en articular las reglas que permitan evitar los comportamientos estratégicos y ayuden a definir la oferta conjunta y el control de ejecución de la mejor manera posible.

A priori, en la mayor parte de las formas de colaboración descritas está implícito el compromiso municipal de proporcionar información, si bien puede no ser suficiente. El ejemplo más evidente de cooperación que facilita el intercambio de información es la *coordinación*, cuya razón de ser es, precisamente, ésta. En aquellos casos en los que la cooperación implique la creación de órganos de gobierno “independientes”, la circulación de la información se espera más fluida y, por tanto, menos costosa.

En lo relativo a los costes de *orden socio-político* debiéramos ser capaces de contestar a la siguiente pregunta: ¿En qué medida la colaboración influye en la concordancia entre la cantidad y calidad de bien público local efectivamente producido y el deseado por los ciudadanos?

Desde el punto de vista de la satisfacción de las preferencias cuantitativas, parece claro que cualquier forma de colaboración intermunicipal tiene como finalidad proporcionar bienes y servicios con el menor coste preferencial en términos de cantidad. Otro aspecto diferente es el relativo al ámbito cualitativo. Toda forma de cooperación implica la puesta en común de la función de producción, lo que significa que, en ocasiones, los ciudadanos de unas jurisdicciones deban ceder en favor de las preferencias de los otros. Sin embargo, en este punto debemos hacer hincapié en la elevada homogenización de las preferencias que se ha ido viviendo en nuestras sociedades, lo que, junto con los órganos de decisión supramunicipal, ayudan a que la oferta de bienes y servicios no diste demasiado de lo que los ciudadanos demandan, si bien es cierto que el respeto por las preferencias cualitativas se dificulta a medida que una sola jurisdicción local concentra mayor poder que las demás en la determinación de los bienes que se ofrecen.

A la vez, el respeto hacia las preferencias individuales está directamente relacionado con la *autonomía administrativa* de los municipios y ésta, con la forma de cooperación utilizada. En el caso de que se trate sólo de coordinación, al no existir ningún poder coercitivo hacia los municipios integrantes, se mantiene invariable la autonomía local. En los demás casos, todo depende de las reglas de decisión adoptadas. Si se opta por la fórmula del “municipio madre” en el que una sola jurisdicción decide sobre la oferta y/o gestión de los bienes y servicios públicos, la pérdida de “libertad” de aquellos que delegan es evidente. Menor es el traspaso de poder en el caso en el que la colaboración lleve aparejada la creación de un órgano de decisión autónomo, bien sea a través de la fusión selectiva de funciones o de municipios. Al existir un foro en el cual cada una de las entidades integrantes puede votar, expresar las preferencias y llegar a acuerdos concretos, la autonomía es mayor. También es en este último caso en el que la independencia financiera se respeta. Sólo si la asociación municipal dispone de

libertad para exigir sus propios tributos es autónoma financieramente. En la práctica, resulta difícil encontrar esta situación en las asociaciones con finalidad única o múltiple, y más sencillo para la aglomeración o fusión.

Para finalizar, es necesario hacer referencia al *proceder democrático* de las prácticas cooperativas. ¿Conservan las diversas formas de colaboración el derecho de los electores a participar directamente —a través del voto— en las decisiones que les afectan? El que los ciudadanos puedan elegir directamente a sus representantes, se hace efectiva al 100% en el caso de la coordinación de funciones o de la fusión de municipios. Más difícil es de cumplir esta condición en las asociaciones que establecen una elección indirecta, así como también en el consorcio, pues al participar diversos niveles de gobierno en una misma institución, el ejercicio del derecho democrático popular es menos probable. En los supuestos de aglomeración, así como la autonomía fiscal se considera una condición *sine qua non* para su creación y funcionamiento, no debería ser menos relevante la elección directa de los miembros de los órganos de gobierno. La entidad de segundo nivel ofrece una respuesta condicionada a la propia decisión del municipio que forma parte de ella, pues puede elegir representantes en el órgano decisor, a través de una votación popular, en cuyo caso el ejercicio de la democracia seguiría siendo efectivo.

Los otros tipos de democracia —“exit” y “voice”— consistentes en la posibilidad del ciudadano de imponer a los entes municipales una solución alternativa a la fórmula de colaboración prevista, o en la oportunidad de expresar la propia opinión en un debate público, tendrían difícil aplicación en un contexto de aglomeración, si bien es cierto que tampoco la tiene en el quehacer diario de la mayor parte de los municipios.

2. Áreas metropolitanas y efecto desbordamiento: aspectos metodológicos y evidencia empírica

ALBERT SOLÉ OLLÉ

2.1 Introducción

El mapa municipal español está muy fragmentado. España tiene en la actualidad 8.102 municipios, cifra superada en la Unión Europea sólomente por Alemania (13.829) y Francia (36.782) (ver Bosch y Espasa, 2006). Sólo el 3.4% de los municipios españoles tienen más de 20.000 habitantes y el 86% tienen menos de 5.000. Esta fragmentación es un fenómeno que se produce en todos los puntos del territorio español, en las distintas CCAA, y tanto en entornos rurales como urbanos. El área metropolitana de Barcelona (Región Metropolitana de Barcelona, RMB), por ejemplo, está formada por 164 municipios; es decir, por 164 unidades que tienen la posibilidad de tomar decisiones independientes en un gran número de cuestiones cuyos efectos no se circunscriben en muchos casos a los límites del propio término municipal.

En las áreas urbanas, además, la fragmentación se mezcla con un grado de movilidad de la población y la actividad económica muy elevadas, evidenciada por diversos hechos. Por ejemplo, en entornos urbanos, una proporción sustancial de las actividades desarrolladas por los ciudadanos se llevan a cabo fuera del municipio de residencia. De acuerdo con estadísticas recientes de movilidad diaria (*Estadística de Movilidad Obligada por Motivos de Trabajo o Estudio*, Censo de Población de 2001), sin considerar la ciudad de Barcelona, el 41% de los ocupados en la RMB se desplazan diariamente fuera de su municipio de residencia por motivos de trabajo. La

distancia media de desplazamiento al trabajo está alrededor de los 18 Km (Solé, 2006a), una cifra que desborda claramente los límites municipales.

La combinación de fragmentación y movilidad hace que en muchas ocasiones las decisiones tomadas por los municipios genere beneficios (o perjuicios) no sólo a los residentes en el mismo sino también a los residentes en otros municipios del área urbana. Estas 'externalidades' o 'efectos desbordamiento' pueden ser de muy diversa índole. En primer lugar, podemos citar las denominadas 'externalidades de congestión', que se producen cuando los no residentes visitan un municipio y consumen los servicios públicos provistos por el mismo. Los municipios que suelen soportar de forma desproporcionada este tipo de costes son las ciudades centrales o las que reciben muchos visitantes por motivos de trabajo, estudio o compras. Estos visitantes congestionan las calles del municipio, haciendo que sea necesario gastar más, por ejemplo, en pavimentación, limpieza, control del tráfico o seguridad ciudadana. En segundo lugar está el problema del 'desbordamiento del beneficio' de los servicios públicos locales, que se produce cuando los no residentes se benefician también de los servicios producidos por otro municipio, sin que sea necesario que para ello deban desplazarse físicamente al mismo. Por ejemplo, los programas de control de las emisiones contaminantes de los vehículos o de asistencia social a los más desfavorecidos realizados por la ciudad central proporcionan beneficios no sólo a los residentes en la misma sino también a los residentes en los suburbios. Finalmente, debemos mencionar las externalidades relacionadas con las políticas urbanísticas y de promoción económica, que se producen cuando un municipio intenta promover un determinado tipo de desarrollo urbanístico o económico que genera beneficios o perjuicios sobre el resto del área urbana. Como ejemplo de estas externalidades se puede citar el intento de atraer empresas a costa de los municipios colindantes, la negativa a albergar empresas o infraestructuras quizás desagradables para los residentes pero beneficiosas para la región, o la promoción de un crecimiento urbano depredador de espacios naturales valorados por los residentes en otros municipios.

Estos 'efectos desbordamiento' o externalidades generan dos tipos de problemas. En primer lugar se produce un problema de equidad, puesto que algunos municipios (y, por tanto, sus residentes) sufren las consecuencias de las mismas de forma desproporcionada. En segundo lugar, existe también un problema de eficiencia, puesto que la presencia de estas externalidades hace que los agentes decisores a nivel municipal sólo tomen en consideración los beneficios y costes que recaen sobre los ciudadanos residentes en su municipio (que son los que les votan) y desatiendan los beneficios y costes que recaen sobre el resto del área urbana. Esta situación

suele provocar una desatención de los problemas globales del área urbana, haciendo que se ponga demasiado énfasis en los problemas locales. Como resultado de ello, por ejemplo, se puede llegar a realizar demasiado poco esfuerzo en la provisión de servicios públicos locales consumidos por no residentes, se puede desatender a los sectores más desfavorecidos de la población, fomentar un crecimiento urbano excesivo, impedir la instalación de empresas o infraestructuras necesarias, o competir de forma demasiado agresiva para atraer empresas.

La solución al problema de equidad requiere una reforma del sistema de financiación municipal, con objeto de reconocer en sobrecoste que generan los visitantes (siempre que ya no esté cubierto por unos ingresos tributarios adicionales) no siendo totalmente imprescindible la centralización de la provisión y financiación de dichos servicios. Algunos autores también sugieren que un diseño adecuado de un sistema de transferencias específicas y proporcionales (Dalhby, 1994) bastaría para solventar el problema de eficiencia, logrando que fueran los propios municipios los que, en respuesta a los incentivos proporcionados por las transferencias, suministrasen el nivel de servicios óptimo. Sin embargo, la complejidad del diseño de estas transferencias y el hecho de que en la práctica resultan altamente manipulables por los políticos hace que raramente se utilicen con este objetivo. Esto sugiere que la ‘centralización’ puede resultar la única solución en este caso, entendiendo como ‘centralización’ cualquier institución que se emplee para la toma de decisiones cooperativa, sea un gobierno supramunicipal obligatorio o un acuerdo de tipo voluntario (e.g., una mancomunidad).

Sin embargo, antes de proponer cualquiera de estas soluciones ‘centralizadoras’ deben tenerse en cuenta dos cuestiones realmente importantes. La primera es hasta qué punto existe evidencia de los ‘efectos desbordamiento’ o externalidades que justifican la reforma y, por tanto, cuál es la magnitud de la supuesta pérdida de bienestar causada por la falta de coordinación de las políticas municipales. La segunda es que, incluso si existe evidencia de dicha descoordinación, la fragmentación en la toma de decisiones también genera algunos beneficios, que han sido resaltados en numerosas ocasiones por la Teoría del Federalismo Fiscal (ver, e.g., Oates, 1972). Entre los beneficios de la toma de decisiones a nivel municipal cabe citar (ver Solé, 2006a, para una evaluación más detallada de estos argumentos): (i) que se trata de la administración con una mayor capacidad de adaptación a las demandas y necesidades de los ciudadanos, incluso en ámbitos que no son de su competencia; (ii) que tienen una elevada capacidad de innovación en el diseño de las políticas públicas, que ha permitido identificar las mejores prácticas y difundirlas hacia otros municipios e, incluso, hacia otros niveles de gobierno; y (iii), que todos estos esfuerzos

son realizados por los municipios con un nivel de responsabilidad fiscal muy elevado o, lo que es lo mismo, soportando los costes políticos generados por los impuestos necesarios para la financiación de los servicios locales. Siempre que se valore lo suficiente alguno de estos aspectos y que se considere que la centralización (en la forma concreta que se proponga) supone una amenaza para los mismos, será tolerable aceptar cierto grado de descoordinación derivado de los ‘efectos desbordamiento’ que se estudian en este trabajo².

Dicho esto, este trabajo no volverá ya sobre los posibles beneficios de la fragmentación municipal, y se dedicará exclusivamente al estudio de los ‘efectos desbordamiento’, concentrándose además en la revisión de la literatura empírica, con objeto de aportar luz sobre la primera de las dos cuestiones cruciales destacadas más arriba: ¿son los ‘efectos desbordamiento’ realmente relevantes cuantitativamente en el caso español? y, por lo tanto, ¿deben preocuparnos lo suficiente como para plantear algún tipo de reforma ‘centralizadora’?. En la próxima sección del trabajo intentamos responder a esta cuestión en el caso de las denominadas ‘externalidades de congestión’, mientras que la tercera cuestión está dedicada al análisis del ‘desbordamiento en los beneficios’ de los servicios locales y la cuarta a las externalidades en las políticas de promoción económica. La última sección presenta las principales conclusiones del trabajo así como algunas recomendaciones de política económica que se derivan de la evidencia empírica.

2.2 Externalidades de congestión

2.2.1 El argumento

Este tipo de ‘efecto desbordamiento’ sucede cuando los residentes en un primer municipio consumen y, por tanto, congestionan, los servicios provistos por un segundo municipio. Los visitantes utilizan los servicios proporcionados por la ciudad a sus habitantes: al tratarse de bienes públicos impuros, la calidad de los servicios disminuye con el número de usuarios. Esta disminución afecta negativamente a los residentes, que son los que finalmente deben pagar los impuestos necesarios para mantener inalterada la calidad de los servicios. Ejemplos de servicios afectados por estas ‘externalidades de congestión’ pueden ser: la gestión del tráfico, la limpieza y los

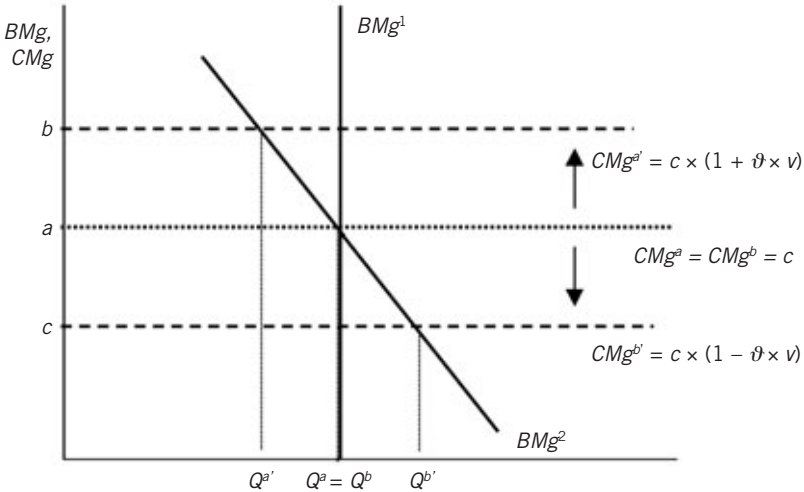
2. También existen otros argumentos, en este caso a favor de la ‘centralización’, que no serán considerados en este trabajo como, por ejemplo, la existencia de economías de escala o la mayor probabilidad de captura o corrupción de los políticos locales.

residuos, los parques y el espacio público en general, los equipamientos culturales y deportivos, o la seguridad ciudadana.

En el gráfico 1 se muestra el efecto de este tipo de fenómeno en la decisión sobre el nivel de provisión Q del servicio público local. La curva de demanda o beneficio marginal que obtiene un ciudadano 'representativo' de la provisión del servicio se denota por BMg ; en el gráfico se muestran dos curvas de demanda, una totalmente inelástica al precio (BMg^1) y otra con cierta elasticidad (BMg^2). La curva de costes marginales (y costes medios, puesto que se supone que no existen economías de escala) se denota con CMg . Supóngase que analizamos el caso de dos municipios pertenecientes a la misma área urbana y con el mismo número de habitantes. En una situación hipotética en la que no hubiese movilidad (y, por tanto, los individuos sólo utilizaran los servicios públicos en el municipio de residencia), las curvas de costes marginales serían idénticas e iguales a $CMg^a = CMg^b = c$, donde c es una constante. En el caso en el que exista movilidad del municipio b (suburbio) hacia el a (ciudad central), las curvas serían, respectivamente, $CMg^a = c \times (1 + \vartheta \times \nu)$ y $CMg^b = c \times (1 - \vartheta \times \nu)$, donde $\nu = V/N$ es el ratio entre los residentes de b que visitan a y la población (que hemos supuesto igual en los dos municipios), y ϑ es el impacto que genera un visitante sobre la utilización del servicio local respecto al impacto generado por un residente; obsérvese, que esto supone un sobrecoste para el municipio a y un ahorro para b y que se ha supuesto que ambas cifras son idénticas. En caso de que la demanda de Q sea totalmente inelástica, la movilidad no tiene ningún efecto sobre el nivel de provisión del servicio en ninguno de los dos municipios. Sin embargo, el municipio a experimenta un sobrecoste igual al área abQ^a e idéntico al ahorro experimentado por el municipio b , que es igual al área acQ^b . En caso de que la demanda sea elástica al precio, el nivel de provisión disminuye en a hasta $Q^{a'}$ e incrementa en b hasta $Q^{b'}$; en el ejemplo del gráfico el gasto en a sigue incrementando como consecuencia de la movilidad, al ser el área $aQ^aQ^{a'}$ inferior al área $abQ^{a'}$, y el gasto en b sigue disminuyendo al ser el área acQ^b superior al área $cQ^bQ^{b'}$. De hecho, esto sucederá siempre que la elasticidad-precio de la demanda de Q sea inferior a la unidad, algo que la mayoría de estudios empíricos sobre servicios locales corroboran (ver Solé, 2001, para evidencia del caso español).

Estas externalidades suelen afectar más a las grandes ciudades que ocupan un lugar central en las conurbaciones urbanas. La razón es que, aunque existe un cierto porcentaje de residentes en la ciudad central que se desplazan fuera de la misma por diversos motivos, esta cifra es mucho menor que en los suburbios. Por ejemplo, el porcentaje de ocupados residentes en Barcelona que diariamente se desplazan al resto de la RMB por motivos de

Gráfico 1. Efecto de las ‘externalidades de congestión’ sobre el nivel de provisión de un servicio público local (Q)



trabajo es del 22%, cuando esta cifra es igual al 41% para el resto del área. Por este motivo los costes generados por este tipo de fenómenos han sido denominados en algunos casos ‘costes de centralidad’ (Sánchez y Solé, 2005). Los ‘costes de centralidad’ también se ven influidos, además de por la congestión creada por los ‘commuters’, por el hecho de que las grandes ciudades tengan otras características diferenciales respecto al resto de municipios, que hagan que éstas tengan unos mayores costes o necesidades de gasto como, por ejemplo: (i) la mayor concentración de problemas sociales (e.g., inmigración, pobreza, delincuencia, etc.) que puede darse en las ciudades centrales, (ii) mayores niveles competenciales, más gasto en servicios competencia de otros niveles de gobierno, o mayor diversidad de servicios prestados, y (iii) la existencia de deseconomías de escala o de densidad.

Estos gastos pueden ser aún superiores si el municipio en cuestión ejerce funciones de capitalidad administrativa. Los denominados ‘costes de capitalidad’ (Cadaval y Caramés, 2002; Sánchez y Solé, 2005) están relacionados con la posible pérdida de ingresos (e incremento de gastos) derivada de la sustitución de las actividades tradicionales por otro tipo de actividades que giran alrededor de las instituciones de gobierno. En cuanto a la pérdida de ingresos, cabe decir que cuando se da una elevada especialización en actividades de tipo administrativo, los recursos escasos de la ciudad central (e.g., suelo) son utilizados para actividades administrativas (que están en general exentas del pago de impuestos municipales) en lugar de para otras actividades (que sí pagan impuestos). El suelo urbano utilizado por la administración

no puede ser utilizado por otras actividades económicas (i.e., comerciales e industriales) o residenciales³. En cuanto al aumento de gasto debido a la capitalidad administrativa, este puede ser debido a un mayor gasto en seguridad y protección civil derivado de los actos públicos organizados por la administración, a la realización de inversiones de mejora urbanística o de mantenimiento de espacios públicos (e.g., parques y jardines) en zonas adyacentes a edificios autonómicos o centrales, o a gastos de protección del patrimonio histórico y de promoción con objeto de mejorar la imagen de la capital.

Este tipo de problemas no afecta exclusivamente a las ciudades centrales, sino que se extiende actualmente a otros tipos de municipios como, por ejemplo, municipios que sin ser el centro de una gran conurbación ejercen funciones de municipio cabecera de una determinada comarca o región, municipios turísticos o municipios con una gran presencia de actividad económica comercial o industrial. Esta situación puede generar básicamente problemas de equidad, puesto que son unos determinados municipios los que obtienen la recaudación de los impuestos pagados por los residentes, mientras que son otros los que soportan los gastos generados. Desde el punto de vista de la eficiencia no se da en principio ningún problema especial, puesto que aunque los niveles de provisión de los dos municipios difieren del que tendrían de no darse el problema de movilidad, el nivel de provisión media del servicio no se ve alterado. En principio, una transferencia de nivelación que distribuyera los recursos de forma proporcional a las necesidades de gasto (i.e., más recursos a los municipios que reciben una proporción mayor de visitantes y menos a los que exportan una proporción mayor de habitantes) podría eliminar la diferencia existente entre Q_a' y Q_b' .

Obviamente, este problema sólo se produce cuando los mayores gastos ocasionados por los visitantes (del tipo que sean) no son compensados por unos mayores ingresos tributarios o por unas mayores transferencias por parte de un nivel de gobierno superior. En principio, la movilidad crea también actividad económica en el municipio receptor con el consiguiente aumento de la recaudación de impuestos. Pero no está claro que los muni-

3. Un Ayuntamiento que recibiese la sede de instituciones de gobierno autonómicas o centrales dejaría de percibir la recaudación de IBI de las residencias y/o negocios que hipotéticamente podrían haber ocupado la superficie utilizada para usos administrativos. También podría verse afectada la recaudación del Impuesto sobre Vehículos (IVTM), puesto que todo el parque móvil de las AAPP está exento de su pago, y la de algunas Tasas y Precios como, por ejemplo, la de los Vados de Aparcamiento de edificios administrativos. Además, si la especialización adminis-trativa se hace a costa de la residencial, la población de la ciudad central puede llegar a reducirse, con lo que pueden verse afectados los recursos recibidos a partir de transferencias que, al menos en el caso de la Participación de los Municipios en los Tributos del Estado (PMTE), dependen del tamaño de la población.

cipios puedan recuperar el coste generado por los visitantes con los limitados instrumentos de ingresos de que disponen.

2.2.2 Evidencia empírica

Aunque la literatura teórica sobre Federalismo Fiscal ha tratado este tema desde hace tiempo, existen pocos estudios empíricos sobre la materia y todos hacen referencia al efecto de los visitantes sobre las finanzas de las ciudades centrales. En el caso norteamericano puede citarse el estudio clásico de Greene *et al.* (1977) sobre los costes e ingresos adicionales que los visitantes ocasionan a la ciudad de Washington. Más recientemente, Chernick (2002) ha realizado también una estimación de los costes ocasionados a por lo visitantes diarios ('commuters') a Washington, mientras que el trabajo de Chernick y Tkacheva (2001) hace lo propio para el caso de New York. También cabe citar el libro de Ladd y Yinger (1988) que estima el impacto del empleo sobre los costes de los servicios municipales para una muestra de grandes ciudades americanas. Todos estos estudios concluyen que el efecto de los visitantes sobre los costes de los servicios locales es considerable. De hecho, estos estudios sugieren que los costes ocasionados por los visitantes no son compensados por los mayores ingresos que genera la actividad económica ni en ciudades como Nueva York que pueden gravar los salarios de los trabajadores de la ciudad con un impuesto sobre la renta (ver Chernick y Tkacheva, 2001). En el caso de Washington la incapacidad de recuperar costes es debida en gran medida a los denominados 'costes de capitalidad' (Chernick, 2002).

La evidencia para el caso español también es escasa, reduciéndose a la aportada por los trabajos de Solé (2001), Sánchez y Solé (2005) y Solé (2006a). La aproximación metodológica utilizada en los tres trabajos es parecida, y consiste en estimar el impacto de distintos tipos de visitantes sobre los costes de los servicios locales a partir de una aproximación indirecta, esto es estimando su efecto sobre el gasto municipal. Estos trabajos parten del supuesto de que en cada municipio existe un ciudadano cuyas preferencias son 'representativas' de toda la población, y cuya función de utilidad puede expresarse como:

$$V(x_i, z_i; b_i) \tag{1}$$

donde x_i es el consumo de un bien privado compuesto, b_i son variables indicativas de preferencias (e.g., edad, nivel de estudios, etc.) y z_i es el nivel de provisión del servicio público local en cuestión, que puede expresarse como:

$$z_i = z(E_i, \tilde{N}_i, c_i) \tag{2}$$

donde E_i es el gasto local, \tilde{N}_i es el número usuarios del servicio y c_i es un conjunto de variables que tienen incidencia sobre los costes de prestación del servicio. Los usuarios del servicio pueden representarse con mayor o menor nivel de detalle en función de la información disponible para medirlos. Por ejemplo, en Solé (2001), y al disponer de una información muy detallada procedente de la *Estadística de Movilidad Obligada* de 1996 para los municipios de la provincia de Barcelona, fue posible utilizar la siguiente expresión:

$$\tilde{N}_i = N_i + \vartheta_1 \cdot V_i + \vartheta_2 \cdot T_i + \vartheta_3 \cdot R_i \quad (3a)$$

donde N_i es la población residente, V_i son los visitantes diarios por motivos de trabajo o estudio, T_i es la población estacional y R_i son los empleados en el comercio. Estas dos últimas variables fueron incluidas para capturar el efecto de los visitantes por motivos distintos a los de trabajo y estudios (e.g., turismo, compras, ocio).

En cambio, en Solé (2006a), al trabajar con datos correspondientes a una muestra de casi 3,000 municipios de toda España, no se disponía de información tan detallada, por lo que se optó por aproximar los visitantes de diversos tipos mediante la población residente a menos de 30 Km del municipio (N_{i+1}):

$$\tilde{N}_i = N_i + \vartheta_1 \cdot N_{i+1} \quad (3b)$$

Finalmente, en Solé y Sánchez (2005) se utilizó la misma base de datos pero se disponía también de información procedente del *Registro de Afiliados de la Seguridad Social* sobre el número de ocupados (total y por sectores) a nivel municipal. Por este motivo, además de los residentes a 30 Km, se consideró también el número total de ocupados (O_i , que se supone relacionados con los visitantes por motivos de trabajo) y los ocupados en la administración pública no local (A_i). Esta última variable está supuestamente relacionada con los 'costes de capitalidad', cuya estimación constituía el principal objetivo del trabajo. De esta forma, el número de usuarios se representaba como:

$$\tilde{N}_i = N_i + \vartheta_1 \cdot N_{i+1} + \vartheta_2 \cdot O_i + \vartheta_3 \cdot A_i \quad (3c)$$

En todas estas expresiones (3a, 3b y 3c), los parámetros ϑ deben interpretarse como el impacto sobre el coste de prestación del servicio de un visitante (del tipo que sea) expresado en términos relativos (i.e., respecto al coste que ocasiona un residente). La forma más inmediata de obtener estos coeficientes consiste en sustituir las expresiones (3a), (3b) o (3c) en (2) y estimar econométricamente esta ecuación. El problema es que para ello no basta con disponer de información detallada de datos sobre el número de visitantes de cada tipo, sobre el gasto realizado en el servicio y

sobre los factores de costes. También resulta necesario disponer de información cuantitativa acerca de los niveles de provisión o resultados de los servicios locales, algo que no es muy común en la práctica. Por ello, la aproximación que utilizan todos estos estudios consiste en partir de la función de coste:

$$E_i = E(z_i, \tilde{N}_i, c_i) \tag{4}$$

Esta función se interpreta como el coste mínimo al que se puede producir los resultados z_i , dados los valores del número de usuarios \tilde{N}_i y factores que inciden sobre los costes c_i . Al igual que la expresión (2), esta función también podría ser estimada si se dispusiese de información sobre z_i , algo que no ocurre en el caso español. En su lugar, lo que se hace es suponer que el gobierno local pretende maximizar la utilidad del residente representativo (1) teniendo en cuenta la relación entre costes y resultados implícita en (4) y sujeto todo ello a la restricción presupuestaria del gobierno local:

$$y_i = x_i + (E_i - G_i) \tau_i \tag{5}$$

donde y_i es la renta del ciudadano representativo, G_i son las transferencias intergubernamentales y otros ingresos exógenos que obtiene el municipio y τ_i es la participación del ciudadano representativo en el pago de impuestos (denominado ‘tax-share en la literatura). A partir de los resultados del proceso de maximización se puede obtener la ecuación de gasto. En el caso de las expresiones (3a), (3b) y (3c) esta ecuación puede representarse, respectivamente, como:

$$E_i = f(N_i, \vartheta_1 \cdot V_i + \vartheta_2 \cdot T_i + \vartheta_3 \cdot R_i; c_i, \tau_i, y_i + G_i, \tau_i, b_i) \tag{6a}$$

$$E_i = f(N_i, \vartheta \cdot N_{i+1}; c_i, \tau_i, y_i + G_i, \tau_i, b_i) \tag{6b}$$

$$E_i = f(N_i, \vartheta_1 \cdot N_{i+1} + \vartheta_2 \cdot O_i + \vartheta_3 \cdot A_i; c_i, \tau_i, y_i + G_i, \tau_i, b_i) \tag{6c}$$

Estas ecuaciones pueden estimarse fácilmente si se dispone de información sobre el gasto municipal en el servicio en cuestión y sobre las variables de control (i.e., renta, transferencias, ‘tax-share’ y variables de preferencias), no siendo necesario disponer de información sobre los resultados del servicio. La limitación del procedimiento es que la estimación proporciona el impacto de los visitantes sobre el gasto y no sobre el coste (vid. gráfico 1 para comprobar que ambos impactos no coinciden); es decir, no nos proporciona directamente el valor de los parámetros ϑ . Sin embargo, imponiendo determinadas restricciones sobre la forma funcional de $f(\cdot)$ sí podemos recuperar el valor de estos parámetros que nos indican la intensidad de las ‘externalidades de congestión’. Por ejemplo, en Solé (2001) y Sánchez y Solé

(2005) se supone que las funciones de resultados (2), de costes (4) y de demanda del servicio son loglineales, mientras que en Solé (2006a) se supone simplemente que el impacto de los no residentes decae monótonamente con la distancia.

Los resultados obtenidos en los tres trabajos indican que las 'externalidades de congestión' son relevantes en el caso español. En Solé (2001) se utilizan datos correspondientes a los municipios de la provincia de Barcelona para 1996, obteniéndose que el número de visitantes diarios tiene un impacto en cuatro funciones de gasto: *Seguridad ciudadana*, *Cultura y deportes*, *Vivienda y urbanismo*, y *Bienestar comunitario*. Los resultados de este trabajo sugieren que en cada una de estas funciones un visitante diario genera tanto coste como 0.23, 1.13, 0.96 y 0.75 residentes, respectivamente. Además, este trabajo también sugiere que los ocupados en el comercio también tienen un impacto sustancial en los costes en *Seguridad ciudadana*, *Cultura y deportes*, y *Bienestar comunitario*: un ocupado en el comercio genera en estas funciones tanto coste como 17.3, 10.5 y 13.3 residentes, respectivamente. Según el estudio mencionado, también el turismo genera un sobrecoste para determinados municipios, sobretodo en las funciones *Seguridad ciudadana* y *Bienestar comunitario*.

En Solé (2006a) se obtiene evidencia similar para el caso de una amplia muestra de municipios de toda España. Los resultados sugieren que, en el caso de las ciudades centrales, un residente fuera del municipio (en un radio de hasta 30Km) generan tanto gasto como 0.46 residentes en la ciudad. En el caso de los suburbios esta cifra se reduce a 0.23 y en el caso de municipios no-urbanos a 0.04⁴. Finalmente, en Sánchez y Solé (2005) se obtienen resultados similares para los residentes en un radio de 30 Km y, además, se encuentra evidencia de que un ocupado genera tanto gasto como 0.3 residentes y que un ocupado en la administración genera tanto gasto como 0.75 residentes.

Estos mayores costes son en ocasiones compensados por unos mayores ingresos. En general, la actividad económica (industrial, comercial, turística) genera ingresos sustanciales en los municipios, en concepto, por ejemplo, de IBI, IAE, Impuesto de Vehículos, Licencias de Apertura de Establecimientos e impuestos y tasas ligadas a la nueva construcción. Además, en el caso de las grandes ciudades, sus mayores costes han venido siendo reconocidos en el cálculo de las transferencias incondicionadas

4. Los suburbios son los municipios pertenecientes a una de las conurbaciones urbanas definidas por cada una de las ciudades centrales (ver nota anterior) mientras que los municipios no-urbanos son el resto de municipios de la muestra.

que reciben del Estado⁵ y, en algunos casos, por tratamientos particulares⁶. El resultado neto final depende del tipo de municipio del que hablemos (e.g., residencial, industrial, comercial, turístico). Por ejemplo, en el caso de los municipios industriales los recursos adicionales serían superiores al gasto generado, tal y como muestran los resultados que se discuten en Solé (2006b), algo que está menos claro en el caso de los municipios especializados en actividades comerciales y/o turísticas. En el caso de las ciudades centrales, y una vez considerados todos los aspectos como, por ejemplo, los 'costes de capitalidad', puede darse el caso de que el sobrecoste supere sustancialmente a los ingresos adicionales. Dos estudios recientes sugieren que esto puede ser así en los casos de Santiago de Compostela (Caramés y Cadaval, 2004) y Sta. Cruz de Tenerife (Sánchez y Solé, 2005).

2.3 Desbordamiento del beneficio de los servicios locales

2.3.1 El argumento

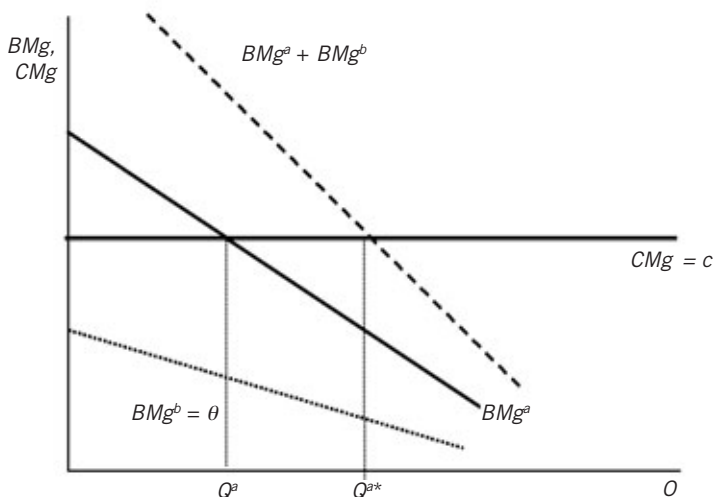
En segundo lugar, puede suceder que los residentes en un municipio obtengan utilidad de los servicios prestados por otro municipio, algo que se conoce en la literatura como 'desbordamiento de los beneficios' de los servicios públicos. Esto puede suceder, al igual que en el caso anterior, si los no residentes se desplazan al municipio y utilizan sus servicios públicos. Este fenómeno es sin embargo, más general, y también puede darse en otros casos. Un buen ejemplo está relacionado con las políticas de tipo medio-ambiental. Supóngase que un municipio decide ser más estricto con el control del tráfico con objeto de reducir la velocidad de circulación y por ende las emisiones de los vehículos; puesto que estas emisiones no están limitadas por las fronteras municipales, las políticas de un municipio beneficiarían también a los residentes en municipios colindantes aunque éstos no se desplacen. Otro ejemplo está relacionado con la seguridad ciudadana.

5. En el sistema anterior a 2002, en el que todos los municipios participaban en el reparto de la Participación de los Municipios en los Tributos del Estado, la población ponderada de forma creciente según el tamaño del municipio (con un coeficiente mínimo de 1 para los menores de 5.000 habitantes y de 2.8 para los mayores de 500.000 habitantes) era la principal variable utilizada. En el sistema posterior a 2002 en el que los municipios mayores de 75.000 habitantes (y las capitales de provincia y municipios turísticos) pasan a recibir sus ingresos en forma de participaciones en la recaudación de IRPF, IVA e Impuestos Especiales, el 'privilegio' de los grandes municipios se mantiene (aunque no es tan evidente), puesto que ninguno de ellos pierde ingresos respecto a la situación de *statu quo*.

6. Nos estamos refiriendo, por ejemplo, a los tratamientos específicos incluidos en las leyes de capitalidad de Barcelona y Madrid.

Imagínese que un municipio decide contratar más guardia urbana con objeto de presionar más sobre la realización determinadas actividades (e.g., mendicidad, prostitución, ‘top-manta’, etc.); si la policía reduce estas actividades, también ser verán beneficiados los residentes en municipios limítrofes, donde probablemente también operaban las mismas redes.

Gráfico 2. Efecto del ‘desbordamiento de los beneficios’ de los servicios públicos locales en el nivel de provisión (Q)



El problema de este tipo de fenómenos es que genera ineficiencias en las decisiones acerca del nivel de provisión del servicio. Se supone que el gobierno local considera la totalidad de los costes que ocasiona la prestación del servicio (siempre que los impuestos destinados a su financiación recaigan exclusivamente sobre los residentes). Pero puesto que sólo tiene en cuenta la parte de los beneficios que recae sobre los residentes, obviando los beneficios obtenidos por los no residentes, termina fijando un nivel de provisión excesivamente bajo. Como en cualquier situación relacionada con la presencia de externalidades positivas, lo que sucede es que los gobiernos locales se comportan como ‘usuarios gratuitos’, esperando que sean los otros gobiernos los que provean el servicio o, por lo menos, un nivel adecuado de servicio.

Este resultado se ilustra en el gráfico 2, en el que se muestra la decisión acerca del nivel de provisión de un servicio público local afectado por este problema. Igual como en el caso anterior, la demanda del servicio o beneficio marginal para el ciudadano representativo de a se denota con BMg^a . La curva

$BMg^a + BMg^b$ denota el beneficio de una unidad adicional de Q^a , que se compone del beneficio que genera en los residentes más el beneficio que genera en los no residentes; si consideramos $BMg^b = \theta \times BMg^a$, entonces el beneficio marginal social es igual a $BMg^a \times (1 + \theta)$; el parámetro θ puede interpretarse como el beneficio que una unidad de Q^a proporciona a un residente en b en términos relativos (i.e., por cada unidad de beneficio que proporciona a un residente en a). Puede observarse que en caso de que el municipio a tome la decisión acerca del nivel de provisión de Q de forma aislada (i.e., considerando como fijo el nivel de provisión en b , lo cuál parece razonable si hay muchos municipios en el área metropolitana) el nivel de provisión será menor (Q^a) que el que fijaría un gobierno que tuviese en cuenta no sólo los intereses de los residentes en a sino también los de los residentes en b (Q^{a*}).

Esta situación genera un problema de eficiencia, puesto que la toma descoordinada de decisiones hace que el nivel de provisión del servicio sea excesivamente bajo en todos los municipios. Existen varias formas de solucionar el problema. La primera consiste en la utilización de una transferencia finalista de tipo proporcional que financie un porcentaje del gasto municipal en este servicio (Dalhby, 1994); el porcentaje debe ser igual a la relación entre el beneficio marginal externo y el beneficio marginal social en el nivel eficiente de provisión. Esta es el tipo de transferencia más coste-eficaz (la que consigue su objetivo con un menor coste para el gobierno que otorga la transferencia) para conseguir que el municipio aumente la provisión hasta el nivel eficiente de provisión. Sin embargo, tal y como ya se ha avanzado en la introducción este tipo de soluciones, aunque impecables a nivel teórico, adolecen de muchas dificultades de aplicación práctica, por lo que no suelen ser utilizadas. Por tanto, parece que en este caso sí es ineludible algún tipo de solución cooperativa que puede ser voluntaria (e.g., convenio, consorcio, mancomunidad) u obligatoria (e.g., gobierno metropolitano).

2.3.2 Evidencia empírica

La evidencia existente sobre esta cuestión a nivel internacional es más bien escasa. El trabajo de Weisbrod (1965), por ejemplo, obtiene evidencia de que el gasto estatal en educación en los US proporciona beneficios a los no residentes via migración del capital humano. De forma parecida, Case *et al.* (1993) y Baicker (2005) obtienen evidencia de la relevancia de este tipo de 'efecto desbordamiento' para las políticas de gasto de los estados americanos en general, mientras que Murdoch *et al.* (1993) la obtienen para del gasto en parques y jardines realizado por los municipios del área metropolitana de Los Angeles. La metodología utilizada en estos tres últimos estudios consiste en la estimación de una ecuación de gasto

con interacciones espaciales entre el gasto realizado por gobiernos limítrofes. Un parámetro significativo para el gasto realizado por los gobierno vecinos confirmaría la existencia de este tipo de ‘efecto desbordamiento’.

Este es el mismo procedimiento que el utilizado en Solé (2006a); en este trabajo, además, se demuestra que, bajo determinadas condiciones plausibles, la interacción espacial en el gasto debe ser negativa si la externalidad es positiva (como es el caso); además, se propone un procedimiento sencillo de identificación del parámetro θ , que mide la intensidad del ‘efecto desbordamiento’. De hecho, la metodología utilizada por este trabajo para cuantificar el ‘desbordamiento de los beneficios’ de los servicios locales es perfectamente compatible con la que se utiliza para medir las ‘externalidades de congestión’, y que ha sido presentada en la sección anterior. La diferencia en este caso estriba en que se supone que el residente representativo obtiene utilidad de \tilde{z}_i , que es una suma ponderada de los resultados de los servicios provistos por el municipio de residencia (z_i) y los provistos por los municipios vecinos (z_{i+1}):

$$\tilde{z}_i = z_i + \theta \cdot z_{i+1} \quad (7)$$

Suponiendo que los únicos usuarios de los servicios en i son los residentes y operando de forma similar que en la sección anterior se obtiene la siguiente ecuación:

$$E_i = f(\theta \cdot E_{i+1}; N_i; c_i; \tau_i; y_i + G_i \tau_i; b_i) \quad (8)$$

Igual que en el caso anterior, imponiendo algunas restricciones sobre la forma funcional de $f(\cdot)$ puede identificarse el coeficiente θ , que indica en que grado los residentes en un municipio obtienen beneficios de los servicios provistos en otros municipios. Los resultados de Solé (2006a) indican que los residentes en los suburbios se benefician casi tanto de los servicios locales provistos por su municipio de residencia que por los provistos por otros municipios situados en un radio de 30 Km (ya sean otros suburbios o la ciudad central)⁷. Este efecto es mucho más reducido en el caso de los municipios no-urbanos y es nulo en el caso de las grandes ciudades, resultado éste no sorprendente puesto que, en general, son los residentes en los suburbios los que se benefician de los servicios públicos proporcionados por la gran ciudad y no al revés. En el trabajo de Solé (2001), y exclusivamente con datos de municipios de la provincia de Barcelona, se identifican

7. El incremento de utilidad que obtiene un residente del incremento en la calidad de los servicios locales fuera de su municipio es igual a 0.69 veces el incremento de utilidad que proporciona el mismo incremento de calidad en los servicios prestados en el municipio de residencia.

las funciones de gasto concretas en los que se producen estos efectos (*Seguridad ciudadana, Cultura y Deportes, Bienestar Comunitario y Vivienda y Urbanismo*). Ambos estudios aportan evidencia de desbordamientos positivos de los beneficios proporcionados por los servicios locales, lo que sugiere posibles comportamientos de 'usuario gratuito' y, por lo tanto, subprovisión de los servicios públicos afectados por este problema. Si acaso, el resultado de Solé (2006a), referente al hecho de que las grandes ciudades no se ven afectadas por este problema sugiere que estas se ven obligadas a actuar como líderes, prestando algunos servicios que los municipios pequeños no tendrían incentivos a prestar.

2.4 Externalidades en las políticas urbanísticas y de promoción económica

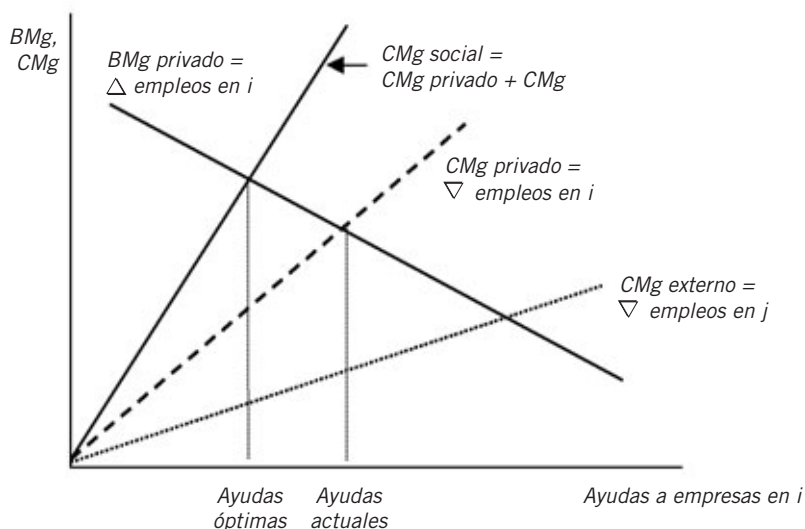
2.4.1 El argumento

En determinadas situaciones puede suceder que las actividades realizadas por un municipio generen perjuicios (en lugar de beneficios) sobre los municipios colindantes. Un ejemplo de este tipo de externalidad negativa es el del crecimiento urbanístico que, en ocasiones, puede destruir bienes ambientales (e.g., paisaje, tierras agrícolas, etc.) valorados por ciudadanos residentes en otros municipios, o requerir la construcción de infraestructuras (e.g., carreteras) que también deberán ser costeadas, al menos en parte, por los no residentes. Los agentes decisores a nivel municipal sólo tienen en cuenta los costes (e.g., financiación de las infraestructuras necesarias) y beneficios de la expansión urbanística (e.g., mayor oferta de suelo y de vivienda; equipamientos que sólo son posibles dado un determinado tamaño del municipio; mayores ingresos municipales, etc.) que recaen sobre los residentes, pero no el efecto negativo que el consumo excesivo de suelo tiene sobre la utilidad de los no residentes⁸. El resultado de la no consideración de los

8. Debe destacarse aquí que los estudiosos de la materia (ver Brueckner, 1999) destacan que la imposición de límites al crecimiento urbanístico a nivel local también puede generar perjuicios sobre los residentes en otros municipios. Por ejemplo, en caso de tratarse de otros municipios que pertenecen al mismo mercado de trabajo y, por tanto, de vivienda, la restricción de la oferta de suelo en un municipio provoca una reducción de la oferta en toda el área y, por tanto, también provoca en teoría un encarecimiento de la vivienda que perjudica tanto a los residentes como a los no residentes. En el caso español, sin embargo, la opinión de los expertos (aunque ciertamente no muy documentada) es que las condiciones de competencia en el mercado del suelo y de la construcción hacen que los precios del suelo y de la vivienda se vean poco influenciados por la dotación de suelo urbanizable existente (ver, e.g., García-Montalvo, 1999).

efectos negativos de la expansión urbanística sobre los no residentes es un crecimiento excesivo, por encima del óptimo desde el punto de vista social; es decir, el consumo de suelo es mayor que si las decisiones fuesen tomadas desde un punto de vista coordinado (e.g., por un nivel de gobierno supramunicipal que tuviese en cuenta todos los impactos del crecimiento urbanístico). En este caso, la elevada fragmentación en la toma de decisiones urbanísticas produciría una ‘tragedia de los comunes’ (Hardin, 1968), como algunos comentaristas ya han apuntado en el caso español (e.g., Gil-Calvo, 2006)^{9,10}.

Gráfico 3. Efecto de la ‘competencia fiscal’ sobre las políticas de promoción económica (e.g., ayudas a empresas)



9. Obsérvese que para que esto ocurra no es en absoluto necesario que los políticos locales sean ‘corruptos’. Unos políticos locales absolutamente benevolentes (i.e., preocupados exclusivamente por el bienestar de los ciudadanos y, por tanto, no dispuestos a enriquecerse a su costa aceptando sobornos) pueden llegar a generar también un crecimiento urbanístico excesivo. Ello no quiere decir, por supuesto, que el crecimiento urbanístico que se da en España no sea debido, además de a la fragmentación en la toma de decisiones (y quizás en mucha más medida que a esto) a la corrupción.

10. Nótese que si no existiese evidencia de esta externalidad de tipo ambiental (que depende del valor que los ciudadanos den a los espacios abiertos destruidos por la expansión urbanística de otros municipios) y, en cambio, la contención del crecimiento generase un incremento de los precios del suelo y de la vivienda en otros municipios (ver nota 8), las decisiones urbanísticas fragmentadas a nivel local generarían un crecimiento demasiado bajo en lugar de demasiado alto (ver Brueckner, 1999).

Otro caso en el que se puede dar este tipo de problemas es el de las políticas de promoción económica. En este caso pueden darse diversos al menos tres tipos de ‘efectos desbordamiento’: problemas de ‘competencia fiscal’, ‘externalidades NIMBY’, y ‘desbordamiento en el crecimiento’. En el primer caso, los municipios pueden estar tentados a utilizar diversos instrumentos (reducción de tipos impositivos, bonificaciones, ayudas específicas a empresas, dotación subvencionada de suelo industrial, etc.) con objeto de atraer empresas. Es frecuente, sin embargo, que las ganancias de actividad económica en un municipio se realicen a costa de pérdidas en los municipios del entorno. Esta externalidad negativa está detrás de los esfuerzos excesivos que algunos municipios pueden realizar a este respecto. Si todos los municipios se comportan de la misma forma, puede generarse un proceso de competencia fiscal a la baja en impuestos o al alza en otros tipos de ayudas, con el resultado final de menos recursos disponibles para financiar los servicios demandados por los residentes en todos los municipios.

El gráfico 3 ilustra el efecto de la competencia fiscal sobre las políticas de promoción económica, utilizando como ejemplo la cuantía de ayudas que se ofrece a las empresas para que se localicen en el municipio¹¹. Puede observarse que el municipio decide el importe de las ayudas comparando el coste marginal que le representan (que consiste en la pérdida de recursos financieros y por tanto en la imposibilidad de financiar otros servicios valorados por los residentes, o en la necesidad de subir los impuestos para mantener estos servicios) y el beneficio marginal, consistente en los nuevos empleos creados en el municipio (que se supone serán ocupados por residentes y, por tanto, por posibles votantes). Sin embargo, el gobierno del municipio *i* obvia el perjuicio que para los residentes en *j* representa la pérdida de empleos (que se produce al desplazarse una empresa de *j* a *i*). Si se tuviese en cuenta esta cuestión (algo que sólo podría hacer un gobierno supramunicipal) el nivel de ayudas concedido (el óptimo desde el punto de vista social) sería menor que el nivel actual de ayudas. Obsérvese que la toma de decisiones fragmentada no es buena para los residentes de los municipios *i* y *j* porque el nivel de empleo no se ve influido por las ayudas concedidas a las empresas (el único efecto es moverlas de un municipio a otro) y, en cambio, los recursos disponibles para financiar otros servicios

11. Ver Solé y Viladecans (2003a) para una discusión de como pueden materializarse este tipo de ayudas. En la práctica no tienen porqué ser directamente subvenciones concedidas a una empresa, sino que también pueden traducirse en la promoción a coste subvencionado de suelo industrial, la financiación de infraestructuras demandadas por la empresa (e.g., una nueva estación eléctrica o un mejor acceso por carretera) o la reducción de los impuestos municipales (e.g., IAE).

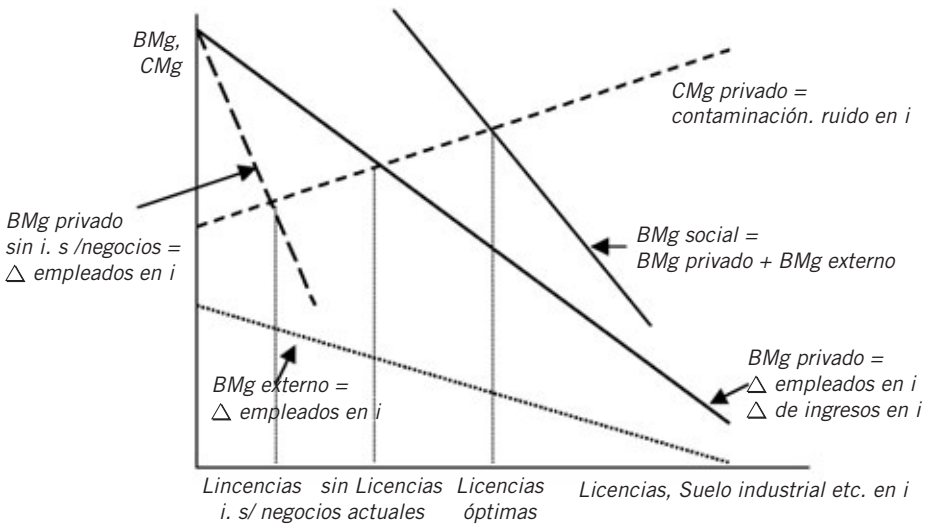
municipales (o para bajar impuestos) ha disminuido. El beneficio de la toma de decisiones fragmentada lo obtiene únicamente la empresa, que obtiene unas ayudas concedidas por los municipios que no le serían otorgadas por un nivel de gobierno supramunicipal.

En el segundo caso, el de las denominadas ‘externalidades NIMBY’, el resultado de la toma de decisiones fragmentada no es la realización de un esfuerzo excesivo para atraer empresas, sino todo lo contrario; es decir, puede suceder que aun cuando a los ciudadanos les pueda interesar que una empresa se instale en el área urbana, ningún municipio quiera albergarla. El acrónimo NIMBY significa ‘Not in my backyard’ (‘no en mi patio trasero’) y se aplica a situaciones en las que los beneficios de la instalación de una empresa o de un equipamiento son difusos (se extienden por un amplio territorio, beneficiando por tanto a los no residentes) mientras los costes son concentrados (son soportados exclusivamente por los residentes del municipio que alberga la empresa o infraestructura (ver Durán y Solé, 2005). La problemática NIMBY se da sobretudo en el caso de instalación de infraestructuras o equipamientos potencialmente contaminantes (e.g., vertederos de residuos, líneas de alta tensión, canteras, centrales nucleares, etc.) o que ‘se supone’ pueden generar otros tipo de molestias sobre los no residentes (e.g., narcosalas, mezquitas, locales de ocio nocturno, etc.). De hecho, la lista de casos relacionados con esta problemática en España es actualmente larga y diversa (ver Nel.lo, 2003, para un análisis de diversos conflictos de este tipo).

En este trabajo nos centraremos en una versión quizás más ‘suave’ de este tipo de conflictos, relacionada con los incentivos que los municipios tienen a promover la instalación de determinadas actividades económicas. En el caso descrito en el gráfico 3 se suponía implícitamente que la captación de empresas proporcionaba un beneficio privado elevado a los municipios, derivado del incremento en el número de empleos. Este beneficio existe si se da el caso de que la mayoría de los residentes trabaja o espera trabajar en el municipio donde reside. Sin embargo, como ya se ha apuntado anteriormente, en áreas urbanas una proporción elevada de empleados trabaja fuera del municipio de residencia. En este tipo de situación, los residentes pueden no visualizar ningún tipo de beneficio relacionado con el incremento en el número de puestos de trabajo en su municipio. Por supuesto que prefieren que la empresa se instale en el área urbana (e.g., esto les proporciona una mayor probabilidad de encontrar empleo en una situación de desempleo) pero prefieren que se localice en otro municipio. Esto depende, por supuesto, de los perjuicios que la empresa pueda generar sobre los residentes, entre los que podemos señalar, por ejemplo: externalidades de tipo ambiental (ruido, contaminación, tráfico rodado) o el con-

sumo de suelo urbanizado que podría ser utilizado alternativamente para fines residenciales. Al igual que en la situación anterior, el decisor municipal sólo tendría en cuenta los beneficios y costes privados (i.e., ingresos fiscales y contaminación) pero no los externos (i.e., los ocasionados a los no residentes: menos empleo en el área urbana), generando en este caso una situación en la que se realiza demasiado poco esfuerzo para captar estas empresas.

Gráfico 4. Efecto de las 'externalidades NIMBY' sobre las políticas de promoción económica (e.g., licencias, suelo industrial)



El efecto de este tipo de externalidad se ilustra en el Gráfico 4, utilizando como ejemplo el número de licencias concedidas para la instalación de empresas o la dotación de suelo industrial del municipio. Puede observarse que el municipio decide el número de licencias comparando el coste marginal que le representan (e.g., contaminación, ruido) y el beneficio marginal, consistente tanto en los ingresos fiscales como en el incremento de empleados entre los residentes del municipio. Sin embargo, el gobierno del municipio i obvia el beneficio marginal que generaría un incremento de licencias sobre los residentes en j (puesto que algunos de los no residentes encontrarían empleo). Si se tuviese en cuenta esta cuestión (algo que sólo podría hacer un gobierno supramunicipal) el número de licencias concedido sería mayor que el otorgado por los municipios. La toma de decisiones fragmentada no es buena para los residentes de ninguno de los dos municipi-

pios, porqué el nivel de empleo va a ser en este caso más bajo. Tampoco las empresas salen ganando en este caso, puesto que van a tener que trasladarse a otra área urbana donde les sean concedidas las licencias sin tantos problemas (o donde exista una mayor dotación de suelo industrial). Obsérvese también que una reforma fiscal que reduzca los ingresos que las empresas proporcionan al municipio reduce el beneficio privado y, por tanto, aun incrementa más el déficit de licencias concedidas¹².

Finalmente, en el tercer caso, lo que ocurre es que, en general, las políticas llevadas a cabo para fomentar el crecimiento económico en un municipio pueden tener efectos no circunscritos solamente a su término municipal. Es decir, el crecimiento económico tiene efectos de arrastre que sobrepasan los límites administrativos. Ello es debido a que las relaciones económicas de toda el área urbana son muy intensas y a que la dotación de suelo disponible para desarrollar nuevas actividades en un determinado municipio suele ser limitada. Si esto es así, cualquier esfuerzo por desarrollar la economía local va a generar beneficios no sólo para los residentes sino también para los no residentes. Por tanto, la toma de decisiones fragmentada sobre políticas de promoción económica puede ocasionar que el esfuerzo que cada municipio realiza en este ámbito sea demasiado bajo, en comparación con el que realizaría un gobierno de ámbito supramunicipal. Obsérvese que este tipo de desbordamientos genéricos en el crecimiento ocasionan el mismo tipo de problema que las 'externalidades NIMBY' que hemos analizado más arriba: los esfuerzos de promoción económica son insuficientes. El efecto es el contrario en el caso de la 'competencia fiscal', donde los esfuerzos son excesivos.

La pregunta, llegados a este punto, es cuál de los dos efectos determina con más fuerza las decisiones de los municipios en materia de promoción económica. Aunque es difícil responder a esta cuestión, sí podemos hacer algunas consideraciones al respecto. En primer lugar, por lo que respecta a la relación entre la ciudad central y los suburbios, la literatura norteamericana sugiere que un mayor crecimiento en la ciudad central se traduce a largo plazo en un mayor crecimiento en los suburbios y viceversa, aunque en este caso el impacto es menor (Voith, 1998). Por tanto, la toma de decisiones no coordinada entre la ciudad central y sus suburbios en materia de promoción económica debería traducirse según nuestro argumento en la realización de un nivel de esfuerzo demasiado reducido en este ámbito. En segundo lugar,

12. Esta cuestión puede resumirse en una frase que en cierta reunión pronunció un alcalde de un municipio industrial de la RMB (el nombre del cuál obviamente no voy a citar): "sí me quitan el IAE, que se lleven también el polígono!".

en el caso de la relación entre suburbios, sin embargo, parece que tiene más fuerza la relación competitiva, lo que quiere decir que en muchas ocasiones el crecimiento de un municipio se hace a costa de otro municipio; esto no es nada raro, puesto que en una misma área urbana existen sustitutos para un determinado suburbio mientras no existe sustituto para el papel que juega la ciudad central. En tercer lugar, la existencia de estas fuerzas competitivas en los suburbios no implica que los esfuerzos excesivos por atraer un determinado tipo de empresas no pueda coexistir con los esfuerzos insuficientes para atraer a otras (como vimos en el caso NIMBY). De hecho, lo que puede suceder perfectamente es que ambos tipos de ineficiencias no se compensen, sino que se añadan una a otra.

La solución a este tipo de problemas pasa como en la sección anterior por la creación de algún tipo de instrumento de cooperación que, otra vez, puede ser voluntaria u obligatoria. En este caso, es aún más difícil que en los anteriores solucionar el problema mediante el uso de transferencias proporcionales, aunque por supuesto un diseño teórico de las mismas es siempre posible. Es interesante destacar que existen algunos buenos ejemplos a nivel internacional de creación de instituciones supramunicipales para realizar funciones en estos ámbitos. De hecho, las ‘Comunidades de aglomeración’ francesas tienen precisamente como competencias el urbanismo y la promoción económica (además de las más clásicas, como el medio ambiente o el transporte público urbano) y, además, en algunos casos se financian con el impuesto sobre negocios que también ha sido ‘centralizado’ a este nivel.

2.4.2 Evidencia empírica

La evidencia empírica acerca de la relevancia de las externalidades existentes en las políticas urbanísticas y de promoción económica tampoco es muy elevada. En el caso de las políticas urbanísticas, existe cierta evidencia para el caso de los EEUU de que existen externalidades importantes. Algunos autores han examinado estadísticamente la relación entre fragmentación urbana y crecimiento urbanístico encontrando una relación positiva (Carruthers and Ulfarsson, 2002; Carruthers, 2003). Otros autores han encontrado evidencia de que el control urbanístico realizado por los municipios es más fuerte cuanto más fuerte es el realizado por otros municipios cercanos, lo que puede interpretarse como evidencia de que la toma de decisiones es descoordinada (Brueckner, 2001).

En cuanto a las externalidades provocadas por la competencia fiscal, existe numerosa evidencia para EEUU de que las diferencias impositivas intermunicipales influyen sobre las decisiones de localización de las empre-

sas, aunque tan sólo a distancias muy cortas, es decir, dentro de un mismo mercado de trabajo o área urbana. Esta evidencia es corroborada para el caso español por Solé y Viladecans (2003a). Este trabajo, utilizando datos para los municipios de la provincia de Barcelona (excluida Barcelona) durante el período 1992-2001, encuentra que los principales impuestos municipales (IBI e IAE) tienen un impacto negativo sobre la tasa de creación de empleo en el municipio y positivo sobre la creación de empleo en municipios colindantes (situados a menos de 20 Km). El gasto en servicios valorados por las empresas tiene un impacto positivo sobre el empleo en el municipio y negativo sobre el empleo en el entorno. Estos resultados sugieren que las políticas de creación de empleo municipales pueden ser de 'suma cero', al menos por lo que se refiere a entornos geográficos muy acotados.

En cuanto al 'desbordamiento en el crecimiento', existen algunos trabajos en EEUU que verifican que un mayor crecimiento en la ciudad central se traduce a largo plazo en un mayor crecimiento en los suburbios (e.g., Voith, 1998). Además, una mayor inversión en infraestructuras en la ciudad central también se traduce en un mayor crecimiento en los suburbios (e.g., Voith, 1998; Haughwout, 1999; Haughwout e Inman, 2002). Estas hipótesis también han sido contrastadas con datos españoles. El trabajo de Solé y Viladecans (2004), utilizando datos de población y actividad económica de 28 áreas urbanas españolas para el periodo 1964-2001, encuentra que un incremento exógeno en el crecimiento de la actividad económica en la ciudad central de un 1% genera un crecimiento a largo plazo de la actividad económica en los suburbios también de aproximadamente un 1%. Este efecto se multiplica casi por dos si la ciudad central tiene más de 300.000 habitantes y también se da, pero es mucho menor, en sentido inverso (de los suburbios a la ciudad central). Además, en Solé y Viladecans (2003b), utilizando datos similares a los del estudio anterior pero para el periodo 1992-2001, se obtiene cierta evidencia acerca de que mientras las políticas de ciudad central y suburbios son complementarias (una mayor inversión en la ciudad central también se traduce en un crecimiento en los suburbios y viceversa), las políticas de los suburbios son sustitutivas (una mayor inversión y unos menores impuestos en un suburbio se traducen en más crecimiento en el propio municipio pero en menos crecimiento en los municipios colindantes). Este último resultado es muy parecido al obtenido en Solé y Viladecans (2003a) utilizando sólo municipios de la provincia de Barcelona.

2.5 Conclusiones

Este trabajo ha realizado una revisión de los principales tipos de externalidades o 'efectos desbordamiento' que pueden darse en un área

metropolitana y ha presentado la evidencia empírica existente en el caso español. Las conclusiones se pueden resumir de la siguiente forma: En primer lugar, existe cierta evidencia acerca de la importancia cuantitativa de las 'externalidades de congestión'. En España, una ciudad central, una capital administrativa, un municipio turístico o un municipio con fuerte actividad comercial o industrial, tienen un gasto adicional de una magnitud considerable. Es cierto, sin embargo, que también estos municipios se benefician de unos ingresos adicionales; en el caso de las grandes ciudades porque éstas siempre han sido beneficiadas en el cálculo de las transferencias del Estado (PMTE), y en el resto de casos porque la recaudación de tributos municipales también es mayor en estos municipios y porque las PMTE no tiene ningún efecto nivelador de los mismos. Sin embargo, aunque esto es así en términos medios, también es cierto que existe una gran heterogeneidad de situaciones que hacen que, mientras en algunos municipios los ingresos compensan a los costes (e.g., municipios industriales) en otros no suceda así (e.g., algunas capitales administrativas con poca actividad económica). También es cierto que la eliminación parcial del IAE puede haber alterado la capacidad de los municipios de recuperar los costes de desarrollo económico adicional.

En segundo lugar, existe también cierta evidencia de la existencia de 'desbordamiento de los beneficios' de los servicios locales, lo que sugiere que el nivel de provisión de algunos servicios esenciales no sólo para los residentes (e.g., protección medio-ambiental, atención a los inmigrantes) puede ser demasiado bajo. En tercer lugar, también se ha apuntado la posibilidad (aunque en este caso no se ha aportado ninguna evidencia formal porque, simplemente, no existe) de que la fragmentación de las decisiones urbanísticas puede explicar parte del crecimiento urbanístico excesivo que se ha producido en España en la última década. En cuarto lugar, se ha presentado evidencia de que las políticas de promoción económica de los municipios no están tan coordinadas como debieran y que generan efectos más allá de los límites municipales. Mientras que las relaciones entre suburbios pertenecientes a una misma área urbana parecen ser básicamente competitivas, las relaciones entre ciudad central y suburbios son complementarias. En los dos casos, sin embargo, se generarían ineficiencias: en el primer caso los esfuerzos de promoción pueden ser excesivos mientras en el segundo pueden ser insuficientes.

La evidencia presentada no es, desde luego concluyente. No se puede dar un valor excesivo a un conjunto tan limitado de trabajos. Sin embargo, a la espera de que trabajos futuros corroboren o no estos primeros resultados, sí podemos al menos utilizarlos para motivar la necesidad de iniciar un debate sobre el posible impacto que la actual fragmentación en la

toma de decisiones locales tiene sobre el bienestar de los ciudadanos. Aunque es cierto que la toma de decisiones próxima a los ciudadanos tiene ventajas claras de índole democrática (ver Solé, 2006b), la evidencia presentada en este trabajo recomienda plantearse seriamente la creación de alguna institución supramunicipal a la que se le asignen los ámbitos competenciales que más problemas parecen generar. En mi opinión, y basándome en la argumentación desarrollada en este trabajo, estos son: el urbanismo, las políticas de promoción económica (incluyendo también la dotación de suelo industrial y los impuestos sobre negocios, i.e., el IAE), las políticas medioambientales, las políticas de vivienda e inmigración que se puedan desarrollar a nivel local y, por supuesto, los ámbitos que más tradicionalmente se otorgan al nivel supramunicipal en áreas metropolitanas como, por ejemplo, el transporte público y la gestión del agua y los residuos. Obviamente, el reto es realizar esta reforma con el mínimo menoscabo de la democracia local, es decir, garantizando que los incentivos de este nuevo nivel de administración a responder a las demandas de los ciudadanos no sean menores que los de la actual administración municipal.

Referencias

- Baicker, K. (2005). The spillover effects of state spending. *Journal of Public Economics* 89 (2-3), 529-544.
- Bosch, N. and A. Solé-Ollé (2005). «On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain», *Public Finance Review* 33(3), 343-384.
- Bosch, N. y Espasa, M. (2006). *La Hisenda Local a la Unió Europea* (UE-15), Col·lecció Món Local 18, Centre per a la Innovació Local, Diputació de Barcelona.
- Brueckner, J.K. (1998). «Testing for strategic interactions among local governments: the case of growth controls», *Journal of Urban Economics* 44, 438-67.
- Brueckner, J.K. (1999). «Modelling urban growth controls», in A. Panagariya, P.R. Portney and R.M. Schwab (eds.), *Environmental and Public Economics. Essays in honor of Wallace E. Oates*, Edward Elgar.
- Caramés, L. y Cadaval, M. (2004). «Costes de capitalidad. Estudio de un caso: Santiago de Compostela», Ponencia presentada en el IX *Encuentro de Economía Pública*, Barcelona 5 y 6 de febrero de 2004.
- Carruthers, J. and Ulfarsson, G. (2002). «Fragmentation and sprawl: evidence from interregional analysis», *Growth and change* 33, 312-340.

- Carruthers, J. (2003). «Growth at the fringe: the influence of political fragmentation in the United States metropolitan areas», *Papers in Regional Science* 82(4), 475-499.
- Case, A.C., Hines, J.R. and Rosen, H.S. (1993). «Budget spillovers and fiscal policy interdependence, evidence from the states». *Journal of Public Economics* 52, 285-307.
- Chernick, H. (2002). «The effect of commuters on the fiscal costs of the District of Columbia», Mimeo, Hunter College, New York University.
- Chernick, H. y Tkacheva, O. (2002). «The Commuter Tax and the Fiscal Cost of Commuters in New York City», *State Tax Notes*, 25(6), August 5, 2002.
- Dalhby, B. (1994). «Fiscal externalities and the design of intergovernmental grants». *International Tax and Public Finance* 3, 397-412.
- Durán, J. y Solé-Ollé, A. (2005). «No en mi patrio trasero: aspectos económicos y fiscales de la ubicación de instalaciones potencialmente contaminantes», Documento de Trabajo 2005/3, Asociación Española de Economía Energética.
- García-Montalvo, (1999). «El precio del suelo: la polémica interminable», Jornadas sobre Nuevas Fronteras de la Política Económica, CREI, Universitat Pompeu Fabra, 2 de junio de 1999 (<http://www.econ.upf.es/~montalvo/vivienda/suelofin.pdf>)
- Gil-Calvo, E. (2006). «El mal de Marbella», *El País*, 24/04/2006.
- Green, K.V., Neenan, W.B., y Scott, C.D. (1977). *Fiscal interactions in a metropolitan area*, Lexington Books, Lexington, EEUU.
- Hardin, G. (1968). «The tragedy of the commons», *Science* 162,1243-1248.
- Haughwout, D. (1999). «Regional fiscal cooperation in metropolitan areas: an exploration», *Journal of Policy Analysis and Management*, 18, 579-600.
- Haughwout, D. y Inman, R.P. (2002). «Should suburbs help their central city?», *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, 2002.
- Ladd, H.F. and Yinger, J. (1989). *American ailing cities, fiscal health and the design of urban policy*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore & London.
- Murdoch, J., Rahmatian, M. and Thayer, M. (1993). «A spatially autoregressive median voter model of recreation expenditures». *Public Finance Quarterly* 21, 334-350.
- Nel.lo, O. (2003). *Aquí, no!. Els conflictes territorials a Catalunya*, Edit. Empúries
- Oates, W.E. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.

- Sánchez, A. y Solé, A. (2004). *Cálculo de la compensación de los costes derivados de la capitalidad de Sta. Cruz de Tenerife*, Mimeo, Institut d'Economia de Barcelona (IEB), Universitat de Barcelona.
- Solé Ollé, A. (2001). «Determinantes del gasto público local: ¿necesidades de gasto o capacidad fiscal?», *Revista de Economía Aplicada* 25, 115-156.
- Solé Ollé, A. y Viladecans (2004). «Central cities as engines of metropolitan area growth», *Journal of Regional Science* 44(2), 321-50.
- Solé, A. (2006a). «Expenditure spillovers and fiscal interactions: empirical evidence from local governments in Spain», *Journal of Urban Economics* 59, 32-53.
- Solé, A. (2006b). «Economía política de los gobiernos locales. Una valoración del funcionamiento de los municipios», *Actual*, Centro de Estudios Andaluces (en prensa).
- Solé, A. y Viladecans, E. (2003a). «Creación de empleo e impuestos municipales: un estudio empírico de las externalidades fiscales», *Investigaciones Económicas* 27(2), 393-417.
- Solé, A. y Viladecans, E. (2003b). «Fiscal and growth spillovers in large urban areas», *Document de Treball* 2003/1, Institut d'Economia de Barcelona (IEB), <http://www.pcb.ub.es/ieb/aplicacio/fitxers/226362ART128.pdf>
- Voith, R. (1998). «Do suburbs need cities?», *Journal of Regional Science*, 38, 445-464.
- Weisbrod, B.A.(1965). «Geographic spillover effects and the allocation of resources to education». En Margolis, J. (Ed.): *The public economy of urban communities*. Resources for the Future, Washington DC, 1965.

3. Municipios pequeños, economías de escala y costes de transacción

GERMÁ BEL

3.1 Economías de escala

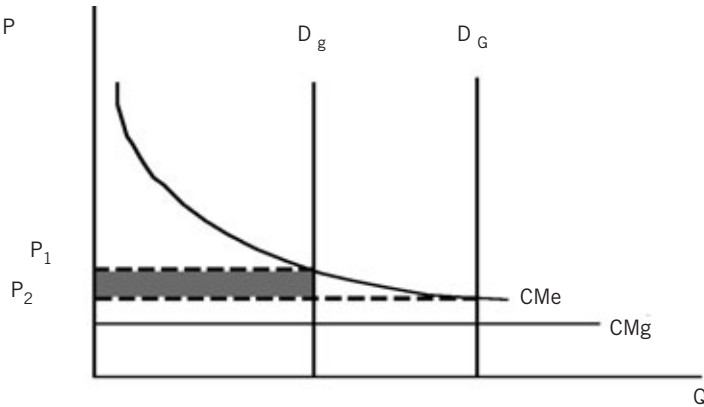
Muchos bienes de provisión pública local son especiales en el sentido de que están caracterizados por la existencia de economías de escala. Un primer problema de carácter eminentemente funcional es el de la escala geográfica óptima del servicio (Donahue, 1989): a menudo el municipio no coincide con la escala óptima desde el punto de vista de la producción. Algunos servicios locales suelen disfrutar de economías de escala. Por lo tanto, desde el punto de vista técnico es eficiente que exista un único productor que produzca el servicio en diferentes jurisdicciones territoriales de forma que la escala de producción sea óptima.

Uno de los motivos más importantes para pensar que la privatización de servicios locales puede reducir costes es la realización de economías de escala. Como la dimensión de los municipios más pequeños no es óptima para la producción de algunos servicios, como por ejemplo el de los residuos sólidos, con la contratación de una empresa privada se puede conseguir que una misma unidad se encargue del servicio en diferentes municipios. Por tanto, así se puede agregar volumen de producción hasta llegar a una escala óptima del servicio, lo que puede generar genera ahorro de costes. Como el productor externo no está limitado a un único municipio puede distribuir sus costes fijos de forma más eficiente. La generación de economías de escala puede generar ganancias de bienestar elevadas.

Si en el mercado relevante existe una demanda global superior a la demanda del municipio, las empresas que participan en el concurso pueden ofrecer un precio aún inferior a su coste medio, tendiendo a apoderarse del

100% del mercado relevante. El gráfico 1 muestra que en un mercado relevante estrictamente local (demanda D_g) el precio mínimo será P_1 ; sin embargo, si este municipio agrega su demanda a un nivel superior (demanda D_G), aumentando el mercado relevante, puede aceptar un precio mínimo igual a P_2 . Las ganancias de bienestar potenciales que se derivan para el mismo municipio están representadas por la zona sombreada del gráfico 1. En este gráfico podemos encontrar una estimación de las ganancias totales derivadas de la contratación externa, cuando la demanda de servicio relevante pasa de D_g a D_G .

Gráfico 1. Economías de escala en la contratación externa de servicios



3.2 Costes de transacción

La contratación externa de servicios presenta un abanico importante de problemas, entre los que destacan los costes de transacción, que incluyen costes administrativos y los derivados de contratos incompletos, porque es imposible elaborar un contrato que contemple todas las contingencias. Bailey y Davidson (1999) encuentran que incluso diez años después de haber iniciado la contratación externa, los gobiernos locales todavía incurren en costes de supervisión de los inputs y del funcionamiento del servicio. Además, estos costes son relevantes (Brown y Potoski, 2003). De hecho, el énfasis en los procedimientos, uno de los problemas más señalados en la producción pública de servicios, no desaparece cuando el servicio es contratado, sino que tan sólo adopta formas diferentes.

Además de la importancia de que el contrato esté bien especificado, Domberger y Jensen (1997) explican que la contratación externa será más exitosa (1) cuanto menor sea la magnitud de los activos específicos implica-

dos en el servicio; (2) menos relevantes sean la características de calidad que es difícil contratar —por ejemplo, aquellas que es difícil especificar y supervisar; y (3) mayor sea la competencia potencia o real en la oferta. En otras palabras, la teoría sugiere que a mayor sea la incertidumbre, mayor será el riesgo de fracaso del contrato.

3.3 Municipios pequeños, economías de escala y costes de transacción

A pesar de que la privatización es una fórmula para agregar producción y realizar economías de escala en los municipios de dimensión reducida, el hecho es que la frecuencia de contratación externa en España en servicios como el de residuos sólidos es menor en los municipios de menor población (Bel y Miralles, 2003; Bel, 2006). La explicación más plausible para esta aparente contradicción es la conjugación de dos factores. Por una parte, los municipios con población relativamente pequeña, y por tanto escasa demanda absoluta del servicio, pueden obtener ventajas reducidas en términos absolutos de la mejora de la eficiencia. Sin embargo, hacen frente a costes de supervisión relativamente importantes si privatizan el servicio. Estos factores ayudan a comprender la menor probabilidad relativa de la privatización en este tipo de municipios.

Sin embargo, para agregar la producción de servicios en diferentes municipios no es imprescindible usar una empresa privada, porque la producción se puede agregar también mediante la cooperación entre municipios. Así, la cooperación intermunicipal es un mecanismo diferente a la privatización para buscar una escala óptima en la producción del servicio¹³. La cooperación municipal permite la realización de economías de escala, sometidas a costes de transacción más reducidos. Por una parte, porque en algunas ocasiones se da en el marco de entidades supramunicipales de carácter multifuncional, como las comarcas o las diputaciones, en las cuales los costes de coordinación son compartidos entre diferentes servicios¹⁴. Por otra parte, y en caso de que la cooperación intermunicipal vaya acompañada de privatización del servicio, los costes de transacción derivados de la contratación son compartidos por todos los municipios que cooperan.

13. Aunque no es necesariamente contradictorio, ya que servicios provistos mediante cooperación intermunicipal se pueden, a la vez, contratar externamente a una empresa privada.

14. En otros casos, como el de EEUU, la cooperación intermunicipal lleva aparejado un componente más relevante de contratación del servicio entre diferentes administraciones (Warner, 2006).

3.4 Relevancia de la cooperación intermunicipal en España

3.4.1 Residuos sólidos

En el conjunto de España casi la mitad de los municipios de más de 2.000 habitantes producen el servicio de residuos sólidos mediante fórmulas de cooperación intermunicipal¹⁵. Pero existen grandes diferencias entre las CCAA. Así, por ejemplo, más del 70% de municipios en Andalucía y en Aragón cooperan, mientras que la agregación no llega al 15% en la C. Valenciana y Madrid.

Una pauta muy regular es la disminución del grado de cooperación intermunicipal a medida que aumenta la población del municipio. La cooperación intermunicipal decae por encima de los 10.000 habitantes, y todavía más acentuadamente por encima de los 30.000 habitantes. Esto es consistente con la idea que las economías de escala en el servicio de residuos sólidos se agotan con el aumento de la población, a partir de 20.000 habitantes.

Tabla 1. Cooperación intermunicipal en los servicios de residuos sólidos y agua en España 2003-04. Municipios de más de 2.000 habitantes (en %)

	Total corregido (muni > 2.000 hab.)	Municipios > 30.000 hab.	Municipios 10.001 a 30.000 hab.	Municipios 2.001 a 10.000 hab.
Residuos sólidos urbanos				
España	44,0	14,6	30,8	52,2
Andalucía	70,7	25,6	56,1	78,6
Cataluña	34,7	2,9	17,6	50,0
C. Valenciana	14,7	4,3	8,1	20,0
Madrid	12,2	0,0	0,0	20,0
Aragón	78,1	0	55,6	88,4
Abastecimiento urbano de agua				
España	22,6	31,1	20,2	22,1
Andalucía	47,6	20,5	33,3	53,8
Cataluña	14,4	37,1	8,8	13,5
C. Valenciana	22,4	4,3	7,7	33,3
Madrid	94,5	96,0	66,7	100,0
Aragón	10,9	0	0	13,9

Nota: Sólo se ofrecen datos para las CCAA en que la muestra permite obtener resultados estadísticamente significativos.

Fuente: Bel (2006: 223-4). Los datos sobre los municipios de Aragón han sido facilitados por Melania Mur, de la Universidad de Zaragoza, que ha recogido información para todos los municipios aragoneses de más de 2.000 habitantes.

15. La cooperación intermunicipal se puede producir en todas o en algunas partes del servicio. Atendida la variedad de fórmulas existentes, se ha considerado que existen

3.4.2 Abastecimientos de agua

Menos de un cuarto de los municipios de más de 2.000 habitantes cooperan para la producción del servicio en España. Aquí también existen grandes diferencias territoriales. Así, por ejemplo, el 95% de los municipios madrileños y casi la mitad de los andaluces cooperan en este servicio, mientras la cooperación supera escasamente el 20% en la C. Valenciana, y se sitúa entre el 10 y el 15% en Cataluña y en Aragón.

Al revés que en los residuos sólidos, en el caso del agua no se observa siempre una disminución de la cooperación intermunicipal a medida que aumenta la población. El carácter de red de la infraestructura del servicio, que requiere grandes inversiones enterradas, hace que las economías de densidad (concentración) tengan más importancia que en el servicio de residuos sólidos. Esto puede explicar el grado elevado de cooperación en áreas con continuidad urbana que abastecen a municipios de gran población, como es el caso de las áreas metropolitanas de Barcelona y de Bilbao. En el caso de Madrid, el servicio está producido por el Canal de Isabel II, empresa de ámbito regional y titularidad pública que agrega casi todos los municipios de la región.

3.5 Cooperación intermunicipal y privatización

El hecho de que la producción del servicio se agregue mediante la cooperación intermunicipal no restringe, a priori, las opciones de forma de producción. El servicio puede ser producido por empresa privada, por gestión pública directa, por empresa pública, o por empresa mixta.

Hay alguna relación clara entre cooperación intermunicipal y privatización? En la tabla 2 se segmenta la muestra entre municipios con cooperación y municipios sin cooperación, y se comparan las frecuencias de cada forma de producción en España en 2003-04.

Los municipios con cooperación intermunicipal registran una frecuencia menor de producción privada que aquellos que tiene provisión municipal. Por el contrario, la producción pública pura (empresa pública + gestión pública directa) es más importante en los municipios con cooperación intermunicipal. Esto pasa tanto en el servicio de residuos sólidos como el del agua.

Además, en el servicio de residuos sólidos destaca mucho la frecuencia de la empresa mixta entre los municipios que cooperan. A parte de usar

cooperación intermunicipal cuando ésta incluye, al menos, la parte más significativa del coste del servicio para los municipios, que es habitualmente la recogida y transporte de residuos de eliminación.

Tabla 2. Cooperación intermunicipal y forma de producción en España 2003-04. Municipios de más de 2.000 habitantes (en %)

Forma de producción	Residuos sólidos		Abastecimiento de agua	
	Producción		Producción	
	Supra/ intermunicipal	municipal	Supra/ intermunicipal	municipal
Privada	51,3	71,5	30,1	55,9
Mixta	10,1	2,4	8,3	9,6
Empresa pública	16,5	10,2	53,4	14,7
Gestión pública directa	22,2	15,7	8,3	19,3
Otros	0,0	0,3	0,0	0,5

Nota: Otros indica coexistencia de diferentes empresas o unidades productivas dentro del mismo municipio que operan en sectores geográficos diferenciados.

Fuente: Bel (2006: 226).

la cooperación para realizar economías de escala, también se puede utilizar para abordar la búsqueda de un socio privado industrial para producir el servicio, con una fuerza negociadora superior a la que tendría cada uno de los municipios por separado. Esto puede explicar la mayor frecuencia de empresa mixta con cooperación. En cambio, cuando no hay cooperación la elección parece mucho más drástica entre producción pública pura y producción privada pura.

En el servicio de agua, la producción pública es predominante en los municipios que cooperan. Además, la empresa pública aparece muy vinculada a la cooperación intermunicipal. En cambio, la gestión directa es más frecuente que la empresa pública en los municipios que no cooperan.

En síntesis, la cooperación municipal es compatible con todas las formas de producción. De todas formas, está claro que la privatización es menos frecuente en los municipios que cooperan. Este resultado es consistente con la hipótesis inicial: La cooperación intermunicipal reducen una de las ventajas principales de la privatización: su utilidad como fórmula para realizar economías de escala.

3.6 Cooperación intermunicipal y costes del servicio

A partir de la información disponible para 186 municipios de más de 1.000 habitantes en Cataluña en 2000, ha sido posible comparar los costes del servicio de residuos sólidos, diferenciando entre municipios en función de la existencia o no de cooperación intermunicipal. La tabla 3 presenta las comparaciones de costes medios (euros por kilo). En el conjunto de los

municipios, el coste medio en los municipios que cooperan es el 19% inferior al coste medio en los municipios que no cooperan.

Si nos fijamos en los municipios de población superior a 20,000 habitantes, las diferencias de coste medio no son significativas. Esto tiene relación con el declive de las economías de escala en municipios de esta dimensión. Como los municipios más grandes ya operan a escala óptima no se pueden esperar mejoras de costes con la cooperación intermunicipal.

Tabla 3. Costes medios según la existencia o ausencia de cooperación intermunicipal. Cataluña 2000. Municipios de más de 1000 habitantes

Población	Cooperación Intermunicipal		t-student
	Coste medio (euro/tonelada)	Coste medio (euro/tonelada)	
Global	54.13	67.21	-5.096***
Población \geq 20,000	73.42	70.00	0.473
Población < 20,000	53.01	65.96	-4.261***
Población < 10,000	53.19	68.09	-4.033***

- t-student :(***) significativa al 1 por ciento.

Fuente: Bel y Costas (2006).

De la misma forma, la cooperación intermunicipal en los municipios de menor población está muy relacionada con costes medios más bajos. En el conjunto de municipios de población inferior a 20.000 habitantes el coste medio es el 20% inferior con cooperación. Si comparamos solamente los municipios de menos de 10.000 habitantes, el coste medio es el 22% inferior en los municipios que cooperan.

3.7 Conclusiones

De las diferentes apreciaciones que se han realizado en este texto, conviene destacar dos. Primero, la producción privada es más frecuente cuando el servicio es de provisión municipal, mientras que cuando hay cooperación intermunicipal es más frecuente que la producción del servicio sea pública. Segundo, el coste de producción (del servicio de residuos sólidos) es más bajo en los municipios pequeños cuando hay cooperación intermunicipal. Esta diferencia no existe en los municipios más grandes. Poniendo las dos cosas en paralelo, se puede concluir que la cooperación entre municipios pequeños que mantienen la producción pública (normalmente mediante una empresa pública) puede haber sido un factor impor-

tante para diluir las diferencias de costes entre producción privada y producción pública.

Referencias

- Bailey, S. J. y C. Davidson (1999). «The purchaser-provider split: theory and UK evidence», *Environment and Planning C: Government and Policy*, 17 (2): 161-175.
- Bel, Germà (2006). *Economía y Política de la Privatización Local*. Madrid: Marcial Pons.
- Bel, Germà y Antón Costas (2006). «Do public sector reforms get rusty? Local privatization in Spain», *Journal of Policy Reform*, 9 (1): 1-24.
- Bel, Germà y Antonio Miralles (2003). «Factors influencing privatization of urban solid waste collection in Spain», *Urban Studies*, 40 (7): 1323-1334.
- Brown Trevor L. y Matthew Potoski (2003). «Managing contract performance: A transaction cost approach», *Journal of Policy Analysis and Management*, 22 (2): 275-297.
- Domberger, Simon y Paul Jensen (1997). Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects, *Oxford Review of Economic Policy*, 13 (4): 67-78.
- Donahue, John D. (1989). *The privatization decision. Public ends, private means*. New York: Basic Books.
- Sclar, Elliot (2000). *You don't always get what you pay for. The economics of privatization*. Ithaca (NY): Cornell University Press.
- Warner, Mildred (2006). *Cooperación Intermunicipal: ¿Un camino hacia la Consolidación Equitativa? (¿o No?)*. Papel presentado II Conferencia internacional de política territorial. Zaragoza, Noviembre 2006.

4. Una nueva perspectiva teórica del desarrollo territorial, como soporte para la cooperación intermunicipal y la comarcalización

ANDRÉS PRECEDO LEDO
ALBERTO MÍGUEZ IGLESIAS

4.1 Introducción: La comarca ante las nuevas realidades territoriales

En los últimos veinte años muchas han sido las transformaciones que han experimentado las teorías y los procesos relacionados con la organización territorial de los países europeos. Los nuevos modelos de gobernabilidad han introducido nuevas formas de incorporar los principios de cooperación del sector público con el privado y de democracia participativa. De otra parte, las nuevas pautas del proceso de urbanización, principalmente a partir de la segunda metropolización, han generado una ruptura de las relaciones urbano-rural anteriores. Asimismo, el incremento de la movilidad y la disminución de los tiempos de desplazamiento han modificado y ampliado las áreas funcionales dando lugar a nuevos espacios socioeconómicos. También los procesos de despoblamiento del medio rural y el consiguiente debilitamiento del tejido productivo local han introducido nuevas disfunciones, a menudo irreversibles, en la organización funcional preexistente; por no citar el amplio conjunto de innovaciones, actuales y previsibles, asociadas a las aplicaciones de las nuevas tecnologías.

Tan amplio conjunto de factores había de llevar necesariamente a una revisión de los modelos territoriales ante la creciente divergencia entre los espacios institucionales y los funcionales. En las áreas metropolitanas se está produciendo una importante evolución de la teoría y en la práctica, en parte por la ineficacia mostrada por el modelo administrativo de los años

60/70, y en parte por la debilidad política, financiera y democrática de los entes metropolitanos creados; pero, sobre todo, por la necesidad de buscar nuevos modelos de gobernabilidad mejor adaptados a las características de una sociedad urbana más compleja, más plural y también más afectada por crisis cíclicas.

En contraste, los espacios rurales han experimentado avances considerablemente menores, ya que aparte de las mancomunidades de municipios, cuya inestabilidad y asimetría ha sido muchas veces puesta de manifiesto (J. Olivier, 1997), la única innovación considerable ha sido la creación de comunidades territoriales incentivadas desde el poder central, y la formación de asociaciones de cooperación municipal para poner en marcha los programas de desarrollo rural promovidos por la Unión Europea. Y en medio de esta coyuntura debemos situar la comarca como fórmula tradicional de cooperación intermunicipal en espacios rurales. Por esa razón, y después de las experiencias habidas, parece conveniente hacerse algunas preguntas acerca de la comarcalización desde la nueva realidad territorial que acabamos de comentar: ¿tiene la comarca futuro como espacio receptor de innovaciones o es necesario sustituirlo por modelos nuevos? ¿cómo adaptar la comarca a la creciente divergencia entre los espacios funcionales y los institucionales? ¿es compatible la comarca con la creación de áreas metropolitanas o son realidades contradictorias? ¿genera la comarca una fuerza descentralizadora que incrementa el gasto y aumenta la ineficiencia presupuestaria frente a las demandas crecientes de las ciudades que deben incrementar su competitividad? ¿Es posible mantener las comarcas como entes locales de naturaleza jurídico-administrativa sin suprimir otros niveles administrativos de cooperación local? Son estas las preguntas que me han llevado a reflexionar acerca de las ventajas y desventajas que el modelo comarcal presenta de cara al futuro, así como sobre la posibilidad de introducir funciones innovadoras en el modelo administrativo clásico.

No deja de ser conveniente también hacer una revisión de la experiencia comarcal española desde la instauración del Estado de las Autonomías, porque, al suponer una recentralización del poder político y administrativo a escala regional, ha introducido un nuevo factor de debate ante la necesidad de transferir competencias o, al menos financiación, a los municipios, lo que generalmente se conoce en España como el Pacto Local. Pero a este respecto cabe también preguntarse: ¿pueden los pequeños municipios, carentes de capacidad técnica y económica asumir los nuevos retos, ser receptores de esa tercera descentralización? Evidentemente, en este último supuesto la comarca vuelve a emerger como una oportunidad que debe ser reconsiderada, especialmente por la estabilidad y las econo-

mías de escala que aporta a la cooperación intermunicipal para la provisión conjunta de servicios públicos. Es una vuelta a la formulación clásica, pero sin el principio de la proximidad que en la doctrina administrativa era uno de los que justificaban la creación de comarcas, por cuanto en el nuevo contexto territorial descrito, el tiempo de desplazamiento se han reducido y las nuevas tecnologías introdujeron un componente nuevo de ubicuidad, y que relativizan lo anterior. En los demás aspectos el modelo comarcal administrativo mantiene su vigencia, pero en la práctica se han sumado otros contenidos y ha surgido un nuevo contexto teórico.

4.2 Las experiencias de comarcalización en España: la evolución de contenidos

Como en otros países, también en España, en los comienzos del s. XXI, las estrategias locales han adquirido una nueva razón de ser, no sólo ante la necesidad de asumir nuevos retos para la organización administrativa y la articulación del territorio, sino porque la experiencia acumulada nos ha demostrado que cada país y cada región debe construir su modelo territorial a partir de sus propias características diferenciadoras. La aplicación indiscriminada de políticas sectoriales desterritorializadas o proclives a la concentración, han producido un proceso de entropía que dio lugar a la destrucción del equilibrio y del orden territorial heredado y a un proceso de desestructuración territorial. Es, en este nuevo contexto filosófico, donde la equidad y la armonía priman sobre la eficiencia y el normativismo, aunque sin oponerse a ellos, y es ahí, en la búsqueda de productos innovadores donde quiero situar esta nueva reflexión sobre la comarca.

4.2.1 La naturaleza cambiante de la comarca

En su origen, la comarca era una unidad geográfica basada en la existencia de un sistema local diferenciado formado por factores naturales y humanos: es un espacio humanizado, resultante de la interacción prolongada entre el hombre, la comunidad local a que pertenece y el medio. De esa interacción surge un sentido de pertenencia que constituye en la actualidad una de las principales fortalezas de la comarca, y que permite definirlo, por tanto, como un territorio local dotado de identidad diferenciada y diferenciadora; y, por ello, se puede inscribir en el sistema de identidades territoriales como una escala dotada de valor estratégico (Precedo, A. 2004a). Pero esta personal reinterpretación de la comarca, sobre la que más adelante volveré, supone un paso adelante en relación con el sentido y naturaleza con que tradicionalmente se ha identificado.

4.2.1.1 *La comarca, una realidad territorial intermedia*

Diré en primer lugar que no se trata de una realidad circunscrita al ámbito hispano, aunque no resulte fácil establecer equivalencias, precisamente porque la organización territorial, al ser el reflejo de las características de cada estado y/o nación, adopta en cada caso un modelo diferente. De todos modos, muchos autores han querido ver equivalencia con el *pays* francés, o con *petite-pays* cuando aquel término se hace sinónimo de región; con el *district* inglés, o mejor aún con el *shire* (tierra de) e incluso el *county* (condado) utilizado en Gran Bretaña e Irlanda; con el *Kreis* alemán, o con el *comprossori* italiano. Todas estas categorías tienen en común el constituir un nivel intermedio de organización y estructuración territorial. En unos casos se asocia a modelos de ordenación territorial, en otras a unidades estadísticas y con menor frecuencia a niveles administrativos intermedios o de segundo nivel.

En España, el término ha ido variando de significado con el tiempo, desde unas forzadas interpretaciones etimológicas de origen tardomedieval, hacia una realidad funcional desde el punto de vista genético u originario. Así en el Diccionario de Autoridades de 1729 se define como un “país cercano a una tierra o lugar, que está en el contorno de ella”; la Real Academia de la Historia en 1796 (Diccionario de Voces Geográficas) la define como “distrito del contorno”, si bien en una edición posterior de 1780, la Real Academia Española la define como “territorio que comprende un pueblo con todos sus alrededores”, y en el de 1832 se dice “división de un territorio que comprende varias poblaciones”. Resulta interesante resaltar la utilización de términos como país, distrito, entorno, territorio o “tierra de”, y de un sentido comprensivo para definir la comarca, ya que en líneas generales son los mismos que en los otros casos hemos constatado. La comarca es, por tanto, una unidad territorial de escala intermedia, entre el ámbito local y el regional, dotada de rasgos singulares que la diferencian de otras vecinas y que corresponden sobre todo a la historia y al medio físico, y donde una villa o pequeña ciudad, que se constituyen en cabecera o capital comarcal, actúa como elemento articulador del entorno que configura la comarca.

4.2.1.2 *La evolución de la comarca a lo largo del s. XX*

La atención dedicada al tema comarcal ha ido variando con el tiempo, a medida que nuevos procesos territoriales, principalmente los procesos de urbanización y metropolización, fueron modificando el orden territorial anterior e introduciendo nuevas organizaciones funcionales del espacio. Una evolución que arranca del s. XVIII, se concreta en el s. XIX, aunque casi siempre con fines descriptivos o didácticos y termina a mediados del

s. XX, o en nuestro caso en el último cuarto de siglo. En efecto, los estudios naturalistas y geográficos del s. XIX utilizaron frecuentemente la comarca como un área de rasgos singulares, unas veces teniendo en cuenta los topográficos (cuencas, valles, depresiones, llanos) y otras los históricos. La referenciación comarcal no iba inicialmente acompañada de la continuidad espacial, dado que frente a espacios singularizados (comarcas) había otros que no lo eran y que por ello no les correspondía el término. Se remarcaba así el principio diferenciador. A mediados del s. XIX, a la reforma administrativa del Estado que llevó consigo la creación de municipios y provincias, se unió la creación de los partidos judiciales (en Portugal siguen denominándolos comarca), que unas veces tuvieron asiento en los centros de mercado tradicionales (las villas) y otras en otras localidades menos consolidadas funcionalmente, pero que contribuyeron a reforzar. De este modo se fue implantando una nueva organización del territorio, heredera en unos casos de los espacios diferenciales anteriores, pero en otros de nueva formación, hasta tejer una red continua de carácter funcional. Un siglo después, en 1936, se realizó en Cataluña, la primera división del territorio con carácter administrativo y status legal. La división comarcal, recogiendo la tradición territorial, la realizó el geógrafo Pau Vilá, apoyándose en los estudios de mercado entonces en boga (la teoría del market-place o central-place). Las villas con su área de mercado servían de base para la delimitación comarcal junto con las comarcas históricas o naturales.

Más adelante, en los años sesenta, proliferaron los planes y programas operativos que adoptaron como escala de planificación e intervención la comarca, (comarcas urbanas y planes comarcales de urbanismo, comarcas agrarias, comarcas sanitarias, comarcas de servicios específicos, comarcas para acciones singulares de desarrollo) y se habló de comarcas funcionales (equivalentes a áreas de influencia) y comarcas nodales o polarizadas (en torno a nodos de transporte o polos de desarrollo). Todas ellas incluían la existencia de un núcleo de población que se definía como cabecera de comarca (el III Plan Nacional de Desarrollo definió las cabeceras de comarca y los núcleos de expansión como centros de equilibrio regional) y un área de servicio, adaptada al umbral de demanda requerido en cada caso. Paralelamente, en el ámbito administrativo, la Ley de Bases de Régimen Local reforzó la figura de la mancomunidad, orientada a la prestación conjunta de servicios obligatorios por parte de los municipios mancomunados, con el fin de mejorar y generalizar la prestación de esos servicios a toda la población y obtener economías de escala, como solución teóricamente eficiente a las dificultades de los pequeños municipios para prestar dichos servicios. Muchas de estas mancomunidades se adaptaron a las

divisiones comárcales o, donde no estaban bien precisadas, contribuyeron a su consolidación.

A partir de los setenta, la teoría funcionalista del territorio creó nuevas formas de diferenciación y organización espacial, basadas en factores y flujos espaciales socioeconómicos, urbanos o funcionales, estrechamente relacionados con un concepto ya anterior (áreas de influencia urbana) y que se denominaron áreas funcionales. Una nueva lectura del territorio que se superpuso a la organización comarcal.

Esta rápida visión evolutiva nos permite concluir afirmando que en el s. XX se fue fraguando una teoría comarcal, en la que la comarca ha ido evolucionando desde un concepto de “marca” diferenciadora, a una entidad administrativa (partido judicial, ente local y mancomunidad) y a un espacio estratégico para la planificación (la comarca-plan), pero que así como los dos primeros dieron lugar al reforzamiento del principio identitario y del sentido de pertenencia, en el tercer caso no dejaron de ser recursos técnicos o tecnocráticos desconectados del significado entitativo de los territorios locales, de ahí su desarraigo y ausencia de permanencia, una valoración que se extiende al concepto de áreas funcionales.

4.2.1.3 *La comarca en las Comunidades Autónomas*

La creación de Comunidades Autónomas suscitó un renovado interés por las comarcas, en unos casos como estrategia de vertebración territorial, y en otros para la creación de nuevos entes locales para una administración autonómica más descentralizada y cercana al ciudadano. En este supuesto, la comarcalización estaba asociada a la sustitución de las provincias y de las Diputaciones por la nueva administración comarcal, lo cual provocó no pocas tensiones, al mismo tiempo que se enfrentaba a una organización territorial, la provincial, amparada por la Constitución y por la propia Unión Europea (las NUTS II), desde donde se desaconsejaba la creación de nuevos niveles de administración sin suprimir alguno de los existentes; pero las comarcas parecían demasiado reducidas para sustituir al nivel II de la organización administrativa territorial europea. Con el viento en contra, el ímpetu comarcalizador inicial fue perdiendo impulso, lo cual no impidió avances significativos, y particularmente la puesta en marcha de estrategias innovadoras de descentralización territorial que tuvieron en la comarca un referente constante. Haciendo una síntesis comparada de lo acontecido en las CC.AA. españolas desde los años ochenta hasta la actualidad, se pueden diferenciar siete modelos territoriales según las características del proceso de comarcalización:

1. **La comarca como ente local** presenta tres experiencias. En primer lugar debe citarse el intento catalán de crear una organización administrativa y territorial de base comarcal. Tuvo su origen en un decreto de la Generalitat de 1936, vigente hasta 1939, tras su abolición y en una obligada pausa, fue reactivado en 1987. En el decreto inicial, el territorio catalán (según estudios de P. Vilá, A. Rovira, i Virgili y P. Iglesias) se dividió en 38 comarcas y 9 veguerías. En la restauración comarcal de 1987, se llevaron a cabo algunas modificaciones del mapa comarcal, a las que posteriormente se añadieron otras, para dar respuesta a antiguas reivindicaciones comarcales, hasta llegar a 41 comarcas. La constitución de las comarcas como entes locales, como alternativas a las provincias, fue recibido con gran interés no sólo en Cataluña, sino en casi todas las nuevas Comunidades Autónomas, donde la iniciativa catalana tuvo su reflejo en los respectivos Estatutos, sólo que en ellos se aludía al proceso comarcalizador como una acción potestativa y no obligatoria como en el caso catalán acontecía. El fuerte impulso inicial del nacionalismo político, sin embargo, había de encontrar, tal como he dicho, numerosas dificultades para prosperar, pudiendo citarse entre ellas las siguientes: la resistencia de la diputación provincial de Barcelona (gobernada por el partido socialista) a la que después se sumaron las restantes; los problemas surgidos en la composición de los consejos comarcales con respecto a los pequeños municipios; la inadecuación del mapa comarcal a las nuevas realidades urbanas y metropolitanas; y, sobre todo, que una vez constituidas las comarcas como entes locales, no se llegó a producir la necesaria descentralización competencial, funcionando por ello mediante delegación de transferencias, cesión de competencias, convenios, programas-contrato y otras fórmulas administrativas parecidas. Progresivamente la comarcalización fue cediendo en interés y en eficacia, de modo que en los últimos años fue tomando cuerpo la corriente favorable a utilizar las veguerías como soporte administrativo para una acción descentralizadora, por cuanto las comarcas resultaban demasiado pequeñas para ser objeto de una descentralización competencial y presupuestaria, con los riesgos de burocratización excesiva y aumento de la complejidad del mapa administrativo resultante, que quedaría con cuatro niveles (municipio, comarca, provincia y en su caso áreas metropolitanas). El relativo fracaso del modelo catalán supuso un freno a los intentos de crear comarcas como entes locales en otras Comunidades Autónomas, de ahí que los procesos similares quedaran paralizados o ya no se iniciasen.

La única excepción es la de Aragón, donde siguiendo inicialmente la experiencia catalana se aprobó una Ley de Comarcalización en 1993, en la que se contemplaba la comarca como una nueva entidad local para la organización del territorio; tres años después, en 1996, se aprobó el mapa Comarcal (Ley de Delimitación Comarcal de Aragón) a partir del estudio de “Bases y Propuestas para la Comarcalización de Aragón” de 1992, modificado tras una fase de consulta a los municipios. En 1999, de la mano del partido regionalista se inició un proceso de creación de Comarcas al que se fueron incorporando los distintos municipios, cerrando así la organización comarcal que quedó constituida por 32 comarcas y el Área Metropolitana de Zaragoza (sin desarrollar). En 2001 se aprobó la Ley de Medidas de Comarcalización, por la que se dotó a los nuevos entes locales de competencias y financiación propia en uno de los tres paquetes transferenciales previstos (cultura, turismo, servicios sociales, deportes) y se integraron también las competencias de las mancomunidades existentes. De esta manera el proceso de comarcalización administrativa de Aragón es el más avanzado en la actualidad. Sin duda, una de sus particularidades es el posicionamiento de la comarca como un posible ente receptor del mapa municipal actual, ya que el elevado número, el reducido tamaño y el fuerte despoblamiento hacen que la mayor parte de esos pequeños municipios carezcan de capacidad y viabilidad para asumir la descentralización administrativa de base.

Un caso especial es el de la Comunidad Valenciana. La comarcalización estaba contemplada en el Estatuto, pero aún habiéndose hecho numerosas propuestas, en 1985 se promulgó, en lugar de la comarca, un decreto para la creación de Demarcaciones Territoriales Homologadas (DTH), en el cual la división del segundo nivel sería equivalente en el rango a las comarcas, pero no en su delimitación. Han sido utilizadas como referencia para la descentralización de servicios (educación, sanidad, agricultura). En ese decreto se contemplaba también la posibilidad de dotarlas de organización política, administrativa y competencial, siguiendo el modelo catalán, pero no se han instrumentalizado. En los últimos años, en la práctica, se están potenciando las mancomunidades como estructura supramunicipal básica.

El tercer caso en este grupo es el de Cantabria. Se promulgó la Ley de Comarcas en 1999, en la que se establece que la comarca es una entidad necesaria integrante de la organización territorial de la región y se establecieron pautas sobre el procedimiento de

comarcalización, del cual se exceptúa el área metropolitana de Santander. Actualmente se están desarrollando los trabajos para la definición del mapa comarcal.

2. **La comarca para la Ordenación del Territorio.** Lógicamente en las Comunidades Autónomas anteriores las comarcas constituyen una organización estratégica para la ordenación del territorio. En algunos casos así consta en las Directrices Territoriales; pero en otros responde a estrategias territoriales específicas, destinadas a la dotación de equipamientos al territorio autonómico a través de los diversos escalones o niveles jerárquicos de la red urbana, en la cual las cabeceras comarcales conforman una red de pequeñas ciudades cuya consolidación puede contribuir al reequilibrio territorial.
A esta línea se puede adscribir el caso andaluz, porque allí fue donde se aprobó un plan de equipamiento de las cabeceras como paso previo a la organización comarcal. Tenía la ventaja de no requerir la aprobación del mapa comarcal, ya que en los primeros intentos de hacerlo afloraron importantes tensiones territoriales y políticas. Con todo, más adelante (2002) se elaboraron los estudios de base para delimitar las Comarcas.
3. El tercer modelo por orden cronológico correspondería a Galicia (Precedo, A. 1994), donde se aprobó la Ley de Desarrollo Comarcal en 1996, por la cual se contemplaba a las comarcas como entes de coordinación para la puesta en marcha de una estrategia regional de desarrollo local. Un decreto aprobó el mapa comarcal que yo mismo diseñé en 1998, al que se sumaría en el mismo año un decreto para crear áreas funcionales formadas por agrupaciones supracomarcales, con el fin de proporcionar unidades territoriales más amplias que se adaptaran a los servicios y planes que así lo requiriesen, pero respetando la comarca como unidad de articulación territorial. La filosofía del modelo gallego recibió el reconocimiento del Consejo de Europa, que en la resolución nº 257/1994 (Conferencia de Poderes Locales y Regionales) recomendó las políticas de coordinación y cooperación supramunicipal, como la comarca, como el ámbito más adecuado para las estrategias europeas de desarrollo rural, incorporándose la dimensión comarcal a los programas Leader en su última versión. Los estudios de base realizados (A. Precedo, 1994) fueron también utilizados en la Conferencia Europea de Ordenación del Territorio del Pozdam, como soporte a los modelos de descentralización territorial del desarrollo, a partir de sistemas territoriales policéntricos.

4. El cuarto modelo se basa en la definición de ámbitos comarcales como contenedores de servicios públicos, buscando una mayor aproximación de dichos servicios (sanitarios, educativos, sociales, etc.) a los ciudadanos. Así ocurrió en Andalucía, Murcia y La Rioja, en donde se realizaron las respectivas divisiones comarcales como referencias para la organización y ordenación del territorio, pero sin carácter jurídico o administrativo. Estamos por tanto ante un modelo muy extendido, en que la comarca se percibe como una estrategia de ordenación y planificación territorial, asimilándose en cierto modo a las áreas funcionales locales.
5. Hay, en quinto lugar, algunas Comunidades Autónomas donde el propio Estatuto de Autonomía menciona a la comarca como organización territorial de carácter potestativo, pero que hasta ahora no han tenido desarrollo alguno. Son los casos de Madrid, Extremadura y Asturias.
6. Un caso que podemos denominar de excepcionalidad es el de Castilla León. Aún cuando hay numerosos estudios sobre el mapa comarcal, este modelo no ha llegado a considerarse, siendo sustituido por las áreas funcionales resultantes de la aplicación de las Directrices de Ordenación Territorial. Sin embargo, la excepcionalidad se la confiere el hecho de haber creado una comarca con carácter de administrativo. Se trata de la Comarca del Bierzo. Su creación (Ley 1/1991 del 14 de marzo) fue fruto de fuertes tensiones políticas y sociales preexistentes, y aunque se constituyó el Consejo Comarcal dotado de competencias administrativas y de capacidad financiera, no recibió los apoyos necesarios del Gobierno Regional, que en ocasiones reforzó las mancomunidades existentes para reducir en la práctica el peso del nuevo ente local.
7. En otras Comunidades Autónomas no se ha abordado el tema comarcal, sustituyendo la comarca o las divisiones históricas existentes por organizaciones funcionales vinculadas a los programas de Ordenación del Territorio. Así ocurrió en Euskadi, tras unos intentos iniciales, en donde sólo el territorio histórico de Álava mantiene las “*Cuadrillas*” como versión local de la comarca, y también en Navarra, donde las *Merindades históricas* y las comarcas geográficas no han tenido vigencia en este periodo. Menor atención han merecido las comarcas en Castilla la Mancha, aún existiendo realidades comarcales con gran tradición histórica, pero que tienen una dificultad específica: la no adecuación con la divi-

sión provincial, ya que de las 24 comarcas históricas quince de ellas son compartidas por varias provincias.

4.3 La comarcalización en Galicia: una estrategia de desarrollo local

En Galicia, como en otras regiones, pero allí con especial implantación por las características del poblamiento y la fragmentación del relieve, la comarca constituye el elemento básico de la organización territorial. De ahí que el propio Estatuto de Autonomía dijera en su título segundo que "la comarca es una entidad local propia de Galicia".

La comarca en el modelo que yo mismo diseñé (Precedo, A. 1993) se configuraba, por su propia naturaleza, como un ámbito territorial cuyo rasgo definitorio era la cohesión interna propiciada por el sentido de pertenencia de sus habitantes, formando así una comunidad territorial dotada de identidad diferencial. Se entiende así su vigencia a lo largo de la historia, a pesar de que hasta hace pocos años careciera de una delimitación precisa o un status legal. La conformación de una "conciencia comarcal colectiva" aportó a la comarca un sentido estratégico para propiciar la participación y la cooperación y para incrementar la cohesión social preexistente, todo lo cual constituyó una interesante e innovadora experiencia para el cambio estructural en espacios rurales.

Ilustración 1: El modelo de desarrollo Comarcal de Galicia

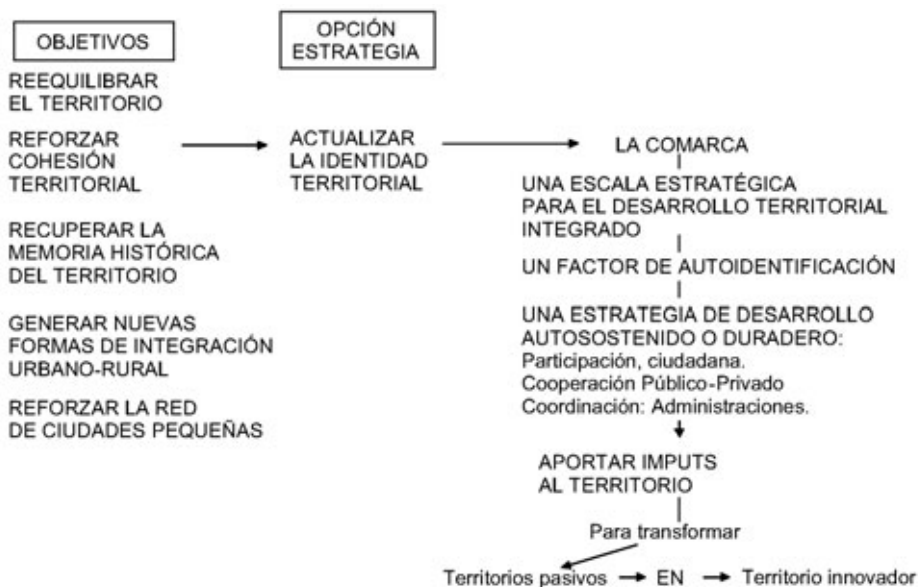


Ilustración 2: La comarcalización: un modelo complementario de desarrollo regional

Los dos sistemas territoriales básicos	→	Dinamismo	→	Modelos regionales
Urbano/metropolitano	→	Crecimiento y acumulación de recursos	→	Modelo de desarrollo regional (internacionalización)
Rural/urbano rural	→	Despoblamiento y debilitamiento de los sectores productivos locales	→	La red comarcal: un modelo estratégico y complementario de desarrollo local

De todos modos, y al margen de otras valoraciones que podrían hacerse, este modelo al desarrollarse (1991-1999) aportó 5 ejes de innovación a la teoría y a la práctica de la comarcalización:

1. La comarca como escala estratégica para el desarrollo local integrado.
2. La valorización del territorio como recurso activo competitivo y duradero (autosostenido).
3. La identidad geográfica como factor generador de implicación y cohesión social.
4. Una estrategia regional de desarrollo local.
5. La aplicación experimental del modelo de gobernabilidad a espacios rurales, mediante la organización de una red comarcal formada por un órgano ejecutivo de coordinación y planificación territorial (el Consejo Comarcal), un órgano de cooperación público-privado para la planificación estratégico y el desarrollo local (la red de fundaciones comarcales) y una serie de instrumentos de participación social (mesas de iniciativas y mesas sectoriales).

El modelo de Galicia, aportó a la comarca su consideración de marco territorial estratégico para la planificación, la coordinación, la cooperación y la participación para el desarrollo local; todo ello en una organización en red, es decir un modelo de desarrollo territorial integrado. Tras su apoyo político inicial para su implantación requeriría un nuevo impulso político, que tras los avances logrados, no se ha producido después.

4.4 La evaluación del modelo comarcal de desarrollo

A partir de la generalización de la experiencia que desarrollé en Galicia, y con una perspectiva a posteriori de carácter teórico, se puede afirmar que el modelo de desarrollo comarcal es una construcción teórica y práctica susceptible de dar una respuesta a los problemas relacionados con el reequilibrio urbano y territorial. Equilibrio que encuentra en la estructura comarcal un soporte adecuado para lograr que los estímulos al desarrollo local tengan una continuidad en el tiempo y en el espacio, proporcionando una organización territorial en red capaz de recibir y encauzar los procesos de innovación y difusión en el territorio. La combinación en el modelo de Desarrollo Comarcal del carácter integrador de la planificación territorial, de la filosofía del desarrollo local (expresada a través de las relaciones ascendentes y descendentes) de la metodología de la planificación estratégica (cooperación pública-privada y participación de la población) y de los principios de coordinación y subsidiaridad aplicados a la acción administrativa, hacen de la comarca una unidad territorial estratégica. Sus posibilidades de aplicación son amplias, al ofrecer un soporte flexible de desarrollo descentralizado, cuya utilidad responde tanto a las demandas de regiones desarrolladas o de desarrollo intermedio, como a regiones poco desarrolladas en vías de desarrollo. En estas últimas, la creación y potenciación de centros locales de crecimiento y desarrollo —asociados a la estrategia de las pequeñas ciudades— configuran una de las pocas alternativas válidas para corregir los excesos acumulativos producidos —directa o indirectamente— por el funcionamiento del sistema económico internacional y del modelo capitalista neoliberal vinculado al proceso de globalización, que deja al margen amplios y numerosos espacios, acentuando las desigualdades culturales, sociales, económicas y espaciales preexistentes.

La suma de los objetivos antes señalados y la necesidad de adoptar escalas intermedias de planificación y gestión, justifica sobradamente la oportunidad o el acierto —como se quiera valorar— de considerar a la comarca como unidad espacial estratégica para la gestión del desarrollo territorial. Dicha función se completa mediante su papel de marco espacial para poner en marcha un proceso de implicación y acción social y de promoción de iniciativas que añaden valor al territorio, a través de factores estructurantes de carácter intangible. Evidentemente, la comarca como referente territorial básica para la población es un marco estable y permanente abierto a nuevos contenidos y funciones, como una estructura adaptable a un entorno caracterizado por el cambio y la apertura, cuyo valor de permanencia se basa en la identificación del individuo con su entorno, en el sentido de pertenencia. En definitiva, en el sentimiento de lugar. Empezaré por los dos principios generales:

1. Desde un punto de vista clásico, el desarrollo territorial es un proceso ascendente integrado y sostenible de cambio social, protagonizado por la población asentada en un territorio bien definido (la comarca) que participa activamente en el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales, naturales, financieros y sociales, para la mejora de sus condiciones de vida, culturales, educativas, sociales y políticas.
2. Pero como no todas las comunidades territoriales —más bien pocas— tienen los recursos adecuados para emprender por sí mismas este proceso —y menos cuando se trata de los intangibles—, es necesario un estímulo deliberado que impulse a la población para iniciar este movimiento hacia el desarrollo. En este segundo caso, se trata de un tipo de metodología de acción social mediante la creación de un núcleo innovador que propicie el cambio estructural. Bajo esta óptica que combina e integra la acción descendente y ascendente de los diversos agentes y factores implicados en el desarrollo, así como la economía, el territorio y la cultura local, es como debe entenderse el modelo de Desarrollo Comarcal que expongo. Un sencillo análisis DAFO me será útil para una evaluación concreta de los resultados.

4.4.1 Las Fortalezas

Se pueden señalar ocho puntos fuertes:

1. La identidad territorial. Como ya se ha dicho, la comarca constituye un marco territorial enraizado en la tradición, en la cultura, lo cual constituye en sí mismo una aportación al reforzamiento de la identidad y a la participación activa de la población en un proyecto que aquella percibe como orientado al futuro, pero basado en la tradición, en lo propio.
2. Los recursos naturales. El modelo ha puesto énfasis en la revalorización de los recursos derivados de la dotación natural del territorio, potenciando la calidad y la competitividad de los productos locales, del know-how local, del medioambiente y del paisaje como recurso e imagen de marca. Se trataba de desarrollar la comarca en base a aquellos recursos que poseían mayores ventajas comparativas.
3. Las iniciativas locales como motor de desarrollo. Este mensaje fue perfectamente percibido por la población. Despertar iniciativas, generar proyectos, promover pequeñas empresas, apertura a los mercados mediante el asesoramiento personal, la información

directa y —cuando era necesario— el acompañamiento a los promotores para gestiones en instancias superiores, la evaluación de los proyectos y otras actividades de asesoramiento y acompañamiento semejantes, fueron muy bien recibidas entre la población local, especialmente entre la población joven que quiere poner en marcha iniciativas y que constituía uno de los objetivos preferentes, con el fin de fijar este segmento de la población en comarcas rurales, muchas veces envejecidas demográficamente.

4. La contribución a la creación de tejido social. La puesta en marcha de movimientos asociativos de diverso tipo, la constitución de órganos de cooperación y participación, consorcios, mancomunidades, patronatos y fundaciones comarcales, contribuyeron a articular el entorno social y vertebrar a la población, creando un verdadero tejido social en cada comarca, integrado a través de los instrumentos que el propio Plan creó (Consellos Comarcales, Fundaciones Comarcales, Mesas de Iniciativas, etc.).
5. La escala de los proyectos ha sido uno de los aspectos más valorados, sobre todo en los segmentos de la población más cualificados, por cuanto la idea de unirse las entidades y asociaciones o cualquier otro tipo de agentes locales para promover proyectos supramunicipales participativos, se percibe como una estrategia de futuro. Asimismo el utilizar una escala supramunicipal intermedia para la planificación constituye una estrategia altamente valorada.
6. El espíritu de cooperación. En el trasfondo de toda acción de desarrollo estaba implícito el fomento de la necesidad de cooperar, de sumar iniciativas, de aunar esfuerzos, sin excluir a nadie, sin posiciones exclusivistas. La práctica continua de las diversas fórmulas de cooperación —intra e intercomarcal— han tenido siempre una importante aceptación, correlacionada con la articulación del tejido social antes comentado.
7. El modelo territorial policéntrico asociado a la estructura comarcal, basado en las pequeñas ciudades cabeceras de comarca como centros de equilibrio territorial, ha contribuido a reforzar la red urbana y reforzar un sistema territorial descentralizado, favorecido por las inversiones públicas en la dotación de equipamientos e infraestructuras.
8. La difusión del uso de las nuevas tecnologías entre artesanos y pequeños productores, en particular el comercio electrónico, que está acompañado de una acción formativa especializada, ha sido

otro de los factores de éxito, máximo cuando en este campo el plan de desarrollo comarcal ha sido pionero.

4.4.2 Las debilidades y amenazas

Frente a estos que consideramos puntos fuertes, surgieron —como casi siempre ocurre en políticas de desarrollo— importantes dificultades, que se transformaron en debilidades y amenazas de carácter estructural. Son cuatro:

1. Los localismos. El fuerte carácter individualista, la búsqueda de protagonismos políticos personalistas, las visiones centradas en lo propio de una manera exclusiva, también excluyente, son factores difíciles de cambiar y no siempre son reconducibles, provocando rechazos, barreras o desconexiones. Precisamente la idea de comarca es la antítesis de los localismos. Es el objetivo que requiere más esfuerzo y tiempo.
2. La multiplicidad de acciones y organismos actuantes. Como en todas partes, son numerosas las actuaciones en un mismo territorio procedentes de diferentes organismos públicos y privados y no siempre se dan las condiciones necesarias para una actuación o programación conjunta, aunque los resultados evidencien, una y otra vez, la necesidad de un cambio de procedimiento, pero las resistencias son múltiples.
3. Las organizaciones en paralelo. Cuando se puso en marcha el plan de desarrollo comarcal (1991) era la primera organización territorial para el desarrollo local. Con el paso del tiempo y con la amplia difusión que el desarrollo local ha tenido fueron creándose múltiples organizaciones paralelas, siendo necesario un continuo reajuste de los objetivos y la búsqueda de diversos procedimientos de cooperación y coordinación; pero cada organización persigue su autonomía e intenta generar su propia imagen y justificación, de tal modo que al final se llega a un incremento de la ineficacia, de las disfuncionalidades, que deben corregirse mediante una acción sinérgica en cada comarca, pero que al ser voluntaria está siempre sujeta a modificaciones, apareciendo a veces un continuo tejer y destejer, con el consiguiente gasto de energía y recursos. La gestión de la cooperación y de la coordinación se hizo cada vez más compleja.
4. El carácter transversal de las políticas de desarrollo territorial y el sectorial de la política regional. Este es uno de los puntos más difíciles, dado que tiene un carácter estructural. En el plan comarcal,

la solución que se proponía era la coordinación de las administraciones implicadas a través de los planes estratégicos comarcales que contenían las acciones y fijaban las administraciones pertinentes. En la práctica, los objetivos de dichos planes alcanzaron un aceptable grado de ejecución (siempre por encima del 80%), pero más como resultado de una acción individual, voluntaria y política que de la eficacia del plan respectivo. La coordinación entre las administraciones era vista como necesaria y conveniente para evitar las duplicidades y racionalizar las inversiones, pero en la práctica es un objetivo de difícil —a veces imposible— consecución, por cuanto afecta indirectamente a la distribución de competencias y a la autonomía administrativa. Sin embargo, el problema se planteó más en la primera fase, al ser ésta la que tenía un mayor contenido en infraestructuras y equipamientos. A medida que los territorios, las comarcas, alcanzaron un nivel de dotación infraestructural que se podía estimar como suficiente para soportar el desarrollo y la promoción de los recursos, esta debilidad se redujo. Por eso, los planes comarcales en su primera versión eran planes de coordinación de inversiones, para adoptar después la forma de planes estratégicos de desarrollo local, orientados hacia fórmula de cooperación, de acceso a la información o a la financiación externa y a la puesta en marcha de iniciativas, lo cual tiene mayor contenido de intangibles y menor dependencia de las inversiones físicas. Este cambio redujo las debilidades e incrementó el realismo de la planificación haciéndola más operativa, pero también una reacción de los políticos locales que sobrevaloraron las inversiones en infraestructuras por su interés electoral y que difícilmente comprenden el largo plazo y menos aún saben valorar los intangibles.

4.4.3 Las oportunidades

Queda para el final hacer referencia a las oportunidades que las asociaciones intermunicipales de naturaleza identitaria, como la comarca, tienen en el contexto de las nuevas realidades. De entre las posibles, resaltaré cuatro:

1. La respuesta desde el territorio a las tensiones generadas o asociadas a la globalización, mediante la organización en red de los territorios locales; una estructura que permite alcanzar los umbrales de competitividad territorial necesarios para dotar de eficiencia a

lo local frente a lo global, dentro del sistema internacional de intercambios.

2. La aportación de respuestas innovadoras a la corrección o reducción de los desequilibrios territoriales intrarregionales, mediante la potenciación de los procesos de difusión en la red urbana regional hacia las pequeñas ciudades cabeceras de comarca y el reforzamiento de los sistemas productivos locales.
3. La ubicuidad espacial asociada a las nuevas tecnologías permite utilizar a la comarca como el soporte referencial de nuevos modelos de urbanización respetuosos con la identidad territorial, la cual aporta la necesaria estructuración y diversidad territorial a los modelos urbanos policéntricos, actualmente basados en desarrollos espaciales desestructurados.
4. La comarca, como ente local de carácter administrativo por su naturaleza de escala intermedia aporta una organización supramunicipal susceptible de ser receptora de los necesarios procesos de descentralización administrativa y de fusión voluntaria de municipios, dando una solución a los problemas de los pequeños municipios manteniendo su autonomía y viabilidad.

Después de lo expuesto y anticipando lo que más adelante se explicará en detalle, puede afirmarse que además de los contenidos clásicos, la comarca posee una naturaleza antropológica, siendo por ello una unidad estratégica de identificación territorial. A partir de aquí, y por ser naturaleza identitaria, se configura como un factor territorial de motivación que constituye un verdadero aglutinante psicosocial que refuerza internamente a las poblaciones locales para transformarlas en comunidades territoriales, dotadas de un principio de organización, cooperación y participación que, en sí mismo, conduce hacia el nuevo modelo de gobernabilidad, de gobernanza, que el futuro de los espacios rurales requieren, apoyado en objetivos innovadores de gestión social, cultural y económica, los que caracterizan el modelo comarcal de desarrollo territorial integrado. La articulación del territorio regional mediante la estructura comarcal en red permite además reforzar el equilibrio y la diversidad espacial, ya que cada comarca funciona como un elemento diferenciado y diferenciador del sistema regional, lo cual, en sí mismo, contribuye a la instauración de la ecodiversidad como principio inspirador de la ordenación del territorio. La red comarcal constituye así un modelo actualizado de articulación territorial, en el que lo urbano y lo rural se integran e interactúan para aportar un soporte territorial susceptible de insertarse en nuevos modelos de urbanización diseñados a partir de las ventajas de las nuevas tecnologías. Pero, como hemos dicho, sobre esto volveremos más adelante.

4.5 La importancia de las escalas intermedias para la organización y gestión de las regiones

A partir de la experiencia anterior, y desde la Conferencia de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, realicé en 1993 una encuesta a los organismos de planificación regional europeos con el fin de conocer experiencias que utilizasen agrupaciones estables de municipios (comarca en España; «pays» en Francia y «district» en muchos países) como estrategia espacial de coordinación y planificación territorial y que, sin necesidad de alterar la organización administrativa municipal existente, permitiera coordinar los objetivos de desarrollo local y de gestión del territorio. Se trataba, en definitiva, de conocer otras experiencias genéricas semejantes. Los resultados obtenidos, tras el análisis del cuestionario, pusieron de manifiesto la importancia de las escalas territoriales intermedias como la comarca para un desarrollo más equilibrado de las regiones. Los principales puntos a destacar son los siguientes:

1. El primer grupo de preguntas del cuestionario estuvo dirigido a conocer cómo se afrontaba el problema del desarrollo en los pequeños municipios, así como las formas de cooperación intermunicipal que podían aportar experiencias útiles para superar las debilidades que tales entidades administrativas tienen que hacer frente a las nuevas demandas. La mayoría de las respuestas en este ámbito (61,11%) abogaron por el mantenimiento de los municipios individuales existentes, y por políticas de cooperación intermunicipal para coordinar las políticas de desarrollo a través de programas integrados. A tenor de las respuestas recibidas se deduce que esta última opción se prefiere, ya que permite preservar una identidad municipal muy arraigada en la mayoría de los países, al mismo tiempo que articula formas de coordinación que buscan una mejor eficacia de las intervenciones y un mejor aprovechamiento de los recursos potenciales del territorio. Esta opción impulsa, a la vez, la cooperación y la coordinación de esfuerzos entre entidades que, individualmente, carecen de los recursos técnicos y humanos para hacer frente a estos problemas. No se aconsejaba la fusión de municipios, salvo casos excepcionales y siempre de modo voluntario.
2. En cuanto a los fines seleccionados, los organismos regionales consultados opinaban que los objetivos fundamentales que debían perseguir los programas territoriales eran, en orden de importancia: el desarrollo del potencial endógeno, la reducción de los desequilibrios entre las diferentes zonas y la mejora de la calidad de vida en las áreas deprimidas.

3. De igual manera, se consideró que las entidades que mayor influencia tenían sobre el desarrollo comarcal eran las regiones y los municipios. Estos resultados pusieron de manifiesto un hecho de gran interés: que la planificación comarcal o supramunicipal es una cuestión que tiene que surgir de la interacción entre las administraciones regionales y municipales. El papel reservado a las entidades supranacionales, nacionales y provinciales en las respuestas fue menor.
4. Como se apuntaba en numerosas respuestas, el método de implementación de la planificación supramunicipal depende, en gran medida, de la tradición administrativa y del grado de autonomía territorial existentes en cada país. A pesar de eso, la coordinación entre las diferentes administraciones territoriales es el método señalado como el más adecuado para la puesta en marcha y para la implementación de la planificación comarcal en el 41,18% de las encuestas.
5. La gran mayoría de los encuestados se decantaron por las ventajas de un modelo de planificación coordinada; y tanto estos como los que plantearon la necesidad de una planificación descentralizada, estimaban que la región era la entidad más adecuada para elaborar e implementar las políticas de equilibrio territorial. Gran parte de los planificadores contactados opinaban que la planificación supramunicipal debería coordinarse a nivel regional, si bien las entidades locales y sus organizaciones supramunicipales deben tener amplia participación en los procesos de elaboración e implementación de la misma.
6. La aplicación adecuada del principio de subsidiariedad a la coordinación territorial requiere, según las respuestas, de una creciente coherencia e integración entre los objetivos de los diferentes niveles de planificación: nacional, regional, comarcal y local, a fin de evitar el despilfarro de los recursos escasos y la puesta en marcha de políticas contradictorias.
7. Según la opinión más difundida, la financiación de los programas de desarrollo integrados debería ser una responsabilidad compartida entre las distintas administraciones en función de su capacidad y competencias. Esta opinión engloba al 78,85% de las respuestas. En cambio, sólo un 5,77% de los encuestados se inclinó por un tipo de financiación exclusivamente regional, mientras que un 3,85% optó por la orientación municipal. Otros modelos de financiación, generalmente con la colaboración de entidades privadas, fueron propuestos en el 11,54% de las consultas.

8. Existía unanimidad entre todos los entes territoriales consultados en lo referente a la necesidad del seguimiento y evaluación de los programas. Todos ellos consideraban que estos procesos se debían realizar no sólo con el fin de comprobar y fiscalizar el grado de cumplimiento de los objetivos asignados, sino también como base para la mejora en la actividad realizada.
9. Las respuestas referentes al período de tiempo necesario para alcanzar los objetivos de los programas de desarrollo integrado presentaron una fuerte diversidad. Frente a las opiniones que consideran necesario concentrarse en objetivos y resultados que fueran visibles a corto plazo, muchos de los encuestados se inclinaron por el medio y largo plazo como el período de tiempo más adecuado para cumplir los objetivos. La media de las contestaciones obtenidas es de 6,59 años (entre 5 y 10 años).
10. Para muchos de los encuestados, en vez de limitar los plazos de manera rígida, resulta más importante definir claramente los objetivos y las estrategias a seguir para alcanzarlos, teniendo en cuenta que es esencial la definición de una estrategia flexible a largo plazo, que se vaya ajustando a las circunstancias cambiantes del territorio y de la sociedad.
11. En general, el tiempo mínimo considerado necesario para el cumplimiento de los objetivos fue de cinco años, salvo en actuaciones muy locales y concretas en las que, según las diversas opiniones, este puede reducirse a tres, dos o incluso un año. Entre los factores en función de los cuales pueden variar los plazos destacan: las características del medio y las complejidades específicas de las distintas áreas, el tipo de acción emprendida, el grado de colaboración entre los municipios, la cooperación entre las administraciones implicadas y entre estos y los agentes locales y, finalmente, el nivel de desarrollo inicial.

Estas respuestas aportan una importante referencia para la actuación en el orden de los principios y de los procedimientos y siguen constituyendo, a pesar del tiempo transcurrido, un cuerpo doctrinal interesante para la reflexión y la acción.

4.6 Hacia una nueva teoría de la comarcalización: los componentes funcionales

En anteriores investigaciones (Precedo, A. 2005) y tal como se desprende de las experiencias anteriores, hemos constatado que en los últimos años se ha producido un proceso de convergencia entre los objetivos del

desarrollo regional, los de la ordenación del territorio, los del desarrollo local y los objetivos de la cooperación intermunicipal, dando lugar a un sistema integrado y complejo de gestión y planificación, en el cual la comarca encuentra un valor estratégico como soporte para una política equilibradora, con el fin de contribuir a un desarrollo territorial más armónico que el propiciado por las políticas urbanas de desarrollo regional y más competitivo que el que caracteriza a las políticas de ordenación del territorio, cuya naturaleza normativa lo hace básicamente estático y rígido. Expondré a continuación los fundamentos de esta nueva teoría.

4.6.1 El territorio: un recurso endógeno competitivo para el desarrollo local

Fuimos los geógrafos los primeros que consideramos la dimensión territorial como un factor de desarrollo, es decir la propia territorialidad como soporte activo de políticas de valorización, dinamización y desarrollo. Paralelamente, algunos economistas formaron un grupo que planteó la formulación inicial de la teoría del desarrollo endógeno como modelo espacial alternativo (Störh, W.; Boissier, S.; Garofoli, G.; Vázquez Barquero, A.). De algún modo pueden ser considerados como continuadores de la línea de los economistas espaciales de la teoría de la localización de los años sesenta (véase Precedo, A. y Villarino, M. 1992) que, desde un punto de vista distinto, el funcionalista, incorporaron la variable espacial a los modelos de desarrollo regional. Así por ejemplo se escribieron expresiones tales como la siguiente: “La territorialidad como factor de desarrollo y de competitividad” (Aydalot, 1986; Garofoli, 1987). Más adelante D. Maillat (1959) resumió este proceso del siguiente modo: “Con el fin de comprender el fenómeno de la modificación de las jerarquías espaciales y el papel que juega el territorio en la dinámica de la reconstitución y transformación de las actividades, hubo que desarrollar nuevos conceptos” (Maillat, 1959), porque de hecho, “si algunos sistemas territoriales son capaces de desarrollarse sin que intervenga una redistribución del crecimiento a partir de las regiones más desarrolladas ello indica que funciona un mecanismo distinto al metropolitano” (Aydalot, 1959), y a él aplicaron el concepto de inversión de las jerarquías espaciales. Pero, a pesar de considerar el valor del territorio como recurso diferencial explicativo, se trataba de un concepto más acorde con la concepción funcional del espacio y todavía muy distante de la conceptualización del territorio como factor activo de desarrollo local a partir de los propios recursos de naturaleza territorial existentes (Precedo, 1985). Más adelante, la teoría de los distritos industriales (Becatini, 1990 y Garofoli, 1992) reforzó el interés de la componente territorial, pero de nuevo

entendida como una estrategia de cooperación entre las diferentes localizaciones de un territorio regional o subregional. Un paso más fue el que el mismo Maillat aportó con su teoría del *“millieu innovateur”* (Maillat, 1992) siguiendo a Aydalot, quien había formulado la hipótesis del papel crucial jugado por los *“millieus”* locales como incubadoras de innovación, partiendo de la discutible idea de que la empresa no es un agente innovador aislado, sino que es parte de un *“millieu innovador”*, siendo así que el entorno innovador local estaría más relacionado con el potencial local de innovación que con los sistemas generales de innovación, una afirmación que aún en aquellos territorios donde se ha alcanzado un desarrollo endógeno sostenido resulta arriesgada si atendemos a las posibles relaciones causa-efecto. Pero, aún sin entrar a fondo en la discusión de la idea, en la práctica es probablemente más fácil contabilizar ejemplos en contra que a favor, por cuanto muchas veces son los factores exógenos los que a menudo movilizan los recursos endógenos a partir de cuya dinamización se pueden crear entornos innovadores, pero con un impulso las más de las veces exterior a través de acciones difusivas de naturaleza inmaterial o intangible (Hägerstrand). De todos modos, aún admitiendo los postulados de la teoría citada, la concepción del territorio en la formulación inicial del desarrollo local no pasaba de tener una dimensión inmaterial, una forma de organización y de interacción, pero siempre del concepto del espacio como un sistema funcional abstracto, que culminaría con la teoría de redes espaciales de Dematteis (Dematteis, G. 1993). Más recientemente Camagni (2003) añadió la organización territorial en red, como un espacio para: la cooperación de los agentes sociales, que al incrementar la cohesión social aportaba un incremento del capital social a los territorios locales, a partir de cuya adquisición puede resultar más viable activar el potencial de innovación de esos territorios, porque la cooperación social favorece la innovación y la competitividad. De este enunciado se derivan dos enunciados;

- a) Que en la mayoría de las veces, los municipios son demasiado pequeños para alcanzar ese status, por lo cual la comarca aportaría un nuevo valor: y,
- b) Que la cooperación intermunicipal puede conceptualizarse como sustrato para la cooperación social.

En ambos casos, estamos ante un nuevo modo de entender las economías de escala desde una perspectiva sociológica y no sólo económica. “Una idea dotada de fuerte capacidad causal para explicar las diferencias entre unos territorios y otros en lo que al éxito de sus respuestas de competitividad se refiere, pero que debe completarse con la consideración del territorio como un sistema de variables físicas y humanas susceptible de

adquirir sucesivas valorizaciones, adaptadas a la naturaleza de los recursos que el mismo territorio ofrece y a las características cambiantes de la demanda, de acuerdo en cada caso con el estilo de vida o la orientación del mercado” (Precedo, A. 2006)

Es desde este punto de vista, tal como hace años vengo sosteniendo, como el territorio en sí mismo se convierte en un factor de desarrollo local, siendo en algunos casos el único competitivo (Precedo, 1994). Es sin duda otra manera de entender la territorialidad o, si se quiere, pasar de considerar el territorio como soporte para valorarlo como recurso. Un paso más me llevó a añadir a la variable territorial sus atributos culturales (Precedo, 1998) que la interacción hombre-medio ha ido aportando al territorio y que, mediante su valorización, adquieren nuevos potenciales de innovación y de desarrollo. Un proceso de creación de valor que se puede aplicar tanto en lo que al turismo se refiere, como en lo que al know how o a la diferenciación del producto concierne, por cuanto la identidad territorial o de lugar puede, mediante una gestión específica, aportar la marca de calidad que los productos locales requieren para insertarse como una oferta diferenciada en los mercados globales y en particular en los urbanos (Precedo, 2004). Pero como acabo de decir, para la aplicación de este modelo es necesario adoptar una escala territorial adecuada, que en la mayor parte de las veces no presentan los pequeños municipios rurales, de ahí la necesidad de buscar fórmulas estables de cooperación intermunicipal como la comarca. Un nuevo contenido para la comarca que añade un nuevo valor.

4.6.2 La convergencia territorial: la comarca para la ordenación del territorio

Una vez situados en el contexto que acabamos de describir, podemos concebir el modelo de desarrollo local/comarcal planteado como una dimensión aditiva y complementaria a la ordenación del territorio. Un planteamiento que se apoya en la evolución de las estrategias y políticas territoriales europeas hacia una progresiva convergencia entre la ordenación del territorio y el desarrollo local, que se sintetizan en un concepto genérico ya conocido: el desarrollo territorial.

Para demostrarlo utilizaré un documento titulado “La ordenación del territorio en Europa” elaborado por la CEMAT en el año 2003 y en el que yo mismo participé en condición de experto. En él se dice: “Los trabajos de las conferencias de ministros responsables de la ordenación del territorio (CEMAT) contienen como prioridades y objetivos los siguientes: promover una nueva política de desarrollo territorial que permita favorecer la cohesión

económica y social, la conservación de la naturaleza y del patrimonio cultural, un mejor entorno de vida y una competitividad más equilibrada del territorio europeo”, proposición que poco tiene que ver con la definición oficial de la ordenación del territorio hasta entonces vigente. De esta nueva estrategia entresaco, por su interés, las cuatro propuestas que a continuación expongo:

1. “La prosperidad no es sólo cuantitativa, sino que también representa la protección del medioambiente y de los recursos naturales, la cohesión social y el crecimiento equilibrado de las distintas regiones”.
2. “Es necesario abandonar la política regional tradicional de redistribución (subvenciones) y fomentar sobre todo el capital social, humano y económico de los territorios”.
3. “Es necesario explotar de forma más adecuada los puntos fuertes de estos territorios”.
4. “Es necesario que exista una mejor gestión, además de asociaciones horizontales y verticales y procedimientos de control”.

Después de leerlas no es difícil concluir diciendo que se ha producido una convergencia entre los objetivos de la ordenación del territorio, de las teorías de desarrollo regional y del desarrollo local. Esta idea de la convergencia territorial se refuerza al añadir a lo anterior los objetivos contenidos en el documento que recoge la estrategia europea de ordenación del territorio (ETE), que establece cuatro recomendaciones a adoptar:

1. Políticas de desarrollo urbano policéntrico.
2. Mejora del acceso de la población a las infraestructuras.
3. Difusión de la innovación y el conocimiento.
4. Gestión sostenible del medio ambiente y del patrimonio cultural.

No resulta difícil asimilar dichos objetivos a los que hemos introducido en el apartado anterior sobre la consideración del territorio como un factor de desarrollo local. Más aún, partiendo de lo anterior, la ETE, después de formular una serie de objetivos y opciones políticas orientadoras de la ordenación territorial y dirigida hacia el desarrollo sostenible del territorio, termina diciendo que los tres retos fundamentales del desarrollo territorial europeo son los que siguen:

1. La mejora del equilibrio territorial.
2. El incremento de la competitividad de las ciudades como factor de desarrollo local.
3. La integración del tratamiento campo-ciudad.

Y para alcanzarlos proponen los objetivos políticos que se resumen en el cuadro que reproducimos a continuación.

Ilustración 3: Objetivos políticos y opciones para el territorio europeo

Desarrollo territorial policéntrico y nueva relación entre el campo y la ciudad.	Acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento.	Gestión prudente de la Naturaleza y el patrimonio cultural.
– Desarrollo Territorial policéntrico y equilibrado de la Unión Europea.	– Un planteamiento integrado para mejorar la conexión a las redes de transporte y el acceso al conocimiento.	– Naturaleza y patrimonio cultural como potenciales de desarrollo.
– Ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas.	– Desarrollo urbano policéntrico: para una mejor accesibilidad.	– Conservación y desarrollo del patrimonio natural.
– Desarrollo endógeno, diversidad y eficacia de los espacios rurales.	– Utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras.	– Gestión de los recursos hídricos un reto para el desarrollo territorial.
– Asociación entre el campo y la ciudad.	– Difusión de la innovación y el conocimiento entre la población y en el territorio.	– Gestión creativa de los paisajes. – Gestión creativa de patrimonio cultural.

En definitiva, nuevas formas de relación urbano-rural, una nueva perspectiva de los sistemas urbanos que refuerza el papel de las pequeñas ciudades, con un concepto territorial del desarrollo local y que tiene en la comarca la escala espacial más adecuada, tal como planteé en la formulación inicial del modelo de Desarrollo Comarcal (Precedo, A. 1994). Son las respuestas a muchas de las preguntas que inicialmente habíamos planteado y que sitúan a la comarca, por sus características conformadoras, como una escala preferente para la implantación de modelos de Desarrollo Territorial Integrado (Precedo, A. 2004). Un enfoque que facilita la adaptación de la comarca a las nuevas realidades territoriales mencionadas. Efectivamente, llegados a este punto y en este nuevo contexto, podemos preguntarnos otra vez ¿cuál será el papel asignado a la comarca? La respuesta me lleva a considerar un triple ámbito: En primer lugar, las políticas de cooperación intermunicipal para la provisión de servicios públicos e infraestructuras al territorio y para las políticas de ordenación/planificación territorial; en segundo lugar y teniendo en cuenta la naturaleza de las metodologías de intervención social, la red comarcal como estrategia de cooperación público-privada para la valorización, dinamización y promoción de

los recursos con un enfoque from-below; y en tercer lugar un sistema de participación social para canalizar y promover los procesos de difusión: Bajo esta óptica, la comarca se transforma en un espacio estratégico al integrarse en una red urbana regional, aporta un nuevo modelo de integración urbano-rural y refuerza el policentrismo de la red urbana para propiciar el equilibrio regional.

Pero en los tres casos, esta evolución nos ha situado en un entorno claramente distinto, pero complementario, del que justificaba la formulación inicial, es decir, en su entronque con la reestructuración administrativa de los sistemas locales, es decir, de su enfoque preferentemente burocrático. Además, los mismos contenidos del cuadro, nos permiten constatar cómo han ido incrementando su peso los factores intangibles ligados a los procesos de desarrollo endógeno, tanto los específicos del conocimiento y la innovación, como la cultura local, el patrimonio natural y construido y las variables medioambientales, todo ello en el contexto de la sostenibilidad como marco referencial. Pero no se termina ahí el incremento de los intangibles del desarrollo. Ya que a los anteriores habríamos de añadir las variables culturales y sociales, a las que yo agregaré las psicológicas o comportamentales, de tal manera que la propia cohesión social, la cooperación interpersonal, la participación creativa, la creatividad social y la identidad y el sentido de pertenencia como factores de implicación y motivación, pasan a ocupar un lugar preeminente generando un modelo comarcal de tercera generación. Pero antes me detendré en lo relativo a la cultura local como factor estratégico de apoyo a la comarcalización.

4.6.3 La cultura y la valorización del territorio: un nuevo valor estratégico

Después de lo que acabo de decir sobre la idoneidad de la comarca para la implementación de una política de desarrollo territorial integrada, voy a orientar mi argumentación hacia una de mis actuales líneas de investigación: los factores intangibles o inmateriales del desarrollo; es decir lo relacionado con los conceptos de valor, valorización y significado de los lugares, especialmente en su dimensión cultural y simbólica. Esta evolución es paralela a lo que está sucediendo en el marketing territorial y en el urbano en particular. En efecto, en una reciente investigación (Precedo, 2006 b), al cuantificar la orientación de las acciones estratégicas de las políticas de desarrollo urbano recientes, observé una pérdida de peso de las acciones infraestructurales y materiales, que eran las dominantes en la etapa inicial, a favor de objetivos intangibles o inmateriales como la sostenibilidad, la seguridad, la solidaridad, la participación, la armonía, la atractividad, la amenidad o la diversidad (entre otros), que contribuyen a la creación de

valor, lo cual conlleva a la puesta en marcha de procesos de valorización de los recursos existentes, preactivados o no, y que de este modo adquieren un nuevo papel a la hora de definir estrategias de competitividad territorial. Un paso más en esta línea de pensamiento, sustentada en el análisis empírico de los resultados de los proyectos urbanos de éxito, me llevó a comprobar que eran los factores culturales relacionados con la memoria histórica local los que aportaron mayor permanencia y significación a los procesos de marketing basados en valorización de los recursos locales.

Desde este punto de vista, el propio concepto de valor conecta con el sentido que este término posee en la nueva teoría marquetiana del territorio, como estrategia generadora de imagen y de marca, como medio para promocionar los territorios locales y lograr o mejorar su posicionamiento en el sistema internacional de lugares. En este sentido, pero con una base más cultural que meramente mercadotécnica, la aportación de valor a los territorios locales, principalmente mediante la recuperación de su memoria histórica, puede constituir también un importante avance. Por un lado, porque se modifica el típico lenguaje valorativo formalista, centrado en los contenedores patrimoniales, para interesarse por los contenidos o significados culturales de los lugares, muy directamente relacionados con la identidad y el sentido de pertenencia, y por ello con mi teoría de las identidades territoriales (Precedo, 2004); y, de otra parte, porque nos provee de nuevas herramientas conceptuales para definir estrategias de desarrollo y de marketing territorial. Prueba del interés de esta nueva aportación, y en concomitancia con ella, es lo que contiene la ETE sobre los paisajes culturales (Dejean-Pons, M. 2003) que arrancan de una conceptualización muy cercana al paisaje geográfico clásico. Dice así: *“Los paisajes culturales contribuyen, mediante su singularidad, a la identidad local y regional de una zona, reflejan la historia y las interacciones entre el hombre y la naturaleza, y por ello, resultan de gran interés para el desarrollo turístico”*, finalidad que encuentra en la comarca una escala probablemente insustituible, y que en todo caso le confiere un nuevo valor como producto turístico y de ocio. Pero su valorización exige también un incremento de las fórmulas de cooperación intermunicipal para producir un territorio cohesionado.

Más interesante resulta aún el contenido de la Declaración de Viena sobre la valorización cultural referida a las políticas urbanas (UNESCO, 2006), de la cual reproduzco algunos párrafos selectivos entresacados del texto general, pero aplicados a los espacios rurales. Son los siguientes:

1. “Es necesario adquirir un conocimiento de la estructura de la ciudad basado en la identidad y en la memoria colectiva” (la comarca la aporta).

2. “Las intervenciones deben perseguir el establecimiento de una relación significativa entre el lugar y su historia”, como ocurre con el carácter histórico de la comarca.
3. “El sentido de la memoria debe guiar el proyecto en todas las escalas de intervención, desde la conservación hasta la transformación/reconstrucción o el nuevo desarrollo”, por las razones asociadas a la teoría de la identidad territorial como soporte de la realidad comarcal.
4. “La valorización puede utilizarse como una herramienta para la identificación de lo característico y la búsqueda de la integración de los valores culturales y paisajísticos en el proceso de planificación territorial”, aportando un principio de diferenciación de producto a la comarca.
5. “Para lograr los objetivos planteados, es necesario realizar un proyecto para entender el lugar que sea previo a cualquier intervención”, una posición radicalmente distante de los espacios funcionales y cercano a la naturaleza de la comarca como comunidad territorial.

Y termina así:

6. “Un patrimonio bien gestionado es una herramienta muy competitiva, ya que atrae no sólo a turistas sino también al capital y a nuevos residentes”.

Son medidas pensadas para las ciudades pero que, al extrapolarlas y adaptarlas a los espacios rurales, aportan un nuevo factor estratégico para la planificación de políticas de desarrollo comarcal/local. Y ese valor es, para la comarca, por su naturaleza identitaria y diferenciadora, un atributo específico, que —desde este punto de vista— le confiere ventajas comparativas sobre otras fórmulas administrativas de cooperación intermunicipal (mancomunidades), o sobre construcciones espaciales de naturaleza funcional (áreas funcionales).

4.6.4 Identidad Territorial y Desarrollo Participativo: la teoría de las comunidades territoriales

Este último apartado lo dedicaré a recoger las ideas básicas de los contenidos en mi último libro (Precado, 2004) sobre la teoría de las identidades territoriales y de las comunidades territoriales. Aunque están muy relacionadas no se trata de lo mismo, por cuanto una se refiere a la identidad territorial como factor de implicación y participación social, es decir a las motivaciones, y la segunda a los resultados. El punto de partida es el sentido

de pertenencia vinculado al factor identitario, que se presenta como una fase inicial del modelo. La segunda fase, a modo de una maduración de la fase inicial anterior, considera esa misma identidad como factor incremental para promover la cohesión social, la innovación y la competitividad, aportando capital social a los territorios locales, transformándolos de ser territorios pasivos o receptores a territorios activos o innovadores, en los cuales la cohesión y la cooperación permiten alcanzar nuevas ventajas comparativas de carácter intangible. Ambas tienen en común que parten de una filosofía conductista o comportamental. Pero antes de hacerlo, quiero precisar que lo más definitorio de este modelo teórico es la consideración de las iniciativas locales, individuales o de grupo, como el verdadero motor del desarrollo local, de modo que el conocimiento y la innovación de un territorio están constituidos por el potencial acumulado de ideas innovadoras que la población local pueda poseer. Partiendo de aquí, se entiende mejor que mi punto de vista sitúe esas iniciativas como el motor del desarrollo, lo cual conlleva a situar en el origen del proceso de desarrollo el aprendizaje, siendo la identidad, el valor, la imagen y la marca no sólo atributos externos de promoción sino factores internos de sensibilización y dinamización. Un discurso que sitúa a la comarca como una opción emergente y a la comarcalización como una estrategia social de cambio estructural.

4.6.4.1 *El modelo conductual: un nuevo marco filosófico*

Ya en anteriores ocasiones el behaviorismo o conductismo había dado lugar a modelos y teorías sociales de naturaleza espacial, principalmente de carácter urbano (Timms, D. 1971 y Estébanez, J. 1988), pero no tanto enfocadas al aprendizaje para el desarrollo sino como una teoría explicativa de la sociología urbana y de las relaciones entre estratificación social, percepción y entorno urbano. En mi planteamiento, el punto de partida es muy diferente ya que se basa en el conocimiento como factor de cambio y en los procesos psicosociales que promueven la participación e implicación del individuo en los procesos de mejora; y el desarrollo lo es.

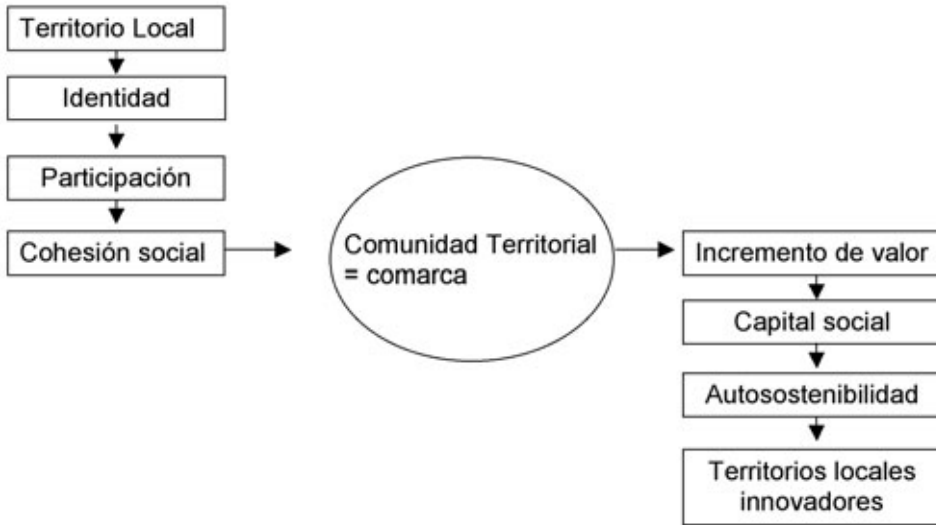
El punto de arranque lo sitúo en el supuesto de que todo desarrollo es aprendizaje, y que el aprendizaje es un proceso cognitivo por el cual se adquieren patrones conductuales relativamente permanentes (formación para el desarrollo formal o informal). Según el conductismo esa adquisición funciona a través del mecanismo estímulo-respuesta (valor, identidad, pertenencia o sentido de lugar); y cuando las respuestas producen en el entorno consecuencias positivas (mejora o cambio) se incrementa la frecuencia o la probabilidad de que esas respuestas se repitan (efecto demostración); por el contrario, cuando son negativas se reduce tal frecuencia o probabilidad. No cabe duda que bajo esta concepción de las relaciones entre el

hombre y el medio que constituye su entorno, los atributos positivos de ese entorno influyen directa y positivamente en la predisposición del individuo a adoptar una conducta proactiva. Y entre esos estímulos han de buscarse aquellos que estén intrínsecamente dotados de mayor permanencia y que sean más internalizables, como son los relacionados con la cultura local, con la memoria de lugar, con la identidad territorial o con el sentimiento de pertenencia. Atributos todos ellos asociados a la naturaleza comarcal. De esta manera todos ellos adquieren por eso el rango de valor, propiciando que los atributos intangibles del territorio, al ser internalizados por el individuo, pasen a sumarse al propio sistema de valores, los cuales garantizan de este modo la autoidentificación del individuo con su territorio (mi pueblo, mi comarca, mi ciudad, mi barrio), y en consecuencia un reforzamiento de los estímulos positivos, de cara a una valoración proactiva de mejora de ese territorio que ya ha sido internalizado. Una vez alcanzado este nivel de identificación, el substrato psicológico del individuo, y en su caso del grupo social, constituye una garantía para la participación y la cooperación, o lo que es lo mismo para generar un territorio innovador en lo que antes sólo era un soporte pasivo y rutinario. De este modo cuando el cambio comportamental es adoptado por la totalidad o la mayor parte del grupo social, o al menos por el segmento líder, lo que antes era un simple territorio local, un espacio soporte, ha dejado de serlo para transformarse en un territorio cohesionado, en un territorio-proyecto, en un territorio potencialmente innovador, gracias a un incremento de los lazos sociales y de la interacción personal, lo que en definitiva configura lo que he denominado una comunidad territorial. De este modo el territorio-medio se transforma en territorio-comunidad, gracias a la adición de atributos que en sí mismos aportan valor al lugar y a la colectividad; y, para este proceso psicosocial, la valoración del territorio asume un papel fundamental como parte del mecanismo estímulo-respuesta que se sitúa al principio de todo el proceso de aprendizaje, de la asunción de iniciativas y de la toma de decisiones. No olvidemos que, de acuerdo con la experiencia, cuando la aplicación de programas de desarrollo local se limita a trabajar con factores exógenos o externos al individuo, si esos estímulos exteriores cesan, el proceso de desarrollo se paraliza, como ocurre con los modelos de cambio basados en las subvenciones o los estímulos coyunturales o rutinarios carentes de arraigo local. Por eso puede resultar conveniente recordar que si el proceso de desarrollo local no logra generar un cambio estructural de la colectividad en que se aplica, lo que llamamos proceso de desarrollo no es más que una acción de planificación o de política económica periférica, y aunque pueda dar resultados positivos a corto plazo raramente logra mantenerse a largo plazo. Porque una vez que cesa el estímulo cesa la respuesta y porque una vez que el entorno

exterior cambia, el territorio asistido es incapaz de adaptarse por sí mismo al cambio, porque carece de iniciativa más allá de la inducida por los factores coyunturales de naturaleza exógena. Y este principio puede aplicarse perfectamente a las políticas de comarcalización.

Este enfoque teórico nos ayudará a profundizar en el sentido de la teoría del desarrollo local/comarcal como estrategia directamente asociada al modelo comarcal, por cuanto en este nuevo contexto filosófico, la comarca es la entidad territorial que, frente a otras, presenta una combinación óptima de factores para configurar comunidades territoriales dotadas de identidad, cohesionadas y duraderas, y por eso generadora de economías de escala de naturaleza social.

Ilustración 4: El modelo de las Comunidades Territoriales



Desde este punto de vista, y si pensamos en los retos y las consecuencias de la globalización, el reforzamiento de la dimensión comarcal como atributo individual y social constituye una respuesta necesaria, al ser la escala comarcal en donde los ciudadanos encuentran una identidad, un sentido de pertenencia y de seguridad. Este enfoque añade al modelo comarcal clásico una dimensión sociocultural y antropológica en la cual “el sentido de pertenencia e identificación de los individuos con su territorio es el soporte activo para la implicación de la propia población en el proceso de cambio y una base efectiva para la participación de los ciudadanos en su desarrollo” (Precedo, 1994).

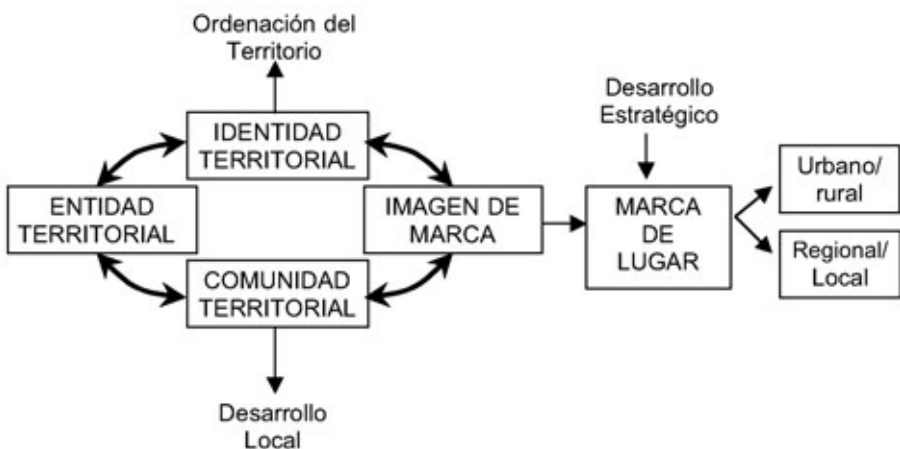
Por eso, añade a los contenidos tradicionales otros nuevos y en algunos casos refuerza el significado de ellos. Los más significativos son, a mi modo de ver, los siguientes:

La cooperación, generadora de capital social y potenciadora del umbral de innovación y de competitividad.

- Las identidades territoriales, como estrategia de participación y cooperación.
- Las comunidades territoriales, entendidas como una nueva versión de las comarcas.
- La creación de nuevos escenarios metropolitanos y de nuevas formas de relación campo-ciudad (ciudad-región, ciudad policéntrica).
- La naturaleza difusa del espacio tecnológico, lo cual provee a los territorios locales de nuevas oportunidades de inserción en las redes y su propio funcionamiento en red.
- La valorización y la internacionalización de los recursos culturales identitarios.

Son aspectos, todos ellos, que deben añadirse a los tradicionales contenidos de carácter administrativo, económico, asociativo, formativo, etc., pero no cabe duda que los dota de un contenido más profundo a la vez que sitúa al individuo en el centro del proceso, aportando así un enfoque más humanista y más armónico.

Ilustración 5: El modelo de Marketing territorial



4.6.4.2 *La comarcalización desde la teoría de las comunidades territoriales*

A lo largo de este trabajo he hecho continuas referencias a la teoría de las identidades territoriales. Para terminar voy a reiterar una referencia explícita a ella, por cuanto desde mi punto de vista, y tal como anteriormente he anticipado, constituye uno de los factores intangibles que guardan mayor relación con el desarrollo local, por cuanto afectan directamente a las motivaciones de la población para la adopción de aptitudes positivas para la generación de ideas innovadoras y de iniciativas emprendedoras, o lo que es lo mismo para la creación de entornos emprendedores e innovadores, lo cual nos sitúa de nuevo en lo que podríamos llamar el núcleo duro del desarrollo local. Sintetizo algunas ideas tomadas del libro en el que por primera vez expuse esta teoría, pero ahora enumeradas a modo de principios o componentes del modelo. Tales principios teóricos y modelos subyacentes son los tres siguientes:

1. El principio de autoidentificación: Sus elementos o subprocesos constitutivos son tres:
 - a. La identidad territorial como valor antropológico incentivador.
 - b. El reforzamiento de la autoidentificación del individuo con su territorio, expresado en el sentido de pertenencia o de lugar, que es la expresión de una integración del hecho comarcal como valor en la esfera comportamental del individuo.
 - c. Esta dimensión psicosocial aporta al modelo comarcal y también al proceso una fuerza de cohesión que incrementa el potencial de desarrollo local.

Ilustración 6: La identidad territorial generadora de estrategias de desarrollo

Comunidades territorial	Factores psicosociales asociados	Objetivos estratégicos de refuerzo
Unidad vecinal/parroquia/distrito	Sentido de pertenencia	Promover la participación individual
Municipio	Poder Local	Promover iniciativas de equipamiento territorial
Comarca	Sentido asociativo	La cooperación para la cohesión social y la valorización de los recursos locales
Ciudad	Sentido de autoidentificación	Valorización cultural y autoestima
Área Metropolitana	Cosmopolitismo	La internacionalización
Región	Sentimiento de nacionalidad	Promover la integración territorial

2. El principio de autosostenibilidad o durabilidad. Sus componentes son dos:
 - a. La permanencia en el tiempo del factor de cohesión sustenta un proceso de cambio estructural, al que la identidad como factor proactivo añade el valor de la autosostenibilidad o durabilidad.
 - b. El sentido de pertenencia actúa como principio activo porque en él se fundamenta el cambio estructural, del cual se deriva la transformación de un territorio local en una comunidad territorial (Comarca) socialmente cohesionada, un territorio potencialmente innovador dotado de durabilidad.
3. El principio de valorización:
 - a. La valorización de los recursos incrementa el significado de las comarcas e indirectamente el sentimiento de pertenencia, aportando energía positiva al sistema a través de la creatividad personal y compartida, o lo que es lo mismo, se induce una socialización de la creatividad.
 - b. La aportación de valor, o la creación de valor, refuerza el significado de los lugares y preserva su memoria histórica como expresión visible de la relación entre el hombre y el medio a lo largo del tiempo, que se plasma en la cultura local como factor diferencial.
 - c. El valor aporta ventajas comparativas a los lugares e incrementa su potencial de inserción en sistemas exteriores, sean de ámbito regional, estatal o internacional.
 - d. El valor constituye una acertada estrategia para dotar al territorio de imagen y marca, lo cual será de gran utilidad para la promoción de las comarcas y particularmente de los recursos endógenos competitivos en calidad.

Ilustración 7: Valorización y autosostenibilidad

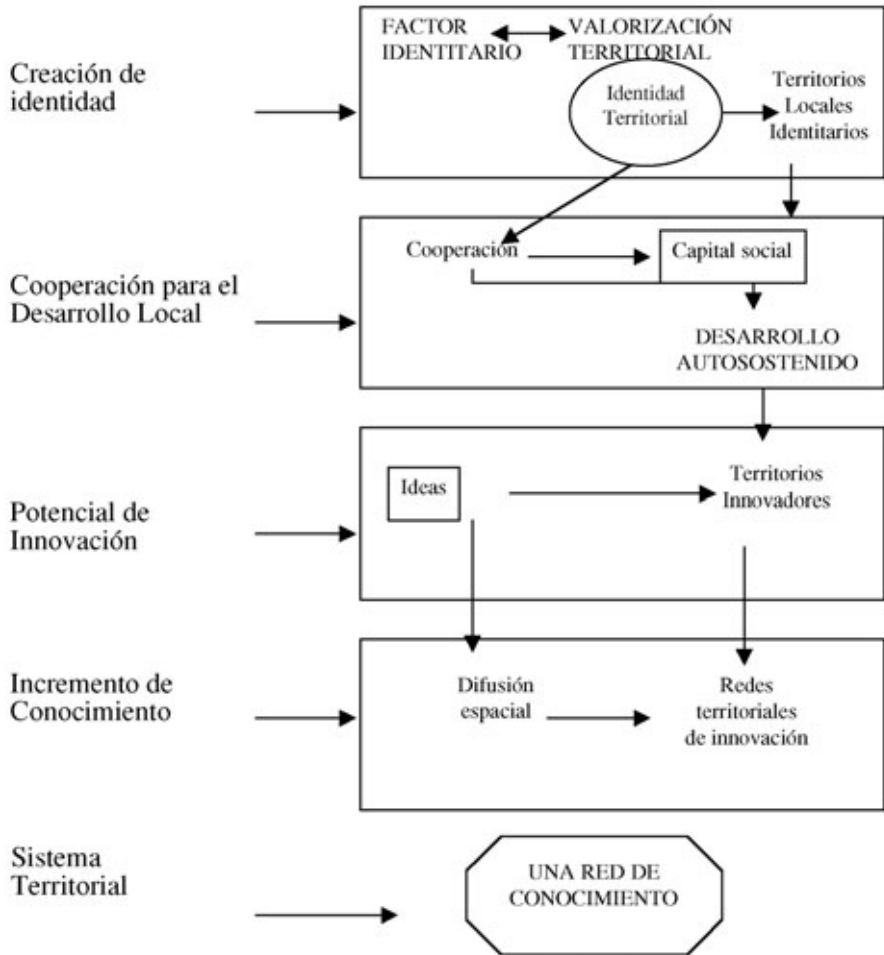
Factores	Estrategias
Cultura:	Valorizar identidades culturales para creación de imagen.
Turismo:	Valorizar recursos para creación de marca.
Economía:	Valorizar iniciativas para generar innovación.
Sociedad:	Valorizar participación para generar creatividad.

4. Al cuarto principio lo denominé de integración territorial:
 - a. Un territorio local dotado de cohesión social se transforma en una comunidad territorial, dando lugar a varias escalas identitarias estratégicas y cada una asume funciones diferenciadas pero complementarias (ver cuadro).
 - b. La suma de comunidades territoriales conforman una comunidad de orden superior, como la metropolitana o la regional, que en sí misma tienen una identidad territorial diferenciada y que se autoalimenta y refuerza con la suma de las identidades locales.
 - c. Se concibe así el territorio como un sistema de escalas territoriales asociado a un sistema de identidades.
 - d. A partir de estos supuestos se puede construir un modelo operativo para la aplicación del principio de integración territorial.

Ilustración 8: Las escalas identitarias y las estrategias de desarrollo

Identidades Territoriales	Comunidades Territoriales	Estrategia de Desarrollo Local
I. Social	Parroquia o unidad vecinal	Participación asociativa
I. Administrativa	Municipio	Coordinación
I. Geográfica	Comarca	Cooperación
I. Urbana	Ciudad	Promoción
I. Funcional	Área metropolitana	Valorización estratégica.
I. Política	Región/nación	Desarrollo territorial integrado

Ilustración 9: Las Redes Territoriales de Conocimiento

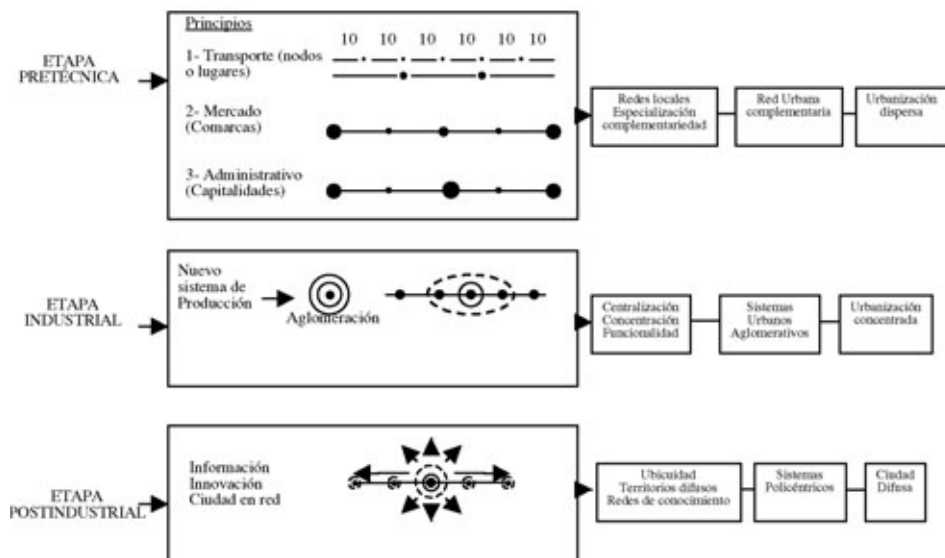


Integrando todo lo anterior en un modelo secuencial (ilustración 10) llegamos al resultado final del proceso, en el cual el territorio, con sus diferentes escalas identitarias, se configura como una red que al adquirir los atributos y valores que la teoría considera (los cuatro principios constitutivos) se transforma en una red de conocimiento. El modelo secuencial nos dice que:

1. En el punto de inicio se sitúa la creación de valor asociado a la creación, o reforzamiento de la identidad territorial comarcal, como factor de diferenciación de lugares.

2. El carácter incentivador del factor identitario favorece la participación, la cooperación y de este modo se produce un incremento del capital social, que en consecuencia redundará en la durabilidad o autosostenibilidad del proceso, al apoyarse en significados y valores que han sido internalizados individual y socialmente.
3. El aumento de la participación y la cooperación incrementa la capacidad de interacción y los mecanismos de estímulo-respuesta, incrementando el flujo de iniciativas, o si se quiere el flujo de ideas, lo cual incide directamente en el incremento del potencial de innovación por una simple razón probabilística.
4. El potencial de ideas, y en particular de ideas innovadoras, se convierte en potencial de conocimiento, que mediante el efecto demostración se difunde a otros lugares, siendo los escalones intermedios de la red urbana (pequeñas ciudades, cabeceras comarcales, villas), elementos estratégicos para generar la difusión ascendente de las innovaciones al resto de los territorios locales integrados en la red de lugares (sea contigua o distante).
5. Finalmente, el sistema de lugares se transforma en una red de conocimiento. En esta fase podemos situar el final del proceso de desarrollo local; pero que, como resultado de su actuación, ha generado una mutación estructural del sistema de lugares en una red territorial de conocimiento, que adquiere así un nuevo valor. Un estadio que aporta como valor añadido a cada comunidad comarcal o no, la posibilidad de seguir siendo promotora y receptora de nuevos procesos, y especialmente con un capital territorial inmaterial que lo hace más atractivo, y por eso más competitivo frente a otros territorios pasivos, para competir asociativamente con el sistema general de lugares.

Ilustración 10: Los territorios locales: una red territorial de conocimiento



4.7 El futuro de la comarca: ¿Mantiene la comarca su valor estratégico?

Es esta una pregunta final que después de las respuestas parciales a las cuestiones planteadas al principio, y tras la exposición de los componentes de lo que he denominado una nueva teoría del desarrollo territorial, me permite plantear una nueva reflexión sobre el futuro de la comarca. Su oportunidad obedece a dos razones. La primera porque no faltan tratadistas que relegan la comarca a un pasado ya superado, y la segunda porque frente a otros fallidos intentos de organización territorial (áreas funcionales, demarcaciones o agrupaciones sectoriales, fusión de municipios) la comarca mantiene vigentes importantes ventajas comparativas, tanto las derivadas de las economías de escala que nacen de la cooperación intermunicipal, como de otros atributos posibles como los que la nueva teoría del desarrollo territorial aporta. Pero me limitaré a relacionar los nuevos enfoques con los modelos actuales de comarcalización:

1. Es cierto que el **modelo administrativo** de crear entes locales de ámbito comarcal ha encontrado escollos insalvables, pero también es cierto que frente al municipio, la comarca puede constituir una escala administrativa intermedia, junto con las áreas metropolitanas, para efectuar la tercera descentralización administrativa que estaba asociada al Pacto Local. Como siempre se encuentra el obstáculo de las Diputaciones, que pretenden tutelar el proceso,

convirtiéndose en entes locales de cooperación municipal, pero también se añade la pretensión de los grandes municipios rurales y urbanos de propiciar la fusión municipal, para incrementar su peso socioeconómico, competencial y financiero, aunque esta opción se encuentra con la doctrina europea contraria a esta práctica fusionadora, que en todo caso debe ser gradual y voluntaria, por lo cual la comarca adquiere un renovado valor: como marco preparatorio para una ulterior fusión voluntaria y como ámbito territorial dotado de una fuerte identidad que puede servir para reforzar el sentido de pertenencia a las nuevas demarcaciones administrativas resultantes. Es la opción del municipio-comarca. Otro aspecto que quisiera señalar es el relativo a la necesaria simplificación del ya complejo mapa administrativo europeo. En este sentido existe una total y razonable negativa a introducir un nuevo ente local sin que esa opción esté asociada a la supresión de alguno de los otros niveles administrativos existentes. Se refiere lógicamente a la agrupación voluntaria de municipios y al mantenimiento de las Diputaciones Provinciales, de los que deberían proceder la mayor parte de las competencias y de la capacidad financiera que las comarcas y las áreas metropolitanas requieren. Desde este punto de vista adquiere una especial relevancia la idea surgida recientemente en la experiencia catalana de mantener la provincia como demarcación territorial, pero desprovista de un órgano competencial propio (las Diputaciones) cuyo contenido se transferiría al siguiente escalón administrativo (sea la comarca o la veguería). El resultado sería una organización territorial formada por entes competenciales de ámbito municipal, comarcal/metropolitano y autonómico. Se produciría así una simplificación del mapa administrativo y un avance sobre el exceso de burocratización y de gasto público que una nueva organización competencial añadida requeriría, reafirmando la distribución competencial y financiera a las áreas metropolitanas preferentemente y limitando la transferencia a las comarcas, por cuanto como han visto muchas de sus ventajas están más relacionadas con factores psicosociales y de coordinación, cooperación e incluso de gestión de intangibles que en la necesidad de inversiones infraestructurales y de equipamiento. Es más, una vez alcanzado el mínimo necesario para asegurar la calidad de vida necesaria para fijar y atraer población y actividades y los mínimos infraestructurales requeridos para sustentar los procesos de desarrollo, debe reducirse el nivel de inversión en las comarcas, porque de lo contrario las expectativas

podrían conducir a un incremento de la ineficiencia presupuestaria, pensando en que las ciudades son, en definitiva, los motores del desarrollo y los espacios para la internacionalización y requieren una atención innovadora preferente y las inversiones en sistemas generales asociados al desarrollo regional.

2. Una segunda acepción de **la comarca esta relacionada con la Ordenación del Territorio**, al constituir una escala intermedia razonable para la redacción de planes comarcales de coordinación territorial o planes directores territoriales, que podrían aplicarse tanto a las comarcas metropolitanas, a las urbanas, a las rururbanas y a las rurales, incluyendo objetivos específicos para cada una de las diferentes realidades territoriales que subyacen bajo esas denominaciones. Más aún, dichos planes, al funcionar como documento-marco para la redacción de los planes municipales de urbanismo u ordenación urbana, podrían propiciar una estructura territorial más racionalizada, mejor estructurada y articulada, ajustando el desarrollo urbanístico local al desarrollo territorial integrado de ámbito comarcal. Es esta, sin duda, una opción que adquiere cada vez más interés, principalmente tras la escasa eficacia que el modelo tecnocrático de las áreas funcionales ha tenido y por los excesivos riesgos que se derivan de una excesiva autonomía municipal en el ámbito urbanístico, tal como la realidad está demostrando. El reforzamiento de las escalas intermedias para la ordenación del territorio es, por tanto, una respuesta que revalida la vigencia del modelo comarcal.
3. **Una tercera aplicación de la comarca** es la que se refiere a la cooperación y **el desarrollo local** en los espacios rurales y que efectuando una sencilla transposición puede abarcar también a las áreas metropolitanas y urbanas. Se trata de la comarca como estrategia para la creación o consolidación de comunidades territoriales, dotadas de identidad diferencial y de un sentido de pertenencia susceptible de propiciar un aumento de la participación y la cooperación, para generar un aumento de la cohesión social y, a partir de aquí, un incremento del capital social, que resulta necesario para generar un entorno innovador de ámbito local. La comarcalización, en este contexto, podría sustentar un proceso de cambio consistente en transformar territorios identitarios pasivos en territorios innovadores y por ello más competitivos. La suma de identidades territoriales, a su vez, supondría un proceso de enriquecimiento y valorización de la cultura local, que aportaría un efecto de suma cero a la construcción de la Comunidad Autónoma, a partir del

reforzamiento de su identidad (Precedo, A. 2004a). Un aspecto que, frente a las tendencias homogenizadoras asociadas al proceso general de globalización, adquiere un nuevo y fuerte significado.

4.8 Conclusiones: la comarcalización desde una nueva perspectiva

Las tres consideraciones finales contienen respuestas a las preguntas formuladas en el epígrafe inicial y justifican la viabilidad de la comarcalización en el proceso de construcción de un modelo territorial basado en el principio de equidad y en los valores de armonía, equilibrio, participación, cooperación y coordinación. El atributo identitario que la comarca aporta, y del que otras organizaciones espaciales carecen, le confiere en el nuevo marco teórico y espacial una interesante ventaja comparativa que va más allá de las economías de escala iniciales. Una búsqueda de la equidad territorial absolutamente compatible con la eficiencia, cuando no potenciadora de ella.

A todo ello quiero añadir una reflexión final relativa a la comarcalización y la ordenación del territorio, reinterpretadas ambas en nuevo contexto teórico. Resulta cada vez más evidente la complejidad y la profundidad que subyace bajo el epígrafe ordenación del territorio; asimismo, la nueva complejidad del sistema territorial y las consecuencias de una prolongada y sucesiva política sectorial desterritorializada han generado un principio de entropía que dio lugar a la suma de procesos de destrucción territorial. También, como en otras ocasiones he señalado, es preciso encontrar una fórmula de integración entre las entidades administrativas (municipios, mancomunidades y provincias) y las unidades territoriales identitarias (comarca). Sería por eso conveniente encontrar una fórmula eficaz capaz de compaginar el sistema de identidades territoriales con la organización administrativa, ya que la suma de identidades locales asociadas a una red de poderes locales contribuiría a reforzar la identidad como país. En tercer lugar, cabe decir que los modelos administrativos actuales deben adaptarse a las nuevas formas de gobernabilidad y a nuestras realidades identitarias. Si a todo esto añadimos que la propia evolución de la ordenación del territorio, como técnica clasificadora de usos del suelo (municipal y regional), ha ido convergiendo con las políticas de desarrollo regional, con las políticas comarcales de desarrollo local, basadas en los recursos endógenos, y con las políticas de desarrollo urbano (ejes y redes de ciudades, ciudad región, ciudad policéntrica), comprenderemos aún mejor la complejidad alcanzada, pero también el valor estratégico como escala intermedia de integración. Y no cabe duda que en este contexto la comarca asoma como una estrategia de elevado interés.

Por eso hay otros dos puntos fundamentales que quiero recalcar. Primero, que las políticas territoriales —y en los espacios rurales más por la

complejidad de los problemas acumulados— exigen que las políticas sectoriales posean una coherencia territorial interna, porque la falta de coherencia se traduce en conflictos territoriales. Segundo, que las políticas territoriales tienen un “tempo” de maduración superior a los tiempos políticos y que la adopción de objetivos a medio y largo plazo (todos los territoriales son así) no pueden estar afectados a las necesarias y convenientes alterancias políticas. Por su naturaleza, por su importancia y por su trascendencia, la política territorial requiere una estabilidad, lograda a partir de la coherencia interna y de la continuidad temporal. De no ser así, los impulsos positivos derivados de las aspiraciones sociales no sólo se transformarán en frustraciones colectivas, sino que darán lugar a una desincentivación antropológica de irreparables consecuencias. También aquí la comarca tiene respuestas válidas.

Pero para todo ello es necesario completar el actual modelo administrativo que concibe a la comarca como un ente local de carácter competencial, pero con un fuerte déficit democrático y participativo, acrecentando las fórmulas de representatividad indirecta, frente a la conveniencia de arbitrar procedimientos innovadores de participación democrática que sin provocar una saturación participativa favorezcan la implicación de los ciudadanos en la construcción de sus territorios y para ello el gobierno en red y las redes virtuales de participación ofrecen interesantes e innovadoras oportunidades, que sería importante ir desglosando. Y también aquí la comarca ofrece unas opciones que el municipio no posee, fundamentalmente por razones de escala y por su elevado valor identitario.

Indudablemente, y pensando en espacios rurales, la comarca constituye una escala adecuada, al igual que las áreas metropolitanas en los espacios urbanos, para implantar sistemas de gobernabilidad compuestos por:

- a. Un gobierno proveedor de servicios públicos necesarios y gestor y garante de la planificación/ordenación territorial sostenible, con representatividad directa capaz de crear poder local;
- b. Un órgano de cooperación público/privada para promover acciones de desarrollo local/territorial y
- c. Un sistema de participación democrática adecuada a las características locales del entorno social.

En suma, las argumentaciones que anteceden pretenden contribuir a una nueva teorización del modelo comarcal, despegando sus potenciales endógenos para el desarrollo territorial integrado, para la creación de valor y marketing territorial, para una acción social potenciadora de la cohesión, la innovación y la competitividad y para un nuevo modelo alternativo a los

supuestos neoliberales que tiene en los principios humanistas y la equidad territorial sus raíces, reforzando el papel del individuo y del grupo social como verdaderos motores del desarrollo. Pero para todo ello es necesaria la cooperación, tanto la intermunicipal, como la social y política. El orden a asumir dependerá de cuál sea la situación de partida.

Pienso que sólo así, la comarca podrá aportar nuevas respuestas a las preguntas planteadas. Se precisan nuevas experiencias, y sobre todo voluntad política y sensibilidad social para comprender la naturaleza, la función y la necesidad de revitalizar los espacios rurales. Sin embargo, en el pensamiento y en las políticas neoliberales al uso, basadas en la competencia de las grandes ciudades, no se encuentra siempre el excipiente adecuado y para diseñar el futuro de las ciudades tampoco.

Referencias bibliográficas

- Albuquerque, F. (2003). *Desenvolvimento económico local*. Río de Janeiro. Brides.
- Camagni, R. (2003). Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio. *Investigaciones Regionales*, vol. 2. pp. 31-58.
- Dejeant-Pons, M. *Políticas y directrices del Consejo de Europa para la planificación sostenible del territorio*. IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Zaragoza. p. 703-712.
- Dematteis, G. (1993). *Reseaux ou hiérarchies dans le système urbain européen*. París, St. Cloud.
- Estébanez Álvarez, J. Los espacios urbanos. *Geografía Humana*. Madrid. Cátedra pp. 528-532.
- Fernández, G. y Leva, G. (2006). *Nuevas formas de gestión estratégica urbana y de participación ciudadana*. Buenos Aires. Universidad Nacional de Quilmes.
- Olivier, J. y otros (1997) en obra colectiva. *Informe Pi y Sunyer sobre Gobierno Local en España*. Ed. Fundación Carles Pi y Sunyer d'estudis autonòmics i locals. Barcelona.
- Precedo, A. (1985). Modelos de rehabilitación y revitalización de los asentamientos urbanos y rurales. Pp. 467-526. *Crisis, Autonomía y Desarrollo regional*. X Reunión de Estudios regionales. Santiago de Compostela. AECR-Universidad de Santiago.
- Precedo Ledo, A. (1993). Un modelo complementario de convergencia territorial: el caso de Galicia. En *Papeles de Economía Española*. pp. 10-16.

- Precedo, A. (1994). *Desarrollo Territorial y Planificación Comarcal*. Santiago. Xunta de Galicia.
- Precedo, A. Pose, A. y Doval, A. (1994). Integrated planning and local development in Europe: a territorial model. *Acta Geográfica Lovaniensia*. Vol. 34 (p. 553-558).
- Precedo, A. (1996). *Ciudad y desarrollo urbano*. Madrid. Síntesis.
- Precedo, A. (1999). Cultural differentiation as motor of local development. *Culture and economic development in the regions of Europe*. pp 271-284. Llangollen (Wales). Ectarc.
- Precedo, A. (2000). A regionalization strategy to promote integrated local development. *European Planning Studies*. pp 123-134. London.
- Precedo, A. (2000). Strategic Planning and cultural tourism. *Cultural itineraries in rural areas*. Pp. 93-112 Trycktjänst (Suecia). ECTARC.
- Precedo, A. (2003). La ciudad en el territorio: nuevas redes, nuevas jerarquías. *La ciudad, nuevos procesos, nuevas respuestas*. León. A.G.E.
- Precedo, A. (2004). *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI*. Madrid. Síntesis.
- Precedo, A. (2004). El modelo de desarrollo comarcal. *Boletín de la Asociación de Geógrafos españoles*. Vol. 38 pp. 29-45.
- Precedo, A. y Vázquez-Barquero, A. (coord.) (1993). *Desarrollo Local y Comarcalización*. Santiago de Compostela. Xunta de Galicia.
- Precedo, A. y Villarino, M. (1992). *La localización industrial*. Madrid. Síntesis.
- Timms, D. *El mosaico urbano: hacia una teoría de la diferenciación residencial*. Madrid. I.E.A.L.
- Vachon, B. (2001). *El desarrollo local: teoría y práctica*. Gijón. Trea.
- Vázquez Barquero, A. *Política económica local*. Madrid. Pirámide.
- Vázquez-Barquero, A. y Garofoli, G. (1995). *Desarrollo económico local en Europa*. Madrid. Economistas Libros.

5. Sobre la cooperación e iniciativas de desarrollo rural

LUIS ANTONIO SÁEZ PÉREZ

5.1 Introducción

La noción de desarrollo ha estado siempre en constante redefinición dentro de la investigación económica, ampliando sus contenidos, bien en el sentido de incorporar nuevas teorías, bien matizando algunas de las variables que integran dichas formalizaciones.

En los últimos años se ha sumado una línea de estudio adicional, que aborda las cuestiones de desarrollo local concentrándose no tanto en esos ingredientes analíticos básicos sino en cómo integrarlos de forma coherente en una estrategia aplicable y realista. Es decir, se propone una investigación aplicada del fenómeno del desarrollo, más inductiva y práctica, lo que conduce a reenfocar el tema mediante perspectivas plurales e integradoras, una parte importante de las cuales discurre sobre las fórmulas institucionales capaces de obtener un mayor grado de eficacia en los resultados cotidianos.

En este trabajo se describe esa evolución de las estrategias de desarrollo local efectivamente llevadas a cabo inspiradas en el aprovechamiento del capital social e institucional, en particular de su capacidad para desencadenar dinámicas innovadoras en los territorios rurales menos avanzados. Se concluye que las cuestiones relativas al estilo de gobierno resultan determinantes para que los diseños institucionales resulten efectivos, y se tengan en cuenta junto a las de contenido más sustantivo como la definición del tamaño poblacional y espacial, el ámbito competencial y las fuentes de financiación.

5.2 Aspectos institucionales del desarrollo y la cooperación local

Como se apuntaba al inicio, los argumentos centrales del desarrollo local tienen una distinta intensidad según la coyuntura histórica y la prima-

cía académica vigentes, pero suelen responder a un esquema común en su relato, durante el cual se alude a la existencia de economías de aglomeración o externalidades positivas derivadas de la concurrencia de agentes innovadores que generan una especie de bienes públicos sobre el territorio en el que se relacionan. Estas ideas inicialmente formalizadas por Marshall sobre el *distrito industrial* han sido perfeccionadas con otro tipo de economías inter e intra sectoriales, si bien manteniendo siempre un enfoque desde el lado de la oferta, a la que se da primacía frente a una demanda que sólo intervendría secundariamente para amplificar los efectos virtuosos que aquella desencadena¹⁶.

En el caso de que esa situación no surgiera de forma espontánea, como sucede en gran parte de los espacios con menor densidad poblacional y empresarial, o que una vez consolidada tuvieran lugar deseconomías que estrangularan su continuidad, se proponía una intervención pública que corrigiera esas ineficiencias del mercado.

Así, en las aglomeraciones urbanas que condensaban una atmósfera industrial benéfica, al tratarse ésta de un bien público podría ser racional para algunos agentes algún tipo de gorroneo o comportamiento estratégico desleal, o, al tener las interdependencias empresariales una escala territorial limitada, sería factible que surgieran situaciones de rivalidad parcial, o que se generaran unos elevados costes de transacción al tener que coordinar informaciones no disponibles en los precios.

En cambio, en las áreas menos desarrolladas se trata de promover ese círculo virtuoso mediante la protección de las industrias nacientes, las subvenciones a cualquier tipo de proceso productivo, la provisión de bienes públicos de carácter económico, especialmente infraestructuras, y cualquier otro empeño que diera lugar a consecuencias positivas en las funciones de producción de los agentes locales (lo cual, por indefinible y extensible, amplía hasta el infinito la lista de posibles medidas para fomentar el desarrollo local y regional).

En ambos casos, la corrección prescrita desde la teoría económica del federalismo fiscal y de la economía regional se articulaba en torno a tres grandes renglones: delimitación del tamaño administrativo más adecuado para gestionar o inducir esas economías de aglomeración y evitar los riesgos de congestión; en segundo término, y en coherencia con lo anterior, distribuir las políticas económicas entre los distintos gobiernos para que su dimensión territorial encaje con el nivel administrativo idóneo; por último,

16. Un estado de la cuestión acerca del papel de las economías de aglomeración puede leerse en Costa Campí, M. T. (1997): *Factores de la localización empresarial*, Fundación Argentaria, Madrid.

dada la asimetría entre los recursos fiscales disponibles por las autoridades locales y las necesidades de gasto derivadas de implementar dichas políticas, establecer una hacienda pública local que posibilite una gestión autónoma y responsable.

Durante las últimas décadas podemos encontrar en España una serie de instituciones locales que han respondido, al menos en su diseño, a esas líneas canónicas. En el ámbito urbano de mayor rango, el metropolitano, la necesidad de coordinar una serie de bienes públicos supramunicipales dio lugar a la existencia de corporaciones administrativas en Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao desde los años cuarenta del pasado siglo. Sin embargo, en la medida que las Comunidades Autónomas asumieron las competencias de este tipo de organización, y a pesar de que la Ley de Bases de Régimen Local¹⁷ preveía su existencia, la mayor parte de ellas se diluyeron durante los ochenta y noventa, subsistiendo sólo algunos entes sectoriales circunscritos a la gestión de algún servicio público, pero muy alejadas de los conceptos más ambiciosos esgrimidos en la planificación urbana¹⁸.

De una manera paralela, en el medio rural la gestión de los bienes públicos comarcales y locales quedaba al amparo de las mancomunidades. Su finalidad era la de alcanzar el umbral adecuado para la prestación de los servicios que exige la ley a todas las administraciones locales pero que, para las de tamaño más reducido resultaba extremadamente costoso debido a sus restricciones financieras, técnicas y organizativas. También en este caso se trata de una institución reconocida en la legislación básica municipal nacional¹⁹, pero regulada desde los gobiernos autonómicos, y por ello su mayor o menor vigencia tiene que ver, además de con la estructura municipal existente en cada región y la voluntad de sus corporaciones locales para cooperar, con el apoyo normativo y presupuestario prestado en cada comunidad. En la mayoría las situaciones han sido un elemento que ha contribuido a mejorar la calidad y eficiencia de un amplio conjunto de actuaciones locales, como los suministros de agua y depuración, tratamiento de residuos, transporte, asesoramientos técnicos diversos, etcétera. Se trata de funciones que, aunque desempeñan un aspecto fundamental del ejercicio de las actividades económicas, se asocian en mayor grado con las garantías de un nivel de bienestar básico para la ciudadanía. Por ello, inicialmente, aunque su ausencia o prestación deficitaria implicaría unas gra-

17. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases de Régimen local.

18. Nel-lo, O. (1997): Las grandes ciudades españolas: dinámicas urbanas e incidencia de las políticas estatales, *Papers Regió Metropolitana de Barcelona*, nº 27, pp. 9-70.

19. Artículo 44 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

ves carencias, su funcionamiento óptimo no se toma como un elemento estratégico diferenciador para la captación de empresas, ya que lo habitual, bien es cierto que en el medio urbano pero no tanto en el rural, es que se dispongan en cantidades y calidades suficientes.

Otro tipo de administraciones supramunicipales han surgido en un ámbito sectorial, especializadas en el fomento de bienes públicos específicos y en la configuración de externalidades en torno a una actividad económica. Es el caso de las comarcas agrarias y de las zonas de urgente industrialización (ZUR) o de industrialización en declive (ZID).

Las diversidades climáticas, hidrológicas y edafológicas, pero también históricas e institucionales, en España dan lugar a una trama de sistemas agrarios diferenciados y homogéneos en un nivel superior al municipal aunque muy inferior al nacional, e, incluso, provincial, lo que justificaría con base en el factor productivo tierra una gestión muy descentralizada. Adicionalmente, el que esas unidades administrativas tengan que atender a multitud de agricultores y ganaderos con escaso grado de movilidad y de acceso a otras instancias alternativas reafirma esa aptitud de las políticas agrarias para territorializarse.

Esta idoneidad ha sido reconocida en la legislación española desde hace décadas, independientemente de la vocación política más centralista o federalizante de los regímenes que las dictaban. De hecho, las comarcas agrarias las delimita el Ministerio de Agricultura en 1978²⁰, y establece una organización de carácter supramunicipal para gestionar una serie de servicios administrativos y difundir información hacia los titulares de las explotaciones agrícolas y ganaderas, lo que habitualmente se ha denominado *extensión agraria*. La práctica totalidad de los gobiernos autonómicos han mantenido en vigor estas instancias comarcales, lo que daría prueba de su eficacia para suplir los fallos del mercado en cuestiones relativas a los elevados costes de transacción asociados a estas actividades y para inducir actuaciones cooperativas.

Con relación a las actividades industriales, la existencia de administraciones que gestionaran un área que compartiera una serie de influencias recíprocas ha sido más esporádica y nunca ha completado el mapa estatal. En los años sesenta y principios de los setenta se crearon los denominados Polos de Desarrollo, a imagen de la política regional francesa llevada unos años antes, para consolidar áreas urbanas con una industria naciente, como era el caso de Zaragoza, Sevilla, Valladolid, Burgos y otras

20. M.A.P.A. (1978) *Tipificación de las comarcas agrarias españolas*, Secretaría General Técnica, Ministerio de Agricultura, Madrid.

ciudades, las cuales podrían constituirse en centros muy dinámicos que difundieran el crecimiento a sus áreas adyacentes mucho menos desarrolladas. No obstante, esta planificación no interpretó adecuadamente lo que la teoría de los polos de crecimiento planteaba sobre la capacidad de arrastre de un núcleo industrial, e incurrió en un error también replicado en otras zonas europeas de considerar que la mera acumulación de industrias subvencionadas y públicas iba a tejer un sistema industrial innovador con múltiples vínculos hacia delante y detrás, y con efectos amplificadores sobre la demanda²¹. Sus efectos fueron bastante reducidos, sobre todo en cuanto a su impacto difusor, sin que tampoco se alcanzaran las ventajas de los distritos industriales de naturaleza más espontánea existentes en las áreas de tradición manufacturera como Barcelona, Madrid, el País Vasco o Valencia²².

Las figuras que con relación al desarrollo local en materia industrial han mantenido una vigencia hasta fecha reciente, si bien declinante conforme en cada ejercicio presupuestario se reducían las ventajas concedidas a las empresas beneficiarias, tienen que ver con la profunda crisis industrial española que desde mitad de los setenta dura hasta inicios de los ochenta. Es en 1984 cuando en España surgen las ZUR (Zonas de Urgente Reindustrialización)²³ dentro de un esquema de política regional bastante convencional, sustituidas en 1988 por las ZID (Zonas Industriales en Declive)²⁴. Ambas adolecieron de un ajuste positivo que priorizara la innovación, el acceso a la información, la cualificación de la mano de obra y tuviera una perspectiva más a largo plazo, más global y más horizontal²⁵. Así, algunas de aquellas comarcas favorecidas por esta legislación todavía languidecen en una situación muy crítica en términos de empleo y de carencia de iniciativas emprendedoras. De manera que, a diferencia de las administraciones agrarias, sus resultados han sido peores si bien es cierto que éstas se planteaban unos objetivos menos ambiciosos.

21. Cuadrado Roura, J. R. (1992): "Cuatro décadas de economía del crecimiento regional en Europa: principales corrientes doctrinales", en García Delgado y Serrano Sanz [Coord.], *Economía española, cultura y sociedad. Homenaje a Juan Velarde Fuertes*, Eudema, Madrid, pp. 525-561.

22. Richardson, H. W. (1976): *Política y planificación del desarrollo regional en España*, Alianza, Madrid, 1975.

23. Ley 27/1984, de 26 de julio, sobre Reconversión y reindustrialización.

24. Real Decreto 1535/1987, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la ley, 50/1985, de Incentivos regionales para la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales.

25. Velasco, R. (2000): "La descentralización de la política industrial española, 1980-2000", *Economía Industrial*, 335/336, pp. 15-34.

Estas habrían sido las principales respuestas institucionales desde los gobiernos españoles a los distintos retos de la cooperación local. En los años noventa, sin embargo, se dan una serie de revisiones y ampliaciones, tanto en las cuestiones más analíticas del desarrollo local como en la gestión a través de nuevas fórmulas políticas. A ello hacemos referencia en el epígrafe siguiente.

5.3 Ampliaciones y propuestas

La brecha entre los fines perseguidos y las realidades alcanzadas, bastante amplia dadas las expectativas iniciales y los bajos niveles de partida, especialmente en el medio rural, ha dado pie a numerosas revisiones sobre la cooperación y el desarrollo local con relación a los argumentos teóricos esgrimidos y a la práctica seguida.

Desde la teoría económica, en sus planteamientos más generales, las ideas en torno a los *fallos de los gobiernos*²⁶ ilustran una serie de situaciones en las que es muy probable incurrir cuando se intenta solucionar un menor desarrollo desde organizaciones públicas: costes redundantes y al alza; objetivos particulares de los gestores confundidos con los objetivos generales de los ciudadanos; externalidades derivadas de las decisiones tomadas; problemas de equidad en términos de poder y derechos... Se trata de problemas intrínsecos a todas las actuaciones al margen del mercado, incluidas las que ejecutan procesos descentralizadores, por más que en España hayan sido idealizadas por los nacionalismos centrífugos, y que alberguen entre sus objetivos metas tan interesantes como la cohesión territorial.

De una manera más específica, las teorías del desarrollo local han renovado el papel de argumentos compartidos con otras disciplinas sociales y que tienen un carácter más transversal y formal, fundamentalmente las instituciones y el capital social. El *nuevo institucionalismo* ha brindado una serie de explicaciones sistemáticas muy pertinentes para reconocer la diferente trayectoria de lugares con dotaciones de recursos convencionales muy similares, y cómo los incentivos de las reglas de juego resultan determinantes.

Pero también, desde la gestión local se ha reflexionado en torno a cómo mejorar las agendas públicas sobre el desarrollo. Se han revisado los contenidos de las medidas y de los objetivos, y se ha debatido sobre los tres ejes clásicos de la descentralización —diseño, competencias, financia-

26. Wolf, Ch. (1995): *Mercados o gobiernos. Elegir entre alternativas imperfectas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1993.

ción— antes aludidos, pero donde se ha profundizado en mayor grado es en buscar una nueva gobernanza, en la que los principios que informan una organización más eficiente se integren en el esquema fines-medios de las políticas económicas y doten de coherencia al conjunto.

Sobre estas cuestiones del método coinciden, por tanto, una parte importante de los análisis de los investigadores económicos y de otras disciplinas sociales junto con el estudio detallado de quienes dirigen administraciones volcadas sobre asuntos locales. Cada uno desde su perspectiva propia, vienen a confluír, como nos indican algunas de las reuniones de la OCDE sobre la materia²⁷, en los siguientes puntos:

1. Pertinencia de un enfoque territorial e integral del desarrollo local. Las visiones sectoriales, tradicionalmente en el ámbito rural enmarcadas en función de las políticas agrarias²⁸, resultan insuficientes desde el punto de vista analítico²⁹ y, más aún, de su idoneidad para ofrecer políticas creíbles. Las variables que intervienen en el nivel de desarrollo de un territorio son múltiples e interrelacionadas, por lo que los investigadores y gestores han de aproximarse con mentalidad abierta y dispuestos a explicar sus argumentos con transparencia.
2. Las medidas que se propongan deben de estar asumidas y respaldadas por los agentes implicados. Esto da lugar a que las de mayor efectividad sean las políticas elaboradas de forma descentralizada y participativa, lo que se denomina desde abajo o *down-top*. No obstante, la complejidad y entidad de las situaciones de menor desarrollo en las áreas rurales periféricas y en las zonas urbanas marginales requiere también del resto de medidas, algunas de las cuales sólo pueden ser elaboradas por administracio-

27. Pezzini, M. (2001): “Rural Policy Lessons from OECD Countries”, *International Regional Science Review*, 24, 1: 134-145; OCDE (2003): *The Future of Rural Policy. From Sectoral to Placed-Based Policies in Rural Areas*, OCDE, París; OCDE (2005): *New Approaches to Rural Policy. Lessons from Around the World*, OCDE, París.

28. Pero no exclusivamente restringidas por los enfoques agraristas. Existen propuestas de desarrollo formuladas por geógrafos, economistas, sociólogos o ingenieros agrónomos que incurren en ese carácter unilateral, en prescindir de lo que explican colegas de otras áreas y que resultaría complementario en su análisis.

29. Según refleja la bibliografía científica ya hace tiempo que la agricultura dejó de ser la actividad central en términos de casi todos los parámetros, y en cuanto a los planteamientos metodológicos, en lugar de centrarse en un enfoque exclusivo de una sola disciplina —sociología, derecho, agronomía, economía, geografía— se postula un enfoque holístico del desarrollo rural (Woods, 2005).

nes centralizadas y especializadas en esos problemas, pues sólo ellas detentan la capacidad técnica y presupuestaria para acometerlas. En todo caso, combinando cualquier tipo de esquemas de gestión pública en todas sus direcciones, horizontales o generales y verticales o sectoriales, promovidas desde la base y establecidas desde la cúspide, la cuestión común subyacente es la confianza de los habitantes del área afectada sobre la bondad y adecuación de las normas y estrategias propuestas, lo que inhabilita cualquier planteamiento tecnocrático, poco flexible y despótico.

3. Las estrategias de desarrollo rural y de regeneración urbana de un territorio deben ser compartidas por todos los agentes, de manera que la corresponsabilidad o partenariado sea inclusiva y consistente, en el sentido de coordinar eficazmente los distintos niveles administrativos —supranacional, nacional, regional y local—, las empresas y organizaciones que actúan en el mercado, cualquiera que sea su tamaño y naturaleza jurídica, así como las asociaciones culturales, cívicas o de pequeños grupos de interés que emergen desde la sociedad civil. En esa línea relativa al capital social es donde se inspiran bastantes de las propuestas más recientes sobre el desarrollo local.
4. La evolución de las pequeñas poblaciones debe plantearse teniendo en cuenta su complementariedad con el medio urbano. Ni las ciudades ni los pueblos son sistemas sociales y económicos cerrados, sino que los flujos mercantiles, culturales, residenciales y de ocio transitan en todas las direcciones. De hecho, las zonas rurales mejor articuladas son las que cuentan con una red de ciudades integrada y eficaz; y, a la inversa, las ciudades más atractivas y dinámicas suelen tener un medio rural circundante, rico en amenidades naturales y culturales así como con una calidad de vida aceptable.
5. El desarrollo incluye las nociones de crecimiento y competitividad, pero también las de equidad y cohesión social y territorial, así como la de sostenibilidad. Apostar por sólo una de ellas puede significar algunos logros específicos en el corto plazo, pero significa el bloqueo de esa sociedad a medio y largo plazo. Gran parte del medio rural despoblado presenta en la actualidad unos niveles de renta, incluso de productividad, muy aceptables, pero su déficit en términos de calidad de vida y expectativas invalida su atractivo. En todo caso, la discriminación positiva hacia un lugar con base en subsidios y regulaciones específicas sólo puede tener un carácter temporal, no sólo por los problemas presupuestarios que implica-

ría su continuidad sino por su ineficacia si no lleva a promover la competitividad y fomenta como principal estrategia la conmisericordia paternalista y subvencionadora desde el exterior.

5.4 Conclusiones

Hay una gran coincidencia por parte de investigadores y gestores en destacar que la base de todo desarrollo radica en las personas y en el método que adoptan para organizarse. Capital humano, capital social, iniciativa emprendedora, grado de innovación, integración en redes más amplias, eficacia institucional, son los argumentos más reiterados en la bibliografía reciente y entre las redes de asociaciones sobre estos temas, y no lo son tanto, en cambio, los asuntos vinculados a unas características territoriales que implican una dotación diferenciada de factores inmanentes al espacio. Las claves se encuentran en cómo son los residentes de ese lugar y cómo gestionan sus organizaciones. En verdad, el desarrollo depende fundamental, aunque no exclusivamente, de los propios ciudadanos, lo cual, al reconocerles esa iniciativa, hace que sea un reto tan difícil como inevitable.

Sin restar nada de atención a los aspectos más reconocidos, conviene insistir en la perspectiva institucional y en la fase aplicada de la gestión pública a quienes estudiamos el desarrollo local y la cooperación institucional. Los modos de investigación predominantes han primado, hasta fechas recientes, la resolución de los problemas en la fase teórica más abstracta y genérica aunque más especializada en lo reconocido tradicionalmente como económico y financiero. Sin embargo, se pueden encontrar elementos más sugerentes en las vertientes aplicadas y en los planteamientos interdisciplinarios, especialmente si se adopta un análisis aplicado que atienda a la realidad y a las posibilidades de resolver, o interpretar, situaciones concretas. Es lo que se ha tratado de exponer en este trabajo al apreciar la evolución reciente en los procesos de cooperación política en el desarrollo local español y las ampliaciones analíticas que suscitan.

Bibliografía

- Costa Campí, M. T. (1997). *Factores de la localización empresarial*, Fundación Argentaria, Madrid.
- Cuadrado Roura, J. R. (1992). «Cuatro décadas de economía del crecimiento regional en Europa: principales corrientes doctrinales», en García Delgado y Serrano Sanz [Coord.], *Economía española, cultura y sociedad. Homenaje a Juan Velarde Fuertes*, Eudema, Madrid, pp. 525-561.
- M.A.P.A. (1978). *Tipificación de las comarcas agrarias españolas*, Secretaría General Técnica, Ministerio de Agricultura, Madrid.

- Nel-lo, O. (1997). Las grandes ciudades españolas: dinámicas urbanas e incidencia de las políticas estatales, *Papers Regió Metropolitana de Barcelona*, nº 27, pp. 9-70.
- OCDE (2003). *The Future of Rural Policy. From Sectoral to Placed-Based Policies in Rural Areas*, OCDE, París.
- OCDE (2005). *New Approaches to Rural Policy. Lessons from Around the World*, OCDE, París.
- Pezzini, M. (2001). «Rural Policy Lessons from OECD Countries», *International Regional Science Review*, 24, 1: 134-145.
- Richardson, H. W. (1976). *Política y planificación del desarrollo regional en España*, Alianza, Madrid, 1975.
- Velasco, R. (2000). «La descentralización de la política industrial española, 1980-2000», *Economía Industrial*, 335/336, pp. 15-34.
- Wolf, Ch. (1995). *Mercados o gobiernos. Elegir entre alternativas imperfectas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1993.
- Woods, M. (2005). *Rural Geography*, Sage Publications, Londres.

II. EXPERIENCIAS DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

1. La organización del gobierno en áreas metropolitanas europeas*

BERNARD JOUVE
CHRISTIAN LEFEVRE

1.1 Introducción

En los últimos veinte años, el orden político europeo ha experimentado profundos cambios. La aceleración de la integración europea ha reforzado las instituciones existentes y ha conducido a la creación de otras nuevas, así como a la ampliación de los países de Europa Central y Europa del Este. Por otra parte, prácticamente todos los estados de Europa Occidental han cambiado su estructura interna concediendo —de acuerdo a distintas condiciones políticas y legales (como la descentralización, desconcentración y el federalismo)— mayores responsabilidades administrativas y políticas a las comunidades locales y regionales. De esta manera, durante los años ochenta y los noventa, los estados de Europa Occidental implementaron algunas reformas territoriales dirigidas principalmente a cambiar las instituciones metropolitanas tanto para adaptarlas de forma más adecuada a la dinámica urbana como, especialmente, para hacerlas más compatibles con la transformación del estado keynesiano.

Esta dinámica institucional no ha sido neutral. Por una parte, ha intensificado al sector privado y a algunos líderes políticos; por otra parte, las reformas que persiguen la consolidación de la democracia local deben ser interpretadas en un contexto de reforzamiento de la hegemonía neoliberal basada en el paradigma de la competición territorial y en la competitividad de las

* Título original: “The organization of government in European metropolitan areas”. Traducido por Asun Cano.

áreas metropolitanas. Esto no significa que otras fuerzas sociales o intereses no estén presentes en las áreas metropolitanas, pero éstas no parecen haber sido determinantes en los últimos años, al menos en una escala metropolitana. Normalmente están muy presentes en el nivel infra-metropolitano o incluso en el nivel infra-municipal. De esta manera, este artículo ofrece un análisis crítico de estas dinámicas institucionales que han tenido como consecuencia una evidente apertura hacia la sociedad civil de los sistemas urbanos de toma de decisiones. Limitando el análisis a los estados occidentales, se relacionarán estas dinámicas institucionales con las que tuvieron lugar en los años setenta, el otro gran período de reformas metropolitanas.

La primera parte del artículo describe el proceso de la reforma territorial de los años noventa e intenta mostrar el verdadero impacto en la dinámica de trabajo, que estuvo menos marcada por el alcance de los cambios institucionales que por la naturaleza de estos cambios. Mientras las reformas de los años setenta se centraron en la modificación del sistema legal a través de la creación de nuevas instituciones (tanto a través de fusiones municipales como de la creación de un segundo nivel de instituciones metropolitanas que agrupaban los municipios en una federación), las de los años noventa se centraron en modificar las relaciones entre la esfera política y las sociedades civiles locales (tanto a través del desarrollo de procedimientos e instrumentos de democracia local como de asociaciones público-privadas). La segunda parte explica este cambio poniéndolo en el contexto más general de la transformación del estado de bienestar.

1.2 Transformaciones de la organización política e institucional de las áreas metropolitanas europeas

Durante los últimos veinte años han estado en juego tres procesos: la creación de autoridades políticas que cubrieran el territorio metropolitano, la apertura de los ámbitos de toma de decisiones hacia la población y la co-producción de políticas públicas junto a la sociedad civil.

1.2.1 Las autoridades metropolitanas: poco numerosas y poco poderosas

La mayoría de los grandes estados europeos, con la conocida excepción de Alemania y España, se embarcaron en reformas de organización institucional de sus áreas metropolitanas desde 1980 en adelante. En el período precedente, durante los años sesenta, las reformas estuvieron principalmente conducidas por el deseo de poner en la misma línea los territorios institucionales con los territorios funcionales resultantes del crecimiento económico y urbano. Los años ochenta se basaron en otra lógica. La fragmentación municipal que caracterizó a las ciudades italianas, francesas y españolas y,

en menor medida, otras aglomeraciones europeas, fueron vistas por los nuevos reformadores como un freno, incluso como un obstáculo para su competitividad. Para que una metrópoli sea líder, debe tener un sistema de gobierno efectivo y, en este sentido, la creación de una autoridad que regule la aglomeración es un elemento clave para esta efectividad. Sin embargo, las reformas puestas en marcha en los años ochenta, no cumplieron las expectativas y produjeron, en el mejor de los casos, resultados ambivalentes.

Dos países han emprendido acciones sobre todas sus áreas metropolitanas —Italia con su proyecto para formar “ciudades metropolitanas” y los Países Bajos con sus “ciudades-provincia”. Ambas reformas fracasaron. En Italia, el fracaso de la ley 142 puede explicarse por la falta de incentivos estatales, en concreto los de carácter financiero y fiscal, que deberían haber estado asociados a la reforma, y por la vehemente oposición del sistema político (principalmente los partidos políticos) así como de muchas comunidades locales, algunas regiones, provincias y ciudades que veían la llegada de las ciudades metropolitanas como un desafío para sus poderes y status.

En los Países Bajos, el intento de crear “ciudades-provincia” se encontró no sólo con una resistencia similar a la italiana sino también con la reticencia de parte de la sociedad civil. La creación de instituciones metropolitanas más fuertes como las “ciudades-provincia” no gustó a buen número de movimientos urbanos sociales defensores de la protección medioambiental y de la vivienda social, que veían a estas instituciones interesadas en la promoción de la competitividad internacional en detrimento de las políticas sociales (Vergès, 2001).

En otros lugares, las reformas se llevaron a cabo con éxito, pero de nuevo estos éxitos necesitan ser calificados. Pueden ser explicados por dos elementos esenciales: las expectativas de las sociedades locales civiles a favor del establecimiento de nuevas instituciones metropolitanas (Londres y Stuttgart) y el papel clave desempeñado por el Estado (Portugal y Francia).

Tan pronto como llegó al poder, el nuevo gobierno británico dirigido por Tony Blair comenzó un importante proceso para cambiar el gobierno del gran Londres, que había sido abolido por el partido conservador en 1986. La decisión de Tony Blair puede ser ampliamente explicada por el coste y las disfuncionalidades generadas por la falta de coordinación política y administrativa que había llevado a la proliferación de actividades superfluas en los municipios. Además, la sociedad civil londinense apoyó la creación de la Autoridad del gran Londres (GLA), y particularmente el principio de sufragio universal directo para elegir al alcalde que encabezara esta nueva institución. De hecho, la GLA es una institución débil, tanto en términos de jurisdicción (su única función es definir estrategias para el gran Londres; con la excepción de su control sobre la política de transporte público) como en términos de recursos.

En Stuttgart, en 1994, la tierra de Bade-Würtemberg creó Verband Region Stuttgart (VRS) para tratar con diversas apuestas económicas y políticas. Debido a la consolidación de una extensa coalición política, los resultados, unos diez años después de la creación de las VRS, han sido heterogéneos. La nueva autoridad metropolitana todavía tiene poco poder jurídico (principalmente transporte, que absorbe casi el 90% de su presupuesto), no tiene ingresos propios por impuestos y depende por completo de los recursos de otras comunidades locales.

En Francia, la dinámica institucional actual puede ser explicada principalmente por el fuerte presupuesto e incentivos fiscales contenidos en la ley de 1999 denominada “Chevènement”.

Finalmente, en Portugal, desde 1991, en las áreas de Lisboa y Oporto se han establecido autoridades metropolitanas, cuyas jurisdicciones se fortalecieron de alguna manera gracias a la adopción en 2003 de la ley de ciudades. Sin embargo, estas son estructuras débiles dominadas localmente por municipios, mientras su dinámica está todavía determinada en esencia por el estado.

1.2.2 Democracia local más que metropolitana

Al mismo tiempo que estas dinámicas institucionales tuvieron lugar en el nivel metropolitano, los estados, desde los años ochenta en adelante, produjeron reformas con el objetivo de acercar el poder local a los ciudadanos, en particular, dándoles acceso a la esfera de toma de decisiones.

Sin embargo, a pesar de las demandas puestas en algunos países como Francia, la descentralización no ha acercado el poder a los ciudadanos. Por el contrario, el proceso de descentralización en desarrollo ha sido acusado de no ser muy democrático por mantener e incluso ampliar la distancia entre el poder político y los habitantes de estos países.

Las reformas que guían al desarrollo de la democracia local han utilizado sobre todo como medio el despliegue de instituciones infra-municipales y la generalización de los procedimientos de la democracia directa, como los referéndums. En raras ocasiones han considerado el territorio como un todo. (Lefèvre, 2004).

1.2.3 Las estructuras para “coproducir” políticas públicas

Las ciudades europeas también han sido escenario de la creación de formas estructurales más flexibles y menos institucionales, las cuales acercan a los representantes electos así como a las fuerzas económico-sociales con el objetivo de diseñar e implementar políticas de desarrollo en respuesta a las crisis económico-sociales.

Dependiendo de los países y ciudades, estas estructuras fueron creadas bien informalmente y con una base voluntaria o bien impuestas por ley.

Tienen distintos nombres: consejos de desarrollo en Francia, forums en Londres o en Stuttgart, y asociaciones en Turín y Barcelona. Actualmente, son presentadas como innovaciones organizativas capaces de responder a la evolución de problemas urbanos que se han complicado y que requieren respuestas específicas en cada metrópoli, esto es, respuestas que tienen en cuenta las características particulares de cada una.

1.3. Dinámica metropolitana

Las dinámicas institucionales de las áreas metropolitanas puestas en marcha por la mayoría de los estados europeos occidentales durante los años ochenta y los noventa son muy distintas de las que se produjeron en el periodo anterior. Mientras las políticas del Estado de Bienestar han guiado a una “taylorización del espacio” (utilizando la expresión de P. Veltz) a través de políticas uniformes para el territorio entero, el periodo actual se caracteriza más por la búsqueda de soluciones adaptadas a los “efectos locales” de cada territorio, principalmente en las áreas metropolitanas.

Este cambio es notable porque el Estado ya no determina “su” territorio entero basado en una lógica institucional única, sino que proporciona a los actores metropolitanos una capacidad más grande para organizarse y para construir su propio marco de trabajo para la interacción, mediante el establecimiento de estructuras gubernamentales que aúnan a los actores públicos y a los representantes de la sociedad civil.

1.3.1 Apertura de contextos metropolitanos hacia el pluralismo político:

Este nuevo contexto se caracterizó por la finalización de las reformas impuestas de acuerdo a una lógica burocrática top-down, fusiones municipales como las que han tenido lugar en Alemania y Escandinavia y la creación de estructuras gubernamentales de doble nivel (por ejemplo municipios e instituciones metropolitanas) (Francia, Gran Bretaña). Con la excepción de Grecia, ningún otro estado europeo eligió coacción.

El cambio de estilo fue también acompañado por un cambio en la lógica de las instituciones creadas. Ya no se trató de una cuestión de simple mandato a las instituciones metropolitanas de llevar a cabo tareas secundarias y de producir economías de gran escala, sino de integrar estas instituciones metropolitanas en políticas de competitividad económica. Para estar convencido de esto, uno sólo tiene que leer, entre otros, los recientes planes estratégicos de Barcelona (2003), Turín (2004), Venecia (2004) y el Gran Londres (2004).

Las instituciones metropolitanas ya no se reformaron para unir su territorio a la evolución de la localización de familias y empresas y sus patrones de movilidad consecuentes. Al tiempo que emergió una nueva cultura y las demandas de mayor participación de las sociedades civiles fueron especialmente vigorosas, todo pareció guiar hacia la transformación de las áreas metropolitanas de Europa Occidental en espacios políticos plurales. De hecho, el desarrollo de Consejos en Francia, los experimentos estratégicos planificadores en Italia (Turín, Florencia, Venecia, Génova), España (Barcelona, Bilbao), Reino Unido (Manchester, Londres, Birmingham, Belfast), Alemania (Stuttgart, Munich), Países Bajos (La Haya, Utrecht), Bélgica (Anvers) y Austria (Viena) ilustran este obvio cambio en las relaciones entre sociedades civiles urbanas y locales.

1.3.2 Dinámica institucional y la agenda neoliberal

Sabemos, sin embargo, que esta aparente reforma de la política implica la diseminación de un tipo particular de relaciones sociales, La agenda Neoliberal, que ha sido especialmente relevante durante la última década en Europa, llevando al establecimiento de una equivalencia natural, que es más o menos aceptada por las sociedades civiles, entre los intereses de actores económicos y los intereses de sociedades civiles como un todo. Como resultado, la competencia económica entre ciudades y territorios se convierte en el principio que guía cualquier política pública.

La lógica del proyecto colectivo, de hecho, agranda los beneficios del mundo de los negocios dándole la oportunidad de tener un mayor acceso directo que en el pasado a la esfera política y pública de toma de decisiones.

Sin embargo, una de las principales innovaciones de los años noventa, fue la institucionalización de la sociedad con actores privados, haciéndola visible en el espacio político local e incluso presentándola como el objetivo final a conseguir, como un elemento positivo en sí mismo para todos los habitantes. Esto puede observarse en Lila y Lyon (Francia), así como en Nápoles, Turín y Florencia (Italia), donde las estructuras de participación con la sociedad civil trabajan para ventaja de los líderes de negocios, algunos de los cuales dominan sobre aquella. No hay ejemplos de estas estructuras guiadas por militantes ecologistas, un representante de una unión o asociación a la cabeza de una agencia que promueve la diversidad cultural y el diálogo intercultural, o incluso un actor central que lucha contra la pobreza y la exclusión.

Los oficiales locales elegidos, principalmente los alcaldes de grandes áreas metropolitanas, también figuran entre los principales ganadores en este alza de las políticas de competencia de las ciudades. Cierta número de

dinámicas institucionales en los años ochenta y noventa han creado las condiciones políticas para esta coronación de los oficiales líderes metropolitanos elegidos.

La búsqueda de asociación con actores privados ha tenido también el efecto de cambio de la base de la legitimidad dominante y ayudó a despolitizar el asunto de las políticas de competitividad de ciudades. Efectivamente, hasta los años ochenta, la legitimidad derivaba en gran parte de haber sido elegido; y esta legitimidad era incluso más fuerte en el caso del sufragio universal directo. La otra base dominante de legitimidad descansó en la defensa de intereses locales a la cara de la intervención estatal. De esta manera, los alcaldes actuaron como agentes del desarrollo urbano arreglándose para conseguir recursos del presupuesto del Estado mientras se esforzaban por impedir que los estados tuvieran demasiado control sobre las escenas políticas metropolitanas.

El desarrollo de procedimientos e instrumentos de la democracia local desde los años ochenta en adelante no va en contra de esta tendencia. De hecho, debe conocerse que la proliferación de mecanismos dirigidos a abrir la escena de la toma de decisiones,

o en el mínimo debate, para la sociedad civil, no desembocó en un desafío para la agenda neoliberal sino en un incremento de las demandas “Nimby-tipe”. Además, al igual que para el espacio metropolitano, no parece que se haya convertido en territorio hacia el que los habitantes y los movimientos asociativos son movilizados, a diferencia del sector privado, como en Londres con la creación de London First y luego el London Business Board, Lila con el comité Grand Lille, Milan con el AIM (Associazione per gli Interessi Metropolitani) y Madrid con el CEIM (Confederación Empresarial Independiente de Madrid).

1.4 Conclusión

La transición del gobierno hacia un gobierno urbano ha sido objeto de numerosas controversias, tanto políticas como académicas. Es evidente que la influencia de las ciudades ha sido claramente reforzada durante los últimos veinte años y el control de los estados sobre las sociedades de la Europa Occidental ha disminuído.

Sin embargo, la dinámica política que han experimentado las ciudades no ha guiado todavía a una transformación real del orden político, que está todavía construído sobre oficiales elegidos y un modo elitista de regulación que sanciona la importancia de los actores económicos en distintos grados dependiendo de la ciudad.

Las ciudades se han beneficiado de un proceso de reescala política, ampliamente orquestado por los mismos estados con el objetivo de adaptar su forma y naturaleza a este nuevo régimen de acumulación. Este proceso ha ocurrido con el paradigma de la competición internacional y la competitividad económica de las áreas metropolitanas. En este contexto, son los actores económicos los que han sido cortejados y movilizados en el nivel metropolitano. ¿Puede decirse, sin embargo, que la batalla para ganar el control de este proceso ha terminado? No es evidente y coincido con Hills-Heeg, Perry y Harding que escribieron “en el caso de las ciudades europeas, hay factores importantes que actúan para imponer la extensión hasta la que el desarrollo económico está permitido para dominar el gobierno metropolitano. Como resultado, aspectos tales como el abordaje de la exclusión social y la promoción de la sostenibilidad medioambiental continúan arriba en algunas agendas políticas europeas... A pesar de su notable crecimiento, la competitividad no es el único discurso en la política metropolitana” (p. 33). Sin embargo, concluiré diciendo que para que estos otros discursos sean escuchados, los intereses y grupos que los sostienen deben también tomar el proceso de metropolización seriamente y estructurarse, como actores privados, en la escala metropolitana.

2. La cooperación intermunicipal en Suiza y la tendencia hacia el amalgamiento*

NILS C. SOGUEL

2.1 Introducción

La organización federal del gobierno suizo está experimentando algunos ajustes para hacer frente a un entorno cambiante. El desafío no es sólo incrementar la promoción de una provisión eficiente de servicios públicos, sino también mejorar la sensibilidad y responsabilidad de los políticos y burócratas a través de una organización de gobiernos más democrática y participativa. Este hecho ha estado constantemente en la agenda política contemporánea suiza, tanto al nivel central como al local. La crisis fiscal y el rápido crecimiento de la deuda pública desde los años noventa fue un poderoso incentivo para transformar las ideas en acción. La Confederación Suiza inició dicho movimiento conjuntamente con los cantones. Mientras tanto, algunos cantones iniciaron programas para ajustar sus relaciones con los municipios. En el contexto existente de dificultades fiscales, cada nivel gubernamental ha intentado, hasta cierto punto, delegar tareas y costes al escalón fiscal más bajo al tiempo que preserva su responsabilidad para decidir de acuerdo a qué estándares debe prestarse el servicio. Como resultado, los municipios están sujetos a una presión fiscal adicional. Esta presión está reforzada por un incremento en la competición impositiva.

Delegar la provisión de los servicios públicos a un nivel más bajo de gobierno es difícil para los municipios, puesto que están en el nivel más bajo de la jerarquía institucional. Por tanto, la cooperación intermunicipal se convirtió en favorita fuera del desafío fiscal. El número de asociaciones o acuerdos

* Título original: "The inter-municipal cooperation in Switzerland and the trend towards amalgamation". Traducido por Asun Cano.

intermunicipales ha surgido durante los años anteriores. Más recientemente, una poderosa tendencia hacia el amalgamiento de los municipios ha tenido también lugar, motivado parcialmente por incentivos financieros destinados por algunos cantones a mejorar el atractivo de sus respectivos amalgamientos.

Consecuentemente, este trabajo pretende describir cómo la cooperación se ha desarrollado recientemente entre los municipios suizos, ilustrando la tendencia actual hacia el amalgamiento. Dos estudios recientes de los municipios suizos nos ayudan a estimar la importancia creciente de los acuerdos intermunicipales conjuntamente con el surgimiento de las discusiones y proyectos relacionados con el amalgamiento. Un objetivo adicional es investigar la posibilidad de que los incentivos financieros de los cantones al amalgamiento municipal beneficien esencialmente a la comunidad de los cantones, mientras el principio de equivalencia fiscal se transmitiría o beneficiaría el amalgamiento de municipios. En referencia al último escenario, la equivalencia entre los pagadores de incentivos (los que pagan impuestos en los cantones) y los beneficiarios (los ciudadanos de los cantones) no estaría por consiguiente asegurada. Para abordar este asunto, analizamos la comunicación escrita y los comunicados de prensa que tres gobiernos de cantones utilizaron para la introducción de incentivos financieros.

La posición de los municipios en la estructura federal del gobierno suizo es en primer lugar brevemente representada. (sección 2). Después se exponen las reformas en curso de la estructura federal (sección 3). Esta visión general comienza con una presentación de diversas dimensiones que deben ser ajustadas cuando cualquier cambio ocurre en la estructura. Una de estas dimensiones es la interjurisdicción y organización territorial. Los escenarios institucionales disponibles para reorganizar y reducir la fragmentación local se presentarán como corresponde, incluyendo acuerdos intermunicipales y amalgamientos. Ciertos factores relevantes nos permiten apreciar mejor la importancia de estos dos fenómenos. Finalmente, la sección 4 comprueba si el principio de equivalencia fiscal se respeta en relación a los incentivos financieros destinados a la promoción del amalgamiento municipal.

2.2 Los municipios en la estructura federalista suiza

En Suiza, como en otros países, el sector público está organizado de acuerdo a tres niveles de gobierno: Confederación (Gobierno Central), 26 cantones (equivalentes a regiones o provincias en otros países) y 2740 munici-

1. Cuando la Confederación Suiza “moderna” se fundó en 1848, había 3203 municipios. La cifra se ha incrementado hasta 25 entre 1850 y 1860. Después, ha variado ligeramente antes de una dramática caída entre 1990 y 2006. 350 municipios desaparecieron durante este periodo y, en 2006, 2740 municipios permanecieron.

pios¹. Los municipios suizos son bastante pequeños respecto a los estándares internacionales, con un número promedio de habitantes de aproximadamente 2800. El municipio mediano acomoda aproximadamente a 900 habitantes, teniendo el municipio más pequeño 20 y el más grande 370000, en Zurich.

Las relaciones entre niveles fiscales se caracterizan por un profundo respeto al principio de subsidiariedad. Este principio está incluido en la constitución federal, que proclama a los cantones como estados legales soberanos. Ellos ejercen todos los derechos que no están transferidos a un nivel federal y están sólo limitados si se refleja explícitamente en la constitución federal². Este principio también se aplica a la relación entre cantones y municipios como se refleja en la mayoría de las constituciones de cantones³.

Esto no afecta exclusivamente a la designación del nivel de gobierno que tiene el poder para decidir y controla la provisión de un determinado servicio público, o más específicamente si el poder de decisión debe descentralizarse. También aplica a la elección del nivel de gobierno adecuadamente responsable de la producción y prestación del servicio. El encargo de la producción y prestación de un servicio, de acuerdo a los estándares impuestos por el nivel superior, cae sobre el escalón inferior que resulta ofrecer un resultado más eficiente. En consecuencia, la obligación de proveer el servicio se desconcentra o delega. Esta sistemática desconcentración caracteriza al presunto federalismo de implementación⁴. Progresivamente, la sistemática descentralización del poder de decisión, de acuerdo con la tarea sistemática de desconcentración de los servicios prestados, ha generado una gran interdependencia legal, organizacional y financiera entre los tres niveles de gobierno. Conjuntamente, el tamaño tan pequeño de algunos municipios ha impedido la descentralización de servicios y su provisión eficiente de servicios descentralizados por parte de los municipios o el alcance de los estándares de provisión especificados por el nivel superior.

Además, una implementación bastante rigurosa del principio de equivalencia fiscal confiere en cada nivel de circunscripción electoral el poder de subir los ingresos de acuerdo a sus necesidades y fijar sus propios impuestos⁵. Como resultado, incluso el esquema existente de compensación no era capaz de evitar el incremento en las desigualdades fiscales, con el hueco ampliado entre municipios con una carga ligera de impuestos y municipios con una carga pesada de impuestos.

2. Artículo 3 de la Constitución Federal de la Confederación Suiza (18 de abril de 1999).

3. Referido a los artículos 137 y 138 de la constitución del cantón Vaud (22 de septiembre de 2002).

4. *Fédéralisme d'exécution* en francés o *Verwaltungsföderalismus* en alemán.

5. Por ejemplo, los ingresos son una base impositiva que la Confederación, el cantón y el municipio pueden independientemente decidir sobre su tasa impositiva.

Desde una perspectiva limitada, un sistema democrático semi-directo ha predominado también en el nivel local. La población se beneficia de un poder legal, con el derecho a exigir un referéndum o regulación aprobadas por el legislador municipal, o iniciar una solicitud para la introducción de una nueva regulación.

La identificación de las responsabilidades a través del estudio de los gastos del gobierno no es evidente. En realidad, la cooperación entre circunscripciones electorales y la descentralización de responsabilidad para proveer servicios y la desconcentración de la tarea para proveer servicios a los cantones o municipios ha provocado una interconexión compleja de transferencias (destino de derechos, derechos incondicionados, transferencias compartidas de ingresos, etc.)⁶. Sin embargo, las partes correspondientes a las Confederaciones y a los cantones en todos los gastos públicos superan a los de los municipios (11.2%, 15% y 10% respectivamente en porcentaje sobre el producto interior bruto en 2006)⁷. Más específicamente, el presupuesto total de los municipios está más orientado a la educación, salud y servicios sociales.

2.3 Reformas en curso de la estructura federal suiza

2.3.1 Dimensiones a considerar cuando se reforman las relaciones entre y dentro de los distintos niveles

Las relaciones existentes entre los niveles fiscales o dentro de un determinado nivel de gobierno, forman una delicada estructura y un complicado equilibrio que rodea extensos dominios o dimensiones (figura 1). Las modificaciones de un dominio impactan al menos en una de las tres dimensiones restantes, requiriendo ajustes para crear un nuevo equilibrio.

La tendencia actual en Suiza incumbe a la retirada a los cantones de responsabilidades para proveer (e incluso la obligación de producir y repartir) servicios públicos en el nivel municipal (❶), especialmente en áreas como escuelas, policía u hospitales. Los cantones deben finalmente ajustar el acuerdo de reparto de impuestos con los municipios, puesto que los cantones, al contrario que los municipios, deben financiar el gasto adicional (❷). Como resultado, la libertad de los municipios para decidir su tasa del impuesto hace

6. Se refiere a las discusiones relacionadas con la red de transferencias entre la Confederación suiza y los cantones (Dafflon, 1995), el cantón de Berna y sus municipios (Jeanrenaud y Spillman, 1997), el cantón de Vaud y sus municipios (Soguel y Tangerini, 2002), y finalmente el cantón de Friburgo y sus municipios (Dafflon y otros, 2004).

7. Departamento Federal de Finanzas (2006), sin corregir la doble contabilidad de los pagos de transferencias.

que tienda a bajar, ya sea por debajo de la restricción impuesta por la legislación de cantones o bien a través de la competición intermunicipal de impuestos, mientras la tasa impositiva de los cantones se incrementa. Un sustituto o una solución complementaria podría ser el ajuste del plan de subvenciones (3). Algunos cantones han cambiado de hecho la extensión hasta la que comparten el coste de los servicios tales como escuelas o servicios sanitarios y sociales, a través del nivel municipal mediante subvenciones, exigiendo a los municipios el pago de una parte mayor⁸. Dentro del ámbito de las transferencias, la tendencia actual es también la de reforzar un esquema de igualdad fiscal para reducir los desequilibrios intermunicipales. Para obtener este objetivo, se introduce un componente horizontal en el sistema junto al componente vertical existente, principalmente financiado por los municipios más ricos a favor de los menos aventajados. Para ciertos municipios, la escasez en los ingresos impositivos, debida al acuerdo del nuevo reparto de impuestos conjuntamente con el incremento en costes originado por el nuevo acuerdo de reparto de costes, puede no ser totalmente compensado por posibles nuevas transferencias para la igualdad. Consecuentemente, sus posiciones fiscales tienden a deteriorarse. El incremento de la tasa del impuesto está siendo cada vez más difícil, ya que la población se puede oponer a esta medida a través de un referéndum. Otra solución puede ser cambiar y reducir la fragmentación en el nivel local, en un intento de beneficiarse de economías de escala (4).

Figura 1. Las cuatro dimensiones del equilibrio en las relaciones entre escalones fiscales o dado un determinado nivel de gobierno

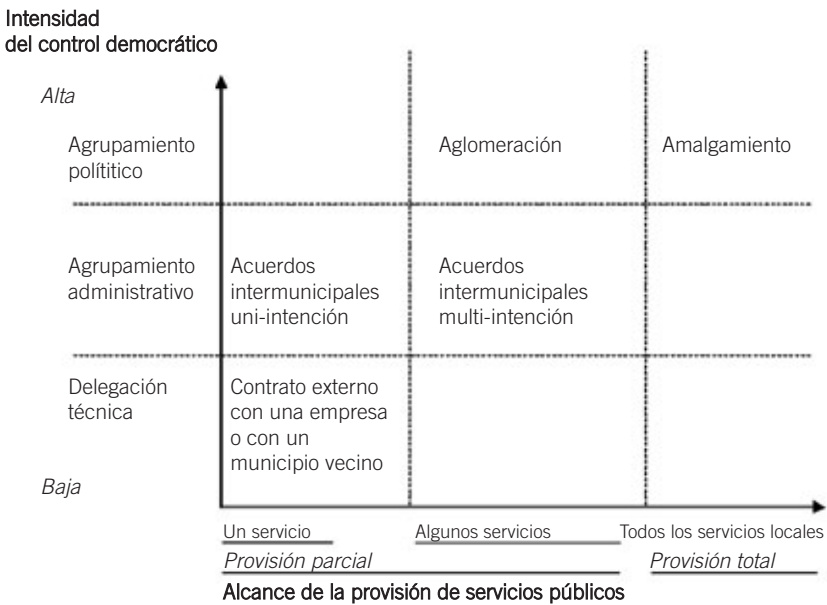


8. Estos pagos de transferencias normalmente se adaptan para reflejar la capacidad fiscal de los municipios.

2.3.2 Posibles escenarios institucionales para reducir la fragmentación local en Suiza

Cuando los municipios suizos meditan sobre la reducción de la fragmentación en el nivel local, diversos escenarios fiscales se presentan a su disposición (Della Santa, 1996). Como se refleja en el eje horizontal de la figura 1, varían de acuerdo al alcance de los servicios cubiertos. Adicionalmente, también varían de acuerdo a la intensidad del control democrático y el tipo de agrupamiento que implican (desplegado en el eje vertical).

Figura 2. Posibles escenarios institucionales para reducir la fragmentación local suiza



Cuando se contrata externamente, el municipio normalmente externaliza un único servicio público (por ejemplo a una empresa privada o a un municipio vecino). El contrato obliga al seleccionado a proveer el servicio público en beneficio del municipio. La división (delegación técnica) del comprador o proveedor, limita la posibilidad del municipio para controlar en detalle la organización de la producción⁹.

9. Notar que la externalización y la privatización se usan habitualmente como sinónimos, especialmente en los Estados Unidos (regencia a Domberger y Simon, 1997, por su intento para distinguirlos).

Cuando hay un compromiso para una asociación o acuerdo intermunicipal con un propósito único, el municipio delega también la tarea de proveer un servicio único. Sin embargo, el municipio retiene por lo menos un control parcial en cómo es producido el servicio. Sus representantes son o miembros de la comisión intermunicipal en el caso de un acuerdo, o miembros de la junta de la asociación intermunicipal. No obstante, este tipo de agrupamiento administrativo implica una pérdida de control democrático, ya que el municipio es simplemente uno, entre muchos, el que tiene autoridad tanto en la Comisión como en la Junta. Como resultado, los ciudadanos de un municipio se quedan con poca influencia en los servicios públicos locales y así la responsabilidad democrática es menor. La asociación o acuerdo intermunicipal multi-intención presenta las mismas características que el de propósito único, proporcionando una cartera de servicios relacionados más amplia.

El amalgamiento municipal (o fusión) es la unión de un número de pequeños municipios, o anexión en una comunidad o ciudad más grande de sus municipios, pueblos o ciudades vecinos y de pequeño tamaño (Mabuchi, 2001). Ello garantiza una responsabilidad democrática mejor que los acuerdos intermunicipales, ya que no hay separación entre la jurisdicción de compra y de prestación del servicio. El municipio de nueva creación tiene sus propios cuerpos elegidos tanto legislativos como ejecutivos, conjuntamente con su propia administración. Son responsables de la provisión de una amplia gama de servicios de la que se ocupa un municipio.

Hay una tendencia para introducir la posibilidad de crear un escalón intermedio entre el nivel municipal y los cantones en la legislación de los cantones. La posibilidad de establecer una supuesta aglomeración ya existe en Friburgo, a pesar de que el proyecto de aglomeración alrededor (e incluyendo) la ciudad de Friburgo, todavía no ha alcanzado la fase de implementación. Como su nombre indica, la aglomeración está dedicada a resolver problemas encontrados en un área urbana y su equivalente con una comunidad urbana en otros países. La aglomeración se crea básicamente cuando los municipios que pertenecen a la aglomeración acceden a transferir su responsabilidad para decidir sobre un grupo de servicios en un esfuerzo hacia la centralización. Por tanto, la aglomeración se hace responsable de servicios específicos que son legalmente delegados por los cantones a los municipios. Ello implica cierto poder de incremento de ingresos mediante las tarifas a los usuarios. Como el municipio fusionado, la aglomeración representa a un grupo político, mediante sus respectivos cuerpos legislativos y ejecutivos electos.

En teoría y en la medida en que la eficiencia técnica es afectada, todas estas opciones conducen hacia economías de escala. Sin embargo, la expectativa es posiblemente menor para la fusión, ya que los beneficios de la escala pueden decrecer por servicios públicos diversos con costes particularmente

fijados. Por el contrario, otras opciones pueden limitar su alcance sobre servicios producidos por debajo de los rendimientos incrementados de escala. Esto preocupa especialmente a servicios con oferta indivisible debido a la infraestructura necesaria para proveerlos. También permiten mayores economías de alcance cuando los ahorros de costes se presentan gracias a subproductos en la decisión y la producción del proceso. Como ejemplo se pueden poner los beneficios de establecimientos de calefacción pública con energía producida por la incineración de residuos. Al mismo tiempo, estas opciones generan costes de transacción más altos que los de la fusión —incluyendo los costes de administración que se añaden a los costes de contratos incompletos—. Este es el caso particular de una aglomeración, ya que un nivel adicional de gobierno debe ser creado.

En cuanto a la eficiencia de asignación, agrupaciones políticas como aglomeraciones y fusiones, internalizan efectos jurisdiccionales de bienes locales públicos y efectos de aglomeración, ya que fomentan una mejor super-imposición entre los tres círculos de la política presupuestaria: aquellos que deciden, aquellos que se benefician y aquellos que pagan. Casualmente, dichas agrupaciones pueden disminuir la satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos locales si sus preferencias para estos servicios son comparativamente heterogéneas. Delegación técnica “ad hoc” o grupos administrativos, que proporcionan servicios para los cuales las preferencias son notoriamente heterogéneas, conjuntamente con una provisión municipal de los servicios para los cuales las preferencias son predominantemente heterogéneas, representan una solución más eficiente.

Desde un punto de vista de equidad, las agrupaciones políticas permiten la reducción de los desequilibrios fiscales horizontales y de la competición impositiva, armonizando de esta manera las cargas impositivas más allá del logro de cualquier esquema horizontal o vertical de igualización. Sucesivamente, este hecho reduce el riesgo de una mala provisión de los servicios públicos, como los beneficios sociales, que pueden surgir cuando las jurisdicciones que proporcionan servicios de mejor calidad atraen residentes de otras jurisdicciones. El riesgo posible puede desencadenar un juego estratégico a través del cual un municipio fija la calidad de los servicios demasiado por debajo de una perspectiva social para reducir la amenaza esperada de la migración inducida por el servicio.

2.3.3 Cooperación intermunicipal: factores relevantes

En Suiza, la cooperación inter-municipal tiene una larga historia. Ya a mediados del s. XIX, los municipios de tamaño pequeño se asociaron para proveer servicios locales específicos. La autonomía comparativamente gran-

de que los municipios han experimentado mediante estándares internacionales explica la popularidad de esta forma de organización en un intento de reducir la fragmentación local.

Los resultados de dos estudios por correo nos ayudaron a formular cómo los municipios intentaron disminuir la fragmentación local (Steiner and Ladner, 2003, 2005). El primer estudio tuvo lugar en 1998, mientras que el segundo lo hizo en 2005. Entre las diversas cuestiones, se le preguntó a todo municipio suizo (esto es, la persona que dirige cada administración) si su participación en acuerdos inter-municipales es ahora mayor que en el pasado, así como si el municipio estaba concretamente implicado en un proyecto de amalgamiento durante los pasados cinco años.

La tabla 1 muestra el resultado de ambos estudios. En 2005, el 72% de los 2150 municipios que respondieron indicaron una importancia creciente de los acuerdos inter-municipales para la provisión de los servicios públicos, un incremento del 63% respecto a 1998. En cada categoría considerada, más de la mitad respondieron que estos acuerdos se han desarrollado progresivamente. Sin embargo, el incremento aparece con más evidencia en municipios grandes que en los pequeños. El incremento también fue predominante en servicios como protección contra incendios, tratamiento de residuos, aguas residuales, provisión de agua o asistencia sanitaria.

Aparte de estos hechos, los resultados de ambos estudios mostraron un incremento severo en el número de personas preguntadas que afirmaron que en su municipio o bien habían discutido el posible amalgamiento o bien se habían visto envueltos en un proyecto de amalgamiento. El 39% de municipios en 2005 han considerado esta opción, frente al 18% que lo hizo en 1998, mientras que el número de municipios envueltos en dicho proyecto durante los cinco años anteriores a 2005 se ha triplicado desde 1998 (23% frente a 8%). El amalgamiento es un proceso largo que comprende diversas etapas, como se observa a través de los trabajos de Soguel & Beutler (2006). Desde las respuestas obtenidas, Steiner y Ladner distinguieron entre los diversos estados de los proyectos de amalgamiento. El 5% fue implementado con éxito entre 2001 y 2005. El 1% fue aprobado en el nivel legislativo (incluyendo algunas veces un referéndum), pero todavía no ha sido implementado. El 10% estaban en un estado inicial y han estudiado notablemente las ventajas e inconvenientes de un posible amalgamiento. Finalmente, el 8% fracasó tanto en un estado inicial (estado técnico) como en un estado más avanzado (estado político, incluyendo referéndum). Finalmente, uno de cada tres proyectos fracasó. Esta tasa de fracaso tan alta puede indicar que el amalgamiento no proporciona ventajas por encima de los costes implícitos, pero muestra también la dificultad

para persuadir a los políticos locales y votantes a aceptar el amalgamiento, aunque una evaluación técnica puede destacar los beneficios netos generados para la población.

Tabla 1. Cambio en la participación de los municipios suizos involucrados en los acuerdos inter-municipales o procesos de amalgamiento entre 1998 y 2005

	1998			2005		
	n	%	N	n	%	N
Acuerdo	1.540	63	2.445	1.548	72	2.150
Amalgamiento						
Discusión	438	18	2.432	838	39	2.165
Proyectos	193	8	2.412	462	23	2.008
Amalgamientos implementados				100	5	
Amalgamientos aprobados				20	1	
Amalgamientos en evaluación				203	10	
Proyectos fallidos				163	8	

Fuente: Steiner and Ladner (2003, 2005).

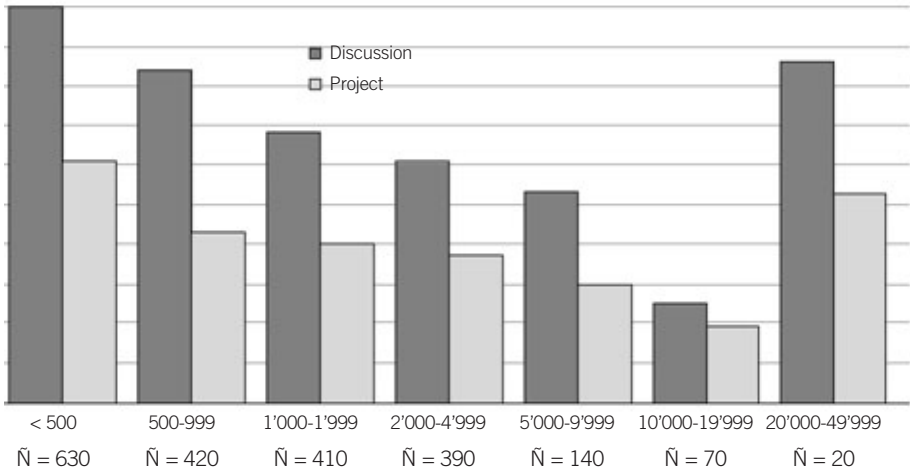
Nota: N = Número de municipios que contestaron la pregunta; n = número de municipios que contestaron la pregunta afirmativamente; % = 100 n/N. 2899 municipios fueron preguntados en 1998 y 2763 en 2005.

La figura 2 es particularmente interesante por su demostración, hasta cierto punto, de la validez práctica de la controversias económicas canónicas a favor del amalgamiento, o por lo menos a favor de una desfragmentación en el nivel local. Efectivamente, los resultados revelan, de acuerdo al tamaño, la frecuencia en la que los municipios están envueltos en una discusión preliminar, o en un proyecto de amalgamiento, entre 2001 y 2005.

La frecuencia es mayor en municipios de tamaño pequeño (en la parte izquierda de la figura) y en municipios de tamaño mayor (en la parte derecha). Una interpretación teórica de estos factores relevantes posiblemente revele que los municipios más pequeños están más interesados en el amalgamiento en su intento de aunar economías de escala con economías de alcance, mientras reducen los costes de transacción inducidos por un acuerdo intermunicipal. Están también interesados en el amalgamiento para recuperar parte del control político que perdieron mientras tomaban parte en los acuerdos intermunicipales. Además, quieren reducir la escasez democrática manifestada que caracteriza a los grupos administrativos.

Además, los municipios y ciudades de mayor tamaño están más interesadas que las de tamaño medio en fusionarse con los municipios vecinos con el objetivo de reducir los excedentes jurisdiccionales, los desequilibrios fiscales y la competición impositiva.

Figura 2. Frecuencia de municipios implicados en una discusión preliminar o en un proyecto de amalgamamiento según su tamaño, entre 2001 y 2005



Fuente: Steiner and Ladner (2003, 2005).

Nota: Ñ = Promedio aproximado del número de municipios que respondieron a ambas cuestiones (discusión y/o proyecto de amalgamamiento).

2.4 El papel de los cantones suizos en las reformas territoriales: un análisis de los incentivos financieros para mejorar el atractivo del amalgamamiento

Un creciente número de cantones suizos ofrecen contribuciones financieras a municipios que se fusionan¹⁰. El movimiento se inició por Friburgo y actualmente alrededor de un cuarto de los 26 cantones suizos han introducido dicha política. La contribución financiera normalmente supone unos 250 euros por habitante (300 CHF). El cantón de Lucerna ha decidido incluso garantizar que el nuevo municipio no tendrá que imponer una carga impositiva mayor que la preexistente, reforzando la carga impositiva más baja¹¹.

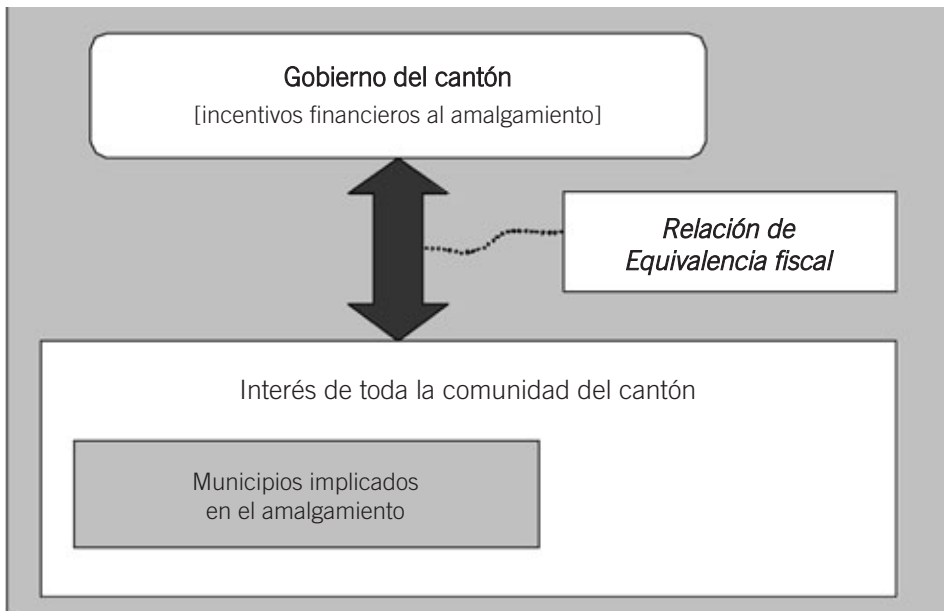
¿Cuáles son las motivaciones de estos cantones para destinar los recursos presupuestarios a dicha política? Siguiendo el principio de equivalencia fiscal y de acuerdo a Lindhal (1919), la carga impositiva debería ser

10. En Finlandia, Japón y Noruega el escalón superior del gobierno también contribuye a menudo financieramente para mejorar el atractivo del amalgamamiento (Joumar y Kongsrud, 2003, p. 24).

11. Alude a Robert-Progin y Gigandet (2006) por un estudio de los mecanismos existentes de incentivo en los cantones de Berna, Lucerna, Friburgo, Vaud, Neuchâtel y Jura.

compartida entre los individuos de acuerdo a la utilidad de la política para los mismos. Adicionalmente, el grupo de pagadores debería combinarse con el grupo de beneficiarios, o con los presuntos usuarios. En otras palabras, la antigua contribución a los presupuestos del gobierno equivale supuestamente al beneficio proporcionado por la política del Estado. En relación a los incentivos relacionados con el amalgamamiento, la equivalencia fiscal transmite que el gobierno del cantón destina fondos sólo si el beneficio para la comunidad del cantón (ciudadanos en el nivel del cantón vivan donde vivan) encaja con los costes incurridos (impuestos pagados por los pagadores de impuestos del cantón, notablemente a través del ingreso impositivo del cantón), como se observa en la figura 2.

Figura 3. El principio de equivalencia fiscal aplicado a los incentivos financieros a los municipios en amalgamamiento por el gobierno del cantón



Fuente: Soguel y Chatagny (2006).

Para contrastar la hipótesis de que la equivalencia fiscal es fielmente respetada, analizamos leyes, mensajes, programas y comunicados de prensa de la explicación del gobierno y la base lógica de la introducción de incentivos para la promoción del amalgamamiento. Berna, Friburgo y Neuchâtel fueron cantones que se conservaron debido a nuestra oportunidad de participar como consultores en proyectos de amalgamamiento concre-

tos. Incorporar tres cantones nos permitió enumerar una selección de controversias justificando las políticas existentes. Para cada controversia, el análisis estableció la relación plausible con la totalidad de la comunidad de cantones o, por el contrario, su exclusivo y directo linaje con municipios en amalgamiento. Adicionalmente, apuntamos que ciertas controversias pueden concernir simultáneamente a la comunidad de cantones y a los municipios en amalgamiento.

La tabla 2 ilustra los resultados en cinco grupos que corresponden a varios ejes representando los medios de valoración estratégica de un proyecto de amalgamiento (Soguel y Léchet, 2006). Tres ejes se centran en los impactos globales: (a) el desarrollo y liderazgo del municipio como resultado del amalgamiento; (b) la posición fiscal global; (c) la identificación de los ciudadanos y la opinión. Otros dos ejes ejemplifican el efecto relativo a la provisión de cualquier servicio público: (d) la eficiencia de asignación (capacidad de tomar decisiones maximizadoras de la utilidad), (e) la eficiencia productiva (capacidad para minimizar haciendo un uso productivo de los recursos).

En relación al desarrollo y liderazgo de un municipio, los textos analizados exponen cuatro puntos de vista justificando un incentivo financiero. En un cantón (BE-Berna), el amalgamiento se espera que favorezca un desarrollo sostenible en beneficio de la comunidad del cantón (C). Además, se espera una mayor facilidad para dar empleo a políticos miembros de la milicia, trabajadores ejecutivos y cuerpos legislativos (para el beneficio exclusivo del municipio del amalgamiento-AM). La capacidad del municipio para negociar con el cantón o con los municipios vecinos, es previsible que se incremente, debido a un aumento de su peso económico y demográfico, que beneficia tanto al cantón como al municipio fusionado. Al mismo tiempo, la competitividad municipal podría incrementarse, ayudando al municipio a aprovecharse de las oportunidades o a evitar riesgos asociados con la evolución del entorno (beneficio del municipio).

Cinco controversias se engloban en el eje de la posición fiscal: (a) mejora de la posición global fiscal; (b) ampliación de la base impositiva, debida a una reducción en la competición impositiva; (c) reducción de la carga impositiva; (d) mayor generación de cash-flow permitiendo autofinanciar proyectos de inversión; (e) consolidación del esquema de compensación si el municipio se enriquece debido al amalgamiento, desencadenando por tanto una menor canalización de efectivo en el sistema.

La última controversia supone el beneficio de toda la comunidad del cantón, por el contrario, las otras cuatro a lo largo de este eje, favorecen a los municipios en amalgamiento.

En relación a la identificación de los ciudadanos, el gobierno del cantón de Berna conoce que el amalgamamiento puede causar a un individuo la pérdida de su sentido personal de pertenencia a la comunidad. Sin embargo, la unidad de los cantones se refuerza simultáneamente, debido a la reducción de la fragmentación en el nivel local.

Tabla 2. Controversias gubernamentales de los cantones en relación al apoyo financiero para municipios en amalgamamiento

Ejes	Controversia	BE		FR		NE	
		C	AM	C	AM	C	AM
Desarrollo y liderazgo	Desarrollo sostenible	+	x				
	Contrato de políticos milicia		x		x		
	Capacidad de negociación		x	+		+	x
	Competitividad		x				
Posición Fiscal	Posición fiscal global		x			+	x
	Base impositiva				x		
	Carga impositiva				x		x
	Generación de Cash-flow				x		
	Esquema de equiparación	+		+			
Identificación ciudadana	Identidad Local	+					
Eficiencia de destino	Autonomía		x		x		x
	Consultoría y control	+					
	Control democrático		x		x		
	Coordinación		x		x		
	Responsabilidad fiscal		x		x		x
Eficiencia productiva	Economías globales de escala	+	x		x		x
	Economías de escala en R.H.				x		
	Supervisión		x				
	Economías de alcance				x		
	Delegación de tareas	+	x	+	x		
	Total	6	12	3	12	2	6

Fuente: Soguel and Chatagny (2006).

Nota: C = controversia en relación a la comunidad del cantón, AM = controversia en relación a municipios en amalgamamiento, BE = Cantón de Berna; FR = Cantón de Friburgo; NE = Cantón de Neuchâtel; R.H. = Recursos Humanos; + = controversia en relación al cantón; x = controversia en relación al municipio en amalgamamiento.

En la eficiencia del destino o localización, las controversias son aquellas proporcionadas por la teoría del federalismo fiscal. La controversia de la autonomía se refiere a la habilidad del municipio para preparar y tomar decisiones sin la obligación de hacer uso de consejo externo (por ejemplo

de una consultoría). La necesidad del cantón de actuar como un consultor pierde también importancia conjuntamente con la necesidad de ejercer control sobre las decisiones del municipio. Se espera que se refuerce el control democrático, la responsabilidad fiscal y la mejor coordinación de la decisión con los municipios vecinos. Sin embargo, aparte de la reducción de la consultoría y control del cantón, todas estas controversias benefician esencialmente al municipio en amalgamiento.

Las controversias en relación a la eficiencia productiva también corresponden a aquellas del federalismo fiscal. Las economías de escala (especialmente las relativas a los recursos humanos, las economías de alcance y la creciente capacidad para supervisar la producción y prestación de los servicios públicos se suele decir que benefician a los municipios en amalgamiento. Sin embargo, en el cantón de Berna, el hecho de que el amalgamiento permite las economías de escala, está considerado también como una ventaja para la comunidad del cantón, gracias a los beneficios —a través del sistema de subvenciones— de menores costes por servicios públicos delegados al nivel municipal. Además, esta mayor eficiencia permite al cantón delegar la tarea de prestar servicios públicos adicionales a los municipios.

Para resumir, las controversias de las que se aprovechan los municipios en amalgamiento son citadas a menudo por diversos gobiernos de los cantones: autonomía, responsabilidad fiscal, economías de escala (3 cantones), contratación de políticos de la milicia, capacidad de negociación, posición fiscal global, carga impositiva, control democrático, coordinación y delegación de tareas (2 cantones). Por el contrario, para controversias que benefician a la comunidad del cantón, sólo el esquema de equivalencia y la delegación de tareas se mencionan en dos cantones.

La parte de abajo de la tabla, refleja el número de veces que ocurren las diversas controversias en cada columna. El peso de cada controversia se supone igual. Aparece un desequilibrio en relación a las ventajas del amalgamiento de municipios. Las controversias son de dos a cuatro veces más numerosas para municipios que para la comunidad de cantones¹². Estos resultados resaltan que la política del gobierno del cantón está menos motivada por los beneficios para la comunidad del cantón que por las ventajas del amalgamiento de municipios, por lo menos en el corto plazo y considerando beneficios directos. Podemos por tanto concluir que los pagadores de impuestos del cantón financian una política de la que no se benefician sustancialmente, más bien lo hacen los ciudadanos de los muni-

12. Hay de 6 a 12 controversias en el cantón de Berna y de 3 a 12 en el de Friburgo.

cipios en amalgamiento. Así, si una persona reside en un municipio que nunca se fusionará (por ejemplo un municipio rico), marginalmente —o más bien indirectamente— se beneficiará de la política.

2.5 Conclusión

En Suiza, las reformas en curso del federalismo fiscal tienden a poner a los municipios bajo una tensión fiscal creciente. La mayoría de los municipios responden a esta situación incrementando la cooperación con los municipios vecinos. En 2005, más del 72% de los municipios suizos indicaron una importancia creciente de los acuerdos inter-municipales para la provisión de servicios públicos en comparación con la situación cinco años antes. Simultáneamente casi el 40% discutieron el tema de un posible amalgamiento y el 23% han estado implicados en tal proyecto. Esto ha doblado y triplicado respectivamente el número de municipios en comparación a 1998 (18% y 8%). Aproximadamente, alrededor de un quinto de los proyectos han sido exitosos ya, la mitad están todavía en proceso y un tercio fracasó. Los municipios de tamaño pequeño y los más grandes tienden a estar más frecuentemente involucrados en tal proyecto más que los de tamaño medio. El municipio más pequeño está posiblemente más interesado en alcanzar economías de escala junto con economías de alcance, mientras que reduce los costes de transacción provocados por acuerdos intermunicipales, mientras que el más grande puede que espere principalmente una reducción de los excedentes jurisdiccionales, desequilibrios fiscales y competición fiscal.

En cambio, esta tendencia hacia el amalgamiento sin duda ha sido provocada por la contribución fiscal, situada por diversos gobiernos de cantones, para la fusión de municipios. Las controversias de los gobiernos a favor de tal política demuestran estar más bien predisuestos hacia el interés de fusión de municipios. Como resultado, de acuerdo a la perspectiva gubernamental, la comunidad del cantón se beneficia hasta un grado más bajo. Una de las pocas controversias claramente tomada como una ventaja para la comunidad del cantón es que el esquema existente de igualdad se fortalecerá si un municipio en proceso de amalgamiento se enriqueciera y desencadenara consecuentemente menos efectivo al sistema. Otra controversia es que el amalgamiento incrementa la eficiencia, posiblemente permitiendo al cantón delegar la provisión de servicios públicos adicionales a los municipios. Estos resultados demuestran que la política del gobierno del cantón está menos motivada por los beneficios para la comunidad del cantón que para los municipios en amalgamiento en lo que se refiere a beneficios directos. Uno puede por tanto concluir que los pagadores de impues-

tos de los cantones pagan los beneficios de los ciudadanos de los municipios fusionados más que ellos mismos. Esta discrepancia es una fuente potencial de desigualdad entre los pagadores de impuestos de cantones que viven en municipios que nunca se fusionarán (por ejemplo los municipios ricos), hasta ahora beneficiados indirectamente por la política, y aquellos que viven en municipios en amalgamiento beneficiándose directamente de la política.

De hecho, cierta forma de desigualdad entre estos dos grupos de pagadores de impuestos puede ser necesaria para reducir la posible desigualdad entre municipios que se fusionan con otro.

Referencias

- Dafflon (1995). *Fédéralisme et solidarité : Etude de la péréquation en Suisse*. Fribourg : Institut suisse du fédéralisme.
- Dafflon, B., Tòth K. and Baumann, A. (2004). *La péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg : bilan et enjeux*. Fribourg : Université de Fribourg.
- Della Santa, M. (1996). *Dalla collaborazione alla fusione : analisi degli aspetti economici, istituzionali e sociologici del Comune*. Fribourg : Université de Fribourg.
- Département fédéral des finances / Federal department of finance (2006). *Öffentliche Finanzen : Bund, Kantone, Gemeinden / Les finances publiques 2006 : Confédération, cantons, communes*, Bern.
- Domberger, S. and Jensen, P. (1997). «Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects», *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4), 67-78.
- Jeanrenaud, C. and Spillmann (eds.) (1997). *Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Bern - La péréquation financière dans le canton de Berne*. Bern : Paul Haupt.
- Joumard, I. and Kongsrud, M. (2003). *Fiscal relations across government levels*, Economics department Working papers no. 375. Paris: OECD.
- Kushner, J. and Siegel, D. (2003). «Citizens' attitude toward municipal amalgamation in three Ontario municipalities», *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, 26(1), 49-59.
- Ladner, A. and Steiner, R. (2003). «Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Konvergenz oder Divergenz?», *Swiss Political Science Review*, 9(1): 233-259.
- Mabuchi, M. (2001). *Municipal amalgamation in Japan*, Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

- Lindhal, E. (1919, 1958). «*Just taxation - A Positive Solution*», in *Classics in the Theory of Public Finance*, in Musgrave R.A. & Peacock A.T., London: MacMillan.
- Robert-Progin, S. and Gigandet, N. (2006). *Incitations financières cantonales à la fusion de communes*, Working paper IDHEAP 2/2006, Lausanne: Swiss graduate school of public administration.
- Soguel, N.C. and Beutler, T. (2006). *Citizens' expectations and fears regarding municipal amalgamation: the case of two Swiss municipalities*, Working paper IDHEAP 5/2006, Lausanne: Swiss graduate school of public administration.
- Soguel, N.C. & Chatagny, F. (2006). «Fusions et rapprochements de communes à la lumière du principe d'équivalence et de la théorie de l'agence», in *Contributions à l'action publique / Beiträge zum öffentlichen Handeln*, J.L. Chappelet (éd.), PPUR & Haupt Verlag, 2006, Lausanne & Berne. 287-304.
- Soguel, N.C. and Léchet, G.A. (2006). *Analyse stratégique d'un rapprochement intercommunal pouvant aller jusqu'à une fusion*, Working paper IDHEAP 3/2006, Lausanne: Swiss graduate school of public administration.
- Soguel, N. and Tangerini, A. (2002). *Suppléments péréquatifs: problèmes et évaluation dans le contexte vaudois*, Working paper IDHEAP 3/2002, Lausanne : Swiss graduate school of public administration.
- Steiner, R. and Ladner, A. (2005). «Die Schweizer Gemeinden im Fokus - Ergebnisse der Gemeindebefragung 2005», in *Perspektiven für Gemeindefinanzen*, Bern : Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden.

3. Razones y bases de la Cooperación Intermunicipal en los EEUU

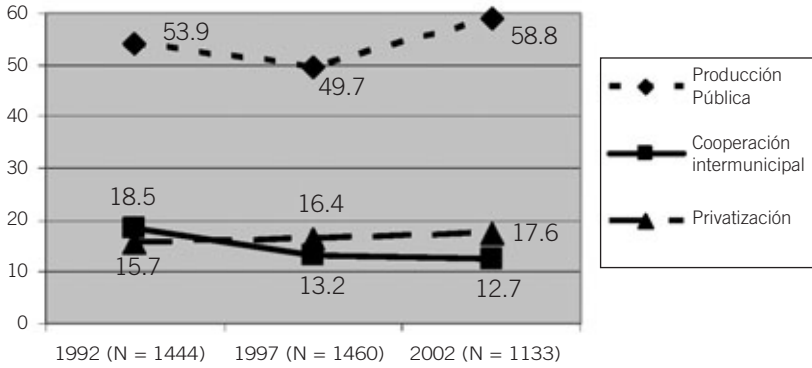
MILDRED E. WARNER

3.1 Introducción

La cooperación intermunicipal ha sido una forma de producción de servicios públicos de municipios en los EE.UU. a lo largo del tiempo. Después de la producción pública y la privatización, la cooperación es la tercera forma de producción de servicios locales (Warner y Hefetz, 2004). Ver figura 1. La ventaja de la cooperación es que los municipios pueden lograr economías de escala aunque su tamaño individual no sea el óptimo (Ferris y Grady, 1991; Lavery, 1999). El control del servicio permanece bajo control público, no privado, y la comunidad mantiene su identidad específica (Morgan y England, 1988; Warner y Hebdon, 2001). Es una alternativa a la cooperación compulsiva que ocurre bajo la consolidación administrativa que subsume la identidad local. La privatización es otra alternativa, pero ésta transfiere el control al sector privado y requiere un mercado de productores privados. En los EE.UU. hemos visto mucha cooperación especialmente entre municipios de población menor de 50.000 personas. Las ciudades mayores operan a escala óptima con mucha frecuencia, pero los pueblos medianos y pequeños necesitan cooperar para llegar a explotar estas economías.

Hay una escala de cooperación entre municipios en los EE.UU. que se extiende de lo más común e informal, a lo más inusual y formal.

Figura 1. Tendencias de Producción de Servicios 1992 - 2002



En porcentaje

Fuente: ICMA, Encuesta de Alternativas de Producción, 1992, 1997, 2002.

Informal

- **Acuerdo de asistencia mutua.** Esta es la forma de cooperación más común. Estos acuerdos existen entre casi todos los municipios. Son especialmente comunes en obras públicas para compartir maquinaria y prestar servicio por emergencia (una tormenta fuerte o un incendio). Estos acuerdos pueden estar escritos o sólo basados en una cultura de asistencia mutua.
- **Mancomunidades.** Muchos municipios han formado mancomunidades. Conocidas como “consejos de gobiernos” o “colaboraciones de municipios” estos se han formado para discutir asuntos de desarrollo regional y colaborar para asegurar servicios de transporte, promover el desarrollo económico o solucionar problemas del manejo ambiental. Estas mancomunidades normalmente no tienen el apoyo formal de la ley. Son informales y basadas en la cooperación de los elegidos o de los gerentes de los municipios que participan.

Formal - Contratos

- **Producción conjunta.** Muchos municipios participan en producción conjunta. Como ejemplos, se pueden mencionar comunidades donde el sistema de agua tiene la fuente o sistema de purificación en común o cuando comunidades colaboran en producir servicios sociales como el ocio.
- **Contrato inter-gubernamental.** Esta forma de cooperación es también muy común. En este caso, un municipio contrata a otro para

producir el servicio y deja de producirlo por sí mismo. De esta manera una comunidad puede especializarse en un servicio donde tiene más capacidad.

Los datos presentados en este trabajo tratan principalmente estas dos formas de cooperación intermunicipal por contratos.

Formal - Gobierno Especial

- **Distrito Especial.** Esta forma de cooperación es más formal. Los municipios que habían colaborado para producir un servicio deciden hacer un gobierno especial, un distrito especial. La mayoría (91%) de estos tienen función singular, técnica, para producir un servicio (manejo ambiental, bomberos, agua, alojamiento). La educación es el ejemplo más común (14.000 de 35.000 en total del país). Sólo un 9% se refieren a servicios múltiples. Estos distritos especiales tienen el poder de imponer impuestos y su distrito puede cruzar las fronteras políticas de algunos municipios. Su número ha crecido en los últimos años (Censo de Gobiernos, 2002).
- **Consolidación Administrativa.** La consolidación es poco común. Esto ocurre al nivel metropolitano y puede ser una comarca con poder de producir servicios para los municipios dentro de sus fronteras, o puede ser una consolidación de algunas comarcas al nivel metropolitano. La consolidación es un gobierno multifuncional y democrático. A pesar de la necesidad de coordinar al nivel metropolitano, la consolidación es poco común en los EE.UU. Mancomunidades (informales) son más frecuentes.

La cooperación intermunicipal también es común en España (Bel y Costas, 2006). Sin embargo, el significado de esta fórmula es diferente en ambos países. En España por cooperación intergubernamental se entiende la puesta en común por diferentes administraciones municipales de la producción del servicio mediante mancomunidades, consorcios, comarcas o diputaciones provinciales. Estas formas de cooperación reducen los costes de transacción y promueven la eficiencia y las economías de escala entre los municipios más pequeños (Bel, 2006). Las mancomunidades también pueden solucionar problemas multifuncionales como el desarrollo económico, ordenación espacial, equilibrio social y participación ciudadana (Caraval, 2006). Los datos de los EE.UU. que se utilizan en este trabajo cuentan principalmente con la cooperación intergubernamental mediante contratos para la producción de un servicio entre municipios o comarcas. La cuestión de este capítulo es si la cooperación (contratos inter-gubernamentales) es una solución eficiente y equitativa a la fragmentación política.

3.2 La Fragmentación Política

Existe un problema de fragmentación política en los EE.UU. Hay más de 39.000 municipios y la mayoría (22.000) tienen menos de 2.500 habitantes (Censo de Gobiernos, 2002). En las zonas rurales los municipios son demasiado pequeños para aprovecharse de economías de escala. Tienen dificultad para atraer gerentes profesionales y producir servicios técnicos. En las zonas metropolitanas, la fragmentación crea un sistema en el que falta coordinación al nivel regional (metropolitano) y que introduce desigualdad en la cantidad y calidad de servicios. En un mundo donde la competencia de un país en la economía global depende en gran parte de la competencia de sus ciudades (Le Gales, 1998; Brenner, 1999), la falta de coordinación es un problema. También, con la descentralización, el Estado se preocupa menos por la desigualdad regional, y los municipios rurales tienen que encontrar su propia manera de cooperar (Warner, 2003; Korsching, et al 1992). El resurgir de la ciudad y el reto de redistribución en un sistema descentralizado lleva a la necesidad de ver el sistema intergubernamental de una manera multi-escalar (Jouve y Lefevre, 2006).

Podemos evaluar la cooperación desde algunas perspectivas. Las razones a favor de la cooperación incluyen la eficiencia, la equidad, la evaluabilidad y la identidad local. Si la cooperación puede cumplir con todos estos retos, supondría un sistema político territorial que sería eficaz y preferido a la fragmentación y a la consolidación forzada.

3.3 Los Datos

Los datos proceden de encuestas hechas por la Asociación Internacional de Gestión de Ciudades y Condados (ICMA) en los EE.UU. Cada cinco años ICMA realiza una encuesta a todas las ciudades de más de 10.000 habitantes y condados de más de 25.000. A ello se añade una muestra de uno de cada ocho de los municipios más pequeños. La encuesta cubre 64-67 servicios locales y distingue entre diferentes formas de producción. Entre ellas, la producción pública, la cooperación y la privatización son las formas más comunes.

La cooperación ofrece una alternativa que mantiene cierto control comunitario, a la vez que permite beneficiarse de las economías de escala. Suponemos que los servicios más complicados, aquellos que requieren la participación de los clientes de la comunidad, son mejores candidatos para la cooperación que para la privatización (Stein, 1990). La cooperación es más común en servicios personales, salud y cultura y artes, mientras la privatización es más común en obras públicas, transporte y servicios de funciones administrativas. Con la reducción del interés en asuntos redistributi-

vos, la provisión de los servicios personales ha bajado más que los demás servicios; esta es una razón por la que ha disminuido el uso de la cooperación (ver tabla 1).

Tabla 1. Nivel de Cooperación, Privatización y Reducción en Provisión por Tipo de Servicio

	Cooperación	Privatización	% baja en provisión total 1992-2002
Obras Publicas (caminos, agua, basura) y Transporte	12.3	22.7	16.4
Servicios Públicos en Red (gas, luz, etc.)	8.8	16.2	13.3
Seguridad/Policía	12.4	11.3	20.3
Salud y Servicios Personales	30.3	9.2	32.4
Parques y Ocio (Recreo)	8.4	13.7	9.5
Cultura y Artes	20.2	4.3	20.0
Funciones Administrativas	6.3	21.2	10.3
Todos Servicios	12.7	17.6	17.4

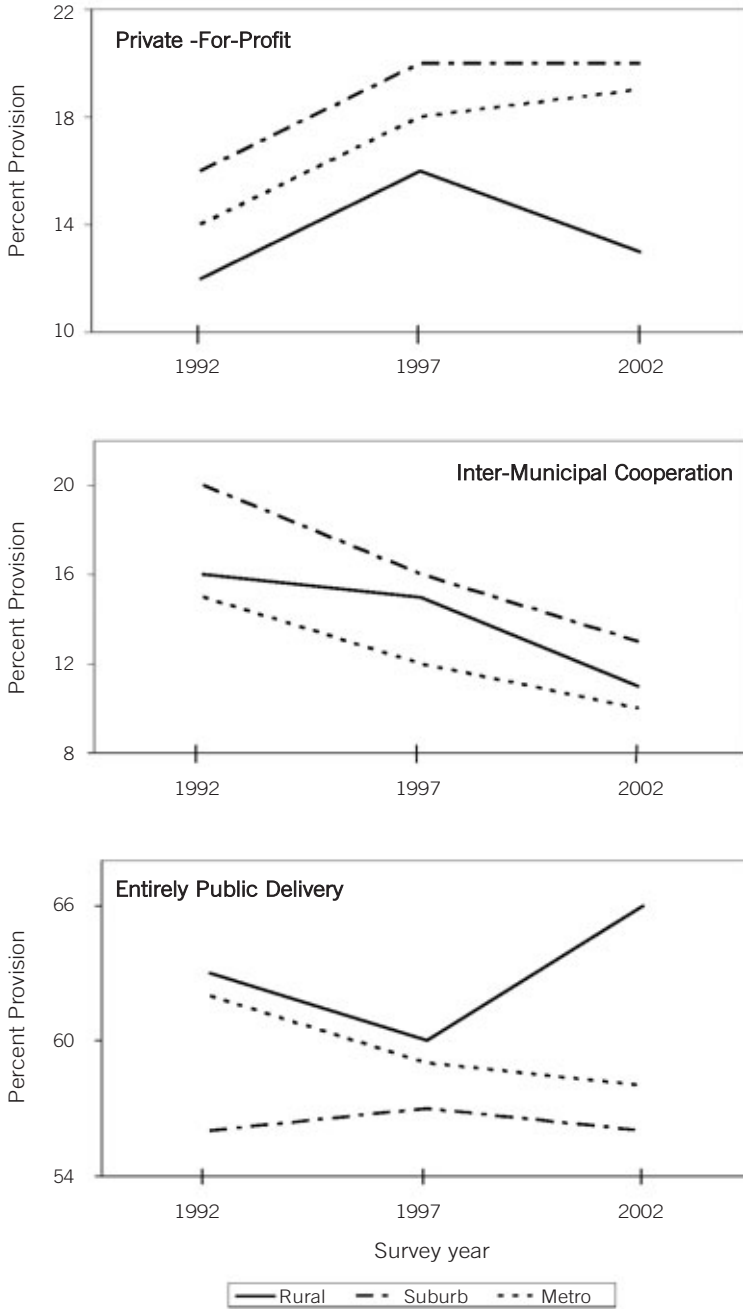
Fuente: ICMA data 1992-2002 analizado por Warner y Hefetz 2004, N = 1031 municipios.

Otra razón de las bajas cifras de cooperación es que las formas más informales (acuerdos de asistencia mutua) y las formas más formales (distritos especiales) no son parte de los datos de ICMA porque no se trata de contratos inter-gubernamentales. En el primer caso, no hay contrato escrito; y en el segundo caso la colaboración es un gobierno especial y no está basado en un contrato inter-gubernamental. Sabemos que tanto las formas de cooperación más informales (los acuerdos) y las formas más formales (distritos especiales) están aumentando. Lo interesante es que las formas intermedias (contratos inter-gubernamentales) están bajando.

La cooperación es una alternativa eficaz para ayudar a las zonas rurales a participar en un sistema gubernamental más orientado a la eficiencia y a la competencia (Warner, 2003; Honadle, Cigler y Costa, 2004). Pero los datos más recientes señalan un descenso en las cifras de cooperación de las zonas rurales y un retorno a una producción pública (ver figura 2). El análisis estadístico indica que esta disminución no es por problemas de actitud gerencial, sino por factores estructurales del mercado en las zonas rurales (Warner, 2006a; Warner y Hefetz, 2003).

En los EE.UU. los suburbios son los más favorecidos por la cooperación y la privatización. En comparación a centros urbanos o zonas rurales, los suburbios tienen menos pobreza, más ingresos y más capacidad fiscal,

Figura 2. Tendencias Rural-Urbanas en Privatización, Cooperación y Producción Pública



Fuente: Warner, 2006a, p. 617. Basado en datos de ICMA encuestas por 1992, 1997, 2002.

como muestra la tabla 2. Estamos entrando en un mundo gubernamental basado en la competencia, y en esta competición los suburbios son los ganadores. Los suburbios, con su tamaño mediano y gran número, crean un mercado atractivo para proveedores privados y también un mercado para la cooperación pública (Warner y Hefetz, 2002a, 2002b, 2003; Joassart-Marcelli y Musso, 2005). Con un sistema voluntario, la cooperación motiva la cooperación entre municipios semejantes. Para la cooperación entre municipios ricos y pobres, necesitamos algunos incentivos o una forma de redistribución de un nivel gubernamental más alto. Se realizó un estudio estadístico sobre las razones asociadas a la cooperación durante la década 1992-2002. Se midió equidad, eficiencia, vigilancia, voz, oposición y factores geográficos (Warner, 2006b). No se puede asegurar que la cooperación promueve la equidad. Sin vigilancia se aprecia una disminución en la eficiencia de cooperación y en el apoyo de la voz ciudadana durante la década.

3.4 Debates Teóricos y Retos Prácticos

El problema central en el sistema de gobiernos locales en los EE.UU es que las fronteras políticas no corresponden a las fronteras económicas racionales (Warner y Hefetz 2002a, 2002b). Por ejemplo, hay más de cien municipios dentro de la región urbana de Boston. El caso de Boston no es inusual. ¿Cómo podemos llegar a tener una región eficaz en la producción de servicios públicos, dada la fragmentación política? ¿Es suficiente la cooperación como solución? Este artículo estudia la evidencia de la cooperación voluntaria para averiguar si es suficiente para la eficiencia y equidad a nivel regional.

3.4.1 Debate: Zonas Metropolitanas

Desde la década de los setenta, se ha producido un debate fuerte entre los partidarios de la teoría de la elección pública (Public Choice), que prefieren la fragmentación gubernamental, y los partidarios de la consolidación administrativa de municipios. Bish y Ostrom (1973) y Parks y Oakerson (1993) han sugerido que la cooperación entre municipios puede alcanzar economías de escala al nivel de la región metropolitana sin que exista un gobierno singular al nivel regional. Con los ejemplos de las regiones metropolitanas de St. Louis, Missouri y Pittsburg, Pennsylvania, estos investigadores han demostrado que bajo cooperación voluntaria, los gastos para servicios como policía, bomberos, caminos y educación no son excesivos. Concluyen que la cooperación es más adecuada para servicios indirectos y que tienen economías de escala. En resumen, la cooperación ofrece

Tabla 2. Provisión, Forma de Producción y Cifras de Bienestar por Categoría Metropolitana, Municipios EEUU (que rellenaron la encuesta de ICMA) 1992-2002

Variable:	Encuesta 1992			Encuesta 1997			Encuesta 2002		
	Rural	Suburbio	Metro	Rural	Suburbio	Metro	Rural	Suburbio	Metro
Provisión (N. de servicios proveídos ¹)	41 ^a	41 ^a	45 ^b	33 ^a	33 ^a	40 ^b	35 ^a	34 ^a	40 ^b
% Producción Pública ¹	63 ^b	56 ^a	62 ^b	60 ^a	57 ^a	59 ^a	66 ^b	55 ^a	58 ^a
% Privatización	12 ^a	16 ^b	14 ^a	16 ^a	20 ^b	18 ^b	12 ^a	20 ^b	19 ^b
% Cooperación ¹	16 ^a	20 ^b	15 ^a	15 ^b	16 ^b	12 ^a	11 ^a	13 ^b	11 ^a
Ingreso por Persona deflactado 1992 = 100 ²	11,228 ^a	17,548 ^c	13,880 ^b	11,256 ^a	17,299 ^c	13,776 ^b	13,241 ^a	20,206 ^c	16,098 ^b
% Pobreza ²	17.3 ^c	7.8 ^a	14.4 ^b	17.4 ^c	7.6 ^a	14.4 ^b	15.6 ^c	7.7 ^a	14.5 ^b
Gastos Municipales por Persona deflactado 1992 = 100 ³	950 ^b	810 ^a	980 ^b	800 ^{ab}	750 ^a	850 ^b	707 ^b	582 ^a	743 ^b
N	358	750	306	390	714	303	278	512	241

Duncan Post Hoc clasificación de medias de subgrupos, basado en $V = .05$; a = más bajo, c = más alto. F test demuestra que las diferencias son significantes por categoría metropolitana ($P < .05$), sólo % producción publica en 1997.

* porcentaje de nivel de provisión.

Fuente: Warner 2006a, p 619. Basado en datos de: ¹International City/ County Management Association, Profile of Alternative Service Delivery Approaches, Survey Data, 1992, 1997, 2002. Washington DC: ICMA. ²City/County Data Book, based on Census of Population and Housing 1990, 2000. Charlottesville, VA: University of Virginia. ³U.S. Bureau of the Census. (1992, 1997, 2002). Census of Governments: State and Local Government Finances, Individual Unit File. Washington, DC: US Dept. of Commerce.

una alternativa a la privatización y su gestión no es muy complicada (Morgan y Hirlinger, 1991).

En contraste, los partidarios de la consolidación administrativa han sugerido que la agrupación forzosa de municipios (en gobiernos consolidados) es necesaria para alcanzar economías de escala, eficiencia y equidad dentro de la región (Altshuler et al, 1999; Downs, 1994) y que los ciudadanos están satisfechos con gobiernos supramunicipales (Lyons and Lowery, 1989).

La consolidación en el nivel regional es sumamente difícil en los EE.UU. En primer lugar, en la mayoría de los estados, es muy difícil para una ciudad anexar sus suburbios¹³. David Rusk (1993) en su libro, *Ciudades sin Suburbios*, apreció que las ciudades flexibles, que podían anexar sus suburbios, mostraron mejor salud fiscal y menos problemas sociales que las ciudades no flexibles. Con su trabajo contemporáneo sobre los casos de Minneapolis/St. Paul (Minnesota), Myron Orfield (1997) han demostrado que los suburbios del anillo interior (más cercano al centro urbano) tienen más características en común con el centro que con los suburbios más lejanos. Mediante la participación ciudadana al nivel de barrio, se ha promovido la cooperación en el nivel regional para resolver problemas de a) transporte para ir al trabajo (ahora hay mejores oportunidades laborales en los suburbios que en el centro, especialmente para la clase obrera), b) el alojamiento que esté al alcance de las familias asalariadas, y c) la capacidad fiscal para las obras públicas mediante un sistema de redistribución de renta entre los pueblos en la región metropolitana (Pastor, 2000).

La consolidación tiene sus partidarios, especialmente entre los planificadores urbanos, pero el entusiasmo por la consolidación brilla por su ausencia entre la población en general (Briffault, 2000). La región metropolitana en los EE.UU. sigue estando caracterizada por la fragmentación gubernamental. Bajo esta realidad, la cooperación voluntaria puede ser una alternativa para la consolidación.

La cooperación ofrece una alternativa voluntaria y popular. ¿Pero llegaremos a un sistema regional que sea eficaz y equitativo con un mecanismo voluntario? Chris Webster y Lawrence Wai-Chung Lai (2003) argumentan que hay posibilidades de ofrecer servicios públicos a partir de clubes voluntarios. Estos 'servicios de club' presentan una alternativa a la producción pública. Si extendemos su argumento desde el nivel individual hacia el nivel social, podemos sugerir que los municipios pueden ser los miembros

13. Los suburbios en EEUU son generalmente ciudades residenciales de renta mayor que las zonas residenciales del centro urbano.

del club, y la cooperación intermunicipal es una forma de 'servicio de club.' De forma consistente con los argumentos de Ronald Coase (1960), la forma de negociación para estos servicios de club es voluntaria. Supongamos que sólo los municipios que se beneficiaran de la cooperación entraran en la cooperación. En este caso, la cooperación no sería una ruta hacia el regionalismo¹⁴ (consolidación) equitativo, sino que reduciría la presión hacia otras formas de consolidación más formales. Este es el argumento del jurista Gerald Frug (2002).

Los reformistas urbanos, como Orfield (1997) y Rusk (1993), argumentan que la consolidación administrativa sería más eficaz. Los teóricos de la elección pública insisten en que se pueden alcanzar los beneficios de escala a partir de la cooperación voluntaria, sin consolidar los municipios (Bish y Ostrom, 1973; Parks y Oakerson, 1993). No hay discusión sobre la importancia de alcanzar las economías de escala. Sólo se discute la forma de llegar allí.

Teóricos de la ecología metropolitana argumentan que el contexto político tendrá importancia (Foster, 1996; Bollens, 1997). Por ejemplo, la política federal exige cooperación a nivel regional para recibir fondos del Estado en transporte. Esta tendencia a exigir una repuesta regional ha dado como resultado una consolidación técnica (Bollens, 1997). Tenemos grupos de expertos en una función operando al nivel regional. Pero no tenemos una consolidación multi-funcional. Esta consolidación basada en diferentes asuntos no se traduce en una consolidación multi-funcional. El énfasis está en asuntos técnicos y expertos; no está basado en la participación ciudadana. Los partidarios ya notan que esta consolidación funcional ha creado muchos de los problemas de desigualdad que vemos al nivel regional (Altshuler et al, 1999; Bollens, 1997). En vez de ser solución, la consolidación técnica es parte del problema. Frug (1999) insiste en que la consolidación debe ser multi-funcional y fundamentarse sobre una base de participación democrática. El cree que la consolidación técnica nunca llegará a convertirse en una consolidación democrática.

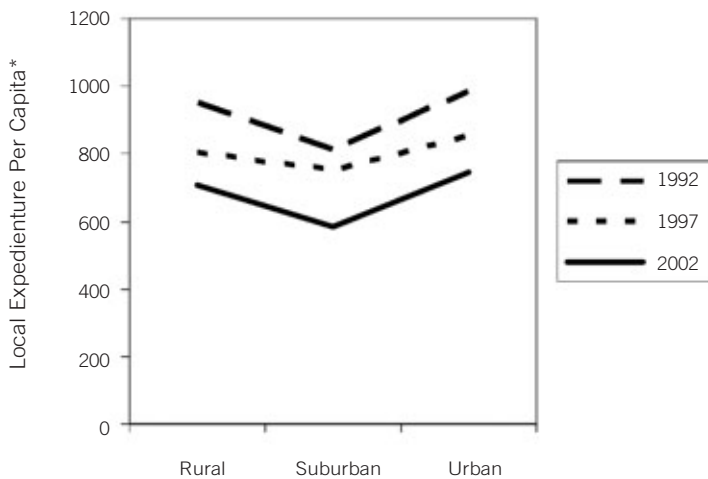
3.4.2 Debate: Zonas Rurales

En las zonas rurales el debate se ha desarrollado de forma diferente. Los gobiernos rurales tienen una larga historia de cooperación. Podemos pensar en una evolución de la cooperación que iría de lo más informal - un acuerdo de ayuda - hacia lo más formal - contratos entre gobiernos o la crea-

14. En los EE.UU. el regionalismo significa consolidación al nivel de la región metropolitana. No existen gobiernos regionales y por eso se ven algunas formas de cooperación o asociación enfocadas en una sola función técnica. Consolidación (gobierno regional que es multi-funcional y democrático) no es usual.

ción de distritos especiales (un gobierno especial de carga única - distrito de agua, por ejemplo) (Warner y Hebdon, 2001). La motivación de la cooperación en las zonas rurales ha sido la necesidad de unirse para evitar la pérdida de servicios que no son posibles al nivel municipal. Los expertos en desarrollo rural ven la cooperación como la forma preferida de producir los servicios (Korsching et al, 1992). Los datos indican que hay una curva de costes en forma de 'U,' con costes más elevados en las zonas rurales (el coste de la dispersión) y más elevados en las zonas urbanas (el coste de congestión) (Warner 2001, 2006). Aunque los gastos de municipalidades estaban disminuyendo en términos reales durante la década 1992-2002, la curva en forma 'U' persistía.

Figura 3. Gastos de los Gobiernos Locales por Categoría Metropolitana 1992-2002



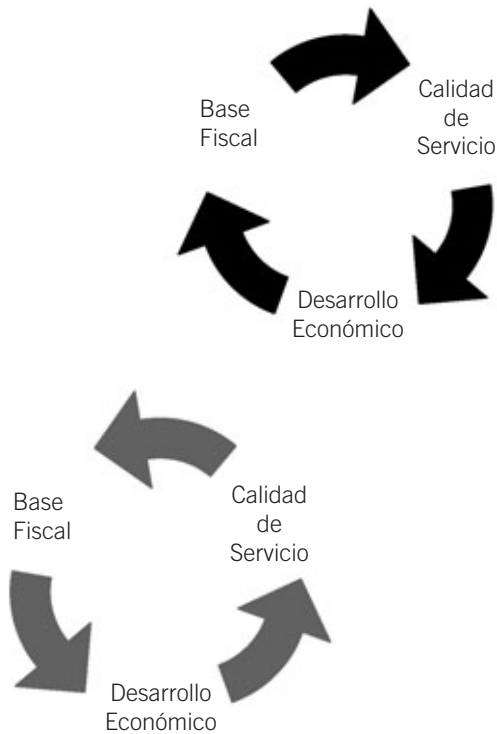
Fuente: Warner 2006a p. 620. basado en datos del Censo de Finanzas Gubernamentales 1992-2002 para municipios que han respondido a las encuestas de ICMA 1992, 1997, 2002.

*Dolares por persona, deflactado 1992 = 100.

La preocupación de las zonas rurales es el reto de competir en un sistema gubernamental que está basado en fuerzas competitivas del mercado (Warner y Hefetz 2002b, 2003). En el mundo actual hay esperanza en el resurgir de las ciudades como fuerzas globales (Jessop, 1997). Algunos insisten en que la ciudad, o región metropolitana, es la forma de organización más eficaz para competir a nivel global (Brenner, 1999; LeGales, 1998). La organización nacional clásica es vista como menos efectiva, y el apoyo a políticas regionales que promueven la redistribución está disminuyendo

(Brenner, 2004). Las zonas rurales no llaman la atención a nivel nacional. Si no pueden competir en un sistema gubernamental más competitivo, van a dejar de tener la capacidad de servir a sus ciudadanos e invertir en servicios fundamentales para apoyar el desarrollo económico. Los procesos simultáneos de descentralización y privatización perjudican a las zonas rurales (Warner, 2006a; Warner y Hefetz, 2003; Warner, 2001). De esta tendencia se derivaría un incremento en la desigualdad espacial, especialmente en las zonas rurales (Lobao et al, 1999; Warner y Pratt, 2005). Con la descentralización, algunas zonas rurales se han metido en un ciclo vicioso de menos capacidad de proveer servicios públicos, con la reducción consiguiente en su desarrollo económico y por lo tanto, en su base fiscal. No tienen una base fiscal adecuada para los servicios necesarios para el desarrollo económico. En cambio, los suburbios (que son los más favorecidos en los EE.UU.) representan un ciclo virtuoso. Pueden financiar servicios de mejor calidad por su base fiscal y esta promueve el desarrollo económico y aumenta su base fiscal (Warner y Pratt, 2005). Vea figura 4.

Figura 4. Ciclos Virtuosos y Viciosos de Inversión y Desarrollo



3.4.3 Retos: Voz, Identidad y Vigilancia

Es posible que la cooperación diera lugar a la participación democrática y vigilancia pública porque está basada en el nivel local y también en un nivel regional. Los problemas de calidad y control podrían ser menores porque la producción sigue siendo en parte pública (Warner y Hebdon, 2001; Warner y Hefetz, 2002a; Stein, 1990). Pero la ausencia de un sistema de supervisión dirigido a la cooperación facilita un problema de vigilancia (Marvel y Marvel, 2006). Una inquietud sobre la cooperación es que los entes técnicos están aislados de las necesidades de los ciudadanos y el sistema no genera responsabilidad política (Perlman, 1993). Sus directores son designados, y no tienen que enfrentarse a un proceso de aprobación pública. Más aún, en algunos estados, como Nueva York, estas tareas no están sujetas al mismo nivel de escrutinio financiero como en los municipios. En este sentido, la cooperación pierde una parte de su carga pública. Para asegurar mejoras de eficiencia es necesario supervisar estas tareas, tal como sucede con los contratos privados. Nuestro análisis estadístico señala una disminución en la eficiencia de cooperación durante la década (Warner, 2006b). En Francia también han visto que la cooperación no genera eficiencia, sino que aumenta la calidad y cantidad de servicios (Uhaldeborde, 2006).

Los ciudadanos estadounidenses aprecian mucho sus gobiernos locales (Briffault, 2000). En este nivel se proveen los servicios más comunes e importantes para la vida cotidiana. Mientras el apoyo y la confianza en los gobiernos a nivel federal y estatal están disminuyendo, la valoración del gobierno local es más elevada (Conlan, 1998). Con la descentralización, las responsabilidades de los gobiernos locales han aumentado.

El nivel local suscita la participación del ciudadano. La identidad comunitaria es sumamente importante, y esta es una de las razones por las que no se han producido muchas consolidaciones en los últimos 50 años. Los ciudadanos temen la posibilidad de perder control sobre su gobierno y la diversidad y singularidad de sus servicios locales (Briffault, 2000). La voz también puede disminuirse bajo la cooperación, especialmente si la organización está aislada de la vigilancia política. Analizamos si los municipios se dan cuenta de la importancia de proteger las formas de participación y la voz ciudadana en el proceso de producción de servicios y apreciamos que la cooperación se asocia menos con voz en 2002 que en 1992 (Warner, 2006b).

El nivel local recibe cierto apoyo en la teoría del federalismo fiscal. Esta teoría propone que los ciudadanos deben pagar por los servicios que reciben creando una equivalencia fiscal (Oates, 1998). Autores que centran su interés en la equidad insisten en que esta teoría justifica la desigualdad de servicios a nivel regional (Prud'homme, 1995). La desigualdad espacial

está creciendo y contribuye a extender un sentido de propiedad privada sobre los bienes públicos. Esto previene la cooperación voluntaria en la producción de servicios a nivel regional (Frug 1999, 2002). Los estudios a nivel regional no apoyan el supuesto de la elección pública de que los ciudadanos ‘van de compras’ en la selección de su comunidad residencial, según la canasta de servicios e impuestos que representa cada municipio (Tiebout, 1956). Las restricciones de ingreso limitan la selección. Las señales más importantes a nivel local son preferencias de clase y raza (Lowery, 2000; Trout, 2000).

3.5 Conclusión

La cooperación llama la atención a la falta de poder de estrategias locales o regionales para hacer frente a los retos de competir en un mundo global. Hay un límite al papel que puede jugar el gobierno local. El Estado tiene que preocuparse no sólo por políticas redistributivas, sino también por su papel en ser arquitecto de las reglas de gobierno en el negocio global (Warner and Gerbasi, 2004).¹⁵ Los municipios ahora trabajan también a un nivel global, y en ello existe escaso interés en la redistribución. Las estrategias cooperativas tienen cierto valor a nivel local. ¿Pero cómo pueden enfrentar las fuerzas globales, especialmente cuando el Estado está reduciendo su función redistributiva?

Queríamos saber si la cooperación voluntaria sería una alternativa para resolver los problemas de desigualdad a nivel regional. El análisis estadístico hecho por Warner (2006b) usa las variables de ingreso y pobreza para aproximar la equidad. Aunque vemos más cooperación entre pueblos pobres, los suburbios también exhibían más cooperación durante toda la década, y sabemos que estos lugares gozan de más ingresos y menos pobreza. Por eso la relación entre la cooperación y la equidad no es definitiva (Warner, 2006b).

No tenemos datos sobre identidad comunitaria pero este factor también es relevante (ver Warner y Hebdon, 2001 para datos a este respecto en el Estado de Nueva York). Las divisiones entre la región metropolitana

15. En esto, el Estado juega un papel sumamente importante. Ahora, los EEUU están promulgando procesos que delimitan más la capacidad local de participar en un sistema mercantil como la privatización y la cooperación. Las reglas favorecen a los inversores extranjeros frente a los gobiernos locales (permiten compensación por regulación) y socavan el contexto de negociación que es necesario para usar estas alternativas mercantiles. Este contexto nuevo reduce la soberanía de gobiernos locales de negociar sus contratos (limitados a costo y calidad solamente) y sustituye un proceso de arbitro privado por el sistema jurídico (Gerbasi y Warner 2007).

tienen mucho que ver con clase y raza. Si la cooperación permite a los suburbios explotar economías de escala, perpetuará la fragmentación de la región metropolitana. Los suburbios hacen frente a menos problemas de pobreza, proveen un conjunto de servicios menos amplio, y gozan de una base adecuada de impuestos. Los centros urbanos hacen frente a más problemas sociales, proveen un conjunto de servicios más amplios y no pueden imponer impuestos en los suburbios (Solé-Ollé, 2005, presenta datos sobre el desbordamiento en España). En las zonas rurales, hay menos capacidad financiera y es más difícil para sus habitantes gozar de servicios de tipo urbano (como gozan los habitantes suburbanos).

Aunque no hay apoyo político para la consolidación administrativa, se necesita un sistema regional que sea más equitativo. Las formas de resolver estos problemas tienen que estar basadas en la participación democrática de la ciudadanía y la vigilancia pública sobre las finanzas y la organización. Una forma de gobierno regional y multi-funcional parece ser necesaria. Cuando la cooperación o la consolidación son de carácter técnico, de función única y sin un sistema público de vigilancia, pueden fortalecer las divisiones metropolitanas. La cooperación tiene que tratar funciones múltiples y estar basada en un sistema democrático. Si no, será sólo una medida parcial que no podrá alcanzar el objetivo. Puede ser por esta razón que las cifras de cooperación (contratos inter-gubernamentales) estén disminuyendo en los EE.UU. Se requiere un sistema multi-funcional y democrático y la cooperación estadounidense no ha llegado a tener esta forma todavía.

Bibliografía

- Altshuler, A. A., H. Morrill, *et al.* (1999). *Governance and Opportunity in Metropolitan America*. Washington, D.C., National Academy Press.
- Bel, G., & Costas, A. (2006). Do Public Sector Reforms Get Rusty? Local Privatization in Spain. *Journal of Policy Reform*, 9, pp. 1-24.
- Bel, G. (2006). Municipios Pequeños, Economías de Escala y Costes de Transacción, Trabajo presentado en la II Conferencia Internacional de Política Territorial, Zaragoza, España.
- Bish, R. L., & Ostrom, V. (1973). *Understanding Urban Government; Metropolitan Reform Reconsidered*. (Washington DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research).
- Bollens, S. A. (1997). Concentrated Poverty and Metropolitan Equity Strategies. *Stanford Law & Policy Review*, 8(2), pp. 11-23.
- Brenner, N. (1999). Globalisation as Reterritorialisation: The Re-Scaling of Urban Governance in the European Union. *Urban Studies*, 48(5), pp. 431-451.

- Brenner, N. (2004). *New State Spaces : Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. (Oxford New York: Oxford University Press).
- Briffault, R. (2000). Localism and Regionalism. *Buffalo Law Review*, 48(1), pp. 1-30.
- Caraval, M. (2006). Aspectos Institucionales, operacionales y socioeconomicos de los modelos de intermunicipalidad, Trabajo presentado en la II Conferencia Internacional de Política Territorial, Zaragoza, España.
- Coase, R.H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.
- Conlan, T. J. (1998). *From New Federalism to Devolution: Twenty-Five Years of Intergovernmental Reform*. (Washington, D.C.: Brookings Institution Press).
- Downs, A. (1994). *New Visions for Metropolitan America*. (Washington, D.C. and Cambridge, Mass.: Brookings Institution and Lincoln Institute of Land Policy).
- Ferris, J. M., & Graddy, E. (1991). Production Costs, Transaction Costs, and Local-Government Contractor Choice. *Economic Inquiry*, 29(3), pp. 541-554.
- Foster, K. A. (1996). Specialization in Government - the Uneven Use of Special Districts in Metropolitan Areas. *Urban Affairs Review*, 31(3), pp. 283-313.
- Frug, G. E. (1999). *City Making: Building Communities without Building Walls*. (Princeton, N.J.: Princeton University Press).
- Frug, G. R. (2002). Beyond Regional Government. *Harvard Law Review*, 117(7), pp. 1766-1836.
- Gerbasi, J., & Warner, M. E. (2007). Privatization, Public Goods and the Ironic Challenge of Free Trade Agreements. *Administration and Society*, forthcoming.
- Honadle, B. W., Cigler, B. A., & Costa, J. M. (2004). *Fiscal Health for Local Governments : An Introduction to Concepts, Practical Analysis and Strategies*. (Amsterdam ; Boston: Elsevier Academic Press).
- Jessop, B. (1997). The Entrepreneurial City: Re-Imaging Localities, Redesigning Economic Governance, or Restructuring Capital? In N. Jewson & S. MacGregor (Eds.), *Transforming Cities: Contested Governance and New Spatial Divisions* (Vol. 46, pp. 28-41). (London: Routledge).
- Joassart-Marcelli, P., & Musso, J. (2005). Municipal Service Provision Choices within a Metropolitan Area. *Urban Affairs Review*, 40(4), pp. 492-519.

- Jouve, B. y C. Lefevre (2006). The Organization of Government in European Metropolitan Areas. Trabajo presentado en la II Conferencia Internacional de Política Territorial, Zaragoza, España.
- Korsching, P. F., Borich, T. O., & Stewart, J. (Eds.). (1992). *Multicommunity Collaboration: An Evolving Rural Revitalization Strategy*. (Ames, IA: North Central Regional Center for Rural Development).
- Lavery, K. (1999). *Smart Contracting for Local Government Services: Processes and Experience*. (Westport, CT: Praeger Publishers).
- Le Gales, P. (1998). Regulations and Governance in European Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22 (3): 482-506.
- Lobao, L., Rulli, J., & Brown, L. A. (1999). Macrolevel Theory and Local-Level Inequality: Industrial Structure, Institutional Arrangements, and the Political Economy of Redistribution, 1970 and 1990. *Annals of the Association of American Geographers*, 89(4), pp. 571-601.
- Lowery, D. (2000). A Transactions Costs Model of Metropolitan Governance: Allocation Versus Redistribution in Urban America. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 10(1), pp. 49-78.
- Lyons, W. E., & Lowery, D. (1989). Governmental Fragmentation Versus Consolidation: Five Public Choice Myths About How to Create Informed, Involved and Happy Citizens *Public Administration Review*, 49(6), pp. 533-543.
- Marvel, M. K., & Marvel, H. P. (2006). *Government to Government Contracting: How to Have Their Cake and Eat It Too*. Paper presented APPAM, (Madison, WI).
- Morgan, D. R., & England, R. E. (1988). The 2 Faces of Privatization. *Public Administration Review*, 48(6), pp. 979-987.
- Morgan, D. R., & Hirlinger, M. W. (1991). Intergovernmental Service Contracts - a Multivariate Explanation. *Urban Affairs Review*, 27(1), pp. 128-144.
- Oates, W. E. (1998). *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Orfield, M. (1997). *Metropolitics: A Regional Agenda for Community and Stability*. (Washington, D.C. and Cambridge, Mass.: Brookings Institution Press and Lincoln Institute of Land Policy).
- Parks, R. B., & Oakerson, R. J. (1993). Comparative Metropolitan Organization: Service Production and Governance Structures in St Louis (Mo) and Allegheny County (Pa). *Publius*, 23(1), pp. 19-40.
- Pastor, M. (2000). *Regions That Work: How Cities and Suburbs Can Grow Together*. (Minneapolis: University of Minnesota Press).

- Perlman, E. (1993). Secretive Governing: Authorities Proliferate; So Does Possible Misconduct. *City and State*, March 1, pp. 9-11.
- Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 201-221.
- Rusk, D. (1993). *Cities without Suburbs*. Washington, DC.: Woodrow Wilson Center Press.
- Solé-Ollé, A. (2005). Expenditure Spillovers and Fiscal Interactions: Empirical Evidence from Local Governments in Spain. *Journal of Urban Economics* 59:22-53.
- Stein, R. M. (1990). *Urban Alternatives: Public and Private Markets in the Provision of Local Services*. (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press).
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), pp. 416-424.
- Troutt, D. D. (2000). «Ghettoes Made Easy: The Metamarket/Antimarket Dichotomy and the Legal Challenges of Inner-City Economic Development». *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review* 35(2): 427-507.
- Uhaldeborde, J-M (2006). La Colaboración Intermunicipal en Francia. Trabajo presentado en la II Conferencia Internacional de Política Territorial, Zaragoza, España.
- U.S. Census of Governments, 2002. Government Units in 2002. GC02-1P. http://ftp2.census.gov/govs/cog/2002COGprelim_report.pdf
- Warner, M.E. (2001). «State Policy Under Devolution: Redistribution and Centralization». *National Tax Journal* Vol LIV(3), 541-556.
- Warner, M. E. (2003). Competition, Cooperation and Local Governance. In D. Brown & L. Swanson (Eds.), *Challenges for Rural America in the Twenty First Century* (pp. 252-262). (University Park, PA: Penn State University Press).
- Warner, M. E. (2006a). Market-Based Governance and the Challenge for Rural Governments: U.S. Trends. *Social Policy and Administration: An International Journal of Policy and Research*, 40(6), pp. 612-631.
- Warner, M.E. (2006b). Inter-municipal Cooperation in the U.S.: A Regional Governance Solution? *Urban Public Economics Review/Revista de Economía Pública Urbana*, forthcoming.
- Warner, M. E., & Gerbasi, J. (2004). Rescaling and Reforming the State under Nafta: Implications for Subnational Authority. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(4), pp. 853-873.
- Warner, M. E., & Hebdon, R. (2001). Local Government Restructuring: Privatization and Its Alternatives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(2), pp. 315-336.

- Warner, M. E., & Hefetz, A. (2002a). Applying Market Solutions to Public Services: An Assessment of Efficiency, Equity and Voice. *Urban Affairs Review*, 38(1), pp. 70-89.
- Warner, M., & Hefetz, A. (2002b). The Uneven Distribution of Market Solutions for Public Goods. *Journal of Urban Affairs*, 24(4), pp. 15.
- Warner, M. E., & Hefetz, A. (2003). Rural - Urban Differences in Privatization: Limits to the Competitive State. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21(5), pp. 703-718.
- Warner, M. E. and A. Hefetz (2004). Pragmatism over Politics: Alternative Service Delivery in Local Government, 1992-2002. *The Municipal Yearbook 2004*. Washington, DC, International City County Management Association: 8-16.
- Warner, M. E., & Pratt, J. E. (2005). Spatial Diversity in Local Government Revenue Effort under Decentralization: A Neural-Network Approach. *Environment and Planning C-Government and Policy*, 23(5), pp. 657-677.
- Webster, C. J., & Lai, L. W.-C. (2003). *Property Rights, Planning and Markets: Managing Spontaneous Cities*. (Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar).

4. Una aproximación a las fórmulas de colaboración y cooperación municipal en España

ANTONIO XAVIER FERREIRA FERNÁNDEZ

4.1 Introducción

En términos jurídicos la cooperación consiste en la decisión de varias Administraciones, competentes en una determinada materia, de ejercer mancomunadamente sus poderes y obrar conjuntamente, mediante contribuciones igualmente importantes y necesarias (no cabe calificar una de principal y otra de accesoria), para obtener un resultado deseado por todas. La decisión de actuar conjuntamente puede deberse, en el caso de que cada uno de los cooperantes pueda llevar a cabo la totalidad del objeto del acuerdo, al deseo de optimizar resultados, obteniendo un ahorro de medios, al evitar la reduplicación de esfuerzos, o, por el contrario, puede tener su origen, en el supuesto de que cada uno de los cooperantes no pueda realizar por sí sólo la totalidad del objeto del acuerdo, bien porque no posea los títulos competenciales suficientes, bien porque no disponga de los medios materiales necesarios, en la voluntad de obtener ese resultado inalcanzable para cada uno de los intervinientes singularmente considerados.

En la colaboración una o varias Administraciones ayudan a otra en el ejercicio de sus competencias. A diferencia de lo que en la cooperación, aquí cabe calificar la contribución de una de las partes como principal y la de otra u otras como accesoria.

Ambos principios son de obligado cumplimiento para las administraciones locales. Con carácter general nuestro ordenamiento jurídico hace de ellos principios de general aplicación a todas las administraciones, tal y

como prescriben, entre otros, los artículos 4.4 de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común o los artículos 10.1 o 57 de la Ley reguladora de las bases de régimen local, entre otros. Además, las especiales circunstancias de nuestros municipios hace que sólo por medio de la colaboración y cooperación institucional se pueda lograr un eficaz y adecuado funcionamiento de los mismos. Su considerable fragmentación territorial, su limitada capacidad técnica para la gestión de muchos de los asuntos que le son propios o su notoria insuficiencia de recursos les obliga a cooperar y colaborar entre sí o con otras administraciones para poder prestar, por sí o asociados, los servicios que el propio legislador les ha impuesto como obligatorios (artículo 26 de la LBRL) y desarrollar las competencias que les han sido atribuidas (art. 25 de la LBRL), so pena de no cumplir con el mandato constitucional de servir con objetividad y eficacia a los intereses de la comunidad (artículo 103 CE)

En definitiva colaborar y cooperar para el pleno desarrollo de las competencias y servicios que les son propios, no es una simple opción de nuestros municipios, sino un mandato constitucional y legal cuyo fin no es otro que garantizar una “buena administración”.

II.

La Administración Local española está integrada por una variada tipología de Entidades locales, a pesar del principio de uniformidad que caracterizó el régimen local español desde la Constitución de Cádiz. En la actualidad nuestro régimen local se caracteriza por una notable diversidad institucional, propiciada, en gran medida, por la nueva estructura territorial del Estado, prevista en la Constitución.

Junto a los municipios, entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos (art. 1 LBRL), y las provincias y las islas (en los archipiélagos balear y canario), como entes de naturaleza territorial y necesaria previstos en la Constitución Española, la legislación básica de régimen local (artículo 3 de la LBRL) posibilita la creación de otros entes de naturaleza supramunicipal a los que califica como “entidades locales”. Son:

1. las Comarcas u otras Entidades que agrupen a varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con la LBRL y los correspondientes Estatutos de Autonomía.
2. las Áreas Metropolitanas.
3. y las Mancomunidades de Municipios.

Esta distinción, entre entidades territoriales y simples entidades locales no territoriales, constituye una novedad legislativa, que, en el aspecto teórico, procede de la doctrina alemana, y que en su origen se centraba en

la sustantividad del elemento territorial como elemento configurador del ente y determinante de sus principales características (pluralidad de fines, potestades públicas superiores y autonomía plena). Sin embargo en la LBRL esta diferencia sirve, únicamente, para atribuir de forma directa a los entes necesarios las potestades públicas superiores (reglamentaria, expropiatoria...), mientras que en el caso de los entes potestativos serán las leyes de las comunidades autónomas que los regulen las que concreten cuáles de aquellas potestades serán de aplicación, excepto en el supuesto de las mancomunidades, en las que serán sus estatutos quienes lo expliciten.

Junto a estos entes la legislación local prevé la creación de otros de naturaleza asociativa, como son:

- a. los consorcios que las entidades locales pueden constituir con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones públicas
- b. o las agrupaciones municipales de carácter tradicional, como las comunidades de villa y tierra, o las merindades.

Como ha apuntado la doctrina, y ha reconocido el propio legislador, la mayor parte de estos entes responden a una idea común, solventar la imposibilidad para muchos municipios de prestar adecuadamente los servicios propios de su competencia o la necesidad de prestarlos en espacios más extensos que los propios de los municipios. A esta misma finalidad responde también la institución provincial pues, aun cuando la misma es considerada una entidad necesaria de naturaleza territorial, el legislador la ha configurado como una entidad local determinada por la agrupación de Municipios que tiene como fin principal prestar apoyo a estos.

En todos estos casos nos encontramos con fórmulas que, al igual que los municipios, provienen de la misma tradición administrativista, la francesa, y que, como tales, se proponen como una alternativa funcional al problema de la insuficiencia municipal, frente a soluciones de carácter estructural (de mayor éxito en los países nórdicos y anglosajones) consistentes en la reordenación del mapa municipal. A ellas son a las que me voy a referir.

Téngase en cuenta, no obstante, que nuestro ordenamiento jurídico posibilita también que la cooperación y la colaboración institucional se desarrolle por medio de fórmulas convencionales, o de planes o programas que no suponen la creación de entes diferentes. Se trata de fórmulas muy operativas cuya caracterización jurídica poco o nada tiene que ver con las entidades locales de naturaleza supramunicipal objeto de este estudio, por cuanto no suponen la creación de una persona jurídica diferente, ni gozan de estabilidad temporal e institucional alguna.

4.2 Caracterización legal de las entidades supramunicipales previstas en el ordenamiento jurídico español

Partiendo de una concepción excesivamente laxa de las bases del régimen jurídico de las administraciones locales (art. 149.1.18 CE) el legislador estatal ha fijado en la Ley 7/1985, de 2 de abril las bases del régimen local español y, por ende, la definición y reglas básicas para la creación y funcionamiento de los diversos entes supramunicipales, así como, una regulación, casi agotadora, del régimen jurídico de las provincias en cuanto entes locales necesarios.

4.2.1 La provincia

La provincia, como ya he adelantado, se define en el artículo 31 de la LBRL como una entidad local determinada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines entre los que se encuentran: asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal y, en menor medida, participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado.

Su carácter necesario y su naturaleza territorial no ocultan su configuración como ente de naturaleza asociativa, con una vocación municipalista que, como tal carece de una sustantividad material propia. Así, según el artículo 36, son competencias provinciales: a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada; b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión; c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal; d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.

Con todo y a pesar de su naturaleza supramunicipal y secundaria, no puede olvidarse que el legislador ha dotado a este ente de una excepcional rigidez al exigir nada menos que una Ley Orgánica para alterar sus límites territoriales.

4.2.2 La Comarca

De acuerdo con el artículo 42 de la LBRL, las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos,

podrán crear en su territorio Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito.

La iniciativa para la creación de una Comarca podrá partir de los propios Municipios interesados, si bien, salvo en el caso de Cataluña (disposición adicional 4ª de la LBRL) no podrán crearse comarcas si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los municipios que debieran agruparse en ellas, siempre que, en este caso, tales municipios representen, al menos, la mitad del censo electoral del territorio correspondiente.

Como consecuencia de su fuerte grado de interiorización autonómica (art. 152.3 CE y STC 214/1989, de 21 de diciembre) corresponderá a las Leyes autonómicas determinar su ámbito territorial, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen. En todo caso, la creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25.

En definitiva, aun cuando la definición legal del hecho comarcal presenta unos perfiles notablemente borrosos, parece clara la vocación municipal del ente comarcal, cuya creación nunca podrá suponer una pérdida sustancial de atribuciones de los municipios que las integran, que son, a la postre, quienes deciden su creación e integran sus órganos de gobierno.

4.2.3 Las mancomunidades intermunicipales

La regulación de las mancomunidades intermunicipales contenida en la Ley básica de 1985 sigue en lo sustancial la de sus precedentes. En su artículo 44 reconoce el derecho de los municipios a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Estas mancomunidades tendrán personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se registrarán, en lo fundamental, por sus Estatutos propios, que han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento. En todo caso, los órganos de gobierno serán representativos de los ayuntamientos mancomunados.

Es esta, la de la mancomunidad, la fórmula asociativa con mayor tradición en nuestro derecho, una fórmula que, con pequeñas variaciones, se

ha mantenido en los mismos parámetros desde su origen. A saber, naturaleza asociativa, carácter voluntario y concreción de sus fines y atribuciones.

4.2.4 Las áreas metropolitanas

La expresión "Área Metropolitana" se ha hecho común para identificar el conjunto formado por el casco urbano de una gran ciudad y su área suburbana, que alcanza a las poblaciones próximas, afectadas por la influencia de aquéllas. Junto al enfoque geográfico o sociológico del Área Metropolitana, surge la acepción jurídico-administrativa de la misma, que contempla el ente público o complejo organizativo encargado de esa gestión coordinado y del territorio que se incluye en su ámbito. A él se refiere el artículo 43 de la LBRL que las define como entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

Al igual que en el caso de las comarcas, el fuerte grado de interiorización autonómica de estos entes, hace que su régimen jurídico se remita casi por completo a la legislación autonómica. Así son las Comunidades Autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, las que podrán crear, modificar y suprimir, mediante Ley, Áreas Metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos. Además la legislación autonómica determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los Municipios integrados en el Área; el régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos los Municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución.

En todo caso debe tenerse en cuenta que la creación de estas áreas no podrá suponer la pérdida por los municipios de la competencia y la titularidad de los servicios de prestación obligatoria.

4.2.5 Los consorcios

Con el fin de facilitar la prestación de los servicios públicos encomendados a los municipios el artículo 87 de la LBRL prevé que las entidades locales puedan constituir consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones públicas.

Los Consorcios gozarán de personalidad jurídica propia, siendo sus Estatutos los que determinarán sus fines, así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero. En todo caso sus órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las Entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los Estatutos respectivos.

Del repaso de cada una de las soluciones previstas en nuestro ordenamiento pueden sacarse algunas conclusiones.

En primer lugar, que la abundancia de fórmulas asociativas supramunicipales pone de manifiesto la especial preocupación del legislador por solucionar un problema, el de la insuficiencia municipal, así como, a su vez, su incapacidad para acabar con el mismo a través de reformas estructurales (reordenación del mapa municipal, desuniformización en la atribución de competencias municipales...)

En segundo lugar, que la mayor parte de las fórmulas propuestas se solapan y resultan incompatibles. Todas ellas pretenden dar solución al mismo problema por medio de una fórmula común que podría resumirse en los siguientes términos: “cooperación en lo competencial y supramunicipalidad en lo servicial”. Paradigma de esta incompatibilidad es la difícil convivencia entre las entidades provinciales y comarcales en Cataluña, cuya solución a día de hoy aún no se ha encontrado. De forma un tanto absurda e irresponsable el legislador parece invitar a nuestros operadores políticos a una saturación institucional que, a menos que se desarrolle, puede llevar a un verdadero colapso institucional. Expresión que, aun cuando pueda parecer exagerada, nos sitúa ante una más que posible realidad en la que el nivel local de gobierno puede verse ocupado a la vez por diputaciones, mancomunidades, áreas metropolitanas, comarcas y municipios.

En tercer lugar, que la mayor parte de las soluciones propuestas por el legislador estatal no difieren en lo sustancial de las previstas a lo largo de nuestra historia, por lo que no se entiende cómo el legislador sigue insistiendo en ellas, cuando la propia historia nos pone de manifiesto su incapacidad para resolver el problema municipal. Además, no puede olvidarse que en 1985 la realidad jurídico-política española de aquel momento no era ni parecida a la de principios del siglo XX, ni tan siquiera a la de 1975. No sólo porque la democratización del nivel del gobierno local supuso una profunda transformación de las estructuras locales, sino también, y principalmente, porque la configuración de nuestro estado como un “estado autonómico”, prácticamente federal en cuanto al grado de descentralización administrativa, ha afectado sustancialmente las estructuras y competencias locales y porque el avance del estado social ha hecho de nuestros municipios los principales agentes prestadores de servicios públicos. La realidad de un verdadero gobierno multinivel, donde el papel protagonista en lo

competencial corresponde a los entes autonómicos, no ha tenido un reflejo proporcionado en la ley de 1985 que lejos de ello ha impuesto a las CCAA un modelo de desarrollo supramunicipal donde su papel es notablemente secundario.

Como era de esperar la experiencia de los últimos 25 años ha puesto de manifiesto las limitaciones del modelo.

4.3 La realidad supramunicipal hoy

El reconocimiento de la autonomía local y la institucionalización de las provincias como entes locales básicos en el texto constitucional y en muchos textos estatutarios no han permitido, sin embargo, una efectiva y plena consolidación de las mismas. La acomodación del ente provincial en el escenario autonómico no ha dejado de ser uno de los caballos de batalla del debate político local. Su escasa funcionalidad como ente encargado de dar satisfacción a las perentorias necesidades municipales, su incapacidad para resolver la ya endémica anemia económica municipal y, por qué no decirlo, su instrumentalización partidaria como vehículo para el desarrollo, en algunos casos de verdaderas políticas caciquiles locales han hecho de las **Diputaciones provinciales** las entidades territoriales más cuestionadas de todas las previstas en el texto constitucional.

Ello desde luego no es, ni mucho menos, una novedad. La consagración de la provincia como una entidad local, primero en la Ley provincial de 1870 y definitivamente en el Estatuto provincial de Calvo Sotelo de 1925, coincide en el tiempo con una dinámica institucional, que será una constante hasta hoy, la del cuestionamiento de su capacidad para la resolución de los problemas propios de unos municipios incapaces, desde su creación, para dar satisfacción a las demandas de sus vecinos. Cuestionamiento que, como hoy, se ha realizado desde perspectivas bien diferentes: una, marcadamente ideológica, es la que, desde posiciones federalistas o nacionalistas, cuestiona a la provincia y, por ende, a su órgano de gobierno, la Diputación Provincial, en cuanto es considerada un ente representativo del más rancio centralismo, postulando su sustitución por entes de base comarcal; otra, de carácter práctico, que propugna la creación de entes de naturaleza asociativa diferentes de la provincia (mancomunidades intermunicipales primero (1870) y áreas metropolitanas o comarcas más tarde (1960)) que colaboren con la institución provincial en la solución del “problema local”.

Además, la caracterización bifronte del régimen local tampoco ha sido una fórmula adecuada para resolver la tensión centro-periferia que, desde el advenimiento del régimen democrático y hasta nuestros días, ha

condicionado el desarrollo del debate territorial en nuestro Estado. Y ello porque la solución doctrinal y jurisprudencial a la colaboración competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el espacio local se ha resuelto, a la postre, en una concepción extraordinariamente amplia de las bases del Estado, que ha impedido a las CCAA articular una política local propia dentro de su ámbito territorial. Todo ello ha redundado en una actitud de desconfianza y recelo de los responsables políticos autonómicos frente al hecho local y, en especial, frente a las Diputaciones provinciales que, en algunos casos, han actuado como un verdadero contrapoder de los gobiernos autonómicos. Esta actitud ha conducido a un progresivo proceso de inflación institucional derivado tanto de la creación de instituciones alternativas a la provincial (comarcas, áreas metropolitanas...), como de la negativa a atribuir a las diputaciones la gestión desconcentrada de las competencias autonómicas.

Por último, la experiencia de los últimos veinticinco años ha puesto de manifiesto las limitaciones que desde el punto de vista democrático y de la transparencia tiene el modelo de gobierno provincial diseñado por la LBRL. Un modelo de compleja articulación que en ningún caso sirve para representar adecuadamente ni los intereses de los vecinos ni de los municipios que integran la provincia. Un modelo que, sin embargo, ha servido en muchos casos para el desarrollo de políticas partidarias próximas al caciquismo decimonónico.

Tras la aprobación de la CE de 1978 y de los sucesivos EEAA, la **Comarca** ha sido la mayor y más trascendente novedad que ha irrumpido en el ámbito local, en general, desde su configuración inicial en el siglo XIX, o como ha dicho Muñoz Machado “la novedad más común del nuevo diseño organizativo” autonómico. Ahora bien, aun cuando el TC ha reconocido de modo generalizado el “fuerte grado de interiorización autonómica” del ente comarcal, lo cierto es que el grado de integración autonómica del ente comarcal no ha sido igual en todos los textos autonómicos, dependiendo el mismo de la posición que ha mantenido la institución provincial.

Por un lado, están los EEAA en los que la tensión provincia-comarca se ha resuelto a favor de la segunda, bien sea como consecuencia de la desaparición de facto de la provincia, caso de las CCAA uniprovinciales, bien sea porque la provincia se reconoce de forma tangencial, en la medida en que lo exige la CE, mientras la comarca es reconocida como una entidad local propia (EAG y EAC) integrada en la propia organización territorial autonómica y, por ende, dotada de una fuerte garantía estatutaria que la protege frente a las inmisiones del legislador estatal. Por otra parte, están los restantes EEAA, en los que aun reconociendo la posibilidad de crear comarcas, la organización territorial de la Comunidad se va a estructurar en municipios y

provincias (p.e. art. 5 EAAR), las cuales, a su vez, podrán servir para la gestión ordinaria de los servicios periféricos autonómicos. De este modo, y como han destacado Bermejo Vera y González Fatás para el caso aragonés, puede decirse que en estos casos la comarca es concebida como un instrumento de gestión de intereses comunes a varios municipios o de prestación más eficaz de servicios de ámbito intermunicipal.

Sin embargo, este potencial innovador del ente comarcal se ha visto notablemente mermado como consecuencia de la transposición hemenéutica del TC del concepto de la garantía constitución de la autonomía de municipios y provincias y que ha llevado a la conclusión de que toda posible redistribución de las competencias locales que se opere desde las instancias autonómicas no podrá llevar hasta el extremo de vaciar totalmente a las provincias y a los municipios de sus funciones como entes locales (STC 32/1981, de 28 de julio).

Las previsibles dificultades de convivencia entre el ente provincial y comarcal, han provocado que las CCAA hayan sido muy reticentes en el momento de desarrollar sus previsiones estatutarias y de crear comarcas en su territorio.

Así, en primer lugar algunas CCAA que, a pesar de recoger en sus EEAA a las comarcas, en algunos casos como entes necesarios, han apartado esta cuestión por el momento. Este es el caso de La Rioja, Castilla-La Mancha o Madrid cuyas leyes locales ni tan siquiera prevén la creación de comarcas, Navarra o Galicia, donde a pesar de las contundentes previsiones de su EAG, que considera a la comarca, junto a la parroquia, como entidades locales propias de necesaria creación, su Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local no la regula por cuanto, tal y como se señala en su exposición de Motivos, el coste económico y la duplicidad de funciones que supondría la configuración de las comarcas como entes territoriales, así como la experiencia de otras Comunidades, recomiendan atrasar la creación de nuevas administraciones públicas. De este modo, en Galicia la comarca no pasa de ser más que un simple marco o espacio territorial más o menos adecuado para el desarrollo de determinadas políticas y la demarcación geográfica sobre la que deberán actuar de forma coordinada administraciones públicas e instituciones privadas, entre las que destacan las Fundaciones para el Desarrollo Comarcal, que van a tejer un complejo y poco operativo entramado con escasa capacidad de dinamización y reforma de la organización local.

Al lado de estas Comunidades están aquellas que han regulado la institución comarcal como una solución adecuada y generalizable para la solución de los problemas de los municipios. Estaríamos, por tanto ante una suerte de mancomunidad de servicios múltiples con cierta voluntad de generalización, en la mayor parte de los casos, en el territorio autonómico.

Este es el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, donde por Ley 10/1993, de 4 de noviembre se ha regulado la creación de las comarcas. Esta Ley ha sido concretada por la Ley 23/2001 de 26 de diciembre, de medidas de comarcalización, que ha ampliado y concretado el ámbito de actuación de estos entes, muy en la línea del modelo catalán. A la singularidad del caso aragonés no me voy a referir, puesto que, con toda seguridad será tratado con mayor rigor y profundidad por algún otro de los ponentes. Permítaseme, no obstante, destacar el hecho de que en esta Comunidad, siguiendo un proceso de incorporación voluntaria en el que la administración autonómica no ha escatimado medios y recursos, el proceso de incorporación progresiva y voluntaria de los municipios ha permitido la creación de 32 de las 33 comarcas previstas, quedando por resolver la compleja cuestión de Zaragoza capital. Con todo, estoy seguro de que la progresiva ampliación del espacio competencial comarcal va a conllevar el incremento de la conflictividad con los entes provinciales, por cuanto muchas de las competencias previstas para las comarcas coinciden con las previstas por la LBRL para las Diputaciones provinciales.

Similares en cuanto a su espíritu son los supuestos asturiano y cántabro. En el primero de ellos la vieja Ley 3/1986, de 15 de mayo regulaba un procedimiento para la creación de comarcas, ley que nunca ha sido aplicada, a pesar de tratarse de una comunidad uniprovincial. La Ley 8/1999, de 28 de abril, de comarcas de Cantabria ha sido la última ley de comarcas aprobada. Se trata de una ley similar a la ley aragonesa que, al igual que ocurre en Asturias aún no ha sido aplicada, por lo que la valoración de su efectividad resulta difícil por el momento. En este grupo podríamos incluir también La Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea la comarca del Bierzo. Se trata, como es sabido, de una ley puntual que no pretende, como acertadamente ha señalado Quintana López, el inicio de un proceso de generalización de las comarcas en Castilla-León, sino más bien dar cumplida satisfacción a un “aspiración largamente sentida por los municipios” de esta comarca. En cualquier caso, su operatividad resulta ciertamente escasa por cuanto no acaban de vencerse las dificultades institucionales para su relación con la Junta y la Diputación provincial.

En el caso catalán es donde la cuestión comarcal se ha desarrollado de modo más intenso a partir de la aprobación del paquete legislativo del año 1987 (Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, la Ley 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales y de la Ley 7/1987, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y por supuesto la Ley 6/1987, de 4 de abril, de organización comarcal. Por medio de estas leyes la Generalitat intentó abordar una rees-

tructuración general de todo el panorama interior de la Comunidad Autónoma, a pesar de los obstáculos jurídicos y políticos que una operación de tal naturaleza podría tener. Las claves de esta reforma eran las siguientes: Reforzamiento del municipio como entidad local básica por excelencia; supresión de la institución provincial; institucionalización y generalización de las comarcas como principal (en el caso de los espacios urbanos) o único ente supramunicipal y como ente natural para la gestión desconcentrada de las competencias autonómicas.

Tras casi veinte años de implantación de las comarcas en Cataluña creo que el balance no es todo lo positivo que se esperaba inicialmente. Ni las provincias han desaparecido ni, por tanto, las comarcas se presentan como único nivel local, ni tan siquiera la Generalitat ha mantenido de forma regular el proceso de transferencia de competencias a estos entes, bien a través de la gestión desconcentrada de las mismas, bien a través del reconocimiento por el legislador sectorial de un ámbito privativo y específico de actuación.

Fruto de esta insatisfacción han sido las sucesivas reformas de la legislación catalana sobre las comarcas. La última de ellas la introducida por la Ley 8//2003, de 5 de mayo (posteriormente se ha aprobado un texto refundido por Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre). En esta ley se recogen algunas de las conclusiones del Informe de la Comisión de Expertos sobre reorganización territorial de Cataluña, con el fin de: flexibilizar el régimen jurídico de las alteraciones comarcales; de incrementar la vocación municipalista de los entes comarcales (introduciendo la figura de un consejo de alcaldes); de modificar el sistema de elección de los consejos comarcales para garantizar un mayor pluralismo político; y de concretar y flexibilizar el régimen competencial. Todo ello con el legítimo fin de dinamizar unos entes de difícil incardinación en el entramado institucional catalán.

La imposibilidad para desarrollar un proceso de reordenación y racionalización del espacio supramunicipal unido a la dificultad para el desarrollo de políticas de fusión municipal que limiten la excesiva fragmentación municipal (de 1978 a nuestros días el número de municipios ha pasado de 8.045 a 8.111) ha hecho de la “**mancomunidad**” intermunicipal la fórmula más socorrida. Prácticamente todas las CCAA han dictado de forma directa o indirecta normas al respecto.

En el plano de los hechos, de las 165 mancomunidades que podían contabilizarse en 1978 hemos pasado a las cerca de 1000 (999) en el año 2006, que incluyen más del 70% de los municipios españoles. Todo ello se ha debido, en gran medida, a un importante incremento de los servicios que corresponde prestar a los municipios así como a una decidida política autonómica de fomento asociativo.

Ahora bien, la realidad cotidiana de las mancomunidades se encuentra muy alejada del aparente éxito de la fórmula. Son muchas, mayoría diría yo, las mancomunidades creadas y registradas que en la práctica tienen una actividad muy limitada o nula. Por otra parte, la mayor parte de las mancomunidades existentes sobreviven mientras las Comunidades Autónomas financian su actividad, pues llegado el momento de sobrevivir por sí mismos el entusiasmo asociativo inicial se torna en desidia, cuando no en abierto enfrentamiento entre los municipios que las integran. De modo que muchas de ellas no pasan de ser simples estructuras administrativas carentes de funcionalidad.

En todo caso, conviene tener presente que la naturaleza estrictamente municipal, funcional, voluntaria y limitada en cuanto a sus fines limita en gran medida sus posibilidades para servir de solución general al problema de la incapacidad municipal.

Por último, la experiencia de las **áreas metropolitanas** en nuestro estado no ha sido tampoco excesivamente positiva. Desde la aprobación de la LBRL las grandes innovaciones relevantes han sido la supresión de las instituciones metropolitanas plurifuncionales existentes en España por parte de las Comunidades Autónomas —en el caso de Valencia, tras la sustitución del “Gran Valencia” por el “Consell Metropolitano de l’Horta” en 1986—, la creación de áreas metropolitanas “sectoriales” para el área de Barcelona (la Entidad Metropolitana del Transporte y la Entidad Metropolitana de los Servicios Hidráulicos y del Tratamiento de Residuos, creadas por la Ley catalana 7/1987, de 4 de abril) y la de Valencia (La Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos, creadas por la Ley valenciana 2/2001, de 11 de mayo).

En gran medida el fracaso de esta fórmula se debe al hecho de que los ámbitos materiales de actuación de estas entidades no son competencia exclusiva de los municipios implicados. Así, tanto en el urbanismo como en la planificación hidrológica y el abastecimiento de agua o en el tratamiento de basuras o en el transporte interurbano, la ordenación del tráfico o la protección civil resulta imposible desarrollar una política propia e independiente de la desarrollada por las comunidades autónomas que son, a la postre, titulares de la mayor parte de las atribuciones y poseedores de los recursos financieros precisos para el desarrollo de una política metropolitana singular. Así, en el caso Catalán, junto a las entidades metropolitanas se han creado consorcios metropolitanos con el fin de abrir a la participación de estos asuntos a los agentes privados y a la propia Generalitat.

En cuanto a los **Consortios**, puede afirmarse que se trata de una fórmula de cierto éxito. No hay datos generales sobre su número y ámbito de

actuación, pero las experiencias conocidas merecen una valoración positiva. Se trata de un ente muy adaptable a la realidad de un gobierno multinivel, en la medida que permite la participación en su seno de administraciones públicas de diversa naturaleza (Municipios, CCAA, Estado o de entes instrumentales) así como de particulares. Todo ello posibilita, a diferencia de los demás modelos organizativos supramunicipales, que bajo un modelo organizativo flexible y escasamente burocrático puedan participar en la gestión de un asunto todos y cada uno de los agentes implicados. Siendo Cataluña la Comunidad donde ha tenido un mayor éxito la fórmula consorcial, su potencial innovador y su adaptación a la realidad competencial de nuestro Estado hacen que progresivamente vaya ganando terreno en el ámbito de la gestión portuaria, el transporte, los servicios sociales o el abastecimiento de aguas.

4.4 El futuro de los entes supramunicipales

El relativo fracaso de los modelos cooperativos y funcionales de naturaleza horizontal como forma de dar solución al problema municipal ha provocado en gran medida el que la necesidad de abordar una reforma integral del espacio local y, en consecuencia, de los textos legales que le sirven de base haya sido una constante de nuestra historia local más reciente. Debate que, entre otras expresiones, ha tenido como consecuencia la aprobación de la reciente Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

En la misma línea, Font i Llovet de forma atinada ha ligado las demandas de desarrollo del Pacto local al actual proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía y, por ende, a la necesaria reforma de los textos locales básicos. Para él hay que pensar en el momento actual que no hay dinámica posible de “pacto local”, en el sentido de impulso político decisivo para reforzar el papel del sistema de gobierno local, si no es a través de la “elevación de rango” de la regulación jurídica de los elementos definidores esenciales del sistema, que lo saque del “limbo jurídico en que se encuentra hospedado desde hace una década” y que a la vez considere la diversidad de situaciones existentes a lo largo y ancho del país. Y ello sólo es posible si de una manera y otra se engarza este proceso, esta dinámica de pacto local, en el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía.

En esta dinámica de reforma y pacto es evidente que han sido muchos y diversos los factores que han influido y que deben ser tenidos en cuenta. La endémica insuficiencia financiera y competencial del espacio local, la excesiva rigidez y uniformidad normativa o la desbordada comprensión de lo básico que ha reducido la capacidad normativa autonómica a

una mínima expresión son causas más que suficientes para demandar un cambio.

No obstante, y junto a todos ellos, no me cabe la menor duda que la necesidad de buscar una articulación más adecuada del espacio supramunicipal ha sido y es, por las razones que se han expuesto, uno de los más importantes desencadenantes de lo que quizás, de modo un tanto exagerado, podríamos calificar como “crisis del sistema local”.

Sin embargo las soluciones que por el momento se proponen en los proyectos de reforma normativa del texto local básico y de los diversos Estatutos de Autonomía no auguran una mejoría notable de la situación.

En la rígida interpretación del concepto de la garantía institucional de la autonomía local y, por qué no decirlo, de la protección ultrarreforzada de la institución provincial, hay, como ha afirmado Font i Llovet, un problema de doctrina o de dogmática desprendida de la jurisprudencia constitucional, susceptible de evolución. En este sentido, los Estatutos son la única norma capaz de ejercer supremacía sobre la legislación estatal, incluso la básica, y a al mismo tiempo vincular al legislador de cada una de las CCAA para que proceda a un proceso descentralizado. Además, los Estatutos efectúan correctamente la “interiorización” de lo local en el ámbito de lo autonómico, sin que por ello deje de ser una norma estatal y permite dar un impulso autonómico al fortalecimiento de la autonomía local, rompiendo así el carácter bifronte del régimen local.

Esta interiorización de lo local es, en mi opinión, tanto o más importante si de lo que se trata es de regular la ordenación del espacio supramunicipal, espacio que, como he venido reiterando, resulta especialmente relevante para una adecuada proyección de los entes autonómicos en el ámbito local.

En esta reinterpretación de la dogmática local resulta de especial interés volver la vista al modelo alemán, en el cual la posición privilegiada de los Länder en la definición del régimen jurídico de las entidades locales se ve reafirmada por la posibilidad que tienen de establecer en sus respectivas Constituciones unas garantías, que aquí podríamos denominar estatutarias, para estos entes de similar naturaleza a las que la GG establece en su artículo 28, sin que ello genere, como ha ocurrido, en España una singular conflictividad.

En esta línea se inscribe por ejemplo el nuevo Estatuto Catalán.

La apertura del proceso de reforma de los vigentes Estatutos de Autonomía no ha impedido, paradójicamente, la presentación en mayo del presente año por parte del gobierno estatal de un Anteproyecto de nueva ley básica del gobierno y de la administración local. Al margen de los contenidos de la propuesta, a los que me referiré seguidamente, de lo que no

cabe la menor duda es que el momento de su presentación no ha sido el más oportuno. Si de sabios es aprender de los errores del pasado, el gobierno debería valorar la pertinencia de abordar el proceso de reforma normativa del espacio territorial local a la par que se está decidiendo, en normas de superior rango, la nueva estructura territorial autonómica y, por ende, local.

Si dejamos abiertos ambos procesos podemos encontrarnos, como ya ocurrió en 1986, con una ley básica estatal difícilmente coherente con las previsiones de los nuevos Estatutos. Posibilidad más que probable si tenemos en cuenta que en el texto del anteproyecto se mantiene intacto el elenco de entidades locales que, junto a las necesarias, municipios, provincias e islas, se contienen en la Ley 7/85 de 2 Abril: o Mancomunidades o Comarcas o Áreas metropolitanas o Entidades locales menores, y ello porque, en opinión de sus redactores, es la Constitución la que garantiza un ámbito de decisión política a municipios y provincias, y no es el Estado el que protege la autonomía local frente a las Comunidades Autónomas, ya que éstas también deben respetar la autonomía local.

A partir de esta inicial declaración se regulan las competencias provinciales e insulares, incidiendo, para ello, en su carácter instrumental. Así las provincias se deben limitar a coordinar los servicios municipales y a asistir y cooperar jurídica, económica y técnicamente a los municipios. Además, en la elaboración de las políticas provinciales han de participar todos los municipios fijando sus prioridades en cuanto a las obras, servicios, etc., que pretendan llevar a cabo, mediante actuaciones de concertación entre ambas Entidades Locales. Con ello se pretende dejar en los municipios las competencias sustantivas, configurando a las provincias como entes funcionales para garantizar que los municipios de escasa capacidad puedan prestar los servicios de que son titulares.

El planteamiento realmente tiene poco de revolucionario y, como he dicho, va a resultar de difícil incardinación en modelos territoriales como el diseñado por el nuevo Estatuto catalán.

4.5 Conclusión

Es evidente que las diversas fórmulas institucionales que nuestro ordenamiento jurídico ha previsto para solucionar los problemas derivados de la excesiva fragmentación municipal de nuestro territorio no han dado los frutos esperados. Como acabamos de ver algunas ni tan siquiera han tenido la oportunidad de ser ensayadas (áreas metropolitanas), mientras que otras (las provincias) siguen arrastrando su secular ineficacia. Desde luego no seré yo quien dé con la fórmula proverbial para solucionar tan importante problema. Pero lo que es evidente es que la solución requiere

en primer lugar un buen diagnóstico. Un diagnóstico que no sólo se recree en la constatación de las evidencias de un problema a todas luces conocido, sino que ahonde en su raíz y origen, así como en las causas del fracaso de la mayor parte de las soluciones que por el momento se han propuesto.

Sin intentar agotar esta problemática pienso que cualquier solución que se proponga en este ámbito debe tener en cuenta las siguientes premisas:

- Primera, que no caben soluciones taumatúrgicas generales para todo el Estado, fundamentalmente porque la realidad municipal de nuestro estado es excepcionalmente diversa. Es tan evidente que no son los mismos los problemas de los municipios urbanos que los de los rurales, como evidente es que la solución no debe ser la misma en Murcia, cuyos ayuntamientos tienen una media de 251 km² y 29.683 habitantes, que en Castilla y León o Aragón, con ayuntamientos con una medida de 42 y 65 km² y 1.117 y 1.736 habitantes respectivamente.
- Segunda, que las soluciones sólo pueden venir de la mano del impulso de las Comunidades Autónomas. De ellas son la mayor parte de las competencias materiales sobre los servicios de ámbito municipal. De ellas dependen la mayor parte de los recursos financieros. A ellas corresponde, desde un punto de vista constitucional, las competencias sobre el espacio supramunicipal y sobre el territorio municipal.
- Tercera, que mantener *ad futurum* una posición numantina respecto a la pervivencia del ente provincial es absurdo. La provincia tal y como se ha desarrollado en nuestro sistema normativo resulta un anacronismo histórico de difícil encaje en el nuevo modelo autonómico. En su actual configuración ni ha resuelto los problemas de los municipios, ni ha servido para la descentralización de las competencias autonómicas ni, lo que es peor, ha solucionado el problema del engarce entre el nivel autonómico y el municipal. Todo ello sin olvidar que se trata de un simple ente supramunicipal que tiene como principal misión cooperar y asistir a los municipios.
- Cuarta, que en la base del problema se encuentra una concepción uniformista de la autonomía municipal que ha llevado a la atribución de similares competencias a municipios con capacidades y dimensiones bien diferentes. No creo que nadie en su cabal juicio piense que un municipio con 1.000 habitantes y 10 empleados municipales escasamente cualificados puede asumir un nivel competencial y de servicios similar a otro con 50.000 habitantes y 300 empleados municipales. El problema no está en la existencia de

municipios de reducidas dimensiones sino en una atribución desproporcionada de competencias y servicios a municipios a priori con escasa capacidad de gestión.

- Quinta, que la experiencia ha puesto de manifiesto que en la solución de problemas concretos de los municipios se han resuelto más operativas las soluciones funcionales concretas que las generales o estructurales. Así, la vía consorcial se presenta, en mi opinión, como la más adecuada para la gestión de servicios públicos como el transporte, el abastecimiento de agua, los servicios sociales o la protección civil. La flexibilidad de la figura permite “crear” soluciones concretas y específicas para problemas concretos y específicos. Soluciones en las que alejando el fantasma de la desconfianza autonómica frente a los municipios, los propios entes autonómicos participan activamente en la gestión de servicios que afectan directamente a sus competencias.

En definitiva, creo que la resolución del papel y de la intervención de las CCAA en el ámbito local sigue siendo una de las asignaturas pendientes de nuestro estado autonómico. Para ello, se hace precisa una revisión de los postulados constitucionales y estatutarios en clave autonómica que garantice la posibilidad de una intervención eficaz y coherente de los entes autonómicos sobre su propio territorio y que supere el absurdo de una caracterización bifronte de nuestro régimen local, probablemente comprensible en el año 1978, pero cuyos limitados resultados saltan a la vista.

Que el espacio supramunicipal haya de ser ocupado en su día por comarcas, provincias, mancomunidades o áreas metropolitanas es una cuestión que entiendo debe ser objeto de un profundo y detenido debate, en el que, además de los jurídicos, han de ser tenidos en cuenta, principalmente, los condicionantes económicos, históricos, sociológicos, geográficos o políticos que inciden en la cuestión. Un debate en el que no debe perderse la perspectiva de que el principal problema a resolver es el municipal, pues es a los municipios a quienes estos entes deber servir. Un debate que debe ir más allá del mero nominalismo historicista. No se olvide además que en todo este debate nunca ha quedado muy claro cuál ha de ser la dimensión espacial y poblacional que deben tener las comarcas, las provincias o cualquier otro ente que se pueda crear. Así, en la actualidad existen provincias de dimensiones similares a algunas comarcas. Así ocurre en el caso de algunas comarcas gallegas como la Terra Chá o Lugo, cuya extensión se aproxima a los 2.000 km², al igual que ocurre con la provincia de Guipúzcoa que tiene 1980 Km². De igual modo, abordar de forma generalizada en todo el territorio español la cuestión de si las provincias cumplen adecuadamente con su labor de apoyo a los municipios y si, por tanto, su

funcionalidad justifica su existencia carece, en cierto modo, de sentido. Desde el punto de vista de sus dimensiones cabría preguntarse a qué tipo de provincia nos estamos refiriendo. Así, no cabe valorar de igual modo la funcionalidad espacial de provincias como Ciudad Real, Cáceres o Badajoz que se aproximan a los 20.000 km², extensión superior a la de muchas CCAA, mientras que los territorios históricos vascos no pasan de los 3.000 km², por ejemplo.

Se trata de un problema cuya resolución, por fuerza, ha de ser plural y diversa, dependiente de las singularidades propias de cada territorio y de las necesidades que se presenten que, obviamente son bien distintas en el espacio urbano y en espacio rural, en los territorios densamente poblados y en los que los son escasamente, en los de compleja orografía que en las grandes mesetas y llanuras. En definitiva una solución que venga determinada por las necesidades existentes y no una solución que, como ha ocurrido hasta ahora, sea la que genere estas necesidades. Una solución en la que la implicación de las Comunidades Autónomas ha de ser total.

La cuestión tiene una gran importancia, por cuanto, el éxito o fracaso del nuevo estado plural que se alumbra va también a depender de una adecuada articular interna del espacio interno autonómico, espacio en el que las instituciones supramunicipales —en cuanto nexo de unión y encuentro de los diferentes niveles administrativos— se debe erigir en clave de bóveda de la nueva arquitectura organizativa.

En todo caso quisiera finalizar con unas sensatas reflexiones formuladas por Sosa Wagner a propósito de las cautelas con que se debe abordar cualquier intervención sobre la estructura territorial “mas de ocho mil municipios, miles de entidades menores, cincuenta provincias, decenas de comarcas, unas cuantas entidades metropolitanas, cientos de mancomunidades de servicios. Más las Comunidades autónomas, más el Estado mismo, más las organizaciones europeas... ¿No estamos entre todos gastando una broma al tolerante ciudadano español? ¿No se nos castigará por chungeros? ¿No surgirá el grito revolucionario que condene nuestro redundante desenfreno?

Bibliografía utilizada

- AA.VV. (1984). La comarca como ente territorial, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- Barrero Rodríguez, C. (1993). *Las Areas Metropolitanas*. Madrid, Civitas.
- Barrero Rodríguez, C. (1994). El juego de las entidades supramunicipales en España. Algunas reflexiones en el décimo aniversario de la Ley de Régimen local de 2 de abril de 1985”, REALA, nº 264.

- Carballeira Rivera, T. (1993). La provincia en el sistema autonómico español. MarcialPons, Madrid.
- Carro Fernández Valmayor, J. L. (dir.) (1993). La modernización del gobierno local, estudios sobre la ley 57/2003, de 17 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Atelier, Madrid.
- D'Anjou González, J. (1993). *Las mancomunidades intermunicipales en el régimen local español: antecedentes, situación actual y catálogo de las mismas*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), Madrid.
- Escribano Collado, P. «Los estatutos de las mancomunidades y consorcios locales: principios informadores y contenido legal (I)», *Revista de Estudios de la Administración Local*, 288, enero-abril 2002, págs. 109-131.
- Esteve Pardo, J. (1991). Organización supramunicipal y sistema de articulación entre administración autonómica y orden local. Civitas, Madrid.
- Ferreira Fernández, A.J. (1999). *Régimen jurídico de la Comarca en el sistema autonómico español*. Editorial Cedecs, Barcelona.
- Ferreira Fernández, A.J. (2000). «Algunas reflexiones sobre el papel de los entes intermedios en la consolidación del Estado autonómico» en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Prof. Dr. D. Ramón Martín Mateo*. Tirant lo Blanch. Valencia. págs. 457-557.
- Ferreira Fernández, A.J. (1995). «Dez anos de municipalismo: a necesaria reforma das estruturas municipais», *Revista de Federación Galega de Municipios e Provincias*, nº 10, págs. 11 a 20.
- Font i Llovet, T. (dir.). *Anuario del Gobierno local*. Véanse las diversas ediciones del 2001 a 2005 editadas, entre otros, por el Instituto de Derecho local e Institut de Dret Public entre los años 2002 y 2006.
- Font, J., Parrado Díez, S. (2000). «Eligiendo socios en la Administración municipal española: los consorcio y las mancomunidades», *Cuadernos de Gobierno y de Administración*, núm. 3, .
- Martín Mateo, R. (1987). Entes locales complejos, Trivium, Madrid.
- Quintana López, T. (1992). «Las organizaciones supramunicipales en España: las mancomunidades», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 254, abril junio, págs. 305-317.
- Sosa Wagner, F. (2005). Manual de Derecho Local. Tecnos, Madrid.
- Sosa Wagner, F. (1998). «Mancomunidades y otras formas asociativas», en *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid.

III. LAS COMARCAS DE ARAGÓN

1. Los primeros pasos de una nueva institución

ÁNGELA LÓPEZ JIMÉNEZ

1.1 La comarcalización en Aragón: la creación de un nuevo espacio público

Al inicio de la década de los 80, cuando empiezan a desplegarse las autonomías en el Estado español, era difícilmente imaginable la dimensión y la profundidad que iba a alcanzar el proceso de descentralización administrativa y autogobierno territorial. El Estatuto de la Comunidad Autónoma de Aragón de 1982, reconocía las comarcas como una posibilidad, un potencial modo de ordenar el territorio aragonés (artículo 5) pero difícilmente habría cabido imaginar entonces una realidad como la actual en la que el desarrollo legal de aquella posibilidad se ha plasmado en la creación por ley de 32 comarcas que, de momento, gestionan 8 áreas competenciales, cuentan con una plantilla de 1.574 trabajadores y ejecutan un gasto público anual que se aproxima a los 120 millones de euros... Se ha andado un largo camino.

Las comarcas son un hecho. Si hace cinco años este hecho era aún materia de reflexión y generaba abundantes interrogantes en relación a su implantación y a cómo sería su funcionamiento, hoy estamos ante una realidad emergente, con logros contrastables y algunas respuestas a las cuestiones planteadas entonces que, a su vez, generan nuevas preguntas.

En escasamente un lustro la nueva configuración administrativa del territorio ha abandonado el mundo ideal y aséptico de las normas legales instituyentes, ha dado el salto del papel a la realidad y se ha encarnado de manera visible en instituciones operativas, en gente que toma la palabra para recrear sus propios vínculos sociales y decidir cómo resuelven proble-

mas o plantean acciones de mejora en su entorno local. Se administran recursos, existen edificios que señalan la materialidad de la nueva administración; hay trabajadores al servicio de esta administración pública que gestionan competencias, aseguran el cumplimiento de las normas sobre las que tienen atribución y promocionan e impulsan iniciativas que sirven al desarrollo local; se oferta una variada gama de servicios públicos... En suma, las comarcas tienen un ámbito de competencia propio, un nuevo espacio público, desde el que se afronta la tarea de articular y vertebrar un territorio tan vasto y heterogéneo como es Aragón.

De manera flexible y progresiva la reflexión y los debates sociales acerca de la “creación de un modelo de comarcalización” han dado paso, en un tiempo breve, a un esfuerzo sostenido que, desde el consenso y el acuerdo, ha creado una realidad sustantiva cotidiana con su soporte jurídico: la comarcalización del territorio aragonés.

Las comarcas, como hecho singularizado y concreto en el ámbito institucional, social, económico, administrativo, político..., tienen ya un recorrido, un «rodaje». Por ello conviene reflexionar sobre el periodo transcurrido.

Una primera observación que es pertinente hacer en relación a este proceso es la rapidez de su concreción. En escasamente cinco años se ha completado el marco jurídico que ha hecho posible que de diciembre de 2000 a mayo de 2003 estuvieran constituidas todas las comarcas (con la excepción de la de Zaragoza por su complejidad y especificidad propia, ya contempladas en la propia Ley 10/93), transferido el primer bloque de funciones y servicios asociados a competencias, creada una incipiente planta administrativa para su gestión e instalados y funcionando los consejos comarcales como instancia de decisión política y autogobierno en el territorio. A la fecha, todas las comarcas tienen al menos la experiencia de un bienio de autogobierno en las áreas que les fueron transferidas.

Qué duda cabe que el tiempo transcurrido es corto, y quizá podría pensarse que es aún prematuro hacer juicio alguno sobre los resultados de la comarcalización. Efectivamente, poder evaluar y medir los múltiples efectos que sobre el territorio tiene la creación de una nueva administración requiere una observación temporal mucho más dilatada. Pero, por otro lado, también cabe decir que el tiempo transcurrido ha sido intenso y alberga un cúmulo de ricas experiencias, creatividad, ilusiones y, por supuesto, dificultades, de las que extraer enseñanzas que ayuden a mejorar y reorientar la tarea emprendida. Por todo ello, parece razonable prestar atención a lo sucedido en este periodo. Y, pertinente constatar, una vez realizadas las transferencias del primer bloque de funciones y servicios de la Comunidad Autónoma a los entes comarcales, cómo ha ido el proceso y qué grado de avance en su gestión ha sido posible alcanzar en el tiempo transcurrido.

Este es el alcance del presente artículo en el que se esboza el estado de la comarcalización en Aragón, y se caracterizan sus primeros pasos. Las apreciaciones e interpretaciones que se proponen en las siguientes páginas acerca del proceso de comarcalización están sustentadas en los resultados del estudio que la Fundación Economía Aragonesa encargó al GSIC¹ con el objetivo de contemplar el hecho comarcal en su cotidianeidad y describir el estado en el que se encuentra el funcionamiento de las competencias transferidas. En parte, la investigación ha consistido en poner delante del objetivo a los principales protagonistas del proceso de comarcalización, a los gestores de las competencias transferidas, observar en detalle los contenidos de su trabajo y tratar de fijar el estado de la cuestión. Con este estudio se ha pretendido observar las principales tendencias y explicar, con arreglo a informaciones fiables y datos precisos, cómo ha sido el proceso de aterrizaje, de cada Consejo Comarcal a su espacio, así como valorar lo que de aprendizaje colectivo ha tenido —está teniendo— este proceso.

Los objetivos de la investigación han sido fundamentalmente dos: (i) describir y valorar la puesta en marcha y el grado de prestación de los servicios transferidos a las comarcas en la primera fase, e (ii) identificar y describir los servicios que aunque no han sido formalmente transferidos, están siendo prestados por las instituciones comarcales a los ciudadanos de sus territorios.

Se han relacionado los servicios y el ejercicio de las competencias comarcales con los recursos disponibles en cada una de ellas, tanto en términos de personal como en gasto realizado. La información recogida permite también hacer algunas consideraciones acerca del volumen global de servicios que se ofertan desde las administraciones comarcales y el volumen de usuarios o la frecuencia de uso de tales servicios según los casos. Los resultados permiten delinear un primer estado de su desarrollo, y ponen de relieve cuestiones que pueden ser útiles para la consolidación del proceso iniciado. La información que sirvió de base para la realización del estudio se obtuvo mediante la aplicación de una doble encuesta en cada área competencial. Uno de los instrumentos estaba preparado para obtener y sistematizar los datos cuantitativos referidos a cada uno de los aspectos que han sido transferidos en el primer bloque de competencias. El segundo consistió en la aplicación de una entrevista estructurada con el responsable comarcal de cada una de las áreas transferidas, y con el más alto responsable político de la Comarca (Presidente o, en su caso, Secretario-interventor).

1. Grupo Sociológico de Investigación Científica (GSIC), *Las Comarcas: Una nueva organización territorial de Aragón*. Fundación Economía Aragonesa (FUNDEAR), 2006.

El alcance temporal de la presente reflexión se circunscribe, por tanto, al lapso de tiempo comprendido entre el momento en el que cada comarca inicia su existencia como tal, con la ley de creación comarcal correspondiente, y el 31 de diciembre de 2005. Ni qué decir tiene que entre la promulgación de la Ley de creación de cada Comarca y la constitución de sus órganos de gobierno y el traspaso de competencias para iniciar su ejercicio, debieron constituirse las comisiones mixtas de 32 comarcas y llegar por medio de acuerdos entre la DGA y cada comarca, a delimitar los contenidos de los Decretos de transferencia de competencias. Como ya se ha dicho, el proceso ha sido rápido y eficaz en términos generales. Su dilatación en el tiempo, los veinte meses transcurridos entre la primera comarca que recibe sus competencias y la última en sumarse al proceso es, también, un periodo suficientemente significativo para constatar el diferente grado de desarrollo administrativo e institucional que aparece cuando se comparan unas comarcas con otras.

1.2 El proceso de comarcalización en Aragón

Desde la creación de las demarcaciones provinciales en el siglo XIX, y con la excepción de las Comunidades Autónomas, no se había iniciado en España una modificación de la estructura territorial tan profunda. Ninguno de los procesos que se han iniciado en España (Cataluña, Castilla-León, por ejemplo), tiene el alcance y la voluntad de crear una administración pública al servicio de las entidades locales con el grado de competencias, autonomía y recursos como el que el modelo aragonés impulsa; esta nueva organización territorial aragonesa no tiene parangón reciente en el territorio español.

Referiré brevemente los principales hitos de este proceso para entender el variable grado de desarrollo institucional actual de las comarcas, la rapidez con la que maduró el proceso de institucionalización comarcal en los últimos años y la naturalidad con la que el proceso parece estar cuajando en los diferentes territorios.

Una constante de los análisis regionales de los últimos tiempos ha sido la despoblación de los pueblos aragoneses y la preocupación acerca de los modos más eficaces de poner fin a esta sangría. Asunto que de una u otra forma se vincula con la estructura municipal aragonesa caracterizada por una más que abundante nómina de ayuntamientos y núcleos poblados con muy poca población en cada uno de ellos, lo que con acierto ha sido llamado minifundismo municipal. En el marco de estos análisis irán tomando cuerpo las diferentes soluciones institucionales que los poderes públicos ensayan. La creación de las comarcas debe verse, por tanto, como una res-

puesta al conjunto de problemáticas que los análisis del territorio aragonés venían diagnosticando sistemáticamente.

La creación de las mancomunidades (reguladas por la Ley 6/1987 de 15 de abril) fue una de las soluciones que se generalizan hacia el final de la década de los 80's para afrontar la prestación de los servicios que la demanda ciudadana exige a ayuntamientos cuya capacidad de movilizar recursos es escasa, dado el tamaño de sus poblaciones. Tal situación comprometía el derecho de sus habitantes a recibir aquellos servicios (acción social, recogida de basuras, transporte, abastecimiento de agua, práctica de deportes...) que sí eran accesibles para los vecinos de otros lugares. La creación de las «Mancomunidades de interés comarcal» (Decreto 64/1989), hasta un total de nueve, supuso un precedente funcional de la comarca. La experiencia organizativa y de gestión de las mancomunidades se transferirá a las instituciones comarcales, lo que explica, en parte, los disímiles desarrollos en las capacidades de gestión y en la administración de las competencias por parte de algunas comarcas, debido a la «ventaja» de salida que estas experiencias previas les habrían concedido. De la utilidad y funcionalidad de las mancomunidades puede dar fe el hecho de que, hasta el inicio de la comarcalización llegaron a existir un total de 92.

Sin embargo, aun reconociendo la valía, el interés y el provecho que esta fórmula procura tanto a los ciudadanos como a los municipios que las promueven, a comienzos de la década de los 90 se plantea de nuevo la necesidad de revisar el formato administrativo del territorio con la intención de buscar nuevas fórmulas que resulten más funcionales para la resolución de un conjunto de problemas que se asume tienen en el espacio municipal el marco adecuado para su solución. Al ya secular problema de detener la despoblación de los núcleos y ayuntamientos rurales, las tendencias doctrinales reconocen que los municipios deben acercar la administración a los ciudadanos, asegurar la provisión de los servicios públicos que se presupone han de ser de general acceso y, quizá el elemento más novedoso, se generaliza la idea de que el territorio debe asumir tareas de promoción, desarrollo y movilización de recursos capaces de generar procesos de crecimiento y desarrollo endógeno. Ideas que, dando continuidad conceptual a la doctrina asentada en la década anterior, aspiran a ampliar el modelo vigente de estado de bienestar, y a ensanchar el campo de servicios y competencias de las administraciones locales con finalidades ya no solo redistributivas sino también promotoras.

Este planteamiento alcanza su concreción normativa con la Ley 10/1993, de Comarcalización de Aragón (LCA), verdadero arranque del proceso de comarcalización, y expresión del consenso y convicción generalizada a favor de la comarcalización que los representantes políticos tenían en

aquel momento. Esta norma-marco será completada y concretada con otras dos leyes de marcado carácter práctico que se promulgarían posteriormente: la Ley 8/1996, de Delimitación comarcal de Aragón (LDCA) y la Ley 23/2001, de Medidas de Comarcalización (LMC), ley ésta última que puede considerarse como la columna vertebral del proceso comarcalizador, el instrumento que ha posibilitado la ordenación y regulación rápida y sin contratiempos de la mayor parte de las leyes comarcales.

El intervalo de tiempo transcurrido entre la primera Ley promulgada y la última fue realmente exiguo considerando los procedimientos que debían seguirse. Destaca en este proceso la existencia de tres oleadas: la de aquellas comarcas que se constituyen durante el año 2001, que son una pequeña parte (7 comarcas); la mayoría que lo hace durante el año 2002 (16), y las que dispondrían del texto legal de creación en 2003 (6). La comarca del Aranda fue la primera en inaugurar el proceso al promulgarse su Ley de creación en el año 2000.

1.3 Un proceso gradual y pertinente

El diseño de la nueva administración local está prácticamente finalizado. La transferencia de un primer bloque de competencias, ocho en total, ha servido para establecer los esquemas de autogobierno, poner en marcha los Consejos Comarcales, crear una planta administrativa y asegurar el funcionamiento de los servicios y competencias traspasados. Todas las comarcas cuentan, al menos, con una experiencia de dos años completos de funcionamiento comarcal. La experiencia adquirida en el proceso permite, por tanto, tener una visión completa del recorrido institucional y administrativo realizado.

Es cierto que todavía están pendientes de transferencia una parte de las competencias que la Ley de Medidas de Comarcalización estableció como objeto de la gestión comarcal y que se desconoce cuál va a ser la configuración final que adoptará en el esquema de las comarcas el territorio de Zaragoza capital y los municipios que forman esta delimitación comarcal. Pero no es menos cierto también que el desarrollo de una nueva administración de ámbito supramunicipal, de carácter intermedio entre los municipios, las provincias y la Comunidad Autónoma, formada por la agrupación territorial de municipios sobre los que opera una unidad administrativa con carácter de permanencia, dotada de competencias, con presupuestos propios y autonomía en la asignación del gasto y representatividad democrática, está ya culminado. Cuando se complete el traspaso de las transferencias pendientes cabe esperar modificaciones de grado en el volumen de recursos gestionados por las comarcas y un aumento en la comple-

alidad de las tareas de coordinación entre administraciones que no afectarán a la estructura institucional de las comarcas.

A partir de los datos e informaciones que se han podido reunir para el estudio arriba referido, pueden adelantarse las principales tendencias que han caracterizado este recorrido. Por un lado, posiblemente el elemento diferenciador y más original de este largo proceso ha sido su gradualismo y flexibilidad. Y, por otro, el empeño por construir una organización territorial y administrativa eficaz y adaptada a la realidad de la región. Tales características no han dejado nunca de estar presentes en la construcción comarcal de Aragón.

Es de todo punto necesario no perder de vista el objetivo con el que se puso en marcha la comarcalización: tratar de dar respuesta y ofrecer una alternativa viable al diagnóstico de una serie de problemas que aquejan al territorio aragonés: despoblación, pérdida de la capacidad de los propios territorios de generar dinámicas de desarrollo desde dentro de ellos mismos, acusadas desigualdades en el acceso a los servicios que refuerza, a su vez y de forma recurrente, la pérdida de potencial y fuerza aún más las tendencias a la despoblación... Ante los problemas de funcionalidad de una gran parte de los 730 municipios, que ni por tamaño, población o capacidad de movilizar recursos tienen posibilidad alguna por sí mismos de satisfacer las demandas que se les plantean ni para conseguir los fines que las sociedades modernizadas en los albores del siglo XXI demandan, se piensa en unidades territoriales de ámbito supramunicipal con posibilidad de organizar funcionalmente el espacio y un tamaño intermedio adecuado para propiciar dinámicas de desarrollo centradas en las propias capacidades del territorio y su gente. Se piensa en unidades territoriales que puedan constituirse en espacios de reequilibrio de las desigualdades existentes, de redistribución de oportunidades que garanticen, con carácter universal, unos derechos de ciudadanía a todos sus habitantes, de mejora de sus condiciones de vida.

Por otro lado, si el elemento de la equidad es central en el análisis del modelo comarcalizador, hay otra dimensión no menos importante. Se trata de la gobernabilidad de los nuevos espacios locales. La ampliación de tamaño, la multiplicación de relaciones, el número de gente involucrada, trasciende las dimensiones del pequeño municipio y propicia formas novedosas de relación entre los administradores, entre lo público y las iniciativas privadas y la participación ciudadana.

Los nuevos centros de gobierno territorial que se han creado, materializados en los Consejos Comarcales, y apoyados en formas complementarias como la comisión consultiva de todos los alcaldes de la comarca o las comisiones que se crean para abordar el estudio de temas específicos, no

sólo han supuesto una clara redistribución del poder político sobre el territorio y acercado la capacidad de gobernar y diseñar políticas propias a las necesidades de la población y el territorio, sino que están generando también posibilidades de redefinir el espacio de lo público, profundizando la democracia, revitalizando la vida política, acercando el debate y las decisiones sobre las «cosas del común» a la calle. Aunque todavía es pronto para extraer conclusiones definitivas en esta dirección, no cabe duda, a juzgar por las respuestas y manifestaciones recogidas en el curso de la investigación, que una nueva forma de gobernabilidad está articulándose lentamente gracias al entramado comarcal.

Por lo que respecta a la gradualidad y flexibilidad, notas que han caracterizado el proceso de comarcalización realizado en Aragón, la revisión del proceso institucional que llevó a cabo la creación de las comarcas es una prueba suficiente de cómo se evitó en todo momento imponer visiones particulares, soluciones homogéneas y decisiones de arriba abajo. Desde la Ley de Comarcalización, hasta la LMCA, pasando por la ley de Delimitación Comarcal, la consulta con los municipios, la voluntariedad y el consenso fueron los instrumentos para hacer operativo el proceso. Si este enfoque hizo que al principio pareciera lento el desarrollo de la institucionalidad emergente, la persistencia, la coherencia en los planteamientos, sustentada en el consenso y el convencimiento de la potencialidad de la comarca, hizo que llegado el momento, esta estrategia de largo plazo diera sus frutos: en 20 meses quedaron constituidas las 32 comarcas aragonesas. Y al mismo tiempo, estas normas vinieron también a reforzar el carácter de proceso gradual que fue la comarcalización.

La Ley de Medidas de Comarcalización de Aragón, en línea con el gradualismo que ha caracterizado el proceso, establece que el Gobierno pueda realizar la entrega de las funciones y servicios relativos a las competencias no sólo en función de los ritmos de creación de las administraciones comarcales, sino también en base al supuesto de circunstancias e intereses generales que pueden hacer aconsejable el establecimiento de fases distintas en el traspaso de las competencias.

Hay que resaltar, finalmente, el papel del Consejo de Cooperación Comarcal, creado en 2002 ante la necesidad de articular en un órgano especializado el principio elemental de colaboración interadministrativa, y que adquiere, a partir de la Ley 3/2006, de modificación de la Ley 23/2001 de Medidas de Comarcalización de Aragón, un mayor protagonismo como órgano colegiado al que se deberá informar de los ritmos de las transferencias que se inicien en su momento y de los criterios generales que se adopten para la distribución del fondo de cohesión comarcal. Con este organismo se completa la arquitectura institucional del proceso comarcalizador;

reforzando, desde dentro del propio sistema, la capacidad de revisión y auto-organización. Se aseguran espacios para hacer posible una *gestión adaptativa* del propio sistema y del proceso.

El mismo enfoque ha presidido la puesta en marcha de la comarcalización y, con toda seguridad, ha contribuido a hacer posible la implantación de las comarcas de una forma gradual y con relativo sosiego. No quiere decir eso que no haya habido problemas ni que no se hayan cometido errores. Pero el método seguido (flexibilidad, gradualidad) y el enfoque mantenido (pertinencia²) ha asegurado en todo momento espacios para la búsqueda de soluciones lo suficientemente prácticas y aplicables para garantizar que el proceso no se detendría. Y procediendo de este modo, los errores que se han podido cometer no han trascendido de los ámbitos operativos, por lo que con relativa facilidad y sin costos irreversibles, tales errores han podido ser subsanados y transformados en lecciones aprendidas.

1.4 El proceso de comarcalización: una mirada sociológica

El proceso de comarcalización vivido en Aragón ha significado la emergencia de una nueva institucionalidad político-administrativa que ha venido a agregar un nuevo actor a la arena institucional de la Comunidad Autónoma.

El análisis pormenorizado a cada una de las ocho áreas competenciales asumidas por las comarcas permite un análisis transversal sobre el proceso en conjunto y sobre la situación de las actuaciones y servicios de cada una de estas áreas.

Una característica que ha presidido el proceso de construcción comarcal ha sido su heterogeneidad, tanto territorial como sectorialmente. Por un lado, la construcción concreta y real de las comarcas se hace en muchos aspectos a partir de fórmulas de cooperación intermunicipal previamente existentes. La desigual cobertura territorial de las formas mancomunadas hace que el punto de partida de las comarcas sea, lógicamente, muy diferente según la existencia previa o no de dichos formatos de colaboración. Y por otro lado, en relación a las funciones y servicios transferidos a las comarcas en el primer bloque que se ha analizado, se constata la existencia de una serie de «sectores» en los que venían prestándose servicios mucho antes de que se iniciara el proceso comarcalizador (acción social, recogida de residuos, protección civil —fundamentalmente, lucha contra el

2. Por pertinencia se entiende en este contexto aquella cualidad que relaciona la oportunidad de una determinada acción con los propósitos perseguidos.

fuego— y deportes). Servicios que tienen que ver básicamente con la asistencia a la ciudadanía para la mejora de su calidad de vida. En la construcción de las comarcas van a confluir, por tanto, estas dos tendencias y el grado de consolidación y desarrollo de los servicios y funciones comarcales, a finales de 2005, refleja este punto de partida de relativa heterogeneidad dentro del territorio.

Acción Social, Deportes, Residuos Sólidos Urbanos y Protección Civil son las áreas con una mayor tradición y consolidación. En Acción Social, la larga trayectoria de prestación y gestión de servicios sociales ha sido determinante para que el área se haya desarrollado de manera generalmente satisfactoria en todas las comarcas, con un decidido impulso hacia la ampliación y generalización de los servicios, aunque todavía queden algunas en las que está pendiente finalizar el proceso de organización comarcal de los servicios sociales. En el área de Deporte, los antecedentes que existían en la Comunidad Autónoma son una referencia importante para comprender la facilidad y rapidez con la que evolucionó el traspaso de sus servicios a las comarcas. Una tradición de más de veinte años en la gestión de tales funciones, por mancomunidades constituidas con este propósito o por los propios ayuntamientos, ha facilitado una estructuración rápida del área por la administración comarcal, lo que ha tenido como consecuencia una importante ampliación de la oferta y una mayor profesionalización de la prestación. Por lo que respecta a los Residuos Sólidos Urbanos (RSU) la gestión comarcal de esta función ha debido adaptarse a la entrada en vigor y puesta en marcha del Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón (GIRA). La dinámica generada por las crecientes exigencias ambientales y las políticas autonómicas puesta en marcha en el sector, han obligado a la mayor parte de las comarcas a la realización de extraordinarios esfuerzos para recuperar los retrasos que en la materia sufría el medio rural y adecuarse a la normativa cada vez más exigente. No puede obviarse la dificultad y el esfuerzo que supone la gestión de estos servicios en comarcas de extenso territorio y baja densidad poblacional. El desarrollo del área de Protección Civil ha sido muy desigual. Con pocas excepciones, el grado de implantación y consolidación de las funciones y servicios inherentes a tal competencia es todavía incipiente, aunque haya indicios de cambio en la tendencia. Los principales avances en cuanto a la consolidación de las funciones comarcales en materia de protección civil han tenido lugar durante 2005.

Frente a estos servicios «clásicos» emergen, en las transferencias de funciones y servicios, nuevas competencias que pertenecen a otros ámbitos no tan estrechamente relacionados con la construcción básica del estado de bienestar pero que se han ido incluyendo también en las

agendas de la política local durante la década de los 90: juventud, desarrollo económico local, identidad. A este planteamiento doctrinal obedecerían algunas de las competencias incluidas también en el primer bloque de transferencias: juventud, cultura, patrimonio cultural y turismo. La relativa novedad de las mismas se reflejaría también en el retraso de su implementación en las comarcas. El área de Cultura ha tenido, en general, escaso desarrollo en su globalidad —si se la compara con otras áreas—, y dificultades de consolidación de su estructura debidas tanto a la poca experiencia previa de gestión como al solapamiento de actividades con otras áreas (principalmente con Patrimonio Cultural y Turismo). Pese a ello, Cultura ha ido creciendo lentamente durante el período estudiado. A nivel cualitativo, el resultado más valorado es el reconocimiento y aumento de la legitimidad social de las tradiciones del medio rural, así como el fortalecimiento del tejido asociativo. La identidad cultural que comienza a consolidarse en el discurso político, espera llegar a convertir la Cultura en un área de prioridad de actuación en el futuro. Patrimonio Cultural y Tradiciones Populares es otra de las áreas nuevas que no ha conseguido hasta el momento una consolidación efectiva. Son todavía pocas las comarcas en las que la totalidad de sus servicios y el conjunto de las funciones transferidas se llevan a cabo con regularidad. Sin embargo, en este periodo inicial, se ha incrementado el presupuesto al igual que el personal y se ha observado un crecimiento en la realización de actividades. De lo que no hay duda es que su particularidad radica en la consideración de ésta área, por parte de profesionales y políticos, como uno de los pilares que debe sustentar las estrategias de diversificación de la economía a través de la oferta turística. La evolución del área de Juventud está caracterizada por desarrollarse a la vez que lo hace el Instituto Aragonés de la Juventud, lo que ha generado interesantes experiencias. En las comarcas en las que se ha creado una estructura para el ejercicio de las funciones transferidas, destaca el aumento de asociaciones juveniles, las actividades organizadas y el número de participantes. Las transferencias en Turismo han evolucionado de forma diversa dependiendo del desarrollo del sector en las distintas zonas de Aragón. La mayoría de las actuaciones realizadas corresponden a tareas de administración, control, promoción y fomento de la actividad turística en las Comarcas. La promoción y difusión de las potencialidades turísticas de determinados territorios que ha impulsado la comarca ha permitido que pequeñas localidades pasaran a formar parte de un proyecto territorial común mejorando la visibilidad de sus atractivos, integrándose en un producto turístico de mayor entidad y reforzando la imagen e identidad de la comarca.

Las informaciones y datos más relevantes se han resumido en un indicador que sintetiza el grado de asunción, implementación y desarrollo que cada una de las áreas competenciales transferidas habían alcanzado a finales de 2005. De manera sintética, el índice obtenido permite visualizar el «estado» general de implantación y desarrollo de las competencias transferidas en el conjunto de las comarcas³.

**Índice de apreciación global de desarrollo de las áreas competenciales
en el conjunto de las Comarcas de Aragón. 2005**

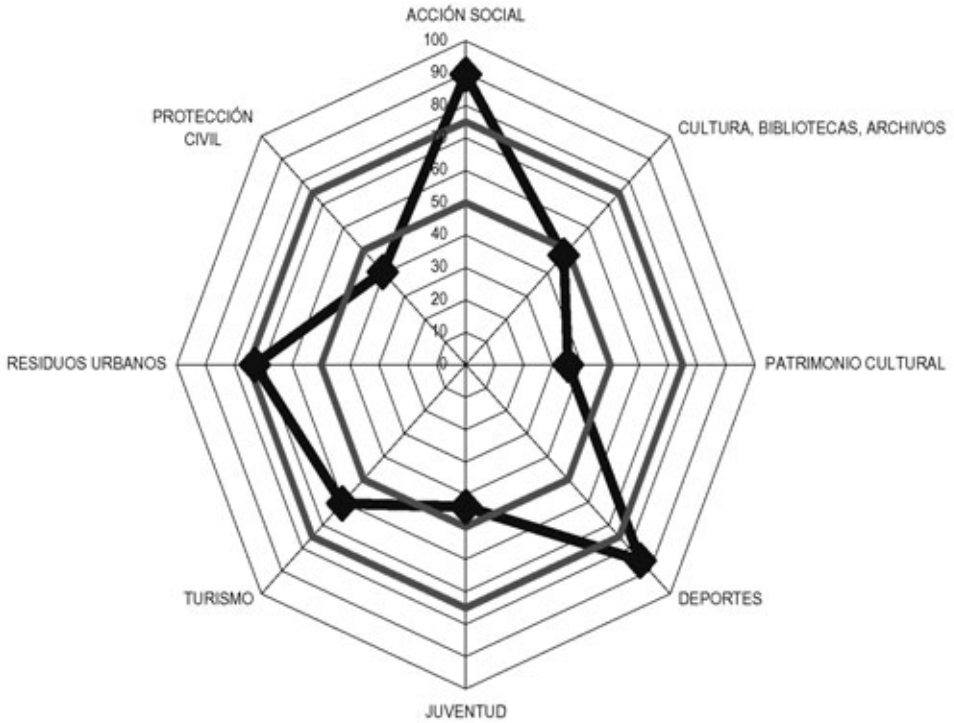
	Índice de apreciación global de desarrollo del Área
Acción Social	90
Deportes	85
Residuos	73
Turismo	60
Cultura	48
Juventud	44
Protección Civil	41
Patrimonio Cultural	35

Esa información es la que refleja el gráfico adjunto. Las líneas en rojo representan el segundo y tercer cuartil. La irregularidad del polígono resultante viene a reflejar gráficamente la situación descrita⁴.

3. Para realizar este resumen de las apreciaciones acerca del grado de desarrollo en el que se encuentra cada área, se ha clasificado cada una de las áreas que contempla el decreto de transferencias, comarca a comarca, en alguna de las siguientes categorías: (i) incipiente; (ii) en desarrollo y (iii) consolidada, aplicando una cuarta categoría, “no iniciado”, en aquellos casos en los que las funciones y servicios transferidos no habían comenzado. A partir de la distribución del número de comarcas que tiene cada área en alguna de las categorías establecidas, se ha elaborado el indicador que aparece en la última columna de la derecha («Índice de apreciación global de desarrollo del Área»). El indicador tendría un valor máximo de 100 para cada área de competencia, si todas las comarcas (32) hubieran sido clasificadas en la categoría «consolidada»; Se trata de una clasificación basada en el criterio «experto» que los investigadores se han forjado durante el proceso de investigación del estado de su «objeto de estudio» (a modo del criterio de jueces para establecer calificaciones). Es evidente que tal categorización sintetiza en gran medida el contenido de los razonamientos y las apreciaciones que se han ido realizando a lo largo del texto y que no está exenta de cierto sentido subjetivo. No obstante, las razones de los juicios adoptados han sido suficientemente argumentadas en el análisis realizado.

4. Esta clasificación, realizada por el equipo investigador a la luz de la información disponible sobre el desempeño alcanzado por cada área en el conjunto de las comarcas, sólo

Apreciación global del grado de desarrollo y consolidación de los servicios y funciones transferidos a las comarcas. 2005



Además de las funciones y servicios asociados a las competencias del primer bloque de transferencias, las comarcas han puesto en marcha una rica variedad de actuaciones, programas y servicios por voluntad propia, atendiendo a las necesidades específicas de cada territorio. Las que se realizan en mayor número de comarcas son: la promoción de Ferias (en 24 comarcas), los Centros de información y asesoramiento para la mujer, fruto de respectivos convenios con el Instituto Aragonés de la Mujer (en 22), las Agencias de desarrollo local (20) y la colaboración en Programas europeos Leader +, Interreg-III A o Life (en 20). A continuación se sitúan actuaciones

pretende ser una apreciación de carácter aproximativo al estado de desarrollo de los servicios y funciones de cada competencia. Aunque basada en las apreciaciones subjetivas del equipo investigador, las categorizaciones realizadas reflejan, no obstante, el esfuerzo de sistematización y objetivación que se ha practicado sobre la abundante y variada cantidad de materiales manejados sobre el proceso de construcción comarcal y su funcionamiento en estos años.

o programas relativos a la prevención de incendios forestales (en 18 comarcas⁵), a la potabilización (en 18) y mejora del abastecimiento de agua (13), educación adultos (15), parque de maquinaria (13) o limpiezas viaria y de caminos (12).

Si se agrupan las actuaciones y servicios por temáticas comunes, los más numerosos corresponden a educación y formación, con un total de 49 actuaciones, que representan el 14,2% del conjunto de ellas ofertados por las comarcas. Le siguen las relativas al Medio Ambiente (12,7% de las actuaciones), tratamiento de aguas, limpieza pública y jardinería, comercio y empleo.

La creación de las comarcas y el proceso de las transferencias supuso la necesidad de contar con infraestructuras, equipamientos y personal para llevar adelante una nueva estructura administrativa y sus actuaciones. Durante el proceso de constitución y puesta en funcionamiento de las comarcas el aumento de personal ha sido significativo: mientras que en el año 2002 había 210 trabajadores, en el año 2005 los contratos sumaban 1.574.

Las Áreas con mayor plantilla son Acción Social, seguidas de Administración y de Deportes. Los presupuestos también han evolucionado de manera importante, pasando de los 76,8 millones de euros en 2003 a los 119,2 en 2005. Las áreas con mayor presupuesto son Administración (hay que tener en cuenta que ahí están los trabajadores no asignados a ninguna de las áreas específicas), Actuaciones en materias no transferidas, Acción Social y Residuos, Turismo y Deportes.

Evolución del personal contratado por tipo. Comarcas de Aragón. 2002-2005.
Número de trabajadores

	2002	2003	2004	2005
Técnicos	43	191	315	386
Auxiliares	18	81	131	151
Otros	149	613	898	1.037
Total personal	210	885	1.344	1.574

5. Se trata de actuaciones preventivas de limpieza de montes, que es de competencia municipal.

**Distribución porcentual del personal contratado por áreas.
Comarcas de Aragón. 2005.**

	2005
Acción Social	42,4
Administración	15,6
Deportes	12,9
Fuera competencias	9,8
Residuos	7,6
Juventud	3,6
Turismo	2,6
Protección Civil	2,6
Cultura	1,4
Patrimonio Cultural	1,2
Personal compartido	0,3
Total personal	100

Distribución porcentual del presupuesto por áreas. Comarcas de Aragón. 2005

	2005
Administración	25,2
Fuera de competencias	19,5
Acción Social	19,4
Residuos	10,4
Turismo	6,1
Deportes	5,3
Cultura	4,5
Transf. a Administraciones	3,3
Protección Civil	3,2
Patrimonio	1,8
Juventud	1,4
Total (%)	100
Total (miles de euros)	119.240

Presupuestos por áreas y su evolución. Comarcas de Aragón. 2003-2005.**Miles de euros**

(Miles de euros)	2003	2004	2005	Evolución 2003-2004 (%)
Juventud	538	992	1.707	217,3
Residuos	5.524	9.168	12.344	123,5
Fuera de competencias	11.691	17.148	23.309	99,4
Deportes	3.854	4.769	6.341	64,5
Protección Civil	2.318	2.713	3.777	63,0
Turismo	4.454	5.663	7.230	62,3
Patrimonio	1.298	632	2.104	62,2
Administración	18.862	23.006	30.042	59,3
Cultura	3.800	5.049	5.350	40,8
Acción Social	17.757	23.320	23.157	30,4
Transf. a Administraciones	6.704	3.593	3.879	-42,1
Totales	76.799	96.052	119.240	55,3

1.5 Las potencialidades de un proceso irreversible

Toda materialización de una propuesta de cambio social conlleva una serie de transformaciones, unas buscadas, otras no tanto, que dan cuenta de los perfiles y características que va adoptando el proceso en cuestión. Desde una aproximación sociológica, hay elementos o dimensiones que se consideran sustanciales. En la materialización de este proceso pueden destacarse, dentro de esos ejes, tanto los aspectos que poseen una trascendencia positiva desde el punto de vista de la ciudadanía, los grupos o las instituciones, como aquellos que pueden estar incidiendo negativamente. Ofrecer los logros y los retos, los binomios de luces y contraluces, responde a la necesidad de apoyar el futuro de la comarcalización, de una parte, en el refuerzo de aquellos elementos que se han revelado como positivos y, de otra, en la corrección de los que se han identificado como negativos. Esta mirada contrapuesta de luces y sombras permite repasar las fortalezas, debilidades, amenazas y potencialidades que han caracterizado la comarcalización, vista de una forma global.

Logros y retos: Dimensiones de análisis	
Gradualismo y flexibilidad	↔ Desarrollo desigual
Adaptación a la diversidad	↔ Fragmentación
Motivación	↔ Inexperiencia
Nuevos localismos	↔ Solapamiento de administraciones
Democracia participativa	↔ Ausencia de refrendo directo
Vertebración del territorio	↔ La comarca y el municipio
Lo endógeno	↔ Lo global

1.5.1 Gradualismo y flexibilidad vs. desarrollo desigual

Conscientes de las desiguales situaciones de partida desde las que los diferentes territorios aragoneses iniciaron el proceso de la comarcalización, se impusieron, desde el propio poder legislativo, los criterios de flexibilidad y gradualismo. Pero estos criterios, que han favorecido una adecuación flexible al modelo de comarca, han dado lugar también a un desarrollo desigual de la comarcalización, medido en referencia al número de competencias asumidas y ejecutadas por las diferentes comarcas. La diversidad encontrada hace referencia a dos ámbitos, fundamentalmente: (i) la disparidad de situaciones en cuanto al grado de desarrollo de cada comarca, y (ii) no todas las áreas tienen un desarrollo homogéneo, como se ha visto, estando unas consolidadas y otras en fase muy inicial en varias comarcas.

El grado de experiencia previa de gestión de los servicios proporcionada por la existencia anterior de mancomunidades, la diferencia entre aquellas áreas que tenían una trayectoria previa (acción social, deportes, residuos) y las que han sido, en la mayoría de los casos, de nueva implantación (cultura, patrimonio cultural, juventud, protección civil, turismo), e incluso el grado de convencimiento en el propio proceso de comarcalización (que propició diferentes consensos políticos y sociales), así como la propia idiosincrasia de cada comarca, son factores que explican este desigual desarrollo.

1.5.2 Adaptación a la diversidad vs. fragmentación

Uno de los valores más destacados por los propios responsables, políticos y técnicos, del proceso de comarcalización es su capacidad de acercarse a las necesidades de los ciudadanos que viven en cada territorio. En efecto, este proceso ha favorecido una administración que es capaz de adaptarse a cada territorio y a las necesidades concretas de sus ciudada-

nos. De esta forma, se comprueba la existencia de programas distintos en función de la comarca en la que se fija la atención, incluso tratándose de materias transferidas. El esquema repetido es el siguiente: la cercanía permite un mayor conocimiento del territorio y de las necesidades de la comarca («*nadie como sus habitantes conoce sus necesidades*»). Este conocimiento cercano posibilita una mayor adecuación a esas necesidades detectadas, lo que repercute en la optimización de la gestión y en un mejor reparto de los recursos, tanto desde el punto de la eficacia como de la eficiencia. Con ello se ha puesto en valor la opinión del ciudadano, consiguiendo llegar además a más gente, a todo el territorio. Además, la mayor autonomía en la gestión proporciona mayor dinamismo, más claridad, mayor definición y rigor.

Sin embargo, este carácter adaptativo de la comarca conlleva una serie de riesgos desde la óptica del ciudadano. El principal es aquél que hace referencia a la desigual distribución por el territorio de servicios y de proyectos dirigidos a la satisfacción de las demandas y de las necesidades de las personas. El que cada comarca pueda priorizar unos programas en detrimento de otros hace surgir el temor de que la cartera de servicios que se ofrezca al ciudadano aragonés difiera en función del territorio en el que resida, lo que podría quebrar el principio de equidad, es decir, permitir el acceso igualitario a los servicios independientemente del lugar en el que se reside.

Potenciar espacios de *planificación* en los que desde el nivel autonómico se especifiquen los grandes ejes de actuación en cada materia; establecer una *cartera de servicios como plataforma mínima* que debería estar presente en todas la comarcas (con su correspondiente dotación de fondos), caminar hacia el establecimiento de una serie de *infraestructuras mínimas* como referente de los recursos que toda comarca pone a disposición del ciudadano, y propiciar *espacios de encuentro* de carácter sectorial entre políticos y técnicos de las diferentes comarcas, con el fin de intercambiar experiencias y buenas prácticas, podrían ser caminos convergentes que evitaran el riesgo de la fragmentación.

1.5.3 Motivación vs. inexperiencia

En general, se ha podido comprobar cómo el componente humano que ha liderado el proceso de comarcalización en estos tres años ha estado animado por una fuerte motivación. Por parte de los responsables políticos, abandonadas las reticencias de las primeras fases, se ha observado un compromiso elevado con las competencias que les ha tocado asumir. De hecho, especialmente en los casos de las áreas menos desarrolladas, el verdadero animador de las mismas es el Consejero responsable, quien

muchas veces ha tenido que cubrir tareas de tipo político y de carácter técnico. En el caso de los técnicos, hay que resaltar la capacidad de innovación, las ganas de hacer cosas y la ilusión por sacar adelante los proyectos, elementos repetidos que se perciben en casi todas las comarcas.

Sin embargo, no ha de perderse de vista que esta característica ha ido unida a otra que ha conllevado no pocos inconvenientes al proceso. Tanto por parte de los políticos, como de los técnicos, se ha constatado la existencia de grandes dosis de inexperiencia, que les ha dificultado desarrollar con normalidad las primeras fases del camino en determinadas competencias. A esto se añadió una sensación, bastante extendida, de incertidumbre, que hubiera requerido un mayor esfuerzo de acompañamiento por parte de técnicos o funcionarios autonómicos, situación que tampoco es percibida como de especial dramatismo y que al recordarla, en todos los casos, los entrevistados resaltan los aprendizajes a que dio lugar. La «inmersión rápida» en el proceso de aceptar los servicios y funciones creó tempranamente una situación de «aprender haciendo», lo que es altamente valorado desde el presente.

Propiciar fórmulas de formación para los políticos locales de nuestra Comunidad; propiciar contactos programados entre los técnicos, comarcales y autonómicos, y cuidar la relación entre políticos y técnicos pueden ser líneas de trabajo imprescindibles para avanzar a partir de la experiencia conseguida.

1.5.4 Nuevos localismos vs. solapamiento de las administraciones

La posibilidad de trasladar a las instituciones más cercanas al ciudadano una serie de competencias que se consideran claves para el adecuado desarrollo de una vida de calidad es, sin duda alguna, un avance muy importante y una de las características que enriquecen a las comarcas.

Sin embargo, las comarcas son un nuevo «poder público» que se suma a los ya existentes (Unión Europea, Estado, Comunidad Autónoma, Provincia, Municipio). La instauración de un nuevo poder debe hacerse con prudencia, buscando múltiples dimensiones de legitimación y tratando de evitar los riesgos que la creación de toda nueva administración conlleva. Uno de esos riesgos que habría que reducir al máximo es la duplicidad de actuaciones, buscando el criterio de eficacia y eficiencia y la optimización de los recursos públicos. Eso mitigaría, además, otra de las críticas deslegitimadoras «fáciles» al proceso de comarcalización, que tiende a extenderse en algún sector, como es el aumento del gasto incontrolado por parte de los poderes públicos.

No obstante, la concurrencia de varias administraciones es posible porque previamente se ha producido la concurrencia de varias normas aplicables. Hay normas que regulan los poderes locales (Ley de Administración Local de Aragón y Ley de Bases de Régimen Local), que otorgan competencias a las diputaciones y a los municipios y que en ocasiones entran en colisión con las competencias comarcales⁶.

Una cuestión no resuelta y que debería merecer la atención y ser abordada abiertamente es la relación entre las diputaciones provinciales y las comarcas. Parecería razonable, tras la experiencia vivida en estos cuatro años en los que se ha construido la planta básica de las comarcas en Aragón, abrir un periodo de reflexión sistemática y sosegada sobre el nuevo rol que deben jugar las diputaciones provinciales en la nueva configuración territorial que Aragón ha adquirido.

En el futuro desarrollo de las comarcas todas estas cuestiones requerirán la correspondiente armonización, debiendo establecerse el papel a jugar por cada una de las entidades en la arena territorial: municipios, comarcas y diputaciones, e incorporando una reflexión específica sobre el papel de una figura que poco a poco está adquiriendo relevancia en el nuevo mapa comarcal: las cabeceras de comarca. En este sentido, el impulso a su capacidad de articular el territorio y sus nuevas funcionalidades en el mismo, son aspectos a seguir por las implicaciones que, a no dudar, tendrán en el futuro como núcleos vertebradores y ordenadores del territorio.

1.5.5 Democracia participativa vs. ausencia de refrendo directo

Que el poder de decisión se traslade al ámbito más cercano de lo local propicia de por sí mayores posibilidades de agrandar el campo donde impera la democracia. De hecho, una de las grandes potencialidades del proceso de comarcalización es que ha otorgado a los representantes más cercanos al pueblo (sus alcaldes y concejales que acceden al puesto de consejeros) mayor poder de decisión y mayor dotación de recursos. En consecuencia, la posibilidad de hacer llegar las demandas y de influir en la toma de decisiones de los asuntos públicos cercanos se ha vuelto más real y, por lo tanto, la capacidad de la ciudadanía de incidir y ampliar el espacio

6. Caso especial es el de los municipios mayores de 20.000 habitantes, que según la Ley de Bases de Régimen Local tienen competencias en diferentes materias, algunas de las cuales son colindantes con las que se han otorgado a las comarcas. En concreto, en Aragón esta situación afecta a las tres capitales de provincia y, desde el año pasado, a la ciudad de Calatayud.

de participación en la *res publica*, más allá del momento de las elecciones cada cuatro años, es una nueva potencialidad.

Sin embargo, esta dimensión posee también un lado oscuro sobre el que es preciso alertar. Aunque en condiciones normales la propia profundización democrática del sistema debería funcionar como antídoto, no está de más llamar la atención sobre el hecho de que el proceso de comarcalización otorga al Consejo Comarcal y al Presidente una serie de potestades que les adjudican un poder que se eleva más allá del que dispondrían desde sus cargos municipales. Además, estos nuevos puestos vienen acompañados de una capacidad de disponer de unos recursos económicos y humanos añadidos. En este sentido, se ha observado, en algunos casos, la tendencia a utilizar esos recursos con fines «localistas», orientándolos, por ejemplo, hacia los municipios de procedencia de los cargos comarcales. Este riesgo puede verse aumentado por la naturaleza del cargo que ocupan los consejeros, ya que los cargos comarcales no deben someterse al veredicto de las urnas, salvo que indirectamente se les premie (o castigue) a través de las elecciones municipales. Por lo tanto, la tentación de alejarse de una visión comarcal y de favorecer los intereses municipales, siempre estará presente.

Existe, por tanto, una extendida preocupación en cuanto a la necesidad de *consolidar* la perspectiva comarcal y superar la visión localista. Hay que resaltar en este sentido, la importancia que tiene el Consejo Comarcal y el reconocimiento de su eficacia y el papel determinante que tiene para sacar adelante proyectos y decisiones que benefician a toda la comarca. La comarca debe ser algo diferente a la mera suma de las políticas municipales. Que en algunos casos predomine todavía una visión más pro-municipalista que comarcal evidencia una cuestión que deja al descubierto un elemento de trascendental importancia para el futuro comarcal: se trata de la articulación de las competencias municipales con los servicios y funciones comarcales y de la necesaria conciliación de las expectativas municipalistas con las de la comarca.

1.5.6 Vertebración del territorio vs. la comarca y el municipio

La comarcalización forma parte de las estrategias que se han puesto en práctica para ayudar a conseguir un objetivo de relativa complejidad en nuestra Comunidad Autónoma: vertebrar el territorio. La vertebración tiene que orientarse hacia una distribución óptima por el territorio de los diferentes elementos cuya articulación justa y eficiente da forma a las sociedades democráticas: el poder, los recursos económicos y humanos y los servicios. Con los datos disponibles hasta la fecha se podría avanzar que la comarcali-

zación está ayudando a conseguir este objetivo. Gracias a las comarcas, en el territorio se dispone de mayor capacidad de decisión (poder), de mayores recursos, de más servicios y (debido a otros factores) de más habitantes.

Pero lo que se ha observado en el proceso debe llevarnos a matizar la anterior afirmación. Un análisis comparado permite afirmar que el proceso de comarcalización está teniendo diferente incidencia en los municipios, en función del tamaño de éstos. Así, los habitantes de los municipios más grandes apenas han notado los beneficios de la comarcalización; sin embargo, los municipios más pequeños (recordemos que siete de cada diez pueblos de Aragón tienen menos de 500 habitantes) son los que verdaderamente han notado el avance de la comarcalización, ya que han ganado en accesibilidad, en calidad de vida y en equilibrio territorial.

La relación comarca-municipio es un aspecto problemático que, suponemos, encontrará su encaje a medida que el proceso de construcción comarcal avance y se consolide. Actualmente, y según se desprende de nuestras observaciones, en esta dialéctica comarca-municipio las situaciones son bastante disímiles. Típicamente existen tres situaciones cuyas circunstancias son muy diferentes y que requerirían abordajes administrativos, organizativos y funcionales muy diferentes. El primer caso lo constituyen las comarcas en las que hay un relativo equilibrio y homogeneidad entre todos los municipios que la componen; en este caso, los problemas existentes son meramente funcionales y el simple rodaje de la comarca hará que las piezas encajen y se encuentre una dinámica de complementariedad y trabajo en común entre municipios y comarcas. La segunda tipología es aquella en la que existe una gran disimilitud entre ayuntamientos dentro de la comarca. La caracterización típica es la existencia en la comarca de un gran municipio con capacidad para movilizar recursos y que viene ofreciendo desde hace tiempo los servicios que también oferta la comarca; en este caso, el ajuste entre las competencias municipales y su autonomía, de un lado, con las funciones servicios que tienen encomendada la comarca, no se presume fácil y está siendo origen, en algunos casos, de fricciones y desajustes que restan energía y eficacia a las capacidades de gestión de ambas entidades. La tercera situación es una variante particular de la anterior y se refiere a los casos de Huesca y Teruel, como cabeceras provinciales que a su vez lo son también de sus respectivas comarcas. En este caso, la complejidad de la situación apuntada en las líneas anteriores es todavía mayor.

Profundizar en la estrategia de vertebración del territorio requiere que se replantee el papel de los municipios grandes en el proceso de comarcalización. En determinadas comarcas, por su extensión, o por su bajo nivel de infraestructuras de comunicación, la prestación de servicios, para ser efi-

caz, debe buscar una distribución en red que, apoyándose en los llamados municipios intermedios, permita ofrecer una cobertura óptima de las necesidades de los ciudadanos aragoneses.

En consecuencia, el desarrollo futuro de la administración comarcal debe incluir entre sus fines facilitar el funcionamiento fluido de la pluralidad de actores públicos existentes en Aragón, de forma que se aumenten los niveles de accesibilidad al conjunto de servicios públicos. Y ahí es donde encontrará la comarca la llave del éxito, en presentarse como la institución adecuada para facilitar, articular y vertebrar en el territorio el papel y la responsabilidad que cada actor tiene para con los ciudadanos.

1.5.7 Lo endógeno vs. lo global

El carácter endógeno está muy presente en las actuaciones comarcales. Se ha podido observar cómo las iniciativas de la nueva administración comarcal se han volcado en potenciar las posibilidades que ofrecen los territorios en los diferentes ámbitos. Así, no sólo en áreas como el turismo, el patrimonio o la cultura se ha producido una mirada interior, sino que en otros campos se ha partido de las propias potencialidades y se ha intentado que los beneficios de todo aquello que se emprendiese rewertiera en la ciudadanía, en las asociaciones, en las empresas autóctonas, etc. La importancia de esta nueva dimensión radica en que el proceso de comarcalización ha actuado como renovador de las viejas estrategias de desarrollo local, pudiendo reorientar fondos hacia la búsqueda de nuevas alternativas de crecimiento económico y social.

Sin embargo, no ha de perderse de vista que esta nueva administración ha nacido en una época caracterizada por la primacía de las nuevas tecnologías, por la interconexión entre territorios, por la interdependencia de procesos sociales, económicos, políticos, etc. En este sentido, la comarca, como administración local, debe evitar los riesgos que supone no adaptarse a estas nuevas dimensiones que marcan la consolidación de las sociedades del futuro. Hoy en día quedarse al margen del desarrollo quiere decir no participar en alguna medida de los flujos (de capital, de trabajo, de información, de mercancías, de poder, etc.) que alimentan las sociedades desarrolladas. La comarca es una dimensión apropiada para generar las suficientes sinergias para que determinados territorios, eminentemente rurales, que anteriormente tenían muy difícil el acceso a ese sistema de flujos globalizado, puedan tener mayores oportunidades de hacerlo. En este sentido, las comarcas pueden jugar un papel de cierta relevancia en la creación de sinergias entre el mundo rural y el urbano, entre lo local y lo global, entre lo endógeno y lo exógeno, entre las diferentes administraciones... La mirada

global tampoco debe significar que se renuncie a lo propio. Todo lo contrario, la verdadera ubicación de cada espacio/territorio en el entorno globalizado debe hacerse atendiendo a la especificidad que ese territorio puede aportar a ese mundo globalizado. No debe perderse de vista, en definitiva, que los efectos de la globalización siempre afectan a los espacios locales y que es desde ellos desde donde suelen proponerse con mayor o menor fortuna soluciones a los problemas que crea la globalización.

1.6 Las comarcas, calidad de vida y dinámica vertebradora del territorio

Existen una serie de funciones y servicios transferidos que favorecen la *visibilidad* de la comarca, por cuanto la analizan, la publicitan y la dan a conocer, especialmente fuera de la misma. En ese conjunto de áreas se encuentran, principalmente, Turismo y Patrimonio Cultural. Otro grupo presenta una mayor vocación de generar *identidad* comarcal entre la ciudadanía: Cultura y Patrimonio Cultural. Finalmente, existen otras áreas competenciales que se orientan más hacia la *prestación de servicios*, especialmente de proximidad, y, en consecuencia, a aumentar de forma directa la calidad de vida: Deportes, Acción Social, Residuos, Protección Civil y Juventud.

Los responsables de las comarcas, tanto políticos como técnicos, se pronuncian en el sentido de que el funcionamiento comarcal es satisfactorio, que las cosas funcionan aceptablemente bien. Sin embargo, hay conciencia de que la comarca está *todavía haciéndose*: necesita más rodaje, necesita completar y consolidar lo que ha puesto en marcha. La estructura de la comarca está en pleno desarrollo, en proceso de consolidación, y se es consciente de lo mucho que falta por hacer, pero también de las posibilidades existentes; no se afronta el futuro desde el vacío ni desde meras conjeturas. Cuando se pregunta a los responsables comarcales cuáles son los objetivos inmediatos, sus respuestas apuntan, básicamente, a tres aspectos. El primero es mejorar y ampliar los servicios y las actuaciones que se vienen prestando e impulsando. Un segundo objetivo es mejorar la visibilidad de la comarca; una serie de comarcas reconocen un creciente conocimiento de la realidad comarcal y un grado de interés en aumento, pero la comarca en muchos sitios, especialmente en municipios de mayor tamaño, no ha llegado a ser reconocida como algo que incide en la vida ciudadana de los territorios. Finalmente, el tercero es dinamizar el territorio; el desarrollo de las potencialidades endógenas aparece como un *leitmotiv* en todas las comarcas. La comarca como entidad promotora de desarrollo. Se está haciendo y, lo más importante, se está convencido de sus posibilidades. El sentimiento es que la comarcalización funciona y las comarcas pueden ir más allá de las competencias transferidas para crear proyectos novedosos

al servicio del desarrollo del territorio. Hay grandes expectativas para seguir avanzando en este camino.

Que la comarcalización está actuando en el territorio, a pesar del escaso tiempo de implantación, está fuera de toda duda. Disponemos de datos que lo corroboran y podemos analizar bajo una triple clave interpretativa la pregunta acerca de cuál es el papel que está jugando la comarca en el territorio. La cuestión es, en cierto sentido, averiguar cuál es el valor que la comarcalización ha generado o está generando; en definitiva, qué ha variado para el ciudadano común con el advenimiento de la comarca.

En primer lugar, la comarcalización está incidiendo en que el acceso a la calidad de vida (recursos y servicios) sea más equitativo en todo el territorio; al menos pone las bases para asegurar la cohesión del tejido social. Mejora, por lo tanto, la equidad interterritorial, lo que refuerza la legitimidad de la institución.

En segundo lugar, refuerza las potencialidades participativas, mediante una mayor cercanía a la sociedad. Contribuye en gran medida a poner en valor la opinión del ciudadano. Es lo que podríamos caracterizar como la profundización democrática.

En tercer lugar, está incidiendo muy directamente en su desarrollo socioeconómico. La comarca está ayudando en gran medida a una importante revalorización del territorio, pasando de ser “espacio soporte” a un “recurso para el desarrollo”: potencia un sistema territorial descentralizado, mejora las posibilidades de aprovechar los recursos locales, hay más capacidad de ofrecer respuestas innovadoras a los problemas locales (o a problemas globales que tienen reflejo local), genera capacidad de creación de empleo, y ayuda a fijar la población.

Estos han sido los primeros pasos de esta nueva institución. El camino emprendido por las comarcas; la «lógica de la comarcalización» es un proceso irreversible, asentado sobre el doble pivote de prestación de servicios al ciudadano y dinamización del territorio, con un objetivo común: aumentar la calidad de vida y asegurarse un desarrollo con futuro.

El papel de las comarcas está todavía por reafirmarse y consolidarse. La dialéctica municipio-comarca está lejos de resolverse. Es cierto que el recorrido de cuatro años de gestión es muy corto, y las comarcas tendrán, sin duda, un largo recorrido. Si el proceso se ha iniciado a partir de la descentralización de servicios y funciones por parte de la Comunidad Autónoma hacia las comarcas queda pendiente seguir construyendo el proceso comarcalizador desde la vertiente municipal. En parte se trata de la cesión de competencias municipales a la nueva entidad para reforzar, justamente, y por paradójico que parezca, las capacidades municipales por vía indirecta. Y hacerlo sin que la autonomía municipal se vea menoscabada no es

una tarea fácil. Pero su papel debe ser reconocido y fortalecido. La comarca no puede ser, sin más, una nueva instancia intermediadora, que agrega un eslabón burocrático a la cadena de transferencia de fondos. No se puede olvidar el aspecto político que tiene el hecho comarcal como espacio en el que los municipios de un territorio deciden la forma más adecuada de aplicar a sus necesidades unos recursos que antes eran administrados de forma diferente. La comarca es vista como una entidad capaz de generar recursos, revitalizar el desarrollo y vertebrar el territorio.

2. Balance de un lustro de comarcalización

ROGELIO SILVA

2.1 Antecedentes

La organización del territorio español desde el punto de vista político-administrativo en provincias y municipios diseñada por Javier de Burgos en 1833, había sufrido pocos cambios hasta que en los últimos años, con la existencia de las Comunidades Autónomas, algunas de ellas legislaron en relación a las Comarcas, con variopinta filosofía e irregular desarrollo. En este sentido ninguna otra Comunidad ha trabajado con una voluntad política tan firme y decidida como Aragón.

La Constitución Española de 1978 reconoció a las Comunidades Autónomas la competencia para determinar en su territorio la organización general de las entidades locales. El Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982 ya contempló a la comarca como entidad local. Su artículo 5, “Organización territorial de Aragón”, previó que la estructuración de la comunidad autónoma se articulara en municipios y provincias, así como en comarcas que se constituyeran en desarrollo de una futura ley de comarcalización. En este marco normativo, en Aragón se viene desarrollando una política territorial propia, diseñada pensando en el territorio y en las personas que en él viven, y adaptando su organización territorial a sus peculiaridades y necesidades: la Comarcalización.

Ya en el año 1991, las Cortes de Aragón instaron al Gobierno autónomo a poner en marcha la comarcalización, teniendo en cuenta el principio de autonomía local que debe regir, y de hecho ha presidido las actuaciones relacionadas con este nuevo modelo. Es en 1993 y 1996 respectivamente cuando se aprueban por parte del Parlamento autonómico las Leyes de Comarcalización y de Delimitación Comarcal de Aragón, que constituyen los mimbres de un ambicioso proyecto de reordenación territorial y que fijan en su articulado las reglas de juego para materializar el proceso comarcalizador.

El municipio, primera instancia que puede proporcionar al ciudadano los servicios mínimos precisos, no puede ofrecer solución a muchos problemas cuando el tamaño de la población es muy pequeño. Uno de los intentos preexistentes para mitigar las deficiencias derivadas de la preocupante situación de la demografía aragonesa y del creciente minifundismo municipal, fue la Ley de Mancomunidades de Municipios de 1987. Por un principio de economía de escala, municipios colindantes se unen para prestar servicios conjuntos a sus habitantes. Administrativamente esta relación toma la forma de mancomunidades, cuya financiación procede fundamentalmente de las aportaciones de los municipios asociados y de las subvenciones o ayudas procedentes de las organizaciones territoriales de ámbito superior.

Las mancomunidades de municipios, estructuradas como un interesante instrumento asociativo que pretendió mitigar la débil capacidad de gestión de la mayor parte de los municipios aragoneses, han presentado en muchos casos un balance de resultados que ha sido altamente satisfactorio, aunque su falta de autonomía política, económica y administrativa limitó considerablemente sus posibilidades.

Este modelo, útil pero insuficiente, tenía como objetivo hacer frente a las consecuencias originadas por las especiales características del territorio aragonés, que con 47.720 km² alcanza prácticamente el 10 % de la extensión del territorio español, siendo la cuarta comunidad autónoma en superficie mientras que sus cerca de 1.300.000 habitantes suponen, tan sólo, un 3 % de la población española.

Estas peculiaridades se concretan en:

Despoblación. Si excluimos el municipio de Zaragoza que alberga el 51 % de la población aragonesa, Aragón presenta una densidad de 13 habitantes por km², cifra que no se alcanza en varias comarcas donde la densidad es tan sólo 3 habitantes por km².

Desequilibrio territorial. No existe en Aragón una estructura urbana equilibrada. La segunda ciudad de Aragón, Huesca, tiene una población 12 veces menor que la de Zaragoza, que concentra a más de la mitad de los aragoneses. La razón de este desequilibrio la podemos encontrar en la evolución del comportamiento demográfico, asociado al proceso de industrialización. En la última década 90.000 aragoneses cambiaron de residencia en el interior de Aragón, de los que el 90 % lo hicieron a la ciudad de Zaragoza.

Dispersión. A pesar de las cifras anteriores, no deja de sorprender que de los 731 municipios que existen en Aragón sólo 20 cuenten con más de 5000 habitantes, 526 tienen menos de 500 y 140 no llegan a los 100. Ni siquiera alcanzan la cifra de 200 habitantes un 45 % de nuestros municipios.

Envejecimiento. Muchos de los pequeños municipios corren serio peligro de desaparición por el envejecimiento de su población y por la falta

de iniciativas de desarrollo económico que eviten la marcha de la población más joven.

Al claro desequilibrio territorial de Aragón y al bajo nivel de población en el medio rural, se añaden los problemas de accesibilidad de muchas de sus áreas geográficas, debido a las deficiencias en comunicaciones e infraestructuras. Todos estos factores contribuyen a la existencia de desigualdades socioeconómicas en un territorio tan amplio y que cuenta con tanta riqueza patrimonial y medioambiental. Las condiciones de vida de los aragoneses no son las mismas según el lugar en donde se viva. No es posible llevar al último rincón de la geografía aragonesa los mismos servicios que se ponen a disposición de otros municipios con mayor población, pero es indudable que los habitantes de ese último rincón tienen derecho a exigir el acceso a aquellos servicios en las mejores condiciones y con los menores inconvenientes posibles.

Precisamente es en esta situación donde encontramos la principal finalidad del modelo comarcal, la mejora de las condiciones de calidad de vida de los habitantes del territorio aragonés, especialmente en aquellos lugares donde existan mayores desequilibrios. Desde las comarcas se pueden aprovechar más adecuadamente los recursos públicos, ya que la toma de decisiones se produce más cerca de los problemas y con un conocimiento preciso de las necesidades y prioridades de cada ámbito territorial. La comarcalización, trata así de paliar los problemas existentes en Aragón, derivados de la especial configuración de su territorio y de su realidad socioeconómica.

El proceso de descentralización administrativa que han supuesto las comarcas en la Comunidad Autónoma de Aragón tiene una serie de características destacables: el marco legal, un modelo basado en la transferencia de competencias, la financiación de las transferencias y el consenso político.

2.2 La situación en 1999

En agosto de 1999, al comienzo de la V Legislatura, se forma el nuevo Gobierno de coalición PSOE-PAR. Este gobierno surgido tras las elecciones autonómicas, toma como uno de sus objetivos prioritarios de acción, el impulsar y promover la comarcalización. La Vicepresidencia y Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales toma el timón del proceso.

La comarca se presenta como el medio más adecuado para subsanar las carencias municipales y elevar la calidad de vida de los ciudadanos, por su funcionalidad, por su adaptación al territorio, por su cercanía y por su idoneidad para la organización de muchos servicios.

Desde el respeto a la autonomía local, que en nuestra ley de comarcalización es pieza clave, son los municipios y mancomunidades de interés comarcal quienes han de ejercer la iniciativa de creación de cada comarca, la meta de todo este proceso ha sido y continúa siendo eliminar las diferencias existentes y corregir los desequilibrios territoriales para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. No podemos perder de vista que una de las obligaciones más importantes de las administraciones públicas es favorecer la oferta de servicios públicos básicos que cada vez con más calidad, requieren y demandan los habitantes de todos los rincones de su geografía. Para mejorar el desarrollo, vertebrar el territorio aragonés y, por tanto, afianzar el futuro de la Comunidad Autónoma, se decidió impulsar un nuevo modelo de organización territorial, basado en un nivel intermedio, un nivel supramunicipal, la Comarca.

Esta estructura administrativa responde a la adopción de una división territorial que se corresponde con agrupaciones de municipios limítrofes vinculados por características históricas, sociales y económicas comunes y constituye una solución para que, aun manteniendo los municipios actualmente existentes, se puedan seguir prestando los servicios básicos obligatorios en todo el territorio comarcal; además, las capitales comarcales deben servir de barrera de contención a la despoblación y los órganos responsables, que representan los intereses de la población y el territorio, son los que mejor pueden gestionar los recursos desde la proximidad.

2.3 El Programa de Política Territorial

El proceso comarcalizador supuso la confluencia por una parte de una política inversora del Gobierno aragonés en las delimitaciones comarcales a través de convenios de colaboración con sus entes locales, siempre con la vista puesta en desarrollar actuaciones de interés supramunicipal, con una política de promoción, asistencia e información a los protagonistas del mismo, electos locales, y simultáneamente.

La política inversora se articula a través del Fondo Local de Aragón, regulado en el artículo 260 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, que contiene el conjunto de transferencias destinadas a las entidades locales de Aragón, incluidas anualmente en los presupuestos de la comunidad autónoma.

Este Fondo se compone de los programas específicos de transferencias a las entidades locales, así como de los créditos destinados a éstas en los distintos programas sectoriales de los diversos Departamentos, cuya distribución se efectúa por el Gobierno de Aragón, previo informe preceptivo de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial. Los progra-

mas específicos de transferencias a entidades locales son el Programa de Política Territorial y el Fondo de Cooperación Municipal.

El Programa de Política Territorial tiene por objeto fomentar e incentivar las actuaciones de las entidades locales que guarden relación con la mejora de la estructura local, de acuerdo con los criterios de las Leyes de Administración Local, de Comarcalización, de Medidas de Comarcalización y con las Directrices de Ordenación del Territorio. Este programa incluye tanto transferencias corrientes como de capital, para colaborar con el funcionamiento de entidades supramunicipales y apoyar la realización de inversiones.

Los instrumentos del Programa de Política Territorial durante el proceso que condujo a la creación de los entes comarcales fueron los convenios plurianuales con las delimitaciones comarcales. La filosofía de estos convenios fue favorecer el trabajo en común entre los responsables locales, que sirviera de rodaje ante la futura constitución de la comarca en cuestión; además gran parte de las inversiones supramunicipales financiadas a través de ellos pasaron en su momento a ser titularidad de la comarca. A través de estos convenios, resumiendo y agrupando actuaciones, se ha invertido fundamentalmente en: parques comarcales de servicios, infraestructuras turísticas, culturales y deportivas, accesos y carreteras, sedes y oficinas comarcales, edificios singulares, protección civil, telecomunicaciones, potabilización y depuración de aguas, etc.

Los convenios con determinadas entidades locales, complementarios de los convenios con las delimitaciones comarcales, y los convenios específicos con los municipios de Huesca y Teruel continúan en la actualidad.

Para adaptarse a la nueva realidad comarcal, a partir del momento en que cada una de las 32 comarcas existentes hoy constituyeron su Consejo comarcal, recibieron anticipadamente y de forma incondicionada las cuantías del Programa de Política Territorial destinadas a financiar inversiones de carácter supramunicipal en su territorio y las cuantías presupuestadas dirigidas al mantenimiento y funcionamiento de inversiones supramunicipales realizadas en ejercicios anteriores, tal y como estableció la Ley 23/2001, de Medidas de Comarcalización. En la actualidad solo la delimitación comarcal de Zaragoza, a través de la Mancomunidad Central mantiene un convenio.

El Programa de Política Territorial ha venido aplicando al territorio unos recursos económicos desde el año 2000, de forma anual, unas cantidades que van desde los 21'5 a más de 24 millones de euros por cada ejercicio.

Respecto a la política de promoción, la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón, fue el primer pilar en la construcción del proceso de comarcalización; estableció que la creación de las comarcas

debía realizarse por ley de las Cortes de Aragón y marcó el procedimiento. La iniciativa estaba reservada a municipios y mancomunidades de interés comarcal. Posteriormente la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal de Aragón estableció una división territorial que permitiera poner en marcha dicha iniciativa.

Con estos mimbres se constituyó a partir de septiembre de 1999 en cada delimitación un grupo de trabajo integrado por representantes de la Diputación General de Aragón, diputación o diputaciones provinciales, municipios y/o mancomunidades; unas 250 personas en total. La representación política local procuraba la presencia de todos los partidos en esa delimitación.

Estos grupos de trabajo cumplían el objetivo de elaborar una propuesta, posteriormente consensuada sobre actuaciones de interés supramunicipal con cargo al programa de política territorial a llevar a cabo en la delimitación, a la vez que servían de cauce para intercambio de información en el proceso de creación de la comarca, creándose un foro de trabajo de gran eficacia que permitió solventar las dificultades administrativas y políticas que un trámite de estas características genera.

Los caracteres diferenciadores del proceso comarcalizador fueron la voluntariedad de la iniciativa, la compatibilidad con el municipio, el no incremento del gasto público, el desarrollo en fases, el modelo reequilibrador simétrico (todas las comarcas tienen las mismas competencias) y asimétrico (cada comarca tiene sus peculiaridades y el ritmo no tiene por qué coincidir), la suficiencia financiera para ejercer las competencias y, por fin, la posibilidad de evaluar y ajustar las disfunciones que se puedan producir.

Los pasos seguidos en la creación de las comarcas fueron los siguientes:

Adopción de las iniciativas. Cuando la iniciativa partía de los municipios debía ser promovida, al menos, por un número de municipios no inferior a las dos terceras partes de los que debían constituir la comarca y que representaran dos tercios del censo electoral del territorio correspondiente y adoptada mediante acuerdo del pleno de los respectivos ayuntamientos o concejos abiertos, con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros. Si la iniciativa partía de una mancomunidad de interés comarcal, era necesario el acuerdo de su órgano plenario de gobierno, adoptado por los dos tercios del número legal de sus miembros, y que representaran, al menos, a las dos terceras partes del censo electoral. El trámite no podía continuar si se oponían las dos quintas partes de los municipios que debieran agruparse en la comarca, siempre que tales municipios representaran, al menos, la mitad del censo electoral del territorio corres-

pondiente. Un dato que refleja la voluntariedad del proceso es que se contabilizaron un total de 688 iniciativas.

Estudios documentados. Las iniciativas de creación de las comarcas debían justificarse en estudios documentados, cuyo contenido marcaba la Ley de Comarcalización. Algunos de los aspectos justificados tenían gran importancia. En primer lugar la denominación de la comarca, por ser una de sus señas de identidad más importantes. La fijación de la capital, como sede de los órganos administrativos de la comarca, era otro aspecto fundamental. En algunos estudios documentados se introdujo la figura de la capital histórico-cultural y otras. Finalmente son siete las comarcas que cuentan con esta peculiaridad. Algunos municipios mostraron su disconformidad por el lugar en que les había colocado la Ley de Delimitación Comarcal y solicitaron su adscripción a otra comarca.

Trámites para la aprobación de la ley de creación de cada comarca. Adoptada la iniciativa y aprobado el necesario estudio documentado, el Gobierno de Aragón acordaba, en cada caso, la procedencia y viabilidad del ente comarcal. A partir del acuerdo se disponía de tres meses para la elaboración del correspondiente anteproyecto de ley que debía ser sometido a información pública por plazo de cuatro meses. En la redacción del anteproyecto se adoptó para todas las comarcas un mismo texto básico. Esta redacción hubo que revisarla con ocasión de la aprobación de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización, cuyo contenido tiene el carácter de regulación complementaria de la legislación de comarcalización, y se constituía en algunos aspectos en marco de referencia de las leyes de creación de las comarcas. Terminado el plazo de información pública, el anteproyecto de ley se elevaba para su aprobación por el Gobierno de Aragón como proyecto de ley. A continuación se remitía a las Cortes de Aragón el proyecto de ley acompañado de una memoria en la que se incluían las alegaciones, consultas de cambio de delimitación comarcal, etc., que permitieran conocer a los diputados las incidencias en la tramitación. En la tramitación parlamentaria del proyecto de ley, la presentación de enmiendas por los Grupos Parlamentarios sirvió para mejorar el contenido de las futuras leyes. En conjunto fueron 451 las enmiendas que se presentaron a los 32 proyectos de ley de creación de comarcas. De ellas destacaron, entre otras, las 67 propuestas de modificación de algunos aspectos de las exposiciones de motivos y las 65, admitidas en su totalidad, acerca de la denominación bilingüe de los municipios, en las comarcas que presentan esta peculiaridad. La tramitación continuaba con el informe de la Ponencia nombrada por la Comisión Institucional y la emisión del Dictamen de dicha Comisión, concluyendo con el traslado al Pleno para su debate y aprobación. Se puede destacar que fruto del esfuerzo del gobierno y del alto grado

de consenso político, la tramitación de los 32 proyectos de ley se realizó en un breve espacio de tiempo.

Cuestiones que también se abordaron a lo largo del proceso, fueron en algunos casos la elección de la capitalidad comarcal, a la que se renunció en la Ley de Delimitación Comarcal con el fin de agilizar el proceso y que, en alguna de las delimitaciones comarcales, ha constituido un tema importante para resolver la creación de la comarca. La solución a una bicefalia comarcal producida, en algunos casos, por el desarrollo económico que tuvo lugar en el último tercio del pasado siglo en localidades diferentes a las que tradicionalmente habían constituido los centros comarcales, ha sido la creación de siete comarcas en las que existe una doble capitalidad: la capital administrativa y más (ejemplo: Sobrarbe, Ainsa y Boltaña) que, en la mayoría de los casos se ha definido como capital cultural o histórico-cultural.

No hay que olvidar tampoco el reconocimiento a la realidad plurilingüe aragonesa que las leyes de creación de las comarcas han recogido en su denominación. Ejemplo de ello son las comarcas de Matarraña / Matarranya, La Litera / La Llitera, Bajo Cinca / Baix Cinca, Bajo Aragón-Caspe / Baix Aragó-Casp y Hoya de Huesca / Plana de Uesca.

Las leyes de creación de cada comarca por lo demás profundizan en las competencias, la organización comarcal, su régimen de funcionamiento, el personal a su servicio, la hacienda comarcal y una serie de disposiciones adicionales y transitorias originadas por las peculiaridades de la administración local aragonesa.

Una vez aprobada cada una de las leyes, el siguiente paso era la constitución del órgano de gobierno de la comarca, el Consejo Comarcal, integrado por el Presidente y por un número de consejeros variable según el número de residentes de cada comarca, proclamados por la Junta Electoral competente. Constituido el Consejo Comarcal, la comarca ya podía empezar a trabajar en la preparación de las primeras transferencias que iba a recibir y, a tal efecto, se constituyeron las Comisiones Mixtas de Transferencias con la Administración de la Comunidad Autónoma. En ellas se alcanzaron los acuerdos necesarios con los que, tras la publicación de los correspondientes decretos, las comarcas recibirían el traspaso de funciones y servicios de algunas materias sobre las que la ley les otorga competencias.

2.4 Las transferencias

Creadas las comarcas y constituido el órgano de gobierno de cada una de ellas, era necesario el traspaso de funciones y servicios para que aquellas pudieran asumir las competencias que tienen atribuidas por ley.

Así, entre febrero de 2002 y septiembre de 2003, mediante 32 decretos del Gobierno de Aragón, se aprobaron los Acuerdos de las respectivas Comisiones Mixtas de transferencias entre la Comunidad Autónoma de Aragón y las Comarcas, por los que se transfirieron funciones y se traspasaron servicios correspondientes a algunas de las competencias comarcales previstas en la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón y desarrolladas posteriormente por la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización, modificada por la Ley 3/2006, de 8 de junio. Las materias objeto de transferencia, en un primer bloque, fueron las siguientes:

- Acción Social
- Cultura
- Patrimonio cultural y tradiciones populares
- Deporte
- Juventud
- Promoción del turismo
- Servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos
- Protección civil y prevención y extinción de incendios

Realizados los primeros traspasos, se hacía necesario apoyar a las nuevas administraciones comarcales en el ejercicio de unas competencias que hasta entonces habían correspondido a la administración de la Comunidad Autónoma. Además, las competencias sobre las materias señaladas lo son en determinadas funciones y servicios, reservándose la Comunidad Autónoma los restantes ámbitos competenciales, por lo que es necesario adoptar medidas tendentes a procurar la máxima colaboración entre las citadas administraciones.

Para garantizar la colaboración entre las administraciones, por Decreto 345/2002, de 5 de noviembre, del Gobierno de Aragón, se creó el Consejo de Cooperación Comarcal. Este órgano, compuesto por representantes del Gobierno de Aragón y de las comarcas, tiene carácter consultivo, deliberante y de cooperación entre el Gobierno de Aragón y las comarcas. El Consejo puede funcionar en Pleno o a través de Comisiones, pudiendo formar, ambos, Ponencias técnicas para la preparación de los distintos asuntos sobre los que deban pronunciarse. Actualmente existen tantas Comisiones Permanentes como materias transferidas y una Comisión Permanente General, así como una específica de financiación que, igual que el Pleno, se reúnen con la periodicidad necesaria para dar continuidad a las relaciones de colaboración.

La experiencia adquirida en la gestión de las funciones y servicios ya traspasados por los decretos, y la nueva redacción en las leyes sectoriales

de las competencias ya transferidas —Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de protección civil y atención de emergencias de Aragón y Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón— planteó la conveniencia de elaborar, en un único decreto, un texto común con el fin de concretar, de forma más exhaustiva y con carácter homogéneo, las actuaciones que corresponden a las administraciones autonómica y comarcales, así como las relaciones entre ambas en el ejercicio de las competencias. De esta manera se ha llegado al Decreto 4/2005, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican los anteriores decretos de transferencias.

2.5 La financiación de las transferencias y el Fondo de Cohesión Comarcal

La Ley de Comarcalización de Aragón y las distintas leyes de creación de las comarcas ya prevén cual puede ser la procedencia de los distintos ingresos con que se financian las comarcas. Entre el origen de los ingresos destacan sin duda los que provienen de la Comunidad, sin olvidar los ingresos que pueden provenir de la prestación de servicios a los municipios que componen la comarca.

La financiación de las comarcas desde las Diputaciones Provinciales es una asignatura pendiente tanto en lo que respecta a la parte de los Planes Provinciales de Obras y Servicios que puedan ser ejecutados por las comarcas como en concepto del servicio de cooperación que las mismas presten subsidiariamente a los municipios que las componen.

Distinto es el caso de la financiación que las comarcas reciben desde el Gobierno de Aragón, que constituye la fuente principal de recursos para la elaboración de su presupuesto. La Ley 23/2001 de Medidas de Comarcalización es la referencia legal fundamental que regula la financiación desde la Diputación General de Aragón a las comarcas y que tiene cuatro pilares básicos: la valoración del coste de funciones y servicios asociados al ejercicio de las competencias que pueden asumir las comarcas, la dotación correspondiente a los costes de personal asociados al ejercicio de las competencias, el Fondo de Cohesión Comarcal y el Programa de Política Territorial.

La valoración de los recursos necesarios para el ejercicio de las competencias transferidas a las comarcas se realizó tomando como punto de partida los recursos que la Administración Autonómica destinaba al ejercicio y desarrollo de las funciones y servicios objeto de traspaso. Como método de evaluación del coste de las transferencias se partió de los datos contables del ejercicio presupuestario del año 2000 y anteriores, analizándose los programas de gasto y acordándose los importes de referencia que fue-

ron actualizados en función de los porcentajes globales de incremento del presupuesto consolidado de la Comunidad Autónoma hasta el ejercicio económico del año 2002, año en que se produjeron las primeras transferencias. La actualización para ejercicios sucesivos se recogerán en las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, siendo, en todo caso, las cuantías consignadas en el mencionado anexo de la Ley de Medidas de Comarcalización las cantidades mínimas a traspasar a las comarcas, es decir, podrán ser modificadas al alza, pero nunca a la baja.

Como principio básico de financiación de las transferencias a las comarcas se estableció que el coste del proceso no debía incrementar el presupuesto de la Comunidad Autónoma; es decir, las cuantías que se traspasan a las comarcas se dan de baja en los correspondientes programas de gasto de los Departamentos u Organismos Autónomos del Gobierno de Aragón. El proceso de comarcalización se debe ejecutar a coste cero.

Definir un modelo equitativo de reordenación de recursos, dada la variedad de competencias que se transfieren, la diversidad territorial y la inexistencia de referencias aplicables a este proceso de transferencias, es prácticamente imposible de precisar. Por ello, con independencia del criterio adoptado, debía crearse un instrumento que dotado de capacidad económica suficiente permitiese ajustar el proceso durante el desarrollo del mismo. Dicho instrumento toma la forma de “Fondo de Cohesión Comarcal”.

El Fondo de Cohesión Comarcal surge como una necesidad para la adecuada gestión del proceso de transferencias, en la medida que provee de la capacidad para solventar los posibles desajustes o desequilibrios, y tiene por finalidad, entre otras, la de garantizar la equitativa y solidaria distribución de los recursos entre todas las delimitaciones comarcales, la capacidad para intervenir en actuaciones puntuales que por su elevada cuantía una comarca individualmente no podría ejecutar y la facultad de financiar adicionalmente actividades cuyo objeto sea mejorar o incrementar la prestación de los servicios asociados al ejercicio de competencias transferidas.

En orden a establecer la debida transparencia y eficacia en la gestión del Fondo de Cohesión Comarcal, las actuaciones con cargo a dicho fondo son evaluadas e informadas por la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, como órgano responsable del cumplimiento de las finalidades del mismo. Sus dotaciones económicas siempre tienen carácter finalista.

La fórmula de reparto comarcal, con un criterio similar al contemplado para el Fondo de Cooperación Municipal, establece una distribución de los fondos entre las delimitaciones comarcales en función de los municipios, núcleos de población y habitantes más una parte lineal para todas las delimitaciones territoriales.

La Ley incluye, junto a la valoración del coste de funciones y servicios, una dotación para los costes de personal asociados al ejercicio de las competencias. En el estudio pormenorizado del presupuesto del año 2000 también se analizó el capítulo I del presupuesto de la Comunidad Autónoma y se estimó el porcentaje del personal de los servicios centrales que se dedicaba a las tareas que podían ser transferidas. Esto que inicialmente se tradujo en una aproximación del coste ligada a una dotación fraccionaria de personal para cada materia competencial, derivó finalmente en el establecimiento de dos módulos de dotación de personal en función de los habitantes de la comarca con los que se pretende financiar una estructura básica administrativa para el funcionamiento de las comarcas. No se transfiere personal desde la administración autónoma a las comarcas, lo que se transfiere es su coste

La consolidación del Programa de Política Territorial en la Ley de Medidas, uno de los instrumentos utilizados para fomentar el proceso de comarcalización, viene a representar una financiación adicional que se suma a la que procede de la valoración del coste de las funciones y servicios transferidos. En el artículo 42 de la ley se describe el contenido de este Programa que se compone de tres conceptos: el destinado para la puesta en marcha y funcionamiento de la organización y actividades de las comarcas y su cuantía está en función de la población de las mismas y los que hacen referencia al presupuesto que se destinaba a financiar los convenios de actuaciones supramunicipales, antes de la creación de las comarcas, cuya finalidad era la ejecución de nuevas inversiones y colaboración en los gastos de mantenimiento y funcionamiento de carácter supramunicipal.

La característica mas notable de esta financiación es su carácter incondicionado, así pues, tanto de las cantidades que percibe la comarca por la valoración de los costes y servicios transferidos, como en concepto de dotación correspondiente a los gastos de personal asociados al ejercicio de las competencias o con cargo al Programa de Política Territorial, puede disponer cada Consejo Comarcal para confeccionar su presupuesto anual de la forma que crea mas conveniente para el cumplimiento de sus fines y el ejercicio de sus competencias.

Finalmente debe señalarse que la Ley 3/2006, de 8 de junio, de modificación de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización, incluye una pequeña alteración, basada en la experiencia de estos años, en el método de cálculo de financiación de las transferencias al exigir la elaboración de una memoria valorada que ajuste las cuantías asociadas a los nuevos traspasos y que anuncia una nueva, y no muy lejana, Ley de Financiación Comarcal.

En cuanto al resto de materias sobre las que la ley reconoce competencias comarcales, el traspaso se realizará paulatinamente, conforme se vaya consolidando la gestión de las que inicialmente han asumido. En este sentido, La Ley 23/2001, de Medidas de Comarcalización, habla de “ritmos de transferencias”, aclarando que el Gobierno podrá fijar los plazos para la negociación y entrega de las funciones y servicios relativos a las competencias. Las materias pendientes de transferencia son las siguientes: Protección del medio ambiente, Transportes, Ordenación del territorio y urbanismo, Artesanía, Ferias y mercados comarcales, Protección de los consumidores y usuarios, Sanidad y salubridad pública, Agricultura, ganadería y montes, Energía, promoción y gestión industrial y Enseñanza.

El resultado es hoy, la Comarca, como una entidad local territorial, con personalidad jurídica propia, que goza de capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines, con competencias propias y financiación asegurada por ley.

2.6 El Acuerdo político

En la historia política aragonesa no abundan los casos de consenso unánime de todos los grupos políticos con representación en las Cortes de Aragón. La modificación con vistas a largo plazo de la estructura local, el nacimiento de nuevas administraciones, que debían cuajar y ser percibidas por los ciudadanos como algo propio fuera del avatar de las discrepancias partidistas, hizo que en un ejercicio de responsabilidad, todos los partidos aragoneses alcanzaran la unanimidad en las grandes líneas de este largo camino. La constitución de las comarcas y todo el proceso de comarcalización ha sido fruto del consenso político, y no de simples mayorías. Esta es la mejor garantía de futuro para la consolidación de la nueva distribución territorial.

Tanto los primeros pasos, como posteriormente todas las normas legales de referencia, ley de comarcalización, de delimitación comarcal, de medidas de comarcalización, y su modificación posterior, así como las 32 leyes de creación de cada una de las comarcas tuvieron un nacimiento con acuerdo de todos los grupos políticos fruto de un intenso trabajo previo de entendimiento, que rubricaba así la condición de un proceso voluntario, en el que la iniciativa partió del territorio, de los municipios que finalmente las compusieron, así como en su caso, de las mancomunidades de interés comarcal, es decir de abajo a arriba.

Todo un ejemplo de trabajo bien hecho y modelo a imitar para otros asuntos de similar trascendencia para la sociedad aragonesa.

2.7 El Estado de las Autonomías y el Régimen Local

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local supuso la adaptación de dicho régimen a la Constitución.

Posteriormente, los Estatutos de Autonomía han recogido en su articulado la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local y han desarrollado una legislación propia. Así en la Comunidad Autónoma de Aragón la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón y treinta y cinco leyes sobre comarcas.

Por lo que, era previsible que la nueva regulación básica fuera concisa y breve, y limitarse a tratar los aspectos estrictamente esenciales para garantizar el ejercicio de la autonomía local, dejando amplio campo a las Comunidades Autónomas para determinar su modelo de organización territorial.

El propósito de que la legislación básica estatal sobre régimen local, antes que reducir su ámbito, aspirase a incrementarlo, contrastaría con la realidad de unas Comunidades Autónomas consolidadas y con proyectos políticos maduros sobre su organización territorial. El Gobierno de la Nación no debería iniciar una nueva política centralista e intervencionista en esta materia, tal y como reflejaba principalmente el Libro Blanco para la reforma del Gobierno local. Es necesario que desde el Gobierno Central se conozcan las realidades concretas de las CC.AA.

Respecto a la financiación local, a su suficiencia y autonomía, es un tema pendiente. Es necesario garantizar la suficiencia financiera de las Entidades Locales. Hasta ahora el Estado, en los casos de conflictividad, ha defendido ante el Tribunal Constitucional su papel como garantizador de la suficiencia financiera de las entidades locales. Así reiterada jurisprudencia constitucional se ha pronunciado en el sentido de que es al Estado, a tenor de la competencia exclusiva que en materia de hacienda general, a quien, a través de la actividad legislativa, y en el marco de las disponibilidades presupuestarias, incumbe en última instancia hacer efectivo este principio.

En el caso de nuestra Comunidad Autónoma es necesario conocer el esfuerzo realizado para crear fondos incondicionados destinados a las entidades locales, a pesar de que la financiación autonómica se basa en una proporción sustancial en los ingresos reconocidos por el Estado como coste efectivo de las competencias transferidas.

Deben evitarse contradicciones entre el modelo de fijación de competencias de los Estatutos de Autonomía y el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local. No puede pretenderse que en nuestro sistema jurídico una ley estatal ordinaria, aunque sea básica, pueda convertirse en algo que se imponga a los Estatutos de Autonomía aprobados por ley orgánica.

En resumen, la opción de una regulación más amplia de lo básico, incrementando el intervencionismo estatal y la uniformidad, con el consiguiente vaciado de las competencias autonómicas en la materia, no sería viable ni tendría utilidad real para ayudar a la transformación y modernización de nuestros gobiernos locales.

2.8 La Participación de las Comarcas en los proyectos de la Comunidad Autónoma. El Consejo de Cooperación Comarcal

Tras la creación de las comarcas, aparece un nuevo nivel de gobierno sin que paralelamente desaparezca ningún otro, fenómeno similar al que ocurrió en su momento con la aparición de las administraciones autonómicas.

De la misma manera que las Comunidades Autónomas en sus inicios, necesitaron de la colaboración con el Estado fundamentalmente, y también del resto de administraciones (ayuntamientos, diputaciones y otras comunidades autónomas) para realizar con eficacia los encargos que habían recibido del ordenamiento jurídico, surge esta necesidad entre las nuevas administraciones comarcales y la autonómica.

Las competencias de las comarcas, reguladas en la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización, se recibieron desde la Comunidad Autónoma, lo que supuso que nos encontráramos ante una serie de materias en las que las responsabilidades de la Administración de la Comunidad Autónoma y las comarcas iban a ser compartidas, precisando articular un funcionamiento armónico del nuevo sistema creado.

Obedeciendo a la necesidad de colaboración en este ámbito interadministrativo, algo que el Tribunal Constitucional ha reiterado en sus sentencias, y entre los variados instrumentos para lograrla, surge la creación de los órganos de cooperación.

A esta categoría de órganos precisamente pertenece el Consejo de Cooperación Comarcal, creado mediante Decreto 345/2002, de 5 de noviembre, del Gobierno de Aragón, integrándose en él tanto las comarcas que voluntariamente lo han decidido (en este momento lo componen todas ellas) y representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma. El Consejo de Cooperación Comarcal surge como un foro donde representantes de ambas administraciones puedan expresar su opinión en relación a las actividades o propósitos de otras administraciones que puedan afectarles.

Se trata pues, de un órgano consultivo, deliberante y de cooperación entre el Gobierno de Aragón y las Comarcas, adscrito al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón, con funciones de colaboración, cooperación y coordinación, pudiendo adoptar acuerdos y emitir informes y dictámenes.

Las competencias de carácter consultivo y deliberante, implican informar anteproyectos de Ley que afecten a la organización o a las competencias de las comarcas, prestar asesoramiento técnico a las mismas, decidir sobre previsiones y criterios básicos para la formulación de las políticas sectoriales y programación de los recursos de la Administración de la Comunidad Autónoma que afecten a la organización y a las competencias de las comarcas, informar sobre los ritmos de transferencias de funciones y servicios así como formular propuestas sobre los criterios generales de las relaciones económico-financieras entre el Gobierno de Aragón y las comarcas. Singular importancia tiene dentro de estas facultades la capacidad de informar las bases y criterios generales de los planes y programas de los distintos Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma que se refieran a sectores de la acción pública en los que correspondan a las comarcas competencias concurrentes o compartidas.

En el ámbito de la cooperación en el seno del Consejo se pueden alcanzar Acuerdos en las materias en que existan las competencias concurrentes o compartidas y en el caso de que sean necesarios esos acuerdos podrán ir seguidos de la suscripción de Convenios de colaboración.

En cuanto a la estructura interna del Consejo, su Decreto de creación ya anunciaba que podría tener lugar tanto a nivel plenario como con comisiones. Se difiere, en todo caso, al Reglamento de Régimen Interior la determinación de estas Comisiones así como su funcionamiento junto con las Ponencias Técnicas que puedan crearse. Las Comisiones podrán ser permanentes y temporales y referirse a las materias de competencias de las comarcas, habiendo optado en cuanto a su composición por el criterio de la paridad, estando formadas por tres representantes del Gobierno de Aragón y tres representantes de las comarcas. Idea de paridad que también aparece a la hora de la votación en el seno del Consejo: los Informes y Dictámenes se adoptarán por consenso.

Dada la importancia que el Consejo ha adquirido a lo largo estos años de efectivo funcionamiento de las comarcas, como órgano de colaboración entre esta administraciones y la autonómica, pareció oportuno incluir la regulación de esta figura en la Ley 3/2006, de 8 de junio, de modificación de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización, incorporando un nuevo capítulo V.

Está claro que la nueva organización del territorio en Aragón, a pesar de sus escasos años de andadura ha tenido ya su reflejo en la administración autonómica canalizándose en un proceso continuado de legislación sectorial que tiene en cuenta a las comarcas.

También se ha establecido la participación activa de representantes comarcales en diversos órganos autonómicos como el Consejo Rector de la

Juventud, el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, la Comisión del Agua de Aragón, el Observatorio Aragonés de Familia, la Comisión de Seguimiento del Plan de Gestión Integral de Residuos de la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comisión de Protección Civil de Aragón, la Comisión de Espectáculos Públicos, o a través de la firma de diversos convenios interadministrativos sobre materias a veces efectivamente transferidas a la comarcas, o no, tales como desarrollo local (Agencia de desarrollo local), asesoramiento (Sistema ISO calidad administración), Medio Ambiente (lucha contra incendios forestales, tratamiento de purines, recogida de residuos peligrosos agro-ganaderos, proyectos y estudios técnicos medioambientales), Comercio (Oficina Comarcal de Consumo) Mujer (Convenio con el Instituto Aragonés de la Mujer), Programas europeos (Leader+, Interreg 3ª, Life) , Programas de Educación de Adultos, Talleres ocupacionales y de empleo, Convenios para formación e integración de inmigrantes y otros.

2.9 Los Servicios en el territorio: su mejora. Comparación de servicios 2000-2006

Ya se han reseñado al comienzo de este texto las peculiaridades y dificultades del territorio aragonés: variada y difícil orografía, climatología extrema, población rural con elevado grado de envejecimiento y distribución que, con la excepción de la ciudad de Zaragoza y su entorno, presenta densidades en muchas ocasiones próximas al desierto demográfico.

A la vista de estas cifras, no puede extrañar que muchos de los pequeños municipios corran serio peligro de supervivencia, por el envejecimiento de la población y por la dificultad para poner en marcha iniciativas de desarrollo económico que podrían evitar la marcha de la población más joven. En este sentido, son relevantes los datos obtenidos del análisis comparativo del grado de envejecimiento de la población en los años 1991 y 2001. En un periodo de diez años, plazo breve para reflejar una evolución demográfica, los municipios con más de un 40% de su población mayor de 65 años han pasado de ser 77 a 422. Las cifras hablan por sí solas.

Además de los datos ofrecidos, que reflejan un claro desequilibrio territorial de Aragón, con un bajo nivel de población en el medio rural, incluso en la mayor parte de los núcleos que tienen función natural de cabecera socioeconómica y de servicios, se añaden las dificultades de accesibilidad de muchas de sus áreas geográficas, fundamentalmente en los somontanos ibéricos y pirenaicos, así como en las zonas de montaña, debido al déficit histórico que se viene arrastrando en todo tipo comunicaciones e infraestructuras, fundamentalmente en carreteras y ferrocarriles.

Es injusto socialmente una diferencia sustancial en los servicios básicos. El medio de reducir las diferencias es la implementación de los servicios públicos de modo que lleguen de forma homogénea a todos los aragoneses. Las administraciones públicas deben favorecer la oferta de servicios públicos básicos que elimine las diferencias existentes. Al mismo tiempo, son necesarias políticas que contribuyan a corregir los desequilibrios territoriales con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Elevar la calidad de vida y la aproximación de la administración al ciudadano, con el fin de evitar las desigualdades en función del lugar de residencia, son los fines principales de la comarcalización. Considero que en Aragón se hacía necesaria una descentralización de algunas competencias de la Comunidad Autónoma, para lograr la mejora de los servicios que se ofrecen a los habitantes de los pequeños municipios. Precisamente, la comarca se presenta como el medio más adecuado para subsanar las carencias municipales por su funcionalidad, por su adaptación al territorio y por su idoneidad para la organización de muchos servicios.

Actualmente, si bien se han creado treinta y dos comarcas y se han transferido las primeras competencias, estamos asistiendo tan sólo al inicio del proceso de comarcalización, un proyecto que requiere tiempo, tiempo para que cada comarca, tras su puesta en marcha, asuma y desarrolle con éxito sus funciones, y tiempo para que los habitantes de cada una de ellas reconozcan la institución como suya, una vez que vean que puede resultar útil y eficaz para ellos y su entorno. En ese camino es destacable que, en la actualidad, las comarcas están ejerciendo ya varias de las competencias que les han sido atribuidas por la legislación de comarcalización. En cuanto al resto de materias sobre las que la ley reconoce competencias, el traspaso de las mismas se realizará paulatinamente, afianzándose mientras tanto la gestión de las que inicialmente han asumido. No resultaría lógico que las comarcas ejercieran, desde un principio, la totalidad de las competencias que la ley les ha atribuido. Parece más conveniente que el traspaso se vaya produciendo, tal y como dice la ley, por fases, conforme las comarcas estén preparadas para su ejercicio y, por supuesto, cuando las partes, Comunidad Autónoma y Comarcas, fruto de la necesaria negociación, consideren que es el momento oportuno. El trayecto es largo pues estamos ante nuevas administraciones, con pocos años de funcionamiento, pero se ha dado ya el paso más importante, su creación y puesta en marcha, y la consolidación del proceso en su conjunto.

A pesar de su reciente creación, con el transcurso del tiempo se está demostrando ya que el ejercicio de las competencias por parte de las comarcas se desarrolla satisfactoriamente y que el funcionamiento de las mismas, en términos generales, es muy positivo. La toma de decisiones por los res-

ponsables comarcales se lleva a cabo con mayor conocimiento de los problemas y carencias de la zona, por su proximidad a ella, por lo que el aprovechamiento de los recursos y el servicio al ciudadano son más eficaces.

En definitiva podemos decir que, en aquellas competencias que han sido transferidas a las comarcas, ya es apreciable la mejora en la prestación de los servicios en todo el territorio aragonés. Para que esta afirmación no resulte gratuita, a continuación se van a mencionar una serie de datos que reflejan un aumento de las actuaciones en el ámbito de las nuevas competencias comarcales. No se trata de un análisis exhaustivo, pues no se pueden recoger aquí, en pocas páginas, todas las funciones y servicios que corresponden ejercer a las comarcas conforme a los correspondientes decretos de transferencias, sino de unas pinceladas que permitan concluir el efecto positivo de las nuevas administraciones comarcales sobre los servicios que reciben los ciudadanos.

Teniendo en cuenta que la creación de las 32 comarcas existentes se ha producido, en la mayoría de los casos, durante los años 2002 y 2003, se van a comparar las cifras del año 2003, primer año de funcionamiento de la totalidad de las comarcas, con las correspondientes al año 2005. La información incluye las actuaciones llevadas a cabo en las 32 comarcas, no así las de la Delimitación Comarcal de Zaragoza, por no estar constituida todavía la comarca y porque las cifras de Zaragoza capital podrían desvirtuar la evolución general de la prestación de servicios en las comarcas.

Las competencias ya transferidas actualmente a las comarcas corresponden a las siguientes materias: Acción social, Cultura, Patrimonio cultural y tradiciones populares, Deporte, Juventud, Promoción del turismo, Servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos y, por último, Protección civil y prevención y extinción de incendios.

De entre todas estas materias, resulta fácil adivinar que la materia de **Acción social** es la que mayor número de recursos demanda, debido al problema, ya señalado, del envejecimiento de la población de numerosos municipios, así como al fenómeno de la inmigración. Corresponden a las comarcas, en esta materia, numerosas funciones agrupadas en 3 bloques: *prestaciones básicas*, que consisten en el conjunto de atenciones económicas, técnicas o en especie que deben garantizarse a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad, *programas integrales o por colectivos*, dirigidos a sectores de población muy determinados, y *programas específicos*.

Dentro de las *prestaciones básicas* encontramos varias actuaciones con una evolución muy positiva. Por ejemplo, en *ayuda a domicilio*, servicio que permite que personas con algún tipo de dificultad continúen viviendo en su domicilio, el número de personas atendidas ha pasado de 5.036 en el año 2003 a 6.008 en el año 2005, un 20 % más, siendo similar el incre-

mento del número de horas de atención prestada. Pero lo más importante, independientemente de las cifras, es que este servicio de *ayuda a domicilio* está ahora disponible en todos los municipios de Aragón donde se demanda. El servicio de *teleasistencia* se prestaba a 3.835 usuarios en 2003 frente a los 5.326 de 2005, lo que supone un incremento del 39%. También son destacables las cifras de *alojamiento alternativo*, que pretende cubrir las necesidades temporales de alojamiento, higiene, alimentación y convivencia de personas que carecen de un ambiente familiar adecuado, siendo 2.272 el número de personas atendidas en 2003 y 3.315 en el año 2005 (un 46 % más).

En los *programas integrales o por colectivos* podemos poner el ejemplo de la *atención a familias desfavorecidas*, con un incremento del 22 % al pasar a 4.770 actuaciones en 2005 desde las 3.904 de 2003, y el de la *educación familiar*, con 3.984 actuaciones en 2005 respecto a las 2.336 del año 2003, lo que señala un incremento del 70 %.

En el ámbito de programas específicos encontramos cómo la *atención a personas mayores* ha mejorado con el incremento de un 10 % del número de residencias, y de 725 plazas más disponibles en residencias y centros de día. Mayor aumento ha experimentado el programa de *ayudas de urgente necesidad*, consistentes en prestaciones económicas temporales para casos de necesidad sobrevenida que impliquen una privación de los medios de vida imprescindibles. También tienen cabida en este programa posibles ayudas urgentes a mujeres víctimas de violencia doméstica. En el año 2003 se contabilizaron 672 ayudas, y en el año 2005 el número de ayudas ascendió a 992. Estas cantidades han supuesto incrementar en un 47% las ayudas, que además están dotadas económicamente con un 40 % más de presupuesto.

Además las Comarcas gestionan 40 centros de información y atención a inmigrantes y 39 centros de información y atención a la mujer.

En materia de **Cultura** podemos destacar el aumento de bibliotecas que prestan servicio comarcal, cuyas horas de apertura se incrementan en un 97 %; además el número de actuaciones de fomento y apoyo de la actividad artística, creación literaria y, en general, toda actividad de fomento de las artes y la cultura, han pasado de 88 a 242 en el período 2003-2005. En ese periodo existen 31 nuevos museos, centros de interpretación y/o salas de exposiciones.

En materia de **Patrimonio cultural** ha aumentado considerablemente el número de actuaciones de conservación y/o restauración de bienes, pasando de 6 en 2003 a 55 en 2005.

Deportes y Juventud son materias en las que la prestación de servicios está llegando a todos los municipios, por pequeños que éstos sean. La

proximidad de los municipios a la capital de la comarca permite que los monitores organicen actividades en muchos de ellos, por lo que la participación aumenta notablemente al no ser necesarios los desplazamientos. Se han organizado 1.664 *actividades deportivas* durante el año 2005 con una participación de 67.560 personas, frente a las 920 actividades y 37.560 participantes del año 2003; casi se han duplicado las cifras. En cuanto a las actividades juveniles, en el año 2003 sólo habían participado 1.320 jóvenes, mientras que en el año 2005 esta cifra se ha disparado a 8.740 jóvenes. Los puntos de información juvenil, en ese mismo periodo han pasado de 27 a 89.

En **Promoción del Turismo** ha aumentado de forma importante el número de puntos de información, pasando de 36 a 133 en el periodo analizado. Más han crecido las actuaciones de inspección de los establecimientos de competencia comarcal, que se han triplicado —168 en 2003 y 504 en 2005—, actuaciones que implicarán un mayor cumplimiento de la normativa aplicable, lo que redundará con seguridad en una mayor calidad de los propios establecimientos turísticos.

En materia de **Protección civil y prevención y extinción de incendios**, se puede destacar la labor de *promoción de organizaciones de voluntariado*, ya que en 2003 existían 17 organizaciones integradas por 780 voluntarios, mientras que en 2005 ascienden a 24 con un total de 1.180 voluntarios.

Por último, en materia de **Servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos**, han aumentado en el periodo de referencia un 7 % los contenedores de recogida selectiva, además de nuevos materiales y vehículos que han incrementado la capacidad de recogida y transporte.

Para terminar este breve análisis, cabe destacar que algunas comarcas, fruto de su propia iniciativa o de la demanda de los propios ciudadanos, están desarrollando tareas y actuaciones que no están incluidas entre sus actuales competencias, pero que asumen mediante la firma de convenios con otras administraciones. Con la participación de las comarcas en estas actuaciones se mejora el servicio público de que se trate o, incluso, se hace llegar a lugares en los que antes no se prestaba.

Así, algunas comarcas han constituido agencias de desarrollo local, que realizan una interesante labor de promoción de empleo, y otras colaboran con algunos municipios asesorándoles en la implantación de sistemas ISO de calidad.

En materia de Medio ambiente se están dando casos de colaboración en la lucha contra incendios forestales, en la prestación de asistencia a municipios, en tratamiento de purines, en la recogida de residuos peligro-

sos agroganaderos y en la realización de proyectos y estudios técnicos medioambientales.

En Educación, algunas comarcas prestan ayuda económica a guarderías infantiles, se colabora para facilitar la apertura de centros escolares fuera del horario lectivo y, muy importante en las zonas menos pobladas, en algunos casos se han formalizado convenios con el departamento competente en materia de educación para la prestación del servicio del transporte escolar.

En materia de Comercio se trabaja en varios casos en la promoción de ferias y existe alguna oficina comarcal de consumo.

En colaboración con el Instituto Aragonés de la Mujer se han puesto en funcionamiento centros de información y servicios para las mujeres.

Por último, es destacable la participación de las comarcas en el programa ISEAL (Iniciativas Sociales de Empleo en el Ámbito Local). Este programa se instrumenta mediante la firma de convenios de colaboración entre el Instituto Aragonés de Servicios Sociales y las Comarcas, con la cofinanciación del Fondo Social Europeo. Hasta la fecha han firmado convenios de colaboración 17 comarcas y ya se han generado 201 puestos de trabajo. Los objetivos específicos del programa son promover la inserción sociolaboral local, principalmente para mujeres y jóvenes, aumentar la cobertura de atención a las personas dependientes, dinamizar el tejido socioeconómico de la zona y, en definitiva, favorecer el asentamiento de la población en el territorio. También han participado algunas comarcas en otros importantes programas europeos de desarrollo local como los Leader +, Interreg 3A y Life.

Los datos ofrecidos pueden servir como diagnóstico del funcionamiento de las nuevas administraciones comarcales y, sinceramente, creo que el resultado es satisfactorio, pues reflejan lo ocurrido en este breve periodo de tiempo, la importante revitalización de los servicios que vienen prestando las comarcas. Cuando, en un futuro próximo, se transfieran nuevas competencias, el ciudadano podrá percibir en mayor medida la mejora de la prestación de servicios, por lo que el fin último de la comarcalización, la mejora de la calidad de vida, estará más cerca.



fundación economía aragonesa

www.fundear.es

