

EL TERRITORIO COMO MARCO DE LA COLABORACIÓN ENTRE MUNICIPIOS

Borja López Rodríguez

Borja López – Rocío Marzo PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANA

La atomización de la estructura municipal de algunas regiones españolas hace que la colaboración entre municipios sea antes una necesidad que una oportunidad. El caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja es paradigmático de esta situación, por tratarse de un territorio de apenas 5.000 km² y 300.000 habitantes (de los cuales la mitad viven en la capital) que se organiza en 174 municipios, muchos de ellos escasamente poblados (ver Figura 1).

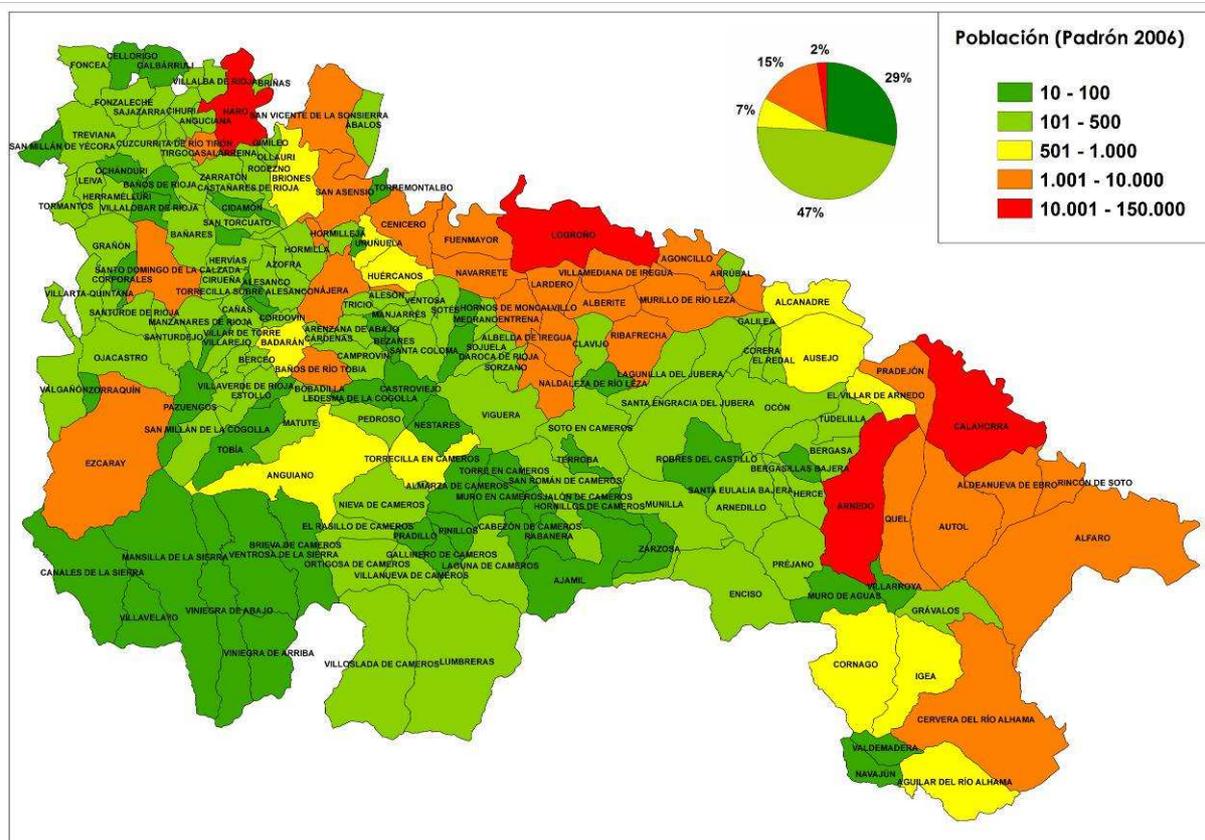


Figura 1. Distribución municipal de la población en La Rioja (elaboración propia).

El 76% de los municipios riojanos tiene menos de 500 habitantes, y de ellos, el 29%, no supera el centenar de habitantes. En este contexto, resulta impensable que los ayuntamientos de estos 132 municipios con menos de 500 habitantes puedan ofrecer por sí mismos todos los servicios que tienen encomendados. Por esta razón, la colaboración intermunicipal se hace indispensable para lograr un eficaz funcionamiento de los servicios, a no ser que se deleguen éstos en una administración de rango superior (habitualmente la administración autonómica), lo que conduce hacia una progresiva pérdida de la razón de ser de la Administración Local.

La constitución de una Mancomunidad ha sido habitualmente la fórmula organizativa empleada para articular la colaboración entre varios municipios con la finalidad de prestar algunos servicios concretos, generalmente los de recogida de basuras, abastecimiento de agua o asistencia social básica. Sin embargo, las Mancomunidades presentan algunas características que las incapacitan para servir como marco de una colaboración intermunicipal eficiente y continua en el tiempo. En primer lugar, porque su constitución tiene carácter voluntario, ya que la participación de los municipios en las mismas responde en ocasiones a criterios de afinidad política o de oportunismo económico (por ejemplo, para conseguir una subvención); y en segundo lugar, porque su actividad está ligada a la prestación de un determinado servicio, dejando de funcionar cuando acaba esta necesidad (así ha ocurrido, por ejemplo, con la creación del Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja, que ha dejado sin funciones a algunas Mancomunidades). El carácter voluntario de las Mancomunidades, así como su contenido parcial de sus funciones, origina una confusa distribución de éstas en el territorio, como ocurre en la Comunidad Autónoma de La Rioja (ver Figura 2).

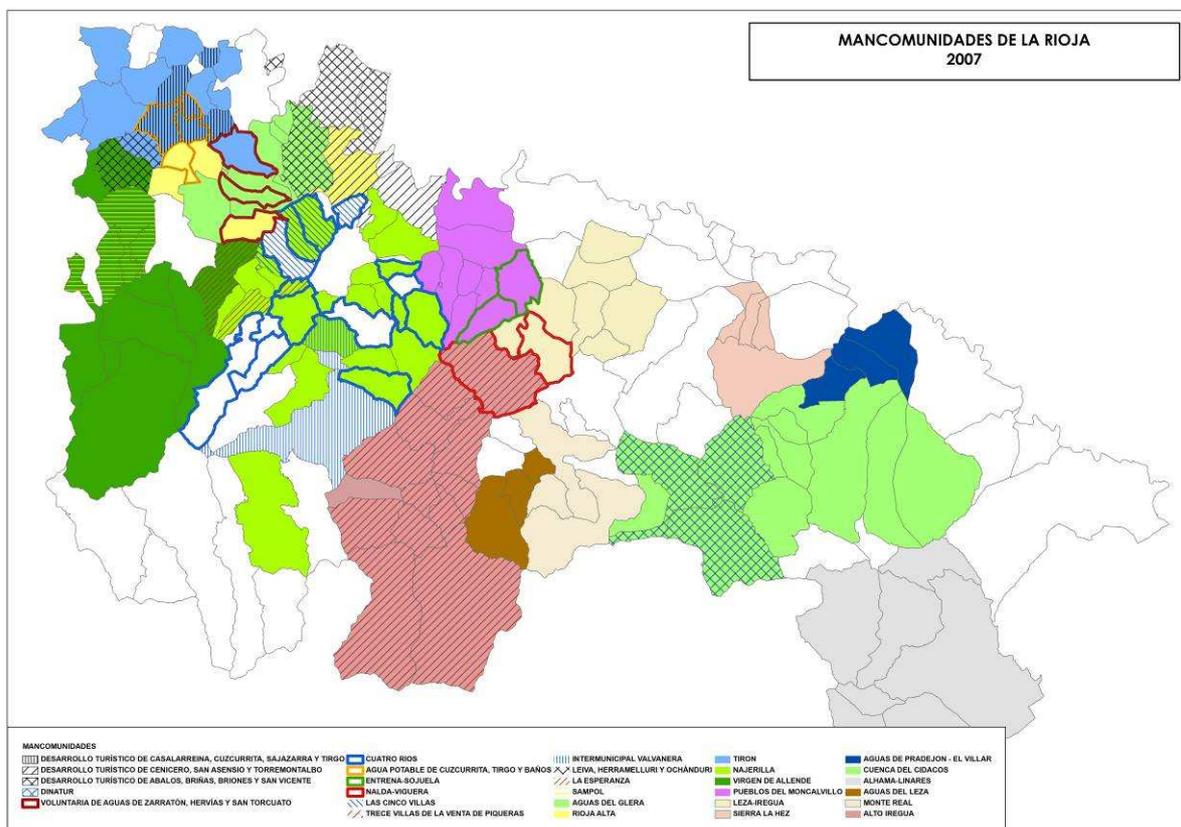


Figura 2. Mancomunidades en La Rioja (elaboración propia).

Así, las mancomunidades se han revelado como un instrumento útil para fines concretos, pero ineficaces para establecer lazos de colaboración fuertes y duraderos. Sólo una organización territorial estable puede convertirse en un buen marco para la colaboración entre municipios, que sea resistente a las coyunturas políticas o económicas. Existen buenos ejemplos en algunas regiones españolas de cómo una organización de este tipo puede contribuir a fijar estructuras estables de colaboración. Así ocurre con las Cuadrillas Alavesas o con las Comarcas Catalanas, ejemplos que han dado buenos resultados a la hora de incentivar el desarrollo de las

zonas rurales, aunque bien es cierto que ambos casos se apoyan en una importante tradición histórica y cultural. Igualmente podemos hablar de experiencias que no han sido tan positivas, como ha ocurrido con la comarcalización emprendida en Aragón, donde la imposición del sistema “desde arriba” por parte del Gobierno Regional ha generado fricciones políticas y problemas administrativos que han provocado una negativa percepción del proceso en buena parte de la Comunidad Autónoma.

Entonces, ¿cuál es la ventaja de fijar una estructura territorial estable que agrupe a los municipios? Pues fundamentalmente se basa en una ventaja que trasciende la mera cuestión administrativa u organizativa: la creación de una “identidad territorial” basada en afinidades socio-culturales, geográficas, funcionales, económicas e históricas. En este punto hay que recordar que estamos hablando de la creación de marcos territoriales que faciliten la colaboración entre pequeños municipios. Y es en este contexto donde la identidad territorial es especialmente útil para revertir tendencias negativas en zonas rurales con problemas demográficos y económicos. Es posible que la constitución de entidades territoriales supramunicipales en el entorno de grandes ciudades no suponga un aspecto tan interesante para sus habitantes. Sin embargo, en las zonas rurales con una distribución de la población en pequeños municipios, la identificación de sus habitantes con un entorno de mayor envergadura en el que se dan circunstancias similares puede actuar como revulsivo para emprender iniciativas de desarrollo y, en cualquier caso, logra amplificar el alcance de las demandas de sus ciudadanos.

Para instaurar una estructura territorial no es necesario partir de cero, pues en todas las regiones existen estructuras organizativas que agrupan de diferentes formas a los municipios (en zonas, demarcaciones, áreas de servicio, unidades territoriales, etc.). Suelen corresponder con la organización de servicios prestados por las administraciones regional y estatal, que subdividen el territorio para una mejor atención de las demandas sanitarias, agrarias, educativas, de seguridad, etc. Algunas de estas divisiones tienen un fuerte calado en la población rural, puesto que afectan a su vida diaria: la situación del Colegio, del Centro de Salud, de la Oficina Agraria, del Cuartel de la Guardia Civil, etc. También existen estructuras que aunque ya no estén en vigor, han dejado una fuerte impronta en los ciudadanos. Así ocurre en La Rioja con los Partidos Judiciales tradicionales anteriores a la reorganización administrativa de la Justicia de 1985. Tácitamente, aunque no de forma oficial, las cabeceras comarcales de esta Región se suelen identificar con las antiguas sedes de los nueve partidos judiciales en que se dividía la Provincia de Logroño desde 1834 (ver Figura 3).

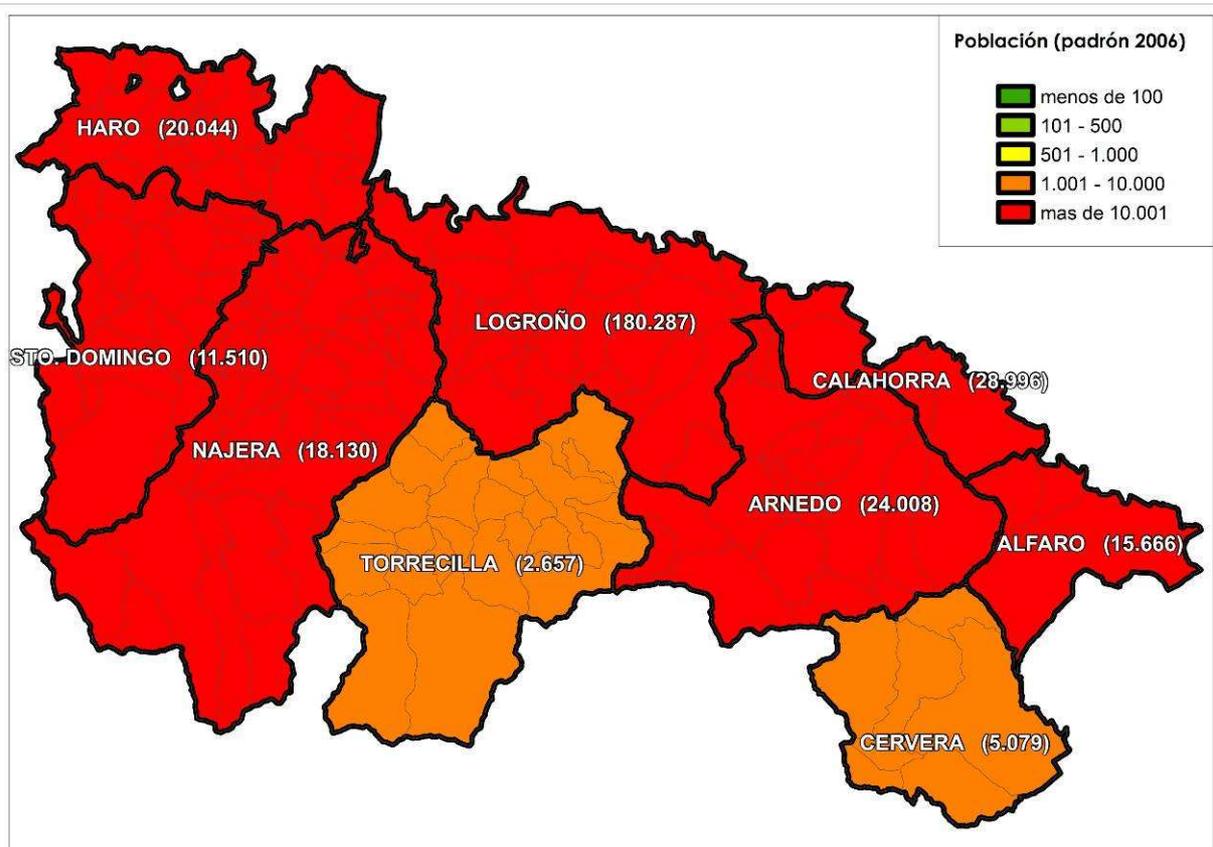


Figura 3. Partidos Judiciales históricos de La Rioja (elaboración propia).

Una estructura territorial similar a los antiguos partidos judiciales podría ser un buen marco de la colaboración entre municipios, algo que es necesario para la supervivencia de las zonas rurales afectadas por la crisis demográfica. La creación de un marco territorial estable y razonablemente constituido puede calar verdaderamente en los habitantes de los pequeños municipios, además de constituir estructuras más fuertes y poderosas a la hora de exigir ante otras instituciones o de representar a la población, como se deriva del simple hecho de que se suman los habitantes de los municipios. Por ejemplo, en la Figura 3 se observa cómo los partidos judiciales alcanzan una población que puede ser tenida más en cuenta que la de muchos municipios por sí solos (se emplea la misma simbología de colores que en la Figura 1: véase como ya no hay zonas verdes o amarillas).

Sin embargo, para lograr la identificación de los ciudadanos y ayuntamientos con su “comarca”, es fundamental que la subdivisión territorial no se imponga desde una administración de rango superior, sino que debe florecer a través de un proceso participativo necesariamente apoyado por los municipios, que deben comprender la importancia de establecer estructuras de colaboración más amplias y estables. Y en esta labor de estímulo la administración regional sí que debe desarrollar un papel principal.

BIBLIOGRAFÍA

ARNAÉZ VADILLO, José. “Jerarquía urbana y áreas funcionales en La Rioja”. Instituto de Estudios Riojanos. Logroño, 1985.

GRANADO HIJELMO, Ignacio. “La Rioja como sistema. Volumen I, La Rioja Natural” Gobierno de La Rioja. Logroño, 1993.

RIERA FIGUERAS, Pilar y Otros “Las mancomunidades en España”, en la revista electrónica *Boletín de la A.G.E. nº 39 – 2005*. Asociación de Geógrafos Españoles. 2005.

RODRÍGUEZ GUTIERREZ, Fermín y Otros “Comarcas, Consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España”, en la revista electrónica *Boletín de la A.G.E. nº 39 – 2005*. Asociación de Geógrafos Españoles. 2005.

FUENTES DE INFORMACIÓN DE LAS FIGURAS

Instituto Nacional de Estadística, www.ine.es

Infraestructura de Datos Espaciales del Gobierno de La Rioja (IDERIOJA),
<http://www.iderioja.larioja.org/cartografia/index>