

# La comarca como ente local para el desarrollo: el caso del País Vasco

Eugenio RUIZ URRESTARAZU  
& Rosario GALDÓS URRUTIA

Catedrático de Análisis Geográfico Regional & Profesora Titular de Análisis Geográfico Regional. Universidad del País Vasco

**RESUMEN:** Dentro de la cooperación supramunicipal este artículo se centra en el análisis de la comarca, considerada como ente político-jurídico, en el País Vasco, con la finalidad de valorar su contribución al desarrollo territorial. En primer lugar se revisan algunos enfoques teóricos sobre colaboración municipal. A continuación se describe el hecho comarcal en España, su distribución territorial y las causas de la misma. En tercer lugar se detalla la situación en el País Vasco y el origen histórico de sus comarcas reconocidas. Por último se realiza un estudio de caso, la Cuadrilla de Laguardia-Rioja Alavesa, con una metodología idiográfica y cualitativa, basada en la documentación existente y en entrevistas con agentes comarcales. Los resultados confirman que la comarca es un organismo que cumple una importante labor en el desarrollo territorial y que cuenta con potencialidades para un avance mayor en dicha función.

**DESCRIPTORES:** Comarca. Cooperación. Desarrollo local. País Vasco.

## I. INTRODUCCIÓN

Desde hace décadas la cooperación municipal ha despertado el interés de numerosos investigadores que deseaban analizar las prácticas políticas locales que sobrepasaban los límites administrativos de sus respectivos municipios con el fin de mejorar su gestión en beneficio de los ciudadanos. Asimismo se han encargado de elaborar diferentes entramados teóricos que ayudaban a comprender esos comportamientos y las ventajas e inconvenientes de cada opción. Este artículo se enmarca dentro de esa corriente de pensamiento. Su objetivo se centra en el análisis de una de esas formas de cooperación: la comarca como ente local. Y el ámbito territorial de estudio se circunscribe

principalmente a la Comunidad Autónoma del País Vasco. La finalidad concreta consiste en describir las características, objetivos, organización, funciones y modos de gestión de la comarca para comprobar el papel que ejerce en el desarrollo territorial.

Antes de pasar al estudio particular se establece en el primer epígrafe un marco teórico en el que se discuten los argumentos a favor y en contra de las diferentes manifestaciones de la cooperación municipal y las bases teóricas en las que se asientan. El cuerpo central de la investigación adopta una metodología escalar en la que se desciende desde el ámbito territorial español hasta el estudio de caso. En España el hecho comarcal no ha tenido demasiada difusión excepto en algunas Comunidades Autónomas (CC. AA.) del norte peninsular. Una de ellas es el País

Recibido: 08.08.2005. Revisado: 28.12.2005.  
e-mail: eugenioruiz@ehu.es; rosario.galdo@ehu.es

Este artículo ha sido realizado en el marco de un Proyecto de Investigación sobre *Estrategias de cooperación y desarrollo sostenible en el País Vasco y Navarra*, financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (referencia: BSO2002-04233-C10-04).

Vasco donde la provincia de Álava ha adoptado esta fórmula para su organización territorial. Esta división espacial coexiste con otras delimitaciones comarcales, diseñadas para distintos fines, que son examinadas en el tercer epígrafe. A partir del cuarto, el artículo se centra en las comarcas o cuadrillas de la provincia alavesa. Se efectúa una síntesis de la evolución histórica de sus comarcas o cuadrillas puesto que el sustrato histórico, junto con el socioeconómico y funcional, constituye uno de los cimientos que sostienen la permanencia de la comarca y explica parte de las razones de su reciente implantación.

Para un análisis en profundidad del significado de la comarca se ha seleccionado un caso de estudio, la Cuadrilla de Laguardia-Rioja Alavesa. Desde esta perspectiva idiográfica se adopta una metodología cualitativa de tipo inductivo. Las fuentes de información provienen de dos vías complementarias. Por un lado se ha revisado la documentación pertinente del archivo de la Cuadrilla (actas, memorias anuales, planes de actuación, planificación sectorial, presupuestos) y por otro se han realizado entrevistas en profundidad con agentes implicados en el desarrollo comarcal. El séptimo y último apartado concluye con una valoración final.

## 2. DESARROLLO Y COOPERACIÓN MUNICIPAL: ENFOQUES TEÓRICOS

Existe una corriente teórica y de práctica política y administrativa muy arraigada que sostiene que los municipios de un tamaño demográfico y funcional demasiado pequeño resultan ineficientes y costosos a la hora de suministrar servicios a los ciudadanos. Carecen de presupuesto y medios técnicos y humanos adecuados para poder afrontar la demanda creciente de la ciudadanía. Por esta razón se ha pensado que la solución vendría por la colaboración, agrupamiento o, en el caso más extremo, la fusión de varias entidades municipales. Durante los años 1960 y 70 se desató en Europa y Norteamérica una auténtica fiebre anexionista: entre los años que median de 1960 a 1975 el Reino Unido pasó de contar

1.349 municipios a 521; Suecia (1950-1980) de 2.500 a 279; Dinamarca (1961-1974) de 1.387 a 275; la antigua República Federal Alemana pasa de 24.512 a 8.514 en 19 años (1959-1978). La transformación es asombrosa. Las repetidas razones que aportaban los partidarios de la fusión de municipios las resume VOJNOVIC (1997) interés público favorable; mejora de la eficacia de los organismos locales; la unión favorece la equidad; se simplifican las estructuras administrativas locales; se favorece el acceso del ciudadano a los servicios y a la burocracia; facilita la planificación regional; los nuevos recursos económicos y humanos refuerzan el desarrollo económico y la competitividad; son más visibles y por tanto más atractivos en un entorno globalizado; evita competencias entre pequeños municipios y las sustituye por sinergias positivas. A todo ello se suma el supuesto hecho de que la anexión genera un sector municipal más eficaz que permite una disminución y un mejor reparto de la carga fiscal. Otros autores completan la anterior lista añadiendo nuevas ventajas al proceso (O'BRIEN, 1993; STEVENSON & GILBERT, 1999; VOJNOVIC & POEL, 2000). La justificación teórica de esta postura radica en la aplicación de la teoría de las economías de escala. El postulado inicial afirma que se establece una relación inversa entre la producción de un bien y el coste medio de producción de dicho bien. Dado que la representación gráfica del coste adopta una forma de curva en U, la anterior relación inversa no es indefinida. Cuando la producción alcanza un determinado umbral la relación se invierte al aparecer las denominadas diseconomías de escala. Según este razonamiento los servicios que presta un municipio pequeño resultan comparativamente caros ya que no intervienen las economías de escala al necesitarse una cantidad reducida de servicios. En el extremo opuesto, en el caso de una municipalidad excesivamente grande surgen diseconomías de escala bajo la forma de congestión burocrática, dificultad de acceso a las periferias, etc., de manera que los costes de los servicios vuelven a encarecerse. Entre ambos estados tiene que haber unas posiciones intermedias en las que

relación coste-servicios sea la más adecuada.

No todos están de acuerdo con las anteriores consideraciones. Los detractores de las anexiones aseguran que carecen de comprobación empírica y que cuando esta se ha llevado a cabo los resultados contradicen en muchos casos las presuntas bondades de la fusión. A su vez también ofrecen una amplia gama de inconvenientes y efectos perjudiciales. En primer lugar se defiende que la mejor administración, la más accesible es la más cercana al ciudadano, circunstancia que se enturbia en las macroadministraciones. En temas que precisan escalas de análisis y actuación más pequeñas que la municipal, como la planificación económica y territorial o la gestión del desarrollo económico no es preciso recurrir a la fusión de municipios ya que existen otros procedimientos alternativos más satisfactorios entre los que se citan diversas formas de colaboración y acuerdos supramunicipales o una organización administrativa coherente a varios niveles, local, comarcal, provincial o regional. En la atracción de inversiones y actividades no sólo influye la labor promocional de la administración local sino que se conjugan muchos otros factores ajenos al menos en parte a ella, como el acceso a suministros, a los mercados, el coste y la calidad de vida o el medio ambiente. La destacada ventaja de la reducción de costes derivada de la fusión queda lejos de estar probada ya que estudios de caso demuestran precisamente lo contrario (SLACK, 2000; BISH, 2000). Otros insisten en que se debe profundizar en nuevas técnicas administrativas que potencien la privatización de la gestión pública y su funcionamiento empresarial (Mc DAVID, 2000; VOJNOVIC & POEL, 2000). Por otro lado la fusión de vuelve compleja cuando se amalgaman niveles y calidades de servicios diferentes, lo que sucede en la unión de ámbitos urbanos y rurales (AFIP, 1995, VOJNOVIC, 2000).

Su apoyatura científica se basa en la teoría de las economías de las elecciones políticas (*public choice theory*) (SANCTON, 2000). La relación entre el precio y la elaboración de un producto o el suministro de un servicio no es igual en todos los casos, varía en función de los caracteres del

producto o servicio considerado. Esto equivale a decir que no existe un tamaño teórico óptimo de municipio, tal como se aseguraba desde la teoría de las economías de escala, sino tantos como servicios se consideren. Por otro lado ante fusiones de municipios desiguales tienden a mantenerse para el nuevo conjunto ampliado los niveles de calidad máxima preexistentes en los más dotados con el consiguiente apremio fiscal para los municipios pequeños. El presunto ahorro que supone la reducción de empleos públicos para evitar duplicaciones se compensa con creces con los mayores salarios con los que debe ser remunerado un personal más cualificado y especializado. El objetivo de desarrollo económico y social puede conseguirse de mejor manera primando la competitividad entre municipios que incentiva la eficiencia, la responsabilidad y la mejora de la gestión (BOYNE, 1966). Por su parte el ciudadano se ve beneficiado al poder elegir su residencia o la sede de sus actividades económicas en aquel municipio que le garantice una mayor calidad en la relación servicios-impuestos. Mayor efectividad en la aportación de servicios se logra con la privatización de lo público. Un ayuntamiento no tiene por qué suministrar por sus propios medios un servicio, basta con que garantice su provisión. La gestión y mantenimiento de los servicios por parte de grupos privados garantizaría un ahorro público a causa de su funcionamiento empresarial y ellos mismos a la vez serían los primeros interesados en conseguir las deseadas economías de escala, prestando por ejemplo un mismo servicio a varios municipios de la comarca.

Frente a esta tendencia neoliberal han surgido nuevos enfoques denominados regionalistas (ORFIELD, 1998; RUSK, 2003). Frente a las hipótesis y valores ligados al *public choice* sus preocupaciones se centran en otros valores fundamentales como la justicia, la equidad y la transparencia. La consecución de dichos valores no debe dejarse en manos de las fuerzas y leyes del mercado ya que se volverían inalcanzables, sino que se precisa un poder y una gestión pública que defienda y garantice los intereses de los más necesitados y menos influyentes. De manera empírica se ha demostrado que los

reagrupamientos han jugado una baza positiva frente a la segregación social y la falta de equidad. Sin embargo no pretenden demostrar que las municipalidades ampliadas sean más eficientes en sí mismas. Por tanto no son partidarios de las anexiones más que como un medio más de conseguir los objetivos antes enumerados entre un variado abanico de nuevas formas de colaboración intermunicipal basadas más en los partenariados que en las fusiones. Se puede concluir que en el momento actual, al menos de una forma general, es este el camino preferido para la reforma de la gestión pública, la colaboración flexible entre municipios que ceden parte de su autonomía en beneficio de la agrupación.

Aunque las modalidades de cooperación son muy variadas (mancomunidades, consorcios, comarcas, agendas 21 locales, planes de ordenación de desarrollo, áreas metropolitanas, cooperación transfronteriza, programas e iniciativas europeas, etc.) (ROMERO & FARINÓS, 2005), los Estados, o en su caso las regiones, establecen algunas figuras concretas en su ordenación de las entidades locales. En Francia por ejemplo, un país en el que sus 36.565 comunas agravan al máximo el problema y que por tanto ha gozado de una larga tradición de cooperación supramunicipal (la creación del *Syndicat Intercommunal à Vocation Unique*, equivalente a una mancomunidad española monofuncional, se remonta a 1890), se ha registrado en las dos últimas décadas una sustancial transformación de los ámbitos de cooperación y de servicios al ciudadano. En 1995 entra en vigor la “ley Pasqua” que institucionaliza los *Pays* como un territorio sin validez administrativa suplementaria capaz de llevar a cabo una acción global de desarrollo. Se trata sobre todo de un lugar de expresión de una comunidad de intereses económicos y sociales y de solidaridades recíprocas entre la ciudad y el espacio rural (LEURQUIN, 1997). El año 2005 la red de *pays* cubría gran parte de Francia, con un número de 344 entre reconocidos o en trámite de aceptación. De media reúnen una población de 73.200 habitantes y agrupa cada uno 77 comunas (información más detallada puede consultarse en la página web francesa de la intercomunalidad:

[http://www.intercommunalites.com/la\\_une/ind\\_ex\\_conv.htm](http://www.intercommunalites.com/la_une/ind_ex_conv.htm)). La denominada “ley Chévenement” de 1999 asienta las bases de la cooperación intercomunal. Establece tres categorías de agrupaciones en función de su población y de la población del núcleo central con competencias y requisitos fiscales diferentes: comunidad urbana, comunidad de aglomeración y comunidad de comunas. Si se valora este proceso cooperativo desde una perspectiva cuantitativa el éxito ha sido indudable. Más del 80% de las comunas francesas, cerca de 30.000, pertenecen en 2005 a alguna comunidad. Si la población media de las comunas es de 1.614,7 habitantes, la de las nuevas comunidades se eleva a unos 23.000. Aunque no se ha podido encontrar un estudio sistemático del resultado cualitativo de estas agrupaciones debido al poco tiempo transcurrido, los científicos interesados en el tema y los electos y técnicos municipales a los que se ha tenido acceso coinciden en afirmar que en ellas se dan cita circunstancias muy dispares. Uno de los temas que suscitan mayor controversia alude al grado de legitimidad democrática de las instituciones intercomunales ya que, como se argumenta a menudo, políticos a los que a muchos de ellos no se han elegido directamente tienen capacidad para aprobar la carga fiscal que deberá aportar el ciudadano o adoptar otras decisiones públicas de incidencia en la vida comunitaria. FONT & PARRADO (1994) razonan de modo parecido para el caso español al comparar la eficacia y la validez democrática de mancomunidades y consorcios. Al parecer algunas comunas, sobre todo de pequeño tamaño, han accedido a formar una comunidad con el objetivo implícito de mejorar sus ingresos con la percepción de la Dotación Global de Funcionamiento que ofrece el Estado para incentivar la cooperación intercomunal, sin que compartan de manera decidida un propósito de actuación común. En otro extremo se hallan otras agrupaciones que han desarrollado con éxito una planificación conjunta en muy diversos ámbitos de interés ciudadano (BRUT, 2000; PHELUT, 2002). En el caso francés, que sin duda es aplicable a otros contextos territoriales, expertos en el tema sintetizan las claves del éxito de la cooperación intermunicipal en dos elementos: voluntad política expresa, apoyada en un

sentir ciudadano favorable, y existencia de un plan consensuado de actuación y gestión común (DYVRANDE, 1992).

### 3. LAS COMARCAS EN ESPAÑA

En España la Constitución de 1978 reconoce en su artículo 141 la posibilidad de crear agrupaciones de municipios diferentes a la provincia y autoriza a los Estatutos de Autonomía establecer circunscripciones territoriales con validez jurídica. Aunque en dicho texto no se mencionan los tipos o características de tales agrupaciones, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local establece la tipología de las entidades locales. Además del municipio, la provincia o la isla en los archipiélagos, se consideran también entidades locales las siguientes: las comarcas (u otras entidades que agrupen varios municipios instituidas por las Comunidades Autónomas), las áreas metropolitanas y las mancomunidades. Las primeras pueden crearse a iniciativa de los propios municipios interesados o por decisión de las CC. AA. de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos. El Estatuto vasco reconoce la competencia de los órganos forales para el establecimiento de demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal. Sólo ha ejercitado esta competencia la Diputación Foral de Álava sobre su propio territorio histórico. En cualquier caso no podrá ser instaurada una comarca si se oponen al menos las 2/5 partes de los municipios implicados y si estos representan al menos la mitad del censo electoral. La base territorial de la comarca descansa en municipios que comparten intereses comunes que necesiten una gestión propia o requieran la prestación de servicios. Asimismo las propias leyes de las CC. AA. determinan su ámbito territorial, la composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno, así como sus competencias y recursos económicos. Su implantación no supondrá pérdida de las competencias municipales reconocidas en la prestación de servicios, ni podrá privarles de toda intervención en dichas competencias.

De hecho las comarcas y las mancomunidades poseen muchos caracteres comunes que las hacen equivalentes en su

gestión, pero existe una diferencia jurídica en su creación que las personaliza y que influye a la hora en que los municipios se decanten por una u otra opción. Las mancomunidades siempre tienen su origen en el deseo de asociarse de los municipios que las forman, mientras que las comarcas pueden venir impuestas desde arriba por una decisión del Gobierno Autónomo o, en el caso vasco, de la Diputación Foral, aunque siempre posean la capacidad de influir en el proceso de constitución e incluso pueden oponerse a su aprobación, tal como se ha visto. Por ello los municipios tienden a preferir la flexibilidad jurídica de la mancomunidad (GALDOS, 2005). Y esta puede ser la razón de que la comarca no haya tenido demasiada fortuna en la mayoría de las regiones españolas ya que sólo en cuatro de ellas ha llegado a formalizarse esta figura. En algún otro caso, como el gallego, se ha realizado un notable esfuerzo por parte de la administración por organizar el territorio en comarcas y dotarlas de diversas competencias, ya que dicha organización se recoge como propia en su Estatuto de Autonomía. Tras varios intentos fallidos de comarcalización del territorio gallego se pone en marcha en 1991 el *Plan de Desenvolvimento Comarcal de Galicia*. Cinco años más tarde, en 1996, fue aprobada por el Parlamento gallego la *Ley de Desarrollo Comarcal* que diseña las bases del modelo que se sigue en la actualidad. Al año siguiente se aprobó de manera definitiva el *Mapa Comarcal de Galicia*. A partir de este momento la comarca debía servir como referencia territorial esencial para la reorganización de los servicios públicos de la Xunta y para la aplicación de las actuaciones sectoriales con incidencia territorial. El paso siguiente, que no prosperó, fue la presentación en 1999 de un proyecto de ley que planteaba la conversión de las comarcas en entidades con carácter político-administrativo, es decir su conversión en entes locales. La oposición frenó esta iniciativa por lo que las comarcas se han mantenido en Galicia como áreas estratégicas para el desarrollo territorial en sus múltiples facetas. Las CC. AA. en las que se ha institucionalizado la comarca como ente local son Aragón, Cataluña, Castilla y León y el País Vasco.

FIG. 1. Comarcas en las CC. AA. españolas

Comunidad Autónoma	Núm. de comarcas	Núm. municipios por comarca	Población media por comarca	Superficie por comarca (km <sup>2</sup> )
Aragón	33	21	36.398	1.431,57
Cataluña	41	23	154.713	787,63
Castilla-León	1	36	129.861	2.997,42
País Vasco	7	7	41.047	630,92
<b>Total España</b>	<b>135</b>	<b>19</b>	<b>82.312</b>	<b>1.280,17</b>

Fuente: RODRÍGUEZ &amp; MENÉNDEZ &amp; CADENAS (2005)

Las regiones que han adoptado la figura de comarca para todo o parte de su territorio se circunscriben al norte de la Península o más en concreto al nordeste, con la excepción de Castilla y León que por otro lado constituye un caso particular. En esta región castellana sólo se ha registrado una comarca que corresponde al Bierzo leonés. Su tradicional carácter diferenciado dentro de su Comunidad Autónoma tanto desde un punto de vista físico como económico y cultural ha forjado un área territorial que corresponde a la perfección al concepto de comarca geográfica, en su sentido más tradicional como unidad fisiográfica y de modos de vida y también en su acepción más reciente, funcional. Esta carga geográfico-histórica ha facilitado la decisión de conformar una entidad local propia. Las competencias teóricas que tiene asignadas son las siguientes: ordenación del territorio y urbanismo; sanidad; servicios sociales; cultura y deporte; salubridad pública y medio ambiente; turismo y tradiciones populares; artesanía; agricultura, ganadería y montes; minería; ferias y mercados comarcales; energía y promoción industrial; y otras competencias que puedan ser transferidas o delegadas. En el País Vasco son siete las comarcas establecidas y, como se analizará con mayor detalle en los epígrafes siguientes, se localizan en una de las tres provincias, en Álava. Las dos comunidades restantes, Aragón y Cataluña han optado por comarcalizar todo su territorio.

Desde la formulación de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización de Aragón y la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de delimitación comarcal de Aragón, este Gobierno Autónomo ha llevado a cabo un

notable esfuerzo en la reorganización territorial infraprovincial con la colaboración eficaz de las entidades locales preexistentes, municipios y mancomunidades principalmente. De las 33 comarcas en las que se ha dividido el territorio aragonés 32 de ellas están constituidas y en funcionamiento. Sólo la comarca de Zaragoza no ha terminado de concretar su futuro. Para llenar de contenido la función de los entes comarcales se han establecido tres fases temporales de transferencia de competencias. Las 32 comarcas constituidas se encuentran en la actualidad ejerciendo las competencias contenidas en el primer bloque, con distintos niveles de asimilación que en gran parte se explica por el desfase cronológico en la asunción de las mismas y también por la experiencia previa de cooperación supramunicipal mancomunada. Dichas competencias incluyen acción social, cultura, patrimonio cultural, tradiciones populares, deportes, juventud, promoción del turismo, gestión de residuos urbanos, protección civil y extinción de incendios (DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA Y RELACIONES INSTITUCIONALES DEL GOBIERNO DE ARAGÓN, 2004). El objetivo inmediato consiste en consolidar las transferencias ya realizadas en este primer bloque para poder pasar, siempre a petición de las propias comarcas, a asumir el segundo bloque competencial. En él se engloban materias de gran repercusión social y territorial como ordenación del territorio, urbanismo, protección del medio ambiente o transportes. También lo componen otras como artesanía, ferias, mercados comarcales y protección de los consumidores y usuarios. El modelo funcional de las comarcas aragonesas es de carácter horizontal o

simétrico ya que al final del proceso todas las comarcas deberán ejercer el mismo número de competencias. El impulso a esta nueva organización administrativa se comprueba con el incremento reciente del presupuesto para las entidades locales que se ha duplicado en los últimos cinco años. Este desarrollo financiero y de personal se ha configurado de modo que no suponga un incremento de los presupuestos públicos regionales sino que se realice como un trasvase desde las administraciones superiores a las comarcas, de modo que no se dupliquen funciones. En noviembre de 2002 se creó el Consejo de Cooperación Comarcal con funciones consultivas y deliberantes, que no excluyen la posibilidad de adoptar acuerdos, cuya finalidad estriba en facilitar las relaciones entre comarcas y Gobierno regional y entre las comarcas entre sí.

La tradición de la comarca en Cataluña tiene un largo recorrido. Aunque su trasfondo histórico debe remontarse mucho más atrás, en las conocidas como *Bases de Manresa* de 1892 se establece en la base 5.<sup>a</sup> que la comarca natural (sic) y el municipio son los fundamentos de la división territorial de Cataluña. Bajo la inspiración del afamado geógrafo Pau Vila la Generalitat republicana aprobaba en 1936 la división comarcal. Tras la reinstauración de la democracia el Estatuto catalán de 1979 prevé que su territorio se organizará en municipios y comarcas, si bien es factible la creación por parte de la Generalitat de demarcaciones supracomarcas. La división comarcal, establecida en la Ley 22/1987, de 16 de diciembre, así como su organización se basa en dos criterios principales. Su ámbito territorial deberá enmarcarse en aquellos espacios geográficos en que quedan estructuradas las relaciones básicas de la actividad económica y los municipios que abarque participarán de características sociales e históricas comunes. El segundo criterio exige que dichos ámbitos territoriales tienen que ser adecuados para garantizar la eficacia, descentralización y participación en la provisión de servicios públicos. Modificando otra legislación anterior, el Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de organización comarcal de Cataluña,

determina las competencias que corresponden a las comarcas en materia de cooperación, asesoramiento y coordinación con los ayuntamientos. En concreto le incumbe prestar asistencia técnica, jurídica y económica a los municipios, cooperar económicamente en la realización de obras, servicios y otras actividades, garantizar de forma subsidiaria la prestación de los servicios municipales obligatorios en aquellos municipios que, a causa de su escasa población, no están obligados a prestarlos, cooperar en el establecimiento de nuevos servicios que se consideren necesarios para su desarrollo territorial, establecer y coordinar las infraestructuras, servicios y actuaciones de ámbito supramunicipal. En general, el Parlamento catalán podrá otorgarles competencias sobre las siguientes materias: ordenación del territorio y urbanismo, sanidad, servicios sociales, cultura, deporte, enseñanza, salubridad pública y medio ambiente. Por último podrán ejercer otras competencias delegadas por la propia Generalitat, la Diputación correspondiente o por otros entes locales. Cada comarca tiene que elaborar un Programa de Actuación cuatrienal en el que se recojan los servicios, actividades y obras que tienen que llevar a cabo, la forma de gestionarlos, los mecanismos de coordinación con los municipios y la comarcas limítrofes, así como la previsión de los recursos financieros. Por su parte la Ley 2/1983, de 9 de marzo, establece las comarcas de montaña. Estas deben redactar sus propios Planes Comarcas en los que se especifica el diagnóstico del territorio, el programa de actuaciones y su marco financiero. En materia de ordenación territorial las comarcas representan un papel secundario ya que son los Planes Territoriales Parciales, como desarrollos del Plan Territorial General de Cataluña, aprobado en 1995, quienes establecen las principales opciones y estrategias. Sin llegar a desplegar determinaciones o directrices sobre todos los temas sectoriales de alcance territorial, se ha elegido la opción de que estos Planes Territoriales Parciales se simplifiquen y engloben tres ámbitos preferentes: "la configuración del sistema de espacios abiertos (agrícolas, forestales y naturales), la definición de la traza y las prestaciones de las

infraestructuras (viarias y ferroviarias) y las previsiones para el desarrollo de los asentamientos (residenciales, productivos y terciarios)” (NEL.LO, 2005: 9-10). Las comarcas se encuentran insertas en los ámbitos territoriales más amplios que abarcan los Planes Territoriales. Estos Planes son siete para el conjunto de Cataluña: Región Metropolitana de Barcelona, Cataluña Central, Gerona, Tierras de Lleida, Alto Pirineo y Aran, Campo de Tarragona y Tierras del Ebro. Por su parte el número de comarcas se eleva a 41. Estas pueden ser el ámbito pertinente para elaborar Planes Directores Territoriales como avance del Plan Territorial en espacios más reducidos. También en algunas comarcas (Valle de Aran, Cerdaña y Pallars Sobirà) se han redactado Planes Directores Urbanísticos donde se definen propuestas de mayor detalle que el que permite la escala de los Planes Territoriales.

#### 4. LAS COMARCAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

NOGUÉS &, SOLA & UGALDE (1999) recogen en un interesante trabajo hasta 17 mapas comarcales para la C. A. del País Vasco diseñados por diversos autores y organismos. Los criterios para su delimitación se agrupan en tres tipos: homogeneidad físico-natural, histórica o socioeconómica; criterios funcionales apoyados en el ámbito de influencia de un núcleo central; y en tercer lugar criterios de sectorialidad aplicados por organismos públicos para el desarrollo sobre el territorio de sus actuaciones. En este trabajo nos limitamos a exponer las comarcalizaciones que mayor actualidad y uso tienen en el día de hoy, sin incluir otras más específicas de carácter sectorial que también son utilizadas (sanitarias, judiciales, etc.).

El Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT) asentó en los años 1980 un modelo territorial basado en 20 comarcas, 7 en Bizkaia, 7 en Gipuzkoa y 6 en Álava (Ver FIG. 2). Esta delimitación recoge en parte otras propuestas en las que se introducen modificaciones en general de escasa envergadura (AGUIRRE, 1974; AZAOLA, 1976;

CAJA LABORAL POPULAR, 1977; INGEBA, 1980). En el caso alavés, cuyas diversas divisiones comarcales muestran una gran homogeneidad a lo largo del tiempo (CAÑAMERO, 1983), el EUSTAT incorpora sin reformas el patrón espacial que ya venía utilizando la Diputación Foral de esa provincia. La organización territorial del País Vasco, de forma más nítida en su vertiente atlántica, se relaciona de manera apreciable con su medio físico. El relieve y las cuencas fluviales influyen en la localización de los asentamientos y las áreas de actividad económica, así como en las rutas e infraestructuras de comunicación que se adaptan a los corredores fluviales. Los núcleos urbanos de mayor rango jerárquico tiende a establecerse en el fondo de los valles principales, siguiendo en muchos casos la herencia histórica medieval del período fundacional de las villas, y generan en su entorno áreas de influencia sobre las zonas rurales aledañas creando polos de atracción que se escalonan a lo largo de los ríos y que modelan comarcas más o menos homogéneas desde el punto de vista físico y funcional a la vez. La comarcalización estadística sigue este esquema. En Gipuzkoa es claro que las comarcas se organizan según una dirección norte-sur que es la que marcan las arterias fluviales principales (Oria, Urola, Deba). Adoptan una configuración redondeada que se localiza en los tramos alto, medio o bajo de los valles. En Bizkaia las cuencas más reducidas del norte también quedan superpuestas por comarcas como la de Markina-Ondarroa sobre el Lea-Artibai, la de Gernika-Bermeo en la cuenca del Oka o la de Plentzia-Mungia en la del Butrón. Más al sur las comarcas del Duranguesado y Gran Bilbao se encajan en los cursos alto y bajo respectivamente del valle del principal río vizcaíno, el Ibaizabal, siguiendo en este caso una orientación SE-NW. Las comarcas alavesas continúan una cierta tradición histórica que se examinará más adelante con mayor detalle pero también enlazan en su demarcación con criterios medioambientales y socioeconómicos. Esta comarcalización se encuentra hoy plenamente asentada ya que representa la base espacial de la información estadística oficial y cualquier estudio, análisis o informe tiende a respetarlas.

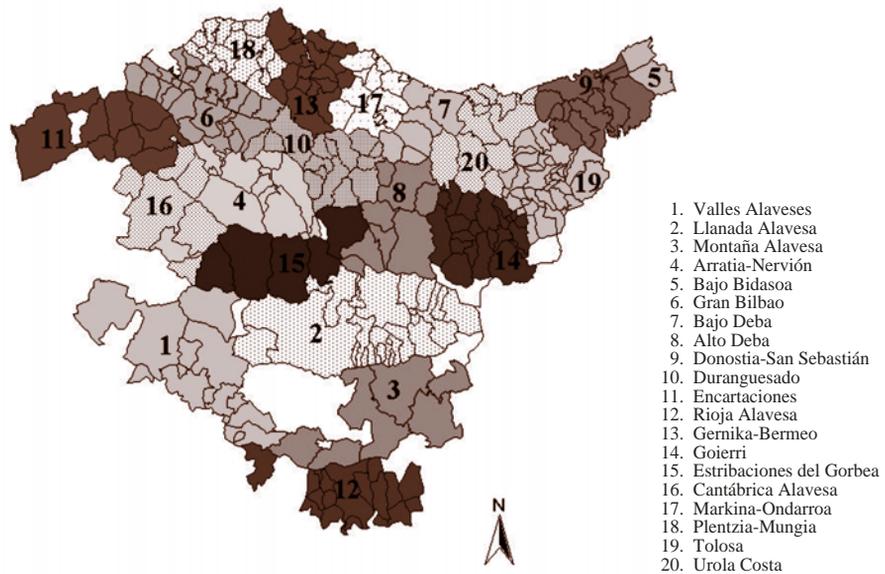


FIG. 2. Las comarcas estadísticas

Fuente: EUSTAT.

Las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) (GOBIERNO VASCO, 1997) crearon *ex novo* una demarcación territorial de carácter estratégico y finalista (Ver FIG. 3). Dichas Directrices fueron redactadas en cumplimiento de las determinaciones de la Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco. En esta ley se establecen los tres instrumentos por los que se ha de regir la planificación territorial de la Comunidad Autónoma: DOT, Planes Territoriales Parciales (PTP) y Planes Territoriales Sectoriales (PTS). Las DOT constituyen el marco general de referencia para el desarrollo de los demás instrumentos. En ellas se delimitan unas circunscripciones territoriales, las áreas funcionales (AAFF), que han de servir de base espacial para el análisis, diagnóstico, normativa, actuaciones y recomendaciones contenidos en los PTPs. Dicho de otra manera, cada una de estas divisiones territoriales de escala inferior a la provincial contará con su propio plan de ordenación, su propio PTP. Además de este primer objetivo operativo, las DOT atribuyen a las AAFF otra serie de virtualidades. Encarnan el ámbito espacial adecuado para el desarrollo del modelo territorial propuesto

en las DOT que abogan por un equilibrio entre los subsistemas comarcales, son la herramienta espacial para mantener y potenciar la centralidad de la red de ciudades intermedias, para articular y valorizar las áreas débiles, y para superar los estrechos límites del planeamiento municipal de modo que sea factible la reorganización de las áreas urbanas saturadas y deterioradas, así como la localización adecuada de dotaciones y equipamientos. Su denominación de áreas funcionales pretende evitar el nombre de comarcas para que no sean confundidas con una comarcalización más y resaltar su finalidad exclusiva que no es otra más que la de ser una territorialización operativa destinada a servir de base a la planificación del espacio, sin pretensión alguna de suplantar a otras demarcaciones existentes, ni adquirir algún tipo de entidad político-administrativa. Los criterios básicos de su delimitación se centran en la existencia de cierta homogeneidad geográfica y en el carácter funcional que depende de "pautas de comportamiento y actividad de la población, que determinan importantes relaciones de dependencia y complementariedad en el espacio" (GOBIERNO VASCO, 1997: 301). No se

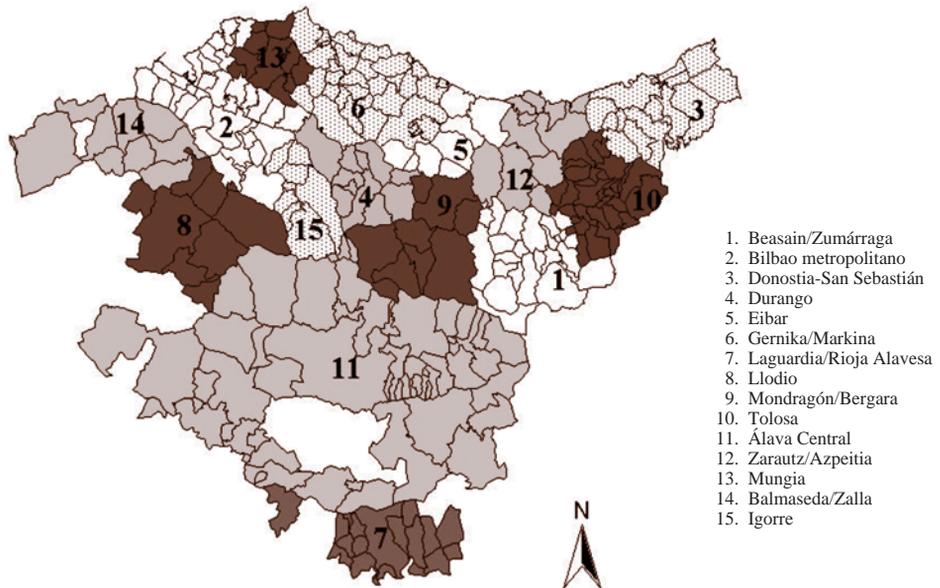


FIG. 3. Las comarcas funcionales

Fuente: Dirección de ordenación territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

desdeñan sin embargo otros componentes adicionales más cualitativos y subjetivos como el sentimiento de pertenencia. La metodología utilizada ha tenido como cuerpo central la aplicación de modelos gravitatorios sobre el sistema vasco de asentamientos.

Entre las novedades que plantea esta delimitación funcional está la de superar el sesgo provincialista de otras demarcaciones, adoptar una escala territorial variable que sobrepasa en determinados casos el marco de comarcas tradicionales y proporcionar una denominación que privilegia el nodo o nodos urbanos que polarizan su entorno. Sin embargo por su carácter autonómico no se ha logrado sobrepasar los límites regionales externos creándose áreas tensas en zonas fronterizas. En efecto existen áreas vecinas que están polarizadas hacia el interior del País Vasco, como es el caso del oriente cántabro o del nordeste de las montañas de Burgos respecto del área metropolitana de Bilbao, del noroeste navarro que mira hacia los polos urbanos de Irún-San Sebastián o de la dependencia funcional de la ciudad burgalesa de Miranda de Ebro respecto de Vitoria. Las relaciones transfronterizas a uno y otro lado de la frontera hispano-francesa

cada vez más intensas tampoco quedan espacialmente reflejadas. En sentido inverso otras zonas vascas se polarizan hacia el exterior como la Rioja Alavesa atraída por la ciudad de Logroño.

Las modificaciones que representan las AAFF respecto de las comarcas “oficiales”, las elaboradas por el EUSTAT, varían según los territorios. El de Gipuzkoa es el que menos variaciones experimenta. Esta continuidad es achacable a su subsistema urbano distribuido de manera bastante homogénea y equilibrada en el que las áreas funcionales en buena medida se corresponden con comarcas más o menos tradicionales. Únicamente destaca la fusión de las comarcas de San Sebastián y Bajo Bidasoa en una sola área funcional, la inclusión en el AF de Mondragón-Bergara del municipio alavés de Aramaio, ubicado en la vertiente atlántica, en la cabecera de la cuenca del Deba, y el trasvase del municipio de Legorreta al AF de Beasain-Zumarraga.

Los cambios en Bizkaia son de mayor envergadura a causa del poder polarizador del área urbana bilbaína. En el Avance de las DOT se preveía una AF del Bilbao Metropolitano mucho más amplia que la de la redacción final. Englobaba a las AAFF de

Balmaseda-Zalla, Mungia e Igorre, quedando estas relegadas a subáreas. El documento definitivo las restituye como áreas funcionales a todos los efectos. La única comarca vizcaína que se mantiene intacta es la de las Encartaciones. La comarca del Gran Bilbao en su conversión en AF se amplía a costa de la anexión de seis municipios de la comarca vecina de Plentzia-Mungia (Urduliz, Sopelana, Barrika, Plentzia, Gorliz y Lemoiz) y de tres de la de Arratia-Nervión (Arrankudiaga, Ugao-Miravalles y Zeberio). Las dos comarcas de Gernika-Bermeo y Markina-Ondarroa se fusionan en una sola AF rebautizada como Gernika-Marquina. Otra prueba de la superación de los límites provinciales la tenemos en la comarca del Duranguesado que ve mermar su territorio por la cesión a la vecina AF guipuzcoana de Eibar de los municipios de Mallabia y Ermua y de los de Lemoa y Bedia a la de Igorre. Esta última, a pesar de estas anexiones, pierde extensión, ya que tres municipios citados antes pasan al AF del Bilbao Metropolitano, otros tres al AF alavesa de Llodio (Orozko, Arakaldo y Orduña) y dos a la también alavesa del Álava Central (Otxandio y Ubide, ambos ya en la vertiente mediterránea).

Por último la alteración en Álava es de gran envergadura. Sus seis comarcas quedan reducidas a tres AAFF. Esta simplificación de circunscripciones obedece a razones funcionales ya que su subsistema urbano desequilibrado por la macrocefalia relativa de su capital, Vitoria, polariza hacia esta ciudad a todos los núcleos de las comarcas centrales (Llanada, Estribaciones del Gorbea, Valles y Montaña), mientras que las otras dos AAFF alavesas, la de Llodio al norte y la de la Rioja Alavesa al sur, pivotan hacia Bilbao y Logroño respectivamente.

A pesar de los esfuerzos de comarcalización realizados, la transformación de esas áreas territoriales, bien sean oficiales o funcionales, en circunscripciones administrativas con categoría de entes locales tal como recoge la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, sólo se ha llevado a cabo en Álava. Las provincias litorales han preferido superar la incapacidad de muchos de sus municipios para hacer frente a la demanda de servicios a través de otras

formas de cooperación como las mancomunidades y consorcios. Las primeras han sido estudiadas por GALDOS (2005). En 1980 existían 6 mancomunidades en Bizkaia y Gipuzkoa, hoy día están registradas 31. El 81,5 de sus municipios están agrupados en alguna mancomunidad y un 37% pertenecen a más de una. De ellas 18 ejecutan sólo un servicio y las restantes 13 son plurifuncionales. Por el contrario el territorio alavés ha formalizado en todo su ámbito la comarca como procedimiento de organización territorial. Estas comarcas alavesas han adoptado el tradicional nombre histórico de Cuadrillas.

## 5. LAS CUADRILLAS ALAVESAS

A fines de la Edad Media el territorio de Álava se organizaba en Hermandades y Cuadrillas. Las Hermandades agrupaban a varios concejos, aldeas, villas o lugares con el fin de reprimir a los malhechores, mantener el orden público y defender la justicia. En el escudo de la provincia figura la siguiente leyenda: "En defensa de la justicia contra malhechores". Las Hermandades muestran la solidaridad entre campesinos, artesanos y pequeña nobleza, ya habitaran villas o aldeas, frente a la presión señorial de los ricos hombres alaveses. Se constituye como uno de los instrumentos de mayor eficacia en la lucha antiseñorial (GONZÁLEZ & *al.*, 2000). En su configuración territorial se podrían asemejar a un antecedente de los actuales términos municipales. En el siglo XV existían 54 hermandades. Las cuadrillas por su parte eran circunscripciones administrativas que se instauraron en principio con fines fiscales, aunque también participaban en la elección de oficios de la Hermandad de Álava que era la suma del conjunto de las hermandades locales. Cada una de estas cuadrillas reunían en su seno a un número heterogéneo de hermandades locales. Además no formaban áreas territoriales unidas sino que en muchos casos estaban desmembradas en diferentes lugares ya que su finalidad principal como se ha dicho era reunir un número determinado de pagadores que hiciesen frente de una manera territorialmente equilibrada a los tributos que estaban obligadas a satisfacer.

Así por ejemplo, la Hermandad de Aramayona, situada en el apéndice septentrional del territorio alavés, se integraba en la Cuadrilla de Laguardia, localidad ubicada al sur, en la Rioja Alavesa. Las cuadrillas originarias eran seis: Ayala, Laguardia, Mendoza, Salvatierra, Vitoria y Zuya. Por su parte la organización político-administrativa de la Provincia o Hermandad de Álava se estructuraba en torno a las siguientes instituciones: la Junta General, la Junta Particular y el Diputado General.

Esta estructura se mantiene hasta el fin del período foral. Los junteros de la Junta General eran elegidos por las hermandades y se constituían como asamblea suprema. Ellos eran también quienes elegían a los miembros de la Junta Particular que se componía del Diputado General y seis vocales, uno por cuadrilla. La Junta Particular cobraba mucha importancia ya que entendía los asuntos durante los largos períodos en que la Junta General no se hallaba reunida que lo hacía al menos dos veces al año, una en Vitoria y otra en la provincia, en “tierras esparsas”. Además recoge, estudia e informa los memoriales que se presentaban a las Juntas Generales y ordenaba los debates. Por tanto la importancia política de las cuadrillas no era en absoluto desdeñable. En este sentido los pleitos y conflictos por el poder entre la ciudad de Vitoria y los ámbitos rurales era un motivo recurrente. El peso demográfico de Vitoria, que era la que más ingresaba en las arcas forales, estaba reconocido en su sobre representación en la elección del Diputado General. La máxima institución alavesa era elegida por seis votos, tres de los cuales los ostentaba la ciudad y los otros tres el resto de la provincia. Además quien ostentaba el cargo debía ser vitoriano. En 1805, bajo el reinado de Carlos IV, las presiones de las élites rurales consiguen modificar el equilibrio de fuerzas. Sigue siendo seis el número de votos habilitados para la elección del Diputado pero ahora se reparten de forma equitativa entre las seis cuadrillas, además de cesar el requisito de ser natural de Vitoria. Esta reforma, lejos de apaciguar los antagonismos urbano-rurales, enervó a los vitorianos que se reconocían mal tratados ya que su representación política estaba minusvalorada respecto de su

aportación fiscal. Las presiones de la ciudad obligaron a adoptar en 1840 una solución más imaginativa y dentro de la tradición institucional foral. Se decide crear una nueva cuadrilla, la de Añana, y que el territorio de la de Vitoria pase a ser únicamente el de su propio municipio. En este acuerdo Vitoria consigue otras ventajas complementarias como la de tener un representante fijo en la Junta Particular y otro también permanente en la Junta de Contadores quienes tenían por misión revisar las cuentas económicas (ORTIZ DE ORRUÑO, 1983). Casi todo este entramado foral, y con él las cuadrillas, desaparece con la abolición foral de 1876.

Aunque durante el franquismo avanzado hubo una cierta remembranza de carácter folklórico de algunas instituciones históricas, la instauración del régimen democrático actual abre la puerta a la recuperación real de las mismas. Recuperación que incorpora su profunda transformación para adaptarlas a los cauces representativos democráticos. Sin embargo los intereses electorales de las diferentes opciones políticas han repetido los antiguos pleitos entre la ciudad y la provincia. Desde la instauración de las Juntas Generales en 1978 se han sucedido tres tipos de circunscripciones electorales en los que las cuadrillas han vuelto a ser protagonistas. Su número sigue siendo siete pero se han modificado en profundidad sus ámbitos territoriales. En primer lugar desaparece la antigua Cuadrilla de Mendoza y se implanta la de Campezo, de modo que las siete cuadrillas actuales son estas: Añana, Ayala, Campezo, Laguardia, Salvatierra, Vitoria y Zuia. En segundo lugar, como se aprecia en la FIG. 4, sus ámbitos espaciales forman una continuidad territorial a diferencia de su tradicional disgregación. En las primeras elecciones democráticas a Juntas Generales los junteros fueron elegidos por 18 hermandades, pero en las siguientes ya se instituyeron las cuadrillas como circunscripciones electorales a través de la Ley del Parlamento Vasco 4/1983, de 7 de marzo, en la que se establecen las normas para dichas elecciones. También propone la Ley un número máximo de 60 junteros o procuradores. El voto no era igualitario sino que se ponderaba en función de su procedencia urbana o rural con ventaja

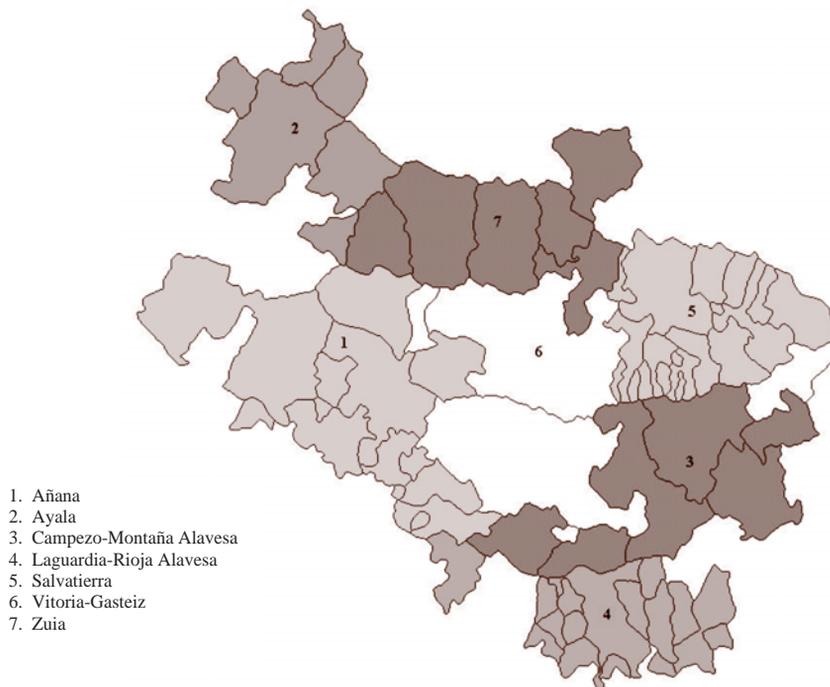


FIG. 4. Las Cuadrillas Alavesas

manifiesta para esta última. El motivo que se esgrimía para esta cierta anomalía democrática era la discriminación positiva hacia los entes rurales con el fin de que pudiesen hacerse oír con mayor efectividad que la que representaba su peso demográfico. De este modo los procuradores que correspondieron a Vitoria fueron 25 de un total de 51, es decir el 49% mientras que su población superaba el 75% del total provincial. El reparto concreto por cuadrillas fue el siguiente: Vitoria, 25 procuradores; Ayala, 13; Salvatierra, 4; Laguardia, 3; Zuia, Añana y Campezo, 2 cada una (UGARTE, 2000). Esta normativa dura poco ya que cuatro años más tarde la Ley 1/1987, de 27 de marzo, regula de nuevo las elecciones en los tres territorios históricos vascos imponiendo un número máximo de procuradores de 51. Por lo que se refiere a Álava los cambios son considerables ya que se reformulan las circunscripciones electorales, manteniendo la base territorial de las cuadrillas, y se adopta el sistema proporcional a la población. Las nuevas circunscripciones, vigentes hoy día, son tres:

la Cuadrilla de Vitoria, la de Ayala y las otras cinco restantes. En las actuales Juntas Vitoria está representada por 39 procuradores, Ayala por 6 y las otras cinco por 6 procuradores en total. De este modo la representación de la capital provincial ha pasado del 49% al 76,5%. Las Juntas eligen a su vez el Diputado General el cual designa los diputados que conforman el gobierno de la provincia.

A la función electoral que hoy día cumplen las cuadrillas para los comicios provinciales se han sumado aquellas que se derivan de su conversión en entes locales comarcales de acuerdo con la tipología establecida en la Ley de Bases de Régimen Local. La mutación se inició en 1989 con la promulgación de la Norma Foral 63/1989, de 20 de noviembre, de cuadrillas. La Norma institucionaliza la cuadrilla como figura jurídica con capacidad de promover y gestionar servicios generales en su ámbito y como cauce de expresión de los distintos intereses territoriales, así como instrumentos de relación con las Juntas Generales y la Diputación. También las cuadrillas representan un espacio idóneo

para superar el estrecho marco municipal en la implantación de políticas generales o sectoriales que precisan de áreas más amplias para su correcta aplicación. En el citado documento foral se delimitan las cuadrillas y sus sedes.

El actual mapa de las cuadrillas se asemeja bastante al de las comarcas estadísticas, al punto que varias de ellas coinciden exactamente (Ver FIG. 4). Este es el caso de la Cuadrilla de Ayala y la comarca Cantábrica Alavesa, Añana y Valles Alaveses, Campezo y Montaña Alavesa y, por último, Laguardia y Rioja Alavesa. Prácticamente igual a la comarca de las Etribaciones del Gorbea se mantiene la Cuadrilla de Zuia, con la única diferencia de la anexión por esta última del municipio de Arrozua-Ubarrundia que pertenece a la Llanada Alavesa. Es en esta comarca

central donde las modificaciones son mayores debido a la distorsión que crea la Cuadrilla de Vitoria, de carácter monomunicipal como es sabido. Por eso la Llanada queda desmembrada en cuatro cuadrillas. Además de la de Vitoria, la de Salvatierra ocupa el sector oriental, la de Zuia penetra en el municipio Arrozua-Ubarrundia y la de Añana abarca al de Iruña de Oca. La razón de las coincidencias estriba en que antes de la adopción de las comarcas estadísticas alavesas por el EUSTAT la propia Diputación Foral de Álava ya las había configurado en base a criterios de homogeneidad geográfica. Las circunscripciones cuadrilleras difieren en población y superficie, aunque las principales diferencias se centran entre las que tienen un carácter más urbano (Vitoria y Ayala) y las rurales.

FIG. 5. Características de las Cuadrillas Alavesas

Cuadrilla	Número de municipios	Población (2004)	Superficie (km <sup>2</sup> )	Sede	Número de núcleos
Añana	10	7.150	701	Rivabellosa	109
Ayala	5	33.103	332,3	Respaldiza	45
Campezo	6	3.146	475,8	Sta. Cruz de Campezo	47
Laguardia	15	10.418	316,3	Laguardia	23
Salvatierra	8	10.137	395	Salvatierra	65
Vitoria	1	223.702	277	Vitoria	65
Zuia	6	8.249	493,9	Murgia	69

Fuente: Diputación Foral de Álava. INE (Población al 1 de enero de 2004).

Las cuadrillas reflejan los caracteres principales de la estructura territorial alavesa: dos áreas urbanas, la más populosa de Vitoria, y la de Ayala, con los asentamientos destacados de Llodio y Amurrio; una extensa zona que puede ser calificada como rural con muy escasos núcleos de alguna importancia; en tercer lugar, la gran dispersión del hábitat en pequeños núcleos. La proliferación de asentamientos incita a concluir que la cooperación territorial es una necesidad inexcusable, papel que ya cumplían en parte los municipios y que ahora se complementa

con las competencias de las cuadrillas. Estas se especifican en la Norma Foral del 89:

- a) La emisión de informes en anteproyectos de Norma Foral redactados por la Diputación, que afecten específicamente al interés de la Cuadrilla.
- b) Informar sobre cualquier otro asunto de interés general para la Cuadrilla que sea sometido a su consideración por la Diputación Foral o las Juntas Generales.
- c) Proponer a la Diputación planes y programas de actuación que sean competencia de la Cuadrilla.

- d) Canalizar y ejercer en su caso aquellas funciones asignadas a entes de carácter comarcal en el desarrollo y ejecución de políticas sectoriales de la Unión Europea, del Estado, Comunidad Autónoma y Territorio Histórico.
- e) Promover y gestionar servicios de interés general de la Cuadrilla.
- f) Asumir competencias por delegación o transferencia de los Ayuntamientos, Diputación y otras instituciones de derecho público.
- g) Formular propuestas de obras del Plan Foral de Obras y Servicios de la Cuadrilla con carácter previo a la redacción por la Diputación del referido Plan.

La institucionalización de las cuadrillas como entes locales promotores y gestores de servicios supuso la desaparición de mancomunidades que antes existían como la Mancomunidad Intermunicipal de Servicios de la Rioja Alavesa o la Mancomunidad de la Llanada. Su infraestructura técnica y su personal pasó a integrarse en las recién creadas cuadrillas por lo que algunas de estas iniciaron su gestión a partir de una experiencia acumulada. Aunque no todas contaron con una práctica previa de colaboración intermunicipal los servicios que suministran son parecidos en todas ellas, si se exceptúa el área urbana de Vitoria que debido a su condición de ciudad media tiene unos niveles más especializados. Si bien existen diferencias entre los servicios que cada cuadrilla ofrece, la mayoría coincide en un repertorio común: recogida de basuras, limpieza viaria, mantenimiento de caminos y electrificación rural; asesoría jurídica y urbanística a los ayuntamientos; promoción económica y empleo; servicio social de base, animación sociocultural, mantenimiento de archivos y promoción turística. Algunas incorporan otros servicios más específicos como la de Ayala en la promoción de la normalización lingüística o la prevención y extinción de incendios que se ejerce bajo la figura de un consorcio en el que participa la propia Cuadrilla y la Diputación alavesa. También llevan a cabo una labor de coordinación y apoyo a los ayuntamientos para el proceso de implantación de la Agenda Local 21.

## 6. EL TERRITORIO DE LA RIOJA ALAVESA

Para profundizar más en el conocimiento de la organización, gestión y resultados de las cuadrillas alavesas se ha elegido el estudio en profundidad de una de ellas. La elección de la Cuadrilla de Laguardia se debe a que reúne una serie de requisitos muy apropiados para su análisis. Su constitución como ente local viene precedida por una mancomunidad que funcionaba anteriormente y que constituye el antecedente directo de la posterior Cuadrilla. De modo que es posible observar las diferencias entre uno y otro medio de organización y su adecuación a los fines propuestos. Por otro lado esta comarca posee una fuerte personalidad dentro de la provincia que la individualiza con precisión, hecho que facilita su estudio particular.

La Rioja Alavesa es una pequeña comarca de 316,3 km<sup>2</sup> situada en el apéndice meridional de la provincia de Álava, formando un rectángulo cuyos lados mayores son la sierra de Toloño-Cantabria-Joar al norte y el río Ebro al sur. Se encuentra por tanto inserta en el valle del Ebro y comparte con las otras comarcas riojanas vecinas sistemas económicos y socioculturales similares. La sierra que la delimita por el norte y en cuyo caracol se asienta la separa de las comarcas centrales alavesas de mayor carácter subatlántico y submediterráneo. A pesar de formar parte de la macroregión de la Depresión del Ebro tiene unas características propias que le confieren una personalidad diferenciada, tal como se avanzaba líneas arriba. Por un lado su medio natural y socio-económico es muy diferente del de las comarcas septentrionales transerranas. Por otro su proceso histórico la singulariza del resto de la Rioja. Durante la Edad Media formaba parte del territorio del Reino de Navarra con el nombre de la Sonsierra de Navarra. Pero ya en 1486 Laguardia y sus aldeas se incorporaron a la Hermandad de Álava. Lo mismo hicieron más adelante otras villas de la antigua Sonsierra. Su adscripción político-administrativa al territorio foral alavés marca su trayectoria posterior y le distingue de forma neta de las demás tierras riojanas que hoy día conforman la C. A. de La Rioja.

El murallón calcáreo de la sierra de Toloño-Cantabria (Palomares, 1.436 m) ejerce un destacado papel de barrera bioclimática entre una zona de carácter más atlántico de otra mediterránea a la vez que protege a su vertiente sur de los vientos fríos y húmedos de componente norte, circunstancia que facilita de manera beneficiosa el cultivo de la vid. Este cultivo es ampliamente mayoritario en la comarca, hasta llegar a convertirse en muchos municipios en monocultivo, sobre un relieve accidentado desde los glaciares del piedemonte de la sierra hasta las llanuras de inundación del Ebro a través de sucesivos escalones escindidos de norte a sur por los pequeños e irregulares cauces fluviales que excavan las blandas arcillas y dejan en resalte las areniscas oligocenas más resistentes. El clima de carácter mediterráneo del interior, ya que estamos lejos del mar y a una altitud relativamente elevada, entre los 600 y 400 m., también es otro factor favorable para su vocación vitivinícola.

Sus 10.418 habitantes (año 2004) se reparten en 23 núcleos de población y en 15 municipios. Por lo tanto su densidad es baja, 32,9 hab/km<sup>2</sup>, y el volumen demográfico de sus municipios reducido. El mayor de ellos, Oyón, ronda los 2.500 habitantes y sólo otros dos, Laguardia y Labastida, sobrepasan los 1.000 habitantes. Ocho de ellos no alcanzan los 400 habitantes. Esta información demográfica es de interés porque ayuda a explicar la necesidad de colaboración intermunicipal para asegurar un umbral mínimo de demanda y oferta para suministrar servicios a la población. Como en casi todas las comarcas rurales su estructura y dinámica poblacional presentan problemas de envejecimiento, masculinidad más acusada, niveles de formación más bajos, aunque no alcanzan los preocupantes índices de otras comarcas rurales alavesas como la Montaña o los Valles. La dedicación profesional de los activos refleja un retraso evolutivo muy perceptible. Las actividades agrarias mantienen todavía a un elevado número de ocupados, el 21,9% frente al 2,8% que representa a la media provincial, llegando a elevarse a más del 40% en seis municipios. Por su parte la industria y los servicios se encuentran muy por debajo de los

valores de áreas urbanas del entorno. Estos datos sociodemográficos y de ocupación alertan sobre la trascendencia de acometer infraestructuras y actuaciones encaminadas al desarrollo comarcal.

La mayor parte del territorio se encuentra dedicado a la agricultura, en concreto a la viticultura. Las explotaciones son en general de pequeñas dimensiones (el tamaño medio no alcanza las 14 Ha) y de carácter familiar. Las fincas se reparten en parcelas también pequeñas de morfología irregular. Esta estructura se transforma en las explotaciones de bodegas industriales y en las terrazas bajas más amplias donde las parcelas se agrandan y su perímetro se regulariza. La uva se dedica a la vinificación dentro de la DOC de La Rioja. El incremento que los precios de este apreciado vino experimentaron a partir de las décadas de 1970 y 1980 ha supuesto la revitalización económica de la comarca y ha asentado la fuerte dependencia de la sociedad riojano-alavesa de este recurso. Por este motivo la base industrial principal pivota en torno a las bodegas, familiares o de cosechero y grandes bodegas, y otras empresas auxiliares de la viticultura. El núcleo industrial de Oyón, el más destacado de la comarca ya que se ha beneficiado de su cercanía física de la ciudad de Logroño, ofrece una gama sectorial más amplia con industrias de artes gráficas, químicas, artículos de menaje y alguna metálica. En los últimos años el sector de los servicios se ha desarrollado de manera considerable si se considera su bajo nivel de partida. La actividad turística, que tiene en la zona una tradición ya larga basada en las visitas de vascos de las provincias costeras, ha sido y sigue siendo el foco de atracción de las inversiones más innovadoras. Los núcleos más especializados en turismo son los de Laguardia y Labastida.

## 7. LA CUADRILLA DE LAGUARDIA-RIOJA ALAVESA

Ya se ha adelantado que antes de la creación de la Cuadrilla venía funcionando la Mancomunidad de la Rioja Alavesa que se estableció en 1984 para suministrar los siguientes servicios: asesoría urbanística proporcionada por un aparejador, asesoría

jurídica y recaudación de tributos. Más adelante fue ampliando la gama de servicios prestados: abastecimiento de aguas, recogida de residuos sólidos urbanos y animación sociocultural. En el momento de su creación participaron todos los ayuntamientos excepto el de Oyón que se incorporó al cabo de año y medio. Esta Mancomunidad se mantuvo durante siete años, al final de los cuales fue absorbida por la nueva Cuadrilla de Laguardia-Rioja Alavesa que se constituyó el 4 de abril de 1990 y durante ese año convivió con la Mancomunidad. Es al año siguiente, 1991, cuando la Cuadrilla incorpora todos los servicios que prestaba la Mancomunidad y esta deja de existir. La desaparición de una y la creación de otra no supone una ruptura considerable ya que desde la perspectiva del ciudadano como beneficiario de servicios estos continúan de igual manera, al menos en su momento inicial, aunque sea otro el organismo que los gestione. Sin embargo sí que se han producido modificaciones tanto cualitativas como cuantitativas. La primera corresponde a la representación política que se ha hecho más democrática, más ajustada a la realidad social, lo cual se traduce en una mayor y mejor representación de los ayuntamientos. La normativa emanada de la Norma Foral establece el número de representantes o junteros que corresponde a cada ayuntamiento de acuerdo con una baremación de carácter demográfico que abarca desde los municipios de menos de 500 habitantes que eligen un juntero hasta los de más de 20.000 que aportan doce. En opinión de responsables de la propia Cuadrilla el nuevo ente fue bien aceptado por los ayuntamientos ya que se trataba de una institución histórica y arraigada en el imaginario colectivo, aunque sin funcionalidad desde la abolición foral. Tampoco fue recibida como una injerencia de la Diputación en los asuntos comarcales. Parecida opinión parece ser la de la ciudadanía que consideró su creación como un hecho positivo. Aunque el funcionamiento y la gestión de la Cuadrilla sigue siendo similar a los de la Mancomunidad, las modificaciones en este aspecto provienen de la incorporación de nuevos servicios que han colaborado a su mayor presencia social y del crecimiento orgánico de la misma con mayor

número de empleados y un aumento del presupuesto.

Los órganos rectores de la Cuadrilla son la Junta de Cuadrilla y el Presidente. Los junteros que corresponden a cada ayuntamiento son designados entre sus concejales por los propios partidos políticos de acuerdo a su peso electoral. Estos nombramientos tienen que ser ratificados en los Plenos municipales. En alguna otra comarca alavesa se ha dado el caso de que el Pleno haya rechazado alguna designación, pero es una situación infrecuente. A los 15 municipios riojano-alaveses les corresponden 26 junteros. Los junteros constituidos votan entre ellos para la elección de Presidente y Vicepresidente. Los dos junteros que reciban más votos ocuparán respectivamente dichos cargos. Respetando las determinaciones de la Norma Foral cada cuadrilla redacta su propio reglamento. Desde el momento de su implantación en 1991 hasta hoy las relaciones entre la Cuadrilla y los ayuntamientos que la integran han sufrido notorias transformaciones fruto de una mayor politización de la vida municipal y de una polarización más acusada entre los partidos políticos. Este proceso se hace más visible en los ayuntamientos grandes donde según sea el alcalde y sus ambiciones políticas las relaciones con representantes de otros partidos se vuelven más tensas. Se da el caso de algunos ayuntamientos que no utilizan ciertos servicios que ofrece la Cuadrilla, asesoría jurídica o urbanística por ejemplo, por cuestiones partidistas. En los municipios de poca población este ambiente aparece amortiguado.

La Junta puede constituir en su seno comisiones que se encarguen de estudiar y preparar asuntos para que sean sometidos a decisión del Pleno de la Junta. En la de Laguardia se han formado cuatro comisiones. A la de Obras, Servicios y Agricultura le corresponde programar las obras que se solicitarán al Plan Foral, así como otras obras de infraestructura o de otro tipo; realizar estudios sobre la necesidad y posibilidad de creación de nuevos servicios; atender el servicio urbanístico, el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos y el de mantenimiento de caminos. La Comisión de Régimen Interno y Personal entiende del

personal funcionario y laboral, convenios colectivos, de la radio y la revista, así como de otros medios de comunicación de la Cuadrilla. A la de Cultura le compete la promoción cultural, los cursos de tiempo libre, el control y seguimiento del trabajo del Servicio de Animación Socio-Cultural, el desarrollo turístico y la promoción del euskera. La de Hacienda está dedicada a la confección, seguimiento y control del presupuesto, la financiación de la Cuadrilla, el control de la rentabilidad de los servicios, el control de las compras, pagos e ingresos, la petición y gestión de subvenciones y la aprobación de ordenanzas fiscales y precios.

Los objetivos de toda esta organización es la de prestar servicios a los ayuntamientos y a la propia población y hacer frente a temas de interés que afecten a la comarca, como son las cuestiones de educación, sanidad, infraestructuras de agua, gas o electricidad o la gestión de fondos europeos. La Cuadrilla ejerce a la vez el papel de lugar de reunión, de puesta a punto de temas, de discusión y conformación de estrategias comunes de actuación. Estrategias que serán elevadas a los organismos competentes (Diputación y Gobierno Vasco). La Cuadrilla supera el marco de suministradora de servicios delegados por las competencias municipales para adentrarse en la formulación de estrategias de desarrollo más amplias sobre las que no tiene competencias pero que puede hacerlas llegar y dejar oír su voz y sus propuestas en instancias provinciales o autonómicas. En este campo estratégico de temas de interés comarcal la Asociación de Desarrollo de la Rioja Alavesa cumple una función estelar. Esta Asociación surge en aplicación de la Ley de Desarrollo Rural 10/1998 del Gobierno Vasco. En ella se determina que las Asociaciones de Agricultura de Montaña hasta entonces existentes pasasen a convertirse en Asociaciones de Desarrollo Rural y que todas las comarcas vascas contasen con este tipo de asociación orientada hacia el desarrollo integral. De la misma manera todas ellas deberán contar con un diagnóstico y un plan de desarrollo. Cuando se va a organizar la de la Rioja Alavesa, ya estaba en funcionamiento la Cuadrilla por lo que se aprovecha la infraestructura personal y técnica existente,

de modo que puede decirse que la Asociación nace en su seno. Se trata de un organismo de carácter privado del que forman parte una variedad de agrupaciones diversas, Sindicato Empresarial Alavés (SEA), Asociación de Bodegeros, otros sindicatos, centros docentes, etc., y la propia Cuadrilla, que juega un papel esencial en su constitución y desarrollo. Esta no es un miembro más sino el que más peso tiene: el Presidente de la Cuadrilla también lo es de la Asociación y la gerencia la lleva asimismo la Cuadrilla.

¿Cuáles son en concreto las competencias que ejerce y los servicios que presta? Al final de cada ejercicio se elabora una detallada memoria anual de Actividades y Servicios que da cuenta de todo tipo de actividad realizada por la Cuadrilla organizadas por capítulos sectoriales que permite un seguimiento exhaustivo de sus realizaciones. En un anterior epígrafe ya se han enumerado las competencias que la Diputación Foral otorga a las cuadrillas en el artículo 28 de la Norma Foral. De ellas se ejercen las siguientes. Se elaboran planes anuales de actuación, como los Planes de Cultura o planes a más largo plazo como el de Dinamización Turística. Respecto de su función de canalizar el desarrollo de las políticas sectoriales de otras administraciones superiores, la economista de la Cuadrilla tramita y ejecuta los programas de desarrollo rural. Realiza propuestas al Plan Foral de Obras en cuestiones como infraestructura de caminos, Hospital comarcal o electrificación, entre otras. Sin embargo por ahora no ha emitido informes en anteproyectos de Norma Foral redactados por la Diputación, si bien se está trabajando para que las cuadrillas alavesas participen en la confección de los presupuestos de la administración provincial. En general tampoco informa de otros asuntos de interés para que sean considerados por la Diputación o por las Juntas Generales, aunque de forma puntual sí ha presentado algún informe en el Fondo Foral de los Entes Locales Alaveses (FOFEL).

Los servicios que ofrece son estos:

- 1) Asesoría jurídica. Realiza informes jurídicos sobre aspectos que planteen los ayuntamientos y presta el servicio de

representación legal de los ayuntamientos en los pleitos y juicios en los que son requeridos. Este servicio lo ejecuta una persona de plantilla que es el propio Gerente de la Cuadrilla.

- 2) Asesoría técnico-urbanística. Informes sobre licencias de obras, infracciones urbanísticas, control de obras y pequeños proyectos de obra para los propios ayuntamientos; también aporta informes para el mencionado Plan Foral de Obras y Servicios. Este servicio de la Cuadrilla lo llevan a cabo técnicos (dos arquitectos y un aparejador) de dos gabinetes diferentes con lo que tiene establecido un convenio de colaboración.
- 3) Promoción económica. Se efectúa de manera conjunta con la Asociación de Desarrollo. Ambos entes se ocupan entre otras cuestiones de organizar cursos de formación profesional, gestionar las ayudas europeas para la creación de empresas, promocionar el empleo (programa Langai) o diseñar un plan estratégico del turismo en la Rioja Alavesa. Este servicio cuenta con un técnico contratado por la Asociación de Desarrollo, el apoyo de la gerencia de la Cuadrilla (un economista de plantilla) y una consultoría. El Plan de Dinamización Turística de la Rioja Alavesa presentó en octubre de 2004 su documento diagnóstico en el que, tras analizar los recursos y componentes turísticos y establecer los puntos fuertes y débiles, concluye que existen pocos proyectos relacionados con esta actividad y ninguno de escala comarcal, que la oportunidad básica se centra en la Ruta del Vino con dos proyectos motores, la Ciudad del Vino de las Bodegas del Marqués del Riscal en Elciego y los proyectos urbanísticos de Laguardia en torno a la ampliación de la oferta hotelera y la construcción de un campo de golf, pero que precisa diversificar su oferta con actividades complementarias, deportivas, culturales, y la colaboración con otras comarcas riojanas y alavesas vecinas para la promoción y oferta conjunta de paquetes turísticos.
- 4) Servicio social de base. Estos servicios son competencia de la Diputación pero se encuentran hoy día descentralizados por comarcas. En la Rioja Alavesa los cubren tres asistentes sociales y un auxiliar de apoyo, todos ellos de plantilla, que reparten su labor en tres áreas territoriales en las que se ha dividido la comarca. Este personal gestiona las ayudas del departamento de Bienestar Social de la Diputación.
- 5) Archivo comarcal. Cuenta con una archivera de plantilla cuya labor inicial consistió en ordenar y clasificar los archivos de los ayuntamientos. Con posterioridad su labor se centra en el necesario mantenimiento diario de dichos archivos, además del propio de la Cuadrilla.
- 6) Animación sociocultural. Las tareas de este campo son muy heterogéneas dentro del objetivo compartido de dinamizar y coordinar las actividades culturales de los ayuntamientos y asociaciones culturales y deportivas. Elabora una programación anual. Por ejemplo en el programa diseñado para el año 2005 puede seguirse la variada gama de actividades previstas, organizadas según el grupo social de interés al que vayan dirigidas: colectivo de la tercera edad, de jóvenes, mujeres, escolares y actividades culturales, de formación, ocio y festivas generales.
- 7) Radio y revista comarcal. Todos los días laborables, de lunes a viernes, se emite un programa comarcal de tres horas de duración dentro de un convenio con el canal de FM de Radio Vitoria que es la emisora que emite el resto de la programación. Se edita una revista mensual, *Berberana*, que se distribuye a todas las familias de la comarca. Ambos medios de difusión están orientados a la información comarcal a través del tratamiento de temas de interés y entrevistas. Su influencia en la población como formadores de opinión y concienciación es perceptible. Este trabajo lo llevan a cabo dos personas de plantilla y otra contratada por Radio Vitoria.
- 8) Recogida de basuras. En todos los ayuntamientos de la comarca se efectúa una recogida selectiva de basura orgánica

y de envases. Un día a la semana se dedica a la recogida de objetos voluminosos. Los residuos orgánicos se trasladan al vertedero de Gardelegi y los envases a una planta de tratamiento radicada en Jundiz, ambas instalaciones localizadas en el espacio periurbano de Vitoria. La distancia entre los puntos de recogida y deposición encarece este servicio que lo gestiona bajo contrato una empresa privada.

- 9) Limpieza vial. Este servicio sólo se presta a siete ayuntamientos y la contrata la lleva otra empresa privada.
- 10) Mantenimiento de caminos rurales. La Cuadrilla dispone para este fin de un tractor y contrata durante el verano a una persona responsable del trabajo.
- 11) Abastecimiento de aguas. Fue uno de los servicios que cumplía la Cuadrilla, heredado de la anterior Mancomunidad. Dado el carácter estratégico del agua en esta comarca, la Diputación Foral quería asegurarse una participación directa en su gestión. Como en la figura de Cuadrilla no encajaba esa participación, se optó por segregarse el servicio de la Cuadrilla y crear un Consorcio que es hoy día el órgano de gestión responsable y en el que participa el ente foral.

El balance efectuado por personal de la propia Cuadrilla respecto de los servicios prestados es en general positivo. Aunque todo se puede mejorar, algunos en particular cumplen su cometido a entera satisfacción, como el de promoción económica, el servicio social de base, el archivo comarcal, la radio y la revista, la limpieza vial y el mantenimiento de caminos rurales. Otros también funcionan muy bien dentro de las posibilidades con que cuentan, pero necesitarían una ampliación de sus prestaciones. Es el caso de la animación sociocultural, sector en que queda mucho por hacer si se tiene en cuenta el bajo nivel cultural y la falta de interés de gran parte de la sociedad. Se ha logrado una participación satisfactoria de la gente adulta, de los mayores y de los niños, pero los jóvenes tienen poca presencia lo cual es muy negativo

para el desarrollo comarcal. Se quiere implantar un Plan joven de dinamización cultural con la colaboración del Gobierno Vasco. Otro caso de este tipo sería el de la recogida de basuras que funciona bien en relación con lo que tienen contratado, sobre todo si se compara con la situación anterior en la que menudeaban los vertederos incontrolados. Pero sería deseable ampliar el servicio con mayor número de días de recogida. En tercer lugar otros servicios presentan para su correcto desarrollo ciertos problemas específicos. La asesoría jurídica desempeña acertadamente su función pero una vez que ya ha surgido el problema. Los ayuntamientos acuden a él cuando tienen delante algún conflicto. Sus resultados mejorarían notablemente si adquiriera mayor carácter preventivo. La asesoría técnico-urbanística ha logrado superar la anterior etapa de mayor descontrol, pero sigue siendo problemática por la presencia de numerosos intereses mucha veces contrapuestos.

Sería deseable que los ayuntamientos delegasen más competencias en la Cuadrilla, que un número mayor de servicios se gestionasen de forma mancomunada. Esto redundaría en una mayor rentabilidad de la Cuadrilla. Un tema de especial relevancia en el desarrollo territorial sostenible sobre el que la Cuadrilla no tiene ninguna competencia es el de la ordenación del territorio. No ha participado de manera directa ni en la configuración ni en la elaboración del PTP de su comarca, principal instrumento de ordenación territorial a escala intermedia. Su implicación se ha limitado a la presentación de alegaciones en el plazo correspondiente. Alegaciones que fueron muy críticas con aspectos centrales del Plan, como las infraestructuras, temas hídricos o limitaciones del crecimiento urbano en los municipios. Por último el nivel de aceptación ciudadana en la prestación de servicios se cree alto, aunque no se han realizado sondeos de opinión, actuación que sin duda mejoraría la autoevaluación del trabajo realizado y marcaría pautas de mejora e innovación.

Además de los medios humanos ya indicados y de un nuevo edificio exento en Laguardia como sede de la Cuadrilla ¿con

qué apoyo financiero cuenta para hacer frente a sus obligaciones? Los ingresos previstos en el presupuesto del año 2005 se elevan a 1.760.020 €. La mayor parte de los mismos provienen de dinero público. En concreto el 89% del total lo ingresan la Diputación, los ayuntamientos comarcales y el Gobierno Vasco. La administración provincial, 40,5% del total, y los ayuntamientos, 39,7%, representan la principal fuente de ingresos. La mayor parte de lo que aporta la Diputación, el 64,6% que corresponde al 26,2% del total presupuestado, corre a cargo del FOFEL, el fondo foral para sufragar a los entes locales. Otra partida importante son las transferencias para mantener el servicio social de base transferido a la comarca desde el Departamento de Bienestar Social. Los demás ingresos provenientes de la Diputación también son finalistas. Los ayuntamientos se hacen cargo de los gastos de la recogida de basuras, que supone la partida principal, y participan en otros servicios como los socioculturales, limpieza vial, archivos o servicio urbanístico. Son los propios ayuntamientos quienes recaudan las tasas de dichos servicios y las entregan a la Cuadrilla que es la que contrata y paga a la empresa contratada. El resto de los ingresos, 11%, procede de organismos diversos (EITB, Caja Vital, INEM, Asociación de Desarrollo) o de sus rentas patrimoniales.

## 8. VALORACIÓN FINAL

El tamaño demográfico, funcional y los recursos de muchos ayuntamientos resulta insuficiente para hacer frente a la demanda de equipamientos y servicios que las sociedades de los países desarrollados exigen para sostener una calidad de vida que se considera irrenunciable. Para solventar esa deficiencia en muchos países se ha recurrido a formas diversas de cooperación supramunicipal. Se han dado diferentes orientaciones teóricas para justificar las diferentes opciones prácticas que van desde la fusión de municipios a la colaboración puntual y monofuncional, pasando por variadas modalidades de asociación y partenariado. En el momento actual tiende a

prevalecer una posición dúctil respecto de las formas de cooperación, la denominada colaboración flexible en la que se elige aquella modalidad que mejor se adapte a cada situación en función de los caracteres sociales, económicos, culturales, territoriales y de gobernanza locales. En estudios realizados por medio de análisis comparativos se ha demostrado que las políticas de agrupamiento municipal delatan configuraciones muy diferentes, como las que se llevan a cabo en España o Francia. El modelo francés está mucho más intervenido desde el Estado central y basado en un impulso determinado a compartir ciertos impuestos y tasas como instrumento clave de la colaboración (RUIZ URRESTARAZU, 2004). La experiencia empírica demuestra que las claves del éxito de cualquier iniciativa radican en la existencia de una voluntad política expresa, apoyada en una opinión ciudadana favorable, y en la presencia de un plan consensuado de actuación y gestión común.

De las figuras de cooperación municipal reconocidas explícitamente en España en la ley reguladora del régimen local las mancomunidades y las comarcas presentan una gran semejanza en sus objetivos, organización y gestión. A pesar de esta similitud las primeras han tenido mucho más éxito que las segundas. Sólo cuatro CC. AA. han adoptado la comarca como forma político-administrativa de organización territorial: Cataluña, Aragón, País Vasco y Castilla-León. En Cataluña y Aragón es donde mayor desarrollo han tenido pues todo su territorio se ha organizado de forma comarcal. La preferencia generalizada por las mancomunidades se explica, al menos en parte, por la diferencia jurídica en su creación. Estas siempre parten del consenso entre municipios para asociarse ante necesidades compartidas. Por el contrario la instauración de las comarcas viene configurada desde arriba. Los gobiernos autónomos deciden o no su implantación. Aunque los ayuntamientos pueden oponerse legalmente a su aprobación, a los municipios les atrae más la flexibilidad jurídica de la mancomunidad. Además el territorio comarcal exige unas particularidades territoriales y socioeconómicas previas,

cercanas a la concepción clásica de comarca de la Geografía Regional, que no se exigen en la mancomunidad. Por esa razón su implantación es más lógica y mejor aceptada en aquellas regiones en que la comarca ha mantenido un sustrato social, histórico, y en algunos casos político. Este es el caso del País Vasco donde sólo se han establecido en la provincia de Álava debido a que en este territorio las cuadrillas, base de las actuales comarcas, han gozado de una larga trayectoria histórica.

El análisis detallado de la Cuadrilla de Laguardia-Rioja Alavesa permite valorar de manera positiva su actuación desde su creación en 1990. La comparación entre la Mancomunidad preexistente y la actual Cuadrilla desvela que, aunque haya habido una continuidad entre ambas, la instauración de la segunda ha permitido depurar su legitimidad democrática y ha propiciado una notable ampliación de sus actuaciones y de los servicios prestados. Una cuestión sugestiva es la relación entre los ayuntamientos y la Cuadrilla como ente local. La politización creciente de los ayuntamientos, fenómeno que resulta más patente en los municipios grandes, dificulta en algunos casos un funcionamiento más eficiente y ágil de la Cuadrilla debido a razones partidistas y enturbia las relaciones internas. Los objetivos que cumple la

Cuadrilla cara al desarrollo territorial se dividen en tres clases. En primer lugar la prestación de servicios. Aunque como se ha comprobado sus resultados son variables en función del servicio analizado, esta finalidad constituye por sí sola un importante avance en el desarrollo local a la vez que asienta bases infraestructurales para futuras actuaciones.

Pero además de la prestación de servicios la Cuadrilla desempeña otras dos funciones no menos importantes. En primer lugar es fundamental su papel de lugar de encuentro, de discusión e intercambio, de diseño de estrategias de actuación sobre temas más generales que afectan al desarrollo integral de la comarca. En este mismo sentido y en segundo lugar las competencias de la Cuadrilla le permiten asegurar su posición como organizadora e impulsora del desarrollo comarcal. Prueba de ello es la labor realizada de forma conjunta con la Asociación de Desarrollo en los programas y planes de cultura, turismo y desarrollo local que se han relatado. Quedan por incorporar otros temas de enorme trascendencia para el futuro, al menos en teoría, en los que la Cuadrilla no ha intervenido porque no se ha requerido su colaboración. Entre ellos el más destacado es su falta de participación en la elaboración del plan de ordenación territorial de su área funcional.

## BIBLIOGRAFÍA

- AFIP (1995): *Quelles relations ville-campagne?* ADIR, París.
- AGUIRRE, I. (1974): *Eusko Lurra*. Etor, San Sebastián.
- AZAOLA, J. M. (1972 y 1976): *Vasconia y su destino. I. La regionalización de España y II. Los Vascos ayer y hoy*. Revista de Occidente, Madrid.
- BISH, R. (2000): «Evolutionary alternatives for Metropolitan Areas: The Capital Region of British Columbia», en *Canadian Journal of Regional Science* XXIII: 1:73-88.
- BOYNE, G. A. (1996): «Competition and local government: A public choice perspective», en *Urban Studies* 4-5: 703-722.
- BRUT, E. (2000): *Intercommunalité et développement. L'exemple de la commune de La Bourboule*. Université Blaise Pascal, Clermont-Ferrand.
- CAJA LABORAL POPULAR (1977): *Situación y perspectivas de la economía vasca*. Departamento de Estudios, San Sebastián.
- DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA Y RELACIONES INSTITUCIONALES DEL GOBIERNO DE ARAGÓN (2004): «La apuesta por el territorio», en *Territorio y Desarrollo Local* 1: 9-15.
- DYVRANDE, B. (1992): «Les structures intercommunales: quelle échelle retenir en milieu rural?», en *Des régions paysannes aux espaces fragiles. Colloque international en hommage au Professeur A. Fel*, CERAMAC, Clermont-Ferrand.
- FONT, J. & PARRADO, S. (1994): «Elegiendo socios en la administración municipal española: los consorcios y las mancomunidades», en *Cuadernos de Gobierno y de Administración* 3 (1-2).
- GALDOS URRUTIA, R. (2005): «Las agrupaciones municipales en la Comunidad Autónoma del País Vasco: Mancomunidades y Cuadrillas», en *Lurralde* 28: 31-47.
- GOBIERNO VASCO (1997): *Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País*

- Vasco, Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Servicio Central de Publicaciones del gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- GONZÁLEZ, C. & al. (2000): *Juntas Generales de Álava. Pasado y presente*. Juntas Generales de Álava, Vitoria-Gasteiz.
- INGEBA (1980): *Euskal Herriko Eskualde Mapa*. Donostiako Aurrezki Kutxa, San Sebastián.
- LEURQUIN, B. (1997): *La France et la politique de Pays*. Syros-CNFPT, París.
- MC DAVID, J. (2000): «Alternative service delivery in Canadian Local Governments: The costs of producing solid waste management services», en *Canadian Journal of Regional Science* XXIII: 1: 157-174.
- NELLO I COLOM, O. (2005): *La nueva ley del paisaje y el observatorio de paisaje de Cataluña*. Ejemplar policopiado.
- NOGUÉS, S. & A. SOLA & A. UGALDE (1999): «Divisiones territoriales», en G. MEAZA & RUIZ URRESTARAZU *Geografía de Euskal Herria. División, modelo y ordenación territorial. El contexto europeo*, Ostoa, Lasarte-Oria, Tomo 8: 6-61.
- O'BRIEN, A. (1993): *Municipal consolidation in Canada and its alternatives*. Toronto, ICURR Press.
- ORFIELD, M. (1998): *Metropolitics. A regional agenda for community and stability*. The Brookings Institution, Washington DC.
- ORTIZ DE ORRUÑO, J. M. (1983): «El final de la guerra carlista y la plasmación de un nuevo equilibrio en el sistema de poder provincial: la elevación al rango de cuadrilla del Ayuntamiento de Vitoria», en *Noveno Congreso de Estudios Vascos*, Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos: 481-483 San Sebastián.
- PHELUT, D. (2002): *Communauté d'Agglomération du Grand Rodez* Rapport de Stage DESS, STRATAM, Université Blaise Pascal, Clermont-Ferrand.
- RODRÍGUEZ, F. & R. MENÉNDEZ & A. CADENAS (2005): «Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39: 177-199.
- ROMERO, J. & J. FARINÓS (coords.) (2005): «Desarrollo Territorial Sostenible en España», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 39 (número monográfico).
- RUIZ URRESTARAZU, E. (2004): «Territorial cooperation and sustainable development strategies: a comparative analysis of the legislation regarding supra-municipal cooperation between France and Spain», en A. M. SOUZA, & S. W. HOEFLE, (eds.) *The regional dimension and contemporary challenges to rural sustainability*. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Commission on the Sustainability of Rural Systems (International Geographical Union): 83-93, Rio de Janeiro.
- RUSK, D. (2003): *Cities without suburbs: A Census 2000 update*. Woogrow Wilson Center, Washinton DC.
- SANCTON, A. (2000): *Merger Mania: The assault on local government*. Montréal, Mc Gill-Queen's University Press.
- SLACK, E. (2000): «A preliminary assessment of the New City of Toronto», en *Canadian Journal of Regional Science* XXIII: 1 : 13-29.
- STEVENSON D. & GILBERT, R. (1999): *Restructuring municipal government in Greater Toronto*. Prepared for the City of Montreal.
- UGARTE, J. (2000): «Fuero, democracia y parlamentarismo», en *Juntas Generales de Álava. Pasado y presente*. Juntas Generales de Álava, Vitoria-Gasteiz, pp. 205-267.
- VOJNOVIC, I. (1997): *Le regroupement municipal dans les années 1990: analyse de cinq municipalités canadiennes*. Toronto, Presses du Cirur.
- (2000): «Municipal consolidation, regional planning and fiscal accountability: The recent experience in two maritime provinces», en *Canadian Journal of Regional Science* XXIII: 1: 49-72.
- & POEL, D. (2000): «Provincial and municipal restructuring in Canada: Assessing expectations and outcomes», en *Canadian Journal of Regional Science* XXIII: 1: 1-6.

## LISTA DE ACRÓNIMOS

- AAFF: Áreas Funcionales.  
 AF: Área Funcional.  
 C. A.: Comunidad Autónoma.  
 CC. AA : Comunidades Autónomas.  
 DOC: Denominación de Origen Calificada.  
 DOT: Directrices de Ordenación Territorial.  
 EITB: Euskal Irrati Telebista/Radio Televisión Vasca.  
 EUSTAT: Instituto Vasco de Estadística.  
 FM: Frecuencia Modulada.  
 FOFEL: Fondo Foral de los Entes Locales Alaveses.  
 INEM: Instituto Nacional de Empleo.  
 PTP: Plan Territorial Parcial.  
 PTS: Plan Territorial Sectorial.  
 SEA: Sindicato Empresarial Alavés.

Serie MONOGRAFÍAS

**IMPRESINDIBLE PARA LA HISTORIA DE LOS  
ENSANCHES DE LAS CIUDADES ESPAÑOLAS****mayo 2004**

**El más completo abanico de estudios urbanísticos sobre la vigorosa figura de Cerdá, el primer urbanista moderno, y su activa presencia como impulsor de los Ensanches de Poblaciones de la segunda mitad del siglo XIX. Incluye una actualizada bibliografía sobre esa época crucial**

Reimpresión en formato de libro del agotado número monográfico doble de  
CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales nº 119-120 (prim. 1994)  
ISBN 84-498-0715-8 413 páginas con ilustraciones a color PVP: 14,28 €  
(IVA incluido)

PEDIDOS EN SERVICIO DE PUBLICACIONES  
MINISTERIO DE FOMENTO