



MUNICIPIOS, COMARCAS, MANCOMUNIDADES.

REFLEXIONES EN TORNO A LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

JAVIER P. ESPARCIA

Grupo de Estudios Rurales
Departamento de Geografía

Universidad de Valencia

<http://www.iecomarcales.org/htm/REV2/B1.HTM>

P. Esparcia, J. (1997): **Municipios, Comarcas, Mancomunidades. Reflexiones en torno a la organización territorial.** *Revista de Estudios Comarcales Hoya de Buñol-Chiva*. 2: 9-22.

1. Nuevos procesos territoriales, viejos instrumentos

Las transformaciones económicas de los años 60 y 70, y en su origen, la misma introducción de innovaciones tecnológicas, han provocado cambios territoriales de tal envergadura que muchos hablan de crisis de los modelos territoriales tradicionales. Efectivamente, las transformaciones en el sector primario, con la crisis de la agricultura tradicional, el fuerte éxodo rural asociado a esta crisis, o las grandes concentraciones urbanas que surgen como consecuencia de esos flujos migratorios y del proceso de industrialización, son todos ellos elementos que han introducido importantes cambios en las pautas territoriales, tanto en las zonas rurales como en las zonas urbanas. Dos ejemplos, cada uno en un extremo, ilustran el alcance de estos cambios.

En primer lugar, en la mayor parte de las zonas rurales desfavorecidas encontramos un poblamiento tradicional basado en la necesidad de una gran proximidad entre trabajador y trabajo. Se trataba de un poblamiento adaptado a unas actividades económicas, la agricultura tradicional, y unos bajos niveles tecnológicos (tanto en la maquinaria para la agricultura como en los medios de transporte o en las comunicaciones). Éste ha sido un modelo muy estable, que se ha ido conformando y consolidando durante siglos. Sin embargo, en apenas dos décadas, los cambios económicos y tecnológicos han provocado que este modelo se vea envuelto en una profunda crisis.

La propia crisis y casi desaparición de la agricultura tradicional, el abandono de muchas tierras agrícolas poco productivas, la introducción, en su caso, de innovaciones tecnológicas en la agricultura, o las mejoras de accesibilidad y el mismo aumento de la movilidad de los agricultores, son algunos de los profundos cambios que han afectado al modelo. Sin embargo el poblamiento, aunque con menos población y mayor envejecimiento, permanece. Esta dicotomía ha provocado lógicas tensiones durante las tres últimas décadas, con el resultado de una lenta pero certera agonía del modelo de poblamiento tradicional, y con el efecto más inmediato de la desestructuración de las redes de relaciones entre pequeños núcleos rurales. Todo ello se está produciendo, o ya se ha producido en muchos sitios, de manera paralela a los procesos de desvitalización demográfica y económica de estos núcleos y, sobre todo, la pérdida de los servicios públicos esenciales (que son los que tradicionalmente han asegurado el mantenimiento de la población). Las anexiones de las últimas décadas de varios pequeños municipios a Morella ponen de manifiesto la incapacidad de aquellos para continuar suministrando adecuadamente los servicios necesarios y, sobre todo, son un síntoma de esa “desvitalización” demográfica y económica. Otra muestra la tenemos en algunos municipios pirenaicos, donde la desaparición de servicios ha obligado a poner en marcha fórmulas imaginativas de multiservicios (recogida de leche, correo, autobús, etc., todo con un sólo vehículo).

En todo caso, y al margen de ejemplos concretos, incluso en los casos en los que existen actividades económicas alternativas, lo cierto es que el poblamiento tradicional de estas zonas rurales no se adapta bien a los cambios de las últimas dos o tres décadas.

Toda esta situación se ha trasladado a las formas de organización territorial. Las “tensiones” mencionadas anteriormente siguen más o menos latentes, y se manifiestan frecuentemente en desajustes entre unas estructuras administrativas prácticamente heredadas de aquel modelo tradicional, y las necesidades que se derivan de la nueva situación. Así por ejemplo, los ayuntamientos de estas zonas rurales, que tradicionalmente se han encargado del suministro y mantenimiento de muchos servicios, ya no tienen capacidad real para continuar cumpliendo esas funciones. Afortunadamente otras administraciones contribuyen con recursos económicos para paliar estas situaciones, aunque nunca son suficientes. Sin embargo, con frecuencia el problema tiene una naturaleza mucho más grave, al menos en la perspectiva del medio y largo plazo: no existe capital humano capaz de gestionar y tomar decisiones adecuadas en relación, sobre todo, al diseño y puesta en práctica de estrategias de desarrollo que permitan asegurar el futuro de estas comunidades rurales.

Por tanto, de todo lo anterior se extrae una conclusión muy clara, que debería cuando menos hacernos reflexionar: las comunidades rurales están perdiendo, por un lado, capacidad física de satisfacer adecuadamente las necesidades de sus ciudadanos, y por otro, capacidad de gestión, de innovación y de generación de ideas orientadas a asegurar el mantenimiento de la vitalidad económica, social y política de tales núcleos rurales. En una época de grandes avances tecnológicos en comunicaciones y transportes, y de una importante reducción de la fricción de la distancia, muchas comunidades rurales parecen estar más aisladas que hace 30 años.

Ante esta situación, el margen de maniobra parece reducido. Es evidente que los procesos de dinamización social y de implicación y participación activa de la población son un elemento básico. Pero, a otros niveles, parece también evidente que las

comunidades rurales han de sumar esfuerzos. Y estos esfuerzos pasan por la puesta en marcha de instrumentos imaginativos, por nuevas formas de cooperación institucional y política, por la superación de los tan perniciosos y no por ello menos presentes localismos y, en definitiva, por la adopción, desde las propias comunidades rurales, de una perspectiva territorial en el diseño de sus estrategias de desarrollo. Todo ello implica formas de cooperación a escala intermunicipal, formas que pueden empezar por aspectos muy concretos, pero que, antes o después, deberán pasar por estrategias globales de desarrollo con la participación de todas las instituciones y la implicación de la población local. Que tales formas de cooperación tomen como punto de partida la comarca, la mancomunidad, o el simple consenso entre responsables políticos, es un tema sobre el que volveremos más adelante.

En segundo lugar, en gran parte como consecuencia de la crisis de las áreas rurales más atrasadas, en algunas zonas urbanas se ha producido un fenómeno de crecimiento espacial acelerado, impensable hace tan sólo 3 décadas. Es así como núcleos urbanos con una dinámica propia, separados espacialmente por sus correspondientes áreas con usos agrarios, han acabado por formar conurbaciones. Las áreas metropolitanas de Barcelona, Bilbao, Madrid o Valencia contienen claros ejemplos. Además de este crecimiento espacial en "mancha de aceite", los cambios tecnológicos y económicos también han tenido una gran influencia en la situación actual de estas zonas urbanas. Efectivamente, la mejora de las comunicaciones, o la intensificación de los flujos y los intercambios económicos y de población en áreas cada vez más amplias (recordemos el importante papel y fortaleza de las áreas funcionales con centro en éstas ciudades), ha acabado por diluir los elementos de la separación tradicional entre la ciudad central y muchos de estos núcleos próximos, así como entre éstos. El "continuum" urbano es un fenómeno con un importante impacto territorial en estas áreas.

Pero este fenómeno no supone sólo un nuevo aspecto físico, con edificios, fábricas, carreteras, aparcamientos, centros comerciales, etc., donde antes había sólo campos de labor. Supone lógicamente nuevas actividades, y también nuevas y mayores demandas. Y de nuevo aquí encontramos tensiones, también más o menos latentes según los casos, entre las formas de organización territorial adaptadas a la situación de hace 3 décadas y las nuevas realidades territoriales y las nuevas demandas. Así por ejemplo, en aquellos momentos las demandas de servicios estaban claramente delimitadas en cuanto a su origen (la propia población local); en la actualidad, y por poner sólo un ejemplo, el Ayuntamiento de la ciudad de Valencia ha planteado un conflicto alegando que muchos de los servicios de ocio y esparcimiento que se ofertan en la ciudad, son utilizados por ciudadanos que residen en el Área Metropolitana, fuera de la propia ciudad. De la misma manera, en aquellos momentos los servicios de recogida de residuos urbanos tenían un ámbito municipal, y supramunicipal en algunos casos, en relación al tratamiento de tales residuos. En la actualidad, y debido al extraordinario crecimiento de la cantidad de residuos producidos, su recogida y tratamiento ha sobrepasado con mucho los límites municipales, siendo, como es bien conocido y notorio, un problema de ámbito prácticamente regional.

Los instrumentos de planificación territorial constituyen otro ejemplo de "tensión" manifiesta, a dos niveles. Por un lado, porque muchos de los planes de ordenación urbana, por citar el instrumento más conocido, fueron diseñados bajo la perspectiva de un modelo de crecimiento muy alejado de conceptos tan actuales (al menos a nivel teórico) como los de desarrollo sostenible o bienestar social. Estos conceptos se han

proyectado en la vertiente territorial de algunas políticas públicas, con el resultado de desajustes y contradicciones entre lo que unos instrumentos de planificación preveían o permitían (elevada dotación de suelo industrial o residencial, escasa o nula protección del suelo agrario, etc.) y lo que era deseable desde las instituciones públicas (limitación u ordenación de las localizaciones industriales, eliminación o reducción de la contaminación, reducción de la congestión de tráfico pesado, transformación y mejora de los barrios con carácter marginal, etc.).

Por otro lado, los planes de ordenación urbana constituyen otro elemento de "tensión" territorial en la medida en la que municipios vecinos han competido en sus intentos por atraer a sus términos municipales el máximo posible de actividades económicas y/o residenciales. Y esta competencia, más o menos solapada, se ha reflejado en sus planes de ordenación urbana. El individualismo, e incluso la ignorancia mutua, con la que tradicionalmente se han elaborado estos documentos, es una herencia que las instituciones actuales aún no han sabido abandonar. Un ejemplo, sin duda anecdótico y excepcional, es la necesidad que hace unos años tuvo un municipio del Área Metropolitana de Valencia de adquirir terrenos a otro municipio vecino para ampliar su propio cementerio. Pero al margen de este caso, son frecuentes aquellos de adquisición de terrenos para otro tipo de servicios, especialmente educativos, simplemente por la falta de una perspectiva territorial en la planificación de usos del suelo, o por las inadecuadas previsiones de las futuras demandas, o por la no previsión de dotación de estándares adecuados de determinados servicios de ocio y esparcimiento.

Los conflictos a escala municipal han presidido con mucha frecuencia los procesos de negociación para abordar las soluciones a estos problemas; pero lo grave es que tales conflictos no sólo han presidido las negociaciones, sino que, ante la falta de mecanismos o foros institucionalizados de carácter supramunicipal, han sido una herramienta casi necesaria para que las instituciones públicas implicadas hiciesen el necesario esfuerzo en pro de acuerdos para dar satisfacción a las necesidades de los ciudadanos.

Con motivo de situaciones de este tipo, cualquier ciudadano percibe que los problemas no tienen una dimensión local, y que aparentemente los mecanismos supramunicipales no son suficientes para abordar adecuadamente tales situaciones o problemas.

Pero la cooperación supramunicipal no ha de ser sólo una herramienta para resolver conflictos intermunicipales. El disponer por un lado de áreas urbanas cada vez más integradas funcionalmente y que superan con mucho los límites municipales, y por otro de instrumentos que tienen una visión exclusivamente intramunicipal, sigue constituyendo un importante desajuste desde la perspectiva de la planificación territorial. La necesidad de trabajar con instrumentos de ordenación territorial globales, que abarquen áreas amplias con problemáticas comunes, es un reto si cabe tanto o más importante que el necesario consenso y acuerdo a la hora de ofrecer servicios en común, que es otra de las dimensiones básicas de los entes metropolitanos.

Afortunadamente, durante los últimos años varias comunidades autónomas, entre ellas la Comunidad Valenciana, han aprobado instrumentos que responden a esta necesidad. Ahora el principal problema estriba en que las instituciones públicas municipales sean capaces de superar esa visión localista de la ordenación del territorio que, salvando las distancias, no se aleja mucho de la que caracteriza a las áreas rurales atrasadas en

relación a otros aspectos. A efectos del presente trabajo la conclusión es clara. En las grandes áreas urbanas problemas comunes exigen soluciones comunes y, por tanto, instrumentos con una perspectiva territorial global. Responsabilidad de los representantes públicos municipales es ponerlos en marcha y utilizarlos adecuadamente, y sugerir su mejora si así fuera necesario, porque es evidente que, en una perspectiva a largo plazo, el bienestar de los ciudadanos pasa por políticas de ordenación territorial diseñadas pensando en ámbitos supramunicipales.

Por tanto, y como conclusión, tanto si nos referimos a zonas rurales (sean éstas atrasadas o no), como si nos referimos a grandes áreas urbanas, es evidente que estamos ante nuevos procesos económicos y sociales que tienen como resultados una reconfiguración del marco de relaciones territoriales. Frente a estos nuevos procesos territoriales, los instrumentos de gestión y ordenación de que disponemos continúan basados en una unidad administrativa, el municipio, que sin dejar de ser útil, ha de ser complementada con una perspectiva supramunicipal. En primer lugar, la prestación de servicios públicos, en todos los ámbitos, desde el rural más profundo hasta el área metropolitana más consolidada, necesitan tener como punto de referencia perspectivas supramunicipales. Estas perspectivas son tanto más importantes, en segundo lugar, cuando nos referimos a la ordenación territorial propiamente dicha. En tercer lugar, las estrategias de desarrollo, tanto en las áreas urbanas como en las rurales, precisan de una perspectiva igualmente supramunicipal porque la estrategia de un área no puede ni debe estar desligada de la que ponga en marcha un área próxima con similares características.

La perspectiva supramunicipal en las políticas públicas constituye por tanto un elemento de eficacia. Sin embargo, apelando a la autonomía municipal, suele coincidirse al señalar que se trata de una perspectiva difícil de aplicar, entre otras razones porque depende en gran parte de la voluntad individual de los diferentes responsables públicos. La conclusión general a la que llegamos en este trabajo es precisamente que el obstáculo principal para trabajar con este enfoque no es tanto la falta de instrumentos como la falta de tradición de negociación y consenso simplemente con nuestros vecinos, en torno a problemas comunes y que precisan soluciones igualmente comunes y únicas. Tal vez esta sea otra de las consecuencias de una aún escasa madurez democrática, de la incapacidad profesional y personal, por no hablar de la falta de preparación, de muchos de nuestros gobernantes, de la escasa flexibilidad y del afán por lo "local", entre otros muchos aspectos.

Dicho lo anterior, también es cierto que hemos de encontrar y saber utilizar los instrumentos más adecuados para esa actuación común, en todo aquello que sea necesario. Una reflexión en torno a estos instrumentos es precisamente el objetivo de este trabajo.

2. El concepto de comarca

En la Comunidad Valenciana la "comarcalización" ha sido y es un tema recurrente en ámbitos académicos, sociales y políticos. Los criterios de comarcalización, los límites para las diferentes comarcas, o las mismas denominaciones de éstas, son temas que aún levantan agrias polémicas en la Comunidad Valenciana de los 90.

El presente texto no pretende profundizar en ninguno de los elementos que han presidido tales polémicas. No vamos a hablar ni de comarcalización, ni de la adecuación de unos u otros límites o la inclusión de unos u otros municipios en cada comarca, ni, por supuesto, de la denominación de las comarcas. Más allá de estas estériles polémicas, que sólo alimentan planteamientos periodísticos sensacionalistas prácticamente inútiles, aquí vamos a realizar una simple reflexión en torno al concepto y fenómeno de la comarca. Aunque aparentemente pudiera no parecer necesaria una reflexión de este tipo, constituye el punto de partida de cualquier discusión seria tendente a hacer de la comarca un instrumento operativo; un instrumento que permita mejorar aspectos como la concepción y aplicación de las políticas públicas, la organización de la vida social, económica o política, o el mismo sentimiento de identidad colectiva de la población.

Desde el advenimiento de la democracia y, sobre todo, con la aprobación de los estatutos de autonomía en las diferentes comunidades autónomas, las formas de organización territorial a escala supramunicipal han sido objeto de análisis y discusión en diferentes ámbitos y desde diferentes perspectivas. El concepto clave ha sido la "comarca", entendida como agrupación de municipios con unos determinados elementos comunes, bien basados en su tradición histórica, sus características geográficas, o sus actividades económicas, entre otros posibles aspectos. Este tipo de organización territorial está mucho más presente en unas comunidades que en otras. Así, mientras en Cataluña tiene profundas raíces históricas (se conocen referencias incluso en el S. XIII), en otras regiones o comunidades autónomas la comarca no va más allá que de una simple referencia geográfica, asociada en algunos casos a una cierta tradición histórica.

La comarca, y más aún la comarcalización, ha sido un tema recurrente en ámbitos académicos, político-administrativos y, más recientemente, está empezando a formar parte de la identidad colectiva y del sentido de pertenencia territorial de cada vez más población.

Sin duda uno de los elementos que más ha contribuido a la profusión del concepto de comarca ha sido la utilización, más o menos intensa según los casos, que ha hecho la administración pública de ese concepto u otros similares. Erróneamente se identifica la presencia y utilización de la "comarca" exclusivamente con determinadas comunidades autónomas. Es innegable que ha sido en Cataluña donde se ha ido más lejos al dar contenido legal a la comarca. Sin embargo, el concepto de comarca ha estado y está presente en otras comunidades autónomas, incluso mucho antes de los estatutos de autonomía, si bien haciendo referencia más a entidades geográficas y/o históricas que a otro tipo de realidades, como las administrativas o políticas. La comarca se ha utilizado también de manera muy profusa desde el gobierno central. Baste recordar como ejemplo la comarcalización agraria del Ministerio de Agricultura que, con ligeras variaciones, viene siendo utilizada desde los años 70 para presentar gran parte de la información censal.

Otro ejemplo muy simple, pero muy significativo para el ciudadano de a pie, de que la comarca está presente en la vida diaria, se deriva del término "carretera comarcal", que aparece tanto en las guías de carreteras como en las propias señales identificativas. El término "comarcal" pone de relieve por un lado la categoría de la carretera, pero por otro la existencia de unos núcleos urbanos que actúan como centro de "espacios

comarcales". Aunque es cierto que con frecuencia existe una gran indefinición sobre cuáles son esos espacios comarcales (especialmente en aquellas áreas con menor tradición del fenómeno comarcal), lo importante es que aunque sea de manera indirecta se está haciendo referencia a la presencia de unos espacios supramunicipales, que se aproximan bastante a la idea de comarca. Los ejemplos anteriores, entre otros muchos, ponen de relieve que la comarca, como instrumento supramunicipal de referencia territorial, es no sólo útil sino también necesaria desde muchos puntos de vista.

Pero la utilización de la comarca en el ámbito de la administración pública no se entiende sin referirse a la administración local, su reorganización, y las políticas territoriales relacionadas con la prestación de servicios públicos. Sin duda éste constituye el contexto en el que las comarcas y la comarcalización han tenido y tienen un mayor desarrollo y una mayor aplicación. Así se reconoce en la propia Constitución Española, cuando en el artículo 153.3 se le da cabida a formas de organización que no son sino las comarcas: "mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica". Posteriormente, algunos Estatutos de Autonomía hablan directamente de las comarcas, bien señalando que podrá establecerse la organización y régimen jurídico de las comarcas, y que éstas se reconocerán, en su caso, como entidades locales con personalidad jurídica y demarcación propia; o bien, como en el caso de Cataluña, señalando que "el territorio de Cataluña como Comunidad Autónoma es el de las comarcas comprendidas en las provincias de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona", y que "la Generalitat de Cataluña estructurará su organización territorial en municipios y comarcas".

Y fue así como en diferentes Comunidades Autónomas durante los años 80 se realizaron diversos trabajos tendentes a iniciar un proceso de articulación de lo que habría de ser una nueva división territorial y administrativa en la que, sin perjuicio de las atribuciones y funciones de los municipios y las provincias, la comarca fuese la base de políticas territoriales más racionales y más en función de las necesidades reales de la población.

En la Comunidad Valenciana, las comarcas como unidades territoriales de referencia tienen una tradición relativamente importante. Sin embargo, no puede hablarse de la comarca como unidad territorial básica, en primer lugar porque no ha tenido el necesario desarrollo jurídico en ese sentido, y en segundo lugar porque tampoco ha constituido, ni constituye, un instrumento de facto para la implementación de políticas públicas. Por otro lado, tampoco desde las administraciones locales, desde los municipios, ha habido un movimiento significativo en pro de una concepción de la comarca como un instrumento operativo. La principal aportación que la administración pública valenciana ha tenido a la idea de comarca ha venido de la mano de la utilización que se ha hecho de la comarcalización para presentar y gestionar la información, y la difusión que esto ha tenido en ámbitos académicos.

Efectivamente la comarca, en sentido genérico, ha tenido una difusión muy amplia en el ámbito académico. Ello responde, en primer lugar, a la recuperación y actualización que de la idea de comarca, como patrimonio histórico y cultural, se produjo a partir de la gran cantidad de trabajos, jornadas y debates durante la segunda mitad de los 70 y gran parte de los años 80. En segundo lugar, desde el punto de vista docente, la comarca constituye una unidad relativamente fácil de reconocer y asimilar como marco de referencia para determinadas realidades geográficas, históricas, económicas,

demográficas o sociales. La utilización de la comarca como agrupación de municipios no significa necesariamente homogeneidad entre esos municipios, aunque sí unos elementos comunes, más o menos intensos según los casos. De cualquier forma, la comarca constituye un instrumento útil para organizar mejor la información y referirse a las diferentes realidades territoriales de manera más operativa.

Es por tanto innegable la comodidad que supone el disponer de un concepto como el de comarca en el ámbito académico. Pero tanto la utilización que la comarca ha tenido en los ámbitos de la administración pública y el académico se apoyan en una creciente conciencia comarcal de carácter individual y colectivo. Tradicionalmente la comarca ha sido una referencia para facilitar la identificación del origen geográfico, pero no ha constituido un elemento con un fuerte sentido de identidad y de pertenencia colectiva, salvo algunas excepciones. Estas excepciones están referidas a comarcas con una estructura más estable, mejor definida, y con elementos históricos, económicos, sociales, etc., que les han permitido una cierta diferenciación respecto de su entorno. Al margen de lo anterior, lo verdaderamente destacable es que esas excepciones están empezando a generalizarse, y que cada vez más gente (especialmente jóvenes) incorpora la "comarca" a su conciencia individual y colectiva.

Evidentemente el que la comarca esté más presente en la conciencia individual y colectiva no implica una pérdida del fuerte y tradicional sentimiento de identidad con el municipio. Es simplemente una muestra de los cambios en las escalas que los ciudadanos manejamos con más frecuencia. Exagerando tal vez la referencia al concepto, podría incluso decirse que estamos ante el primer eslabón en el complejo entramado de las nuevas perspectivas territoriales que se derivan de la globalización.

3. La comarca como instrumento. El ejemplo de Cataluña

Las referencias a la comarca se remontan en Cataluña al S. XIII. Históricamente se ha concebido como una extensión territorial con una cierta unidad debido a factores geográficos, humanos e históricos, que se traducen en vínculos de intereses entre sus habitantes. Desde este punto de vista, la comarca es una entidad natural (geográfica) e histórica. En la época moderna la comarca se concibe, además de como una entidad natural e histórica, un área funcional, con todas las características inherentes en cuanto a jerarquías entre núcleos y flujos entre éstos. Comarcas geográficas, con ciertas raíces históricas, son relativamente frecuentes a lo largo y ancho de nuestro país. De la misma manera, muchas de estas comarcas han constituido históricamente áreas funcionales, si bien las profundas transformaciones territoriales de los años 60 y 70 han acabado por debilitar las relaciones funcionales en muchas de las comarcas geográfico-históricas. Pero junto a la comarca geográfica y a la comarca o área funcional, hay un tercer nivel, el administrativo, que en Cataluña tiene su máxima expresión en el contexto español.

Efectivamente, la comarca, entendida como una entidad territorial con autonomía y personalidad jurídica, es un concepto relativamente reciente. Las primeras referencias claras en este sentido aparecen en las Bases de Manresa para la Constitución Regional Catalana (1892), en las que se señala que la división territorial estaría basada en la comarca natural y el municipio. Posteriormente, la Generalitat de Cataluña aprueba en 1936 una división comarcal, que recupera de nuevo el Estatuto de Autonomía de 1979.

Aquí se señala que la Generalitat estructurará su organización territorial en municipios y comarcas, y podrá asimismo crear demarcaciones supracomarcas. La comarca se entiende como una entidad local de carácter territorial formada por la agrupación de municipios contiguos, con personalidad jurídica propia y con plena capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines.

Por otro lado, para que la comarca sea un instrumento verdaderamente operativo la ley establece la constitución de un Consell Comarcal. Este es el órgano de gobierno y administración de la comarca, y está formado por concejales en representación de cada uno de los municipios que integran la comarca, y de acuerdo a los resultados electorales obtenidos por cada grupo político a escala municipal. El tamaño del Consell Comarcal depende del número de habitantes de la comarca (19 miembros en comarcas hasta 50.000 habitantes, 25 entre 50.000 y 100.000, 33 entre 100.000 y 500.000, y 39 en comarcas con más de 500.000 habitantes). Todos los grupos políticos están representados en el Consell Comarcal, que tiene tres órganos de gobierno, el pleno, el presidente y la comisión de cuentas, además del gerente (con funciones ejecutivas).

Pero lo importante para nosotros de la comarca es el papel o funciones que tiene, es decir, para qué sirve. Los criterios que presiden tanto la división como la organización comarcal nos ayudan a entender las funciones de la comarca.

- Los ámbitos territoriales que definen una comarca han de agrupar a municipios con características sociales e históricas comunes;
- En segundo lugar, estos ámbitos territoriales han de coincidir con los espacios geográficos en los que se estructuran las relaciones básicas de la actividad económica;
- Por último, tales ámbitos territoriales han de ser los más adecuados para hacer efectivos los principios de eficacia, de descentralización y de participación en la prestación de los servicios públicos. 1

Los dos primeros aspectos, la presencia de elementos sociales e históricos comunes y las relaciones económicas, están en la misma esencia de la comarca en su concepción tradicional. Pero el tercer aspecto adquiere una importancia fundamental en el momento actual. La prestación de servicios públicos a escala supramunicipal, aunque no constituye una innovación en sentido estricto, sí constituye una de las principales justificaciones, si no la más importante, para formas de organización territorial como la comarca (tanto en Cataluña como en otras Comunidades Autónomas). Ciertamente es no obstante que la prestación de servicios públicos a escala supramunicipal no necesariamente ha de pasar por la constitución de la comarca como entidad territorial con autonomía y personalidad jurídica; las mancomunidades municipales constituyen una alternativa, más flexible y a la que se ha venido recurriendo tradicionalmente para la prestación de servicios públicos a escala supramunicipal.

En cualquier caso, en Cataluña, al margen de las mancomunidades, las comarcas tienen entre sus principales funciones la prestación de servicios públicos. Más concretamente, las competencias teóricas se refieren a las siguientes materias:

- Ordenación del territorio y urbanismo
- Sanidad

- Servicios sociales
- Cultura
- Deportes
- Enseñanza
- Medio ambiente y salubridad pública

Obviamente la legislación catalana establece los límites en las competencias que sobre una misma materia tiene el municipio por un lado, y la comarca por otro (Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña); de la misma manera, establece algunas competencias municipales que son susceptibles de convertirse en competencias de la comarca, así como el marco regulador de las iniciativas legislativas de las comarcas en cualquiera de las materias citadas.

Como podemos comprobar, las comarcas en Cataluña tienen una clara base jurídica, que hace de ellas un instrumento potencialmente operativo, y dota al Consell Comarcal con un importante margen de maniobra. Sin embargo, la realidad en Cataluña es que hasta la fecha la utilización real que se está haciendo de las comarcas como instrumento operativo para la ordenación y gestión territorial y para la prestación de servicios públicos, dista mucho del potencial teórico tanto de los Consells Comarcals como de la propia comarca en tanto que entidad jurídica. Obviamente existen variaciones significativas en la utilización real que las comarcas hacen de sus competencias teóricas, si bien la mayor parte han desarrollado competencias en relación a la provisión de servicios educativos y culturales, sanitarios, sociales, o los que suministran las agencias de la consellerías de agricultura. Como se observa, se trata principalmente de servicios públicos en relación a los cuáles los Consells Comarcals realizan funciones de organización, planificación, coordinación y provisión, pero en el marco de un proceso de descentralización desde la Generalitat a las comarcas.

Sin embargo, en materia de ordenación del territorio y urbanismo parece que los avances han sido mucho menores. Al margen de la capacidad que los Consells Comarcals tienen de promover.

Como conclusión, y al margen de la mayor o menor importancia de la Comarca, hay que destacar tres hechos, de especial relevancia para el debate sobre la comarca en la Comunidad Valenciana. En primer lugar, los Consells Comarcals constituyen un órgano institucional que, cuando menos, son un foro de discusión sobre las problemáticas comunes y los proyectos de futuro para el área. Aunque ésta puede ser una contribución escasa a la ordenación de las políticas y actuaciones desde la escala local, también es cierto que puede ser un instrumento muy potente y eficaz, en función del grado de consenso y de la fuerza del correspondiente Consell Comarcal.

En segundo lugar, los cambios en las estructuras territoriales hacen necesarias escalas supramunicipales en la prestación de cada vez más servicios públicos, y la comarca tal como se concibe en la legislación catalana es una vía adecuada para ello. Tales cambios en las estructuras territoriales afectan a prácticamente todo el territorio nacional, con procesos de reorganización en los sistemas de asentamientos (entre los que la pérdida de importancia de los núcleos más pequeños es uno de los aspectos más característicos), con los consiguientes cambios en las funciones y flujos de bienes y servicios entre

núcleos. El listado de materias en las que la Comarca tiene competencias pone de manifiesto la necesidad de adoptar perspectivas supramunicipales. Se trata en todos los casos de servicios cuya eficacia en la provisión puede mejorar de manera muy significativa cuando se planifican con una perspectiva supramunicipal; este hecho no significa que las instalaciones se centralicen en la capital comarcal, pero sí es posible racionalizar su provisión, tanto en términos de inversiones y mantenimiento de instalaciones como en términos de servicio a los ciudadanos.

En tercer lugar, la Comarca es un instrumento especialmente útil para afrontar dos grandes tipos de procesos territoriales, la desvitalización demográfica y económica de los núcleos rurales por un lado, y el fenómeno de las conurbaciones, por otro. En aquellas áreas en las que predomina un poblamiento caracterizado por núcleos de reducido tamaño y/o escasos recursos, tanto la estructura comarcal como la posibilidad de que los municipios deleguen en la comarca sus facultades tributarias (de recaudación y gestión), así como aquellas referidas a la prestación de determinados servicios (bibliotecas, asistencia social, recogida de basura, obras de infraestructura urbana, etc), permiten mejorar la eficacia de cara a los ciudadanos. De la misma manera, en áreas muy urbanizadas, hay problemáticas y necesidades que desbordan la escala municipal y que, por lo tanto, exigen instrumentos de cooperación supramunicipal. En una gran área metropolitana como la de Barcelona hay materias que exigen como mínimo una perspectiva comarcal y, con frecuencia, incluso intercomarcal, como así lo ponen de relieve los diferentes organismos que durante las últimas décadas se han creado para abordar las diferentes problemáticas y/o demandas en el Área Metropolitana de Barcelona. En ambos casos, áreas rurales y conurbaciones o áreas metropolitanas, es evidente que la escala supramunicipal es absolutamente necesaria para abordar gran parte de los problemas y políticas territoriales que afectan a tales municipios.

4. La tradición supramunicipal en el gobierno local británico y sus cambios recientes

El gobierno local en Gran Bretaña también tiene una gran tradición. En el S. XII muchas ciudades ya tenían sus propias instituciones de autogobierno (comparables a nuestros ayuntamientos y municipios). En el S. XVII, tras la aprobación de la Ley de Pobres se creó otro nivel en el gobierno local a partir de las circunscripciones eclesiásticas, la parroquia. En 1830 se produjo una reforma que dotó de nuevas responsabilidades a las autoridades locales, en áreas tales como servicios sociales, salubridad ambiental, policía, carreteras, y en la provisión de algunos servicios públicos como gas, agua y electricidad. En 1948 en el caso del gas, y en 1972 en el de la electricidad, se decidió que debían devolverse a las autoridades nacionales o regionales. En todo caso, lo cierto es que a lo largo del S. XX, los gobiernos locales han adquirido nuevas funciones, entre las que destacan la vivienda y la planificación de usos del suelo.

Uno de las innovaciones más importantes y con mayor peso en la actualidad en la organización territorial británica surgió a fines del S. XIX. Fue en 1889 cuando el aumento de las funciones de los gobiernos locales, y el rápido crecimiento de sus responsabilidades, aconsejó la creación de un nuevo instrumento, los *county councils* o consejos de condado³. Paulatinamente durante todo el S. XX el condado ha ido asumiendo funciones, en detrimento de los niveles administrativos inferiores.

La *Local Government Act* de 1972 establecía una estructura clara en dos niveles, el condado (o región en Escocia) y, dentro de éste, los distritos (variable en su número en función de las circunstancias). La división de responsabilidades entre ambos niveles podía variar según los distritos y los condados de que se tratase. Por debajo del nivel de distrito, y allí donde las circunstancias lo hiciesen necesario, se mantenía un tercer nivel en el gobierno local basado bien en las parroquias (comunidades en el caso de Gales), presente sobre todo en las áreas rurales, o bien las ciudades (*parish councils* y *town councils* respectivamente), pero con un escaso nivel de operatividad real.

Tenemos por tanto una estructura basada en dos niveles realmente operativos. Pero el rápido crecimiento urbano, y las importantes dimensiones que habían alcanzado algunas áreas hicieron necesario introducir algunas excepciones. Estas fueron el Gran Londres y los 6 condados metropolitanos, áreas en las que se diseñó una estructura con un carácter más unitario.

Al margen de estas excepciones, el gobierno local ha estado basado por tanto en tres niveles administrativos con sus correspondientes órganos electos, los *county councils*, *district councils*, y *parish councils*. La mayor parte de responsabilidades están referidas se reparten entre los dos primeros niveles. El nivel superior, condado o *county*, es el que concentra las funciones más importantes. Destacan los servicios de educación, bomberos, carreteras, bibliotecas, servicios sociales y tratamiento de residuos urbanos, entre otros. Sin embargo, siendo importantes todos los anteriores hay que destacar especialmente uno, la planificación estratégica (*strategic planning*). Esta función permite a las autoridades del condado definir a largo plazo la estrategia de desarrollo de la región desde una perspectiva territorial. Habitualmente el Plan Estratégico se ha traducido en un conjunto de mapas, sobre todo de usos del suelo, y la correspondiente memoria explicativa. Es evidente que un documento de este tipo no implica necesariamente una estrategia de desarrollo, pero también es cierto que conlleva necesariamente dos aspectos positivos desde el punto de vista de la planificación y la organización territorial. En primer lugar, una reflexión en torno a qué tipo de actividades y, por tanto, qué tipo de desarrollo, es el más deseable para el área, las ventajas, desventajas, oportunidades y amenazas que el área tiene para conseguir ese desarrollo, y las estrategias más adecuadas. En segundo lugar, la elaboración de un plan estratégico se concibe también como un ejercicio democrático de participación ciudadana, de negociación entre agentes, y de búsqueda de consenso en torno a objetivos comunes para el área.

El segundo de los niveles, los distritos (*district councils*) tiene una función más de gestión, con una escasa participación en el diseño de políticas. Entre sus responsabilidades destaca el mantenimiento de las carreteras (por delegación del *county council*), los temas relacionados con la vivienda, recogida de residuos urbanos y, sobre todo, el cobro de los impuestos del condado. Hay algunas responsabilidades compartidas con el *county council*, como los archivos, museos, transporte público o reciclado. Por último, el tercero de los niveles (*parish* o *town councils*) tiene muy poco poder real, actuando por delegación de los *district councils* en aspectos relacionados con el control de mercados, parques, centros comunitarios, etc.

Esta estructura organizativa del gobierno local en Gran Bretaña ha sido estable hasta los años 90. A principios de la década se realizó una evaluación del funcionamiento de esta estructura, y se detectaron algunos déficits. Básicamente éstos tenían como origen los

conflictos derivados de la división de funciones entre los dos niveles (condado y distrito), que tenían como consecuencia, por un lado, un deterioro en la provisión de servicios a los ciudadanos, y por otro, un deterioro del funcionamiento interno de las propias instituciones. Todo ello se tradujo en un empeoramiento de la imagen que tanto los *county councils* como los *district councils* tenían de cara a los ciudadanos.

A partir de esta evaluación, se inició un proceso tendente a avanzar hacia el establecimiento de un sistema de gobierno local con un sólo nivel (*Local Government Act* de 1992); como tantas otras actuaciones, esta simplificación se justificó, además de lo anterior, en la necesidad de reducir burocracia, costes de funcionamiento, y mejora de la coordinación y calidad de los servicios. Todo ello ha cristalizado en una nueva reforma que ha de finalizar su implementación en 1988. Algunos de los elementos que se han tenido en cuenta son que las nuevas unidades tengan un tamaño uniforme, o que respondan a límites naturales y geográficos, incluyendo las pautas de desplazamiento diario de la población (*commuters*). En definitiva, tales unidades han de permitir una mejor, más eficiente y más eficaz gestión y provisión de los servicios a los ciudadanos.

El concepto clave de esta reforma está siendo la "simplificación". En virtud de este objetivo, se contempla, en primer lugar, una importante reducción en el número de unidades administrativas en el segundo nivel (distritos), si bien se mantiene prácticamente inalterable el número de unidades en el primer nivel (condados). Esta reducción no se traduce sólo en la fusión de distritos; en algunos casos implica la desaparición de éstos como unidades administrativas. En segundo lugar, se dota de mayor poder a los condados, en detrimento de los distritos; por último, se crean las denominadas "autoridades unitarias", que no es sino la plasmación práctica de la unificación de funciones bajo el control de las autoridades del condado (especialmente allí donde desaparecen los distritos). En Gales y Escocia el panorama es aún mucho más simple, puesto que la única figura vigente desde 1996 es la de "autoridades unitarias".

El nivel inferior en el gobierno local, la *parish council* (o su equivalente en zonas urbanas, los *town councils*), no se ve apenas afectado por esta reforma, debido por un lado a su escaso poder real, y por otro a que pese a ello constituyen el soporte para la implementación de muchas de las políticas desde la escala de condado. Sin embargo, si bien se mantienen como instituciones con representantes electos, su autonomía y margen de maniobra son prácticamente nulos.

Al margen de los aspectos concretos, de la estructura del gobierno local en Gran Bretaña de los años 70 y 80, y de la reforma de los años 90, podemos extraer una enseñanza clara: desde el primer momento el nivel realmente operativo y con capacidad de organización, de toma de decisiones, de planificación territorial, etc., ha sido el condado, con una importancia creciente. La reforma de 1992 ha venido a sancionar la concentración de poder y capacidad de decisión en manos de los condados, en detrimento del resto de niveles administrativos. Para tener una idea aproximada, en nuestro caso, estos cambios equivaldrían a fortalecer una forma de organización territorial a escala subprovincial y a la vez supracomarcal.

5. La Comunidad Valenciana y la "tercera vía". Elementos para la reflexión

Por todos es conocido que en la Comunidad Valenciana las comarcas tienen una relativamente importante tradición. De la misma manera, también lo es que disponemos y se utilizan varias comarcalizaciones, y que una de ellas tiene un carácter oficioso en el sentido de que es la que mayoritariamente se utiliza en la Generalitat Valenciana.

Por otro lado, en la Comunidad Valenciana han sido y son muchos los que hablan de comarcas y de comarcalización, pero lo cierto es que hasta la fecha, desde la Administración nadie ha querido o no ha podido entrar a fondo en el tema. En algunos ámbitos académicos o en foros científicos no es infrecuente escuchar que los partidos políticos no quieren abordar la comarcalización. Sin embargo, el que llevemos más de una década de Estatuto de Autonomía y la comarcalización siga siendo un tema sin abordar nos debería hacer reflexionar, cuando menos, sobre las causas. Porque de lo que sí puede acusarse a los representantes políticos es de no clarificar sus posturas de cara a los ciudadanos y a la comunidad científica.

Para no complicar demasiado la cuestión, debemos hacernos una pregunta clave: la comarca, ¿para qué?. Muchos de nosotros responderíamos rápidamente que, como se ha puesto de manifiesto en las páginas anteriores, los cambios socioeconómicos y territoriales recientes exigen instrumentos administrativos más adaptados a esas nuevas realidades y más operativos. A renglón seguido apelaríamos a la experiencia británica, tendente a concentrar esa capacidad de organización en niveles relativamente amplios, y que esto parece más eficaz que mantener las responsabilidades en los niveles inferiores, más próximos a nuestros municipios. De la misma manera, apelaríamos al caso de Cataluña, en donde la Generalitat está reforzando la comarca como instrumento administrativo, pero sobre todo de ordenación territorial y para el suministro de servicios públicos de una manera más eficaz. En definitiva, señalaríamos que la comarca tiene un gran potencial en la medida en que responde a la combinación de un doble enfoque. Por un lado, responden a una perspectiva arriba - abajo, es decir, constituyen en primer lugar instrumentos que facilitan la implementación de las políticas territoriales diseñadas en la escala superior (el gobierno regional). Por otro, responden a una perspectiva abajo - arriba, es decir, son instrumentos que pueden asumir e implementar mejor funciones en las que el municipio puede tener dificultades por sus limitados recursos o porque la función en cuestión precise de un enfoque supramunicipal.

Hasta aquí todo parece correcto. Sin embargo, alguien, a modo de "abogado del diablo" podría decirnos que ciertamente esas nuevas realidades territoriales precisan de instrumentos supramunicipales, pero podría añadir varios razonamientos. En primer lugar, el municipio ha sido, y continuará siendo mientras no se modifique de manera sustancial la Constitución, la unidad básica de administración y de ordenación territorial. En segundo lugar, que el municipio es la unidad más próxima al ciudadano y que, como tal, debe mantenerse en su estado actual porque es un instrumento que permite acercar de manera eficiente las políticas públicas a los ciudadanos. En tercer lugar, que el municipio, y sobre todo la autonomía municipal, constituye un logro singular y democrático de la ciudadanía al que no podemos ni debemos renunciar; cualquier pérdida de poder del municipio podría ser vista como una pérdida de democracia por parte de los ciudadanos, que perderían capacidad de participación.

A continuación, y tras haber dejado claro que el municipio ha de mantenerse en su status quo, la argumentación podría completarse con el razonamiento siguiente. Si vamos a mantener los municipios con sus actuales funciones y con la actual estructura, crear estructuras administrativas intermedias entre el municipio y la provincia sería añadir más burocracia. Y esto sí que sería pernicioso, tanto por la imagen de cara a los ciudadanos como porque serían estructuras intermedias muy limitadas en su capacidad de toma de decisiones y de actuación. En esta misma línea argumental podría añadirse que la experiencia catalana no es, en contra de lo que pudiera parecer, la panacea de la administración territorial supramunicipal; y ello, al menos por dos razones. En primer lugar porque los municipios son reacios a ceder funciones, existiendo una cierta tensión, latente si se quiere, entre municipios que no quiere ceder funciones y comarca que quiere asumir más funciones. En segundo lugar, la comarca, y su principal órgano de gestión, el Consell Comarcal, en tanto que órgano compuesto por representantes electos, presenta dificultades operativas reales en tanto que, con frecuencia, no es sino el reflejo de las tensiones que se producen a escala municipal. En tercer lugar, que al depender parcialmente de la voluntad política de sus representantes electos, y de la disponibilidad de los municipios a colaborar y ceder funciones reales, tanto la comarca como el Consell Comarcal queda limitado en su operatividad real. En cuarto lugar, que ante la escasa o limitada decisión de competencias por parte de los municipios, la comarca y sus Consells Comarcals centran su capacidad de maniobra en la gestión de políticas de la Generalitat, en un esquema de descentralización territorial aparentemente útil y beneficioso pero que también podría ser cuestionado: ¿es necesario disponer de comarcas y Consells Comarcals para mejorar la eficacia en la implementación territorial de las políticas de la Generalitat?, ¿no suponen las comarcas un esquema poco flexible en tanto que, como es evidente, algunas de esas políticas de la Generalitat pueden implementarse bien a escala comarcal, pero en otras ha de utilizarse una perspectiva supracomarcal?, ¿no constituyen las comarcas y Consells Comarcals órganos que en gran parte están simplemente asumiendo funciones que tradicionalmente han realizado agencias u oficinas territoriales de la Generalitat e incluso del Gobierno Central?, ¿se hace necesario crear y mantener una estructura administrativa como las comarcas para organizar mejor las oficinas territoriales del Departamento de Agricultura, las Oficinas de Bienestar Social, los Centros de Normalización Lingüística, los Equipos de Asesoramiento y Orientación Psicopedagógica, los Equipos de Atención a la Infancia, los Centros de Atención Primaria, etc., por citar algunas de las más importantes responsabilidades de los Consells Comarcals?

Es posible que después de estas dudas y razonamientos no tengamos tan clara la necesidad de instaurar un sistema administrativo superpuesto a los municipios, que abarcase todo el territorio de la Comunidad Valenciana, y que generaría necesariamente tensiones importantes. Pero ello no evita, antes al contrario, que sean necesarios mecanismos de organización y cooperación a escala supramunicipal; las páginas anteriores nos reafirman en esa necesidad, pero hay que buscar instrumentos realmente flexibles.

Y aquí es donde entra en juego lo que hemos denominado la "tercera vía", basada únicamente en la creación de instrumentos supramunicipales teniendo en cuenta dos premisas: que surja a partir de una necesidad sentida por las comunidades locales, es decir, del acuerdo y libre decisión de los municipios, y que responda a las necesidades reales y las problemáticas de esos municipios. Como el lector habrá adivinado, nos estamos refiriendo a la mancomunidad. Efectivamente, las mancomunidades no

constituyen, y menos a estas alturas, ninguna innovación en los instrumentos de organización y gestión de políticas territoriales.

No vamos a hacer aquí un repaso a la historia de las mancomunidades en la Comunidad Valenciana, entre otras razones porque probablemente nos llevaríamos alguna sorpresa al contrastar lo que son en la teoría, y las funciones que tienen, y la utilización real que de ellas se hace en la práctica. Pero esta es otra cuestión que queda fuera de nuestros objetivos. Lo importante aquí es dejar bien claro que las mancomunidades son instrumentos dotados de una gran flexibilidad en tanto que pueden ponerse en marcha o suspenderse si los diferentes miembros así lo deciden, que puede abarcar y estar referida a tantas funciones como sus miembros crean convenientes, y que es totalmente libre para un municipio participar o no en una determinada mancomunidad junto a sus vecinos.

Dicho esto, que es una apreciación pragmática de las ventajas teóricas de las mancomunidades, hay que señalar que es un instrumento, aparentemente con un gran potencial, que está siendo subutilizado. Hay no obstante que delimitar responsabilidades. En primer lugar, la responsabilidad principal de que no se utilice mucho más, cuando permite abordar gran parte de los problemas que, como se ha señalado, han de analizarse desde una perspectiva supramunicipal, es de los representantes políticos, de los propios municipios. Y ello es debido en gran parte a la tradición localista y a la visión partidista, pero también a la incapacidad de nuestros representantes de acometer con seriedad temas de cooperación supramunicipal. En segundo lugar, parte de la responsabilidad reside también en que la concepción, en su forma legislativa, de la mancomunidad, no es la más adecuada para hacer de ella un instrumento suficientemente flexible y adaptado a las necesidades. Tal vez por esta razón la Generalitat Valenciana trabaja actualmente en la elaboración de una Ley de Mancomunidades, convencidos también del enorme potencial que éstas tienen, y a la vez de las grandes dificultades que se derivarían de abordar un proceso de comarcalización similar como el de Cataluña.

Los retos son sin duda saber si nuestros representantes serán capaces de hacer el esfuerzo de humildad y de búsqueda del consenso que exigiría hacer operativas mancomunidades con competencias amplias en diversas materias, desde la provisión de servicios públicos hasta la implementación de políticas territoriales de la Generalitat. Por otro lado, otro reto consiste en saber si desde la Generalitat Valenciana se apuesta por esta tercera vía, o se deja que las cosas sigan como hasta ahora.

En las páginas anteriores se han introducido elementos de reflexión, pero sólo con el objetivo de enriquecer el debate y no de denostar una vía o favorecer otra. He de confesar que cuando se inició esta reflexión sólo se tenía una idea totalmente clara, en la que me reafirmo: que el enfoque supramunicipal es absolutamente necesario en las políticas públicas de los próximos decenios. Ahora bien, cómo se aborda ese enfoque supramunicipal, con qué instrumentos, es una cuestión sobre la que mis propias dudas han ido aumentando. Por esta razón, y aunque pueda dar la impresión de que se hace una defensa de la mancomunidad como principal instrumento, no debe ser entendido como tal. Simplemente la mancomunidad es, en las actuales circunstancias de la Comunidad Valenciana, una vía posible; pero dicho esto también hay que añadir que

mucho tiene que cambiar la actitud de nuestros representantes políticos, y la propia actitud de los ciudadanos, para hacer de éste un instrumento verdaderamente operativo y, sobre todo, eficaz. Por contra, también en las actuales circunstancias de la Comunidad Valenciana, la comarca, con todo lo positivo que tiene de acervo cultural e histórico (que debe lógicamente potenciarse), no parece a corto plazo la vía más adecuada para desarrollar esos mecanismos supramunicipales de cooperación; y a la vez tampoco parece que pueda constituirse en un instrumento de implementación de políticas públicas que añada una eficacia que no pueda ser obtenida por la vía de cambios en algunas estructuras de la propia Generalitat Valenciana.

En cualquier caso, lo importante es que mientras desde el punto de vista político no se tenga el convencimiento de que son necesarios instrumento verdaderamente operativos, resultarán prácticamente estériles los debates, discusiones, polémicas y enfrentamientos en torno a si mancomunidad o comarca, y mucho más a los límites de unas u otras comarcas, o en torno a uno u otro tipo de comarcalización. En estas páginas tenemos unos simples elementos de reflexión y de debate que tienen un objetivo, aumentar la concienciación de todos en torno a la necesidad y utilidad de instrumentos supramunicipales, como mínimo para mejorar la provisión de servicios y la implementación territorial de las políticas públicas.

Cheltenham (Gloucestershire), Noviembre de 1997.