

ESCALAS INTERMEDIAS Y EL PAPEL DE LOS SERVICIOS EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO ANDALUZ

Dr. Jesús VENTURA FERNÁNDEZ
Dr. Francisco FERNÁNDEZ LATORRE
Profesores de Análisis Geográfico Regional
Universidad de Sevilla

RESUMEN:

La potenciación de las escalas intermedias como medio para promover procesos de desconcentración funcional no es algo nuevo, aunque ha sido con la implementación del Estado Autonómico cuando alcanzan su máxima expresión, y los correspondientes estatutos incorporan figuras competenciales propias para su organización territorial interna. Estas nuevas demarcaciones intermedias no sólo persiguen una estructura administrativa más coherente con la descentralización autonómica, sino servir de vehículo para una Ordenación del Territorio más eficiente.

En Andalucía, la *Ley de Demarcación Municipal* jugó, desde 1993, un papel importante en ésta cuestión, si bien la aprobación en el verano de 2010 de la nueva *Ley de Autonomía Local* (derogatoria de todas las normas anteriores), y en gran medida como consecuencia del reformado *Estatuto de Autonomía para Andalucía* (2007), abre un nuevo panorama, del que tratamos de evaluar sus distintas posibilidades en el campo de los servicios y sus vínculos con la ordenación territorial andaluza.

PALABRAS CLAVE:

Escalas intermedias, Ordenación del Territorio, Andalucía, autonomía local, servicios.

ABSTRACT:

The empowerment of intermediate demarcations as a way to promote functional decentralization processes is not new, but it has been with the implementation of autonomous state when it reach maximum expression, and the statutes incorporate figures for their own competence internal territorial organization. These new boundaries will not only seek an interim administrative structure consistent with regional decentralization, but mainly serve as a vehicle for a more efficient planning.

In Andalusia, the *Municipal Demarcation Act* played, since 1993, an important role in this issue, although the approved of the new *Local Autonomy Law* in the summer of 2010 (repeal of all previous rules), as a result of reforming the *Statute of Autonomy for Andalusia* (2007), opens a new scenario, which we try to evaluate their possibilities in the field of services and its links with the Andalusian Regional Planning.

KEY WORDS:

Intermediate demarcations, Land Planning, Andalusia, local autonomy, services.

1. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA.

Si partimos de la premisa que distingue entre orden territorial como la disposición espontánea de los elementos geográficos sobre el espacio, resultado de la interacción de los hechos físicos con los elementos humanos (concepto, por tanto, muy identificable con el de paisaje en su conjunto; Zoido Naranjo, 1995-96), y Ordenación del Territorio, como la acción pública que a través de normas y documentos de planificación se orienta hacia la mejora del referido orden territorial (Cano García, 1990), nos queda como punto intermedio lo que se conoce como

organización territorial, que sería la estructura de demarcaciones territoriales administrativas, a diferentes escalas, para la mejor gestión del espacio geográfico o territorio en general (Ventura Fernández, 2004).

La Unión Europea, como conjunto de estados asociados, apuesta por una Política Regional que contribuya a la reducción de los desequilibrios intraterritoriales y por una Estrategia Territorial (ETE) que coadyuve en la creación de macroregiones que diluyan las barreras fronterizas internas (Hildenbrand Scheid, 1996), e incluso apuesta por la construcción de grandes áreas transnacionales (todo ello sin olvidar el respeto a la diversidad cultural a través de instituciones específicas como el Comité de las Regiones y de los Poderes Locales...), asumiendo plenamente esta cuestión de la importancia de las demarcaciones territoriales por medio de una estructura jerarquizada en NUTs de nivel I, II (en los que se aplica la referida Política Regional; en España nuestras Comunidades Autónomas) y III.

España, donde la preocupación por estas cuestiones puede detectarse incluso en los planes de desarrollo económico y social de la tecnocracia franquista, es un país unitario, pero sumamente descentralizado, en el que el Estado Autonómico marca la pauta desde su consolidación a principios de la década de los ochenta del pasado siglo XX. Las Comunidades Autónomas, a pesar de que la Constitución de 1978 sigue apostando por el mantenimiento de la estructura provincial (de origen centralizador decimonónico), no desaprovechan la oportunidad que presentan sus respectivos estatutos para incorporar figuras específicas de cara a su propia organización territorial (Burgueño Rivero, 2001), de escala por regla general intermedia (comarcal, habitualmente), lo que unido a la progresiva incorporación de competencias plenas en Ordenación del Territorio (Benabent Fernández de Córdoba, 2006; cuyo ámbito natural de aplicación debe ser el regional según la correspondiente Carta Europea), les confiere unas excelentes perspectivas de mejora interna territorial.

En Andalucía, la más poblada de las comunidades autónomas españolas y la segunda más extensa, se optó, en los primeros años ochenta, por promover el desarrollo comarcal (1983) como paso previo de descentralización espacial que contribuyera, a través de su correspondiente red de cabeceras, a una ulterior desconcentración de funciones más allá de unas saturadas capitales provinciales o equivalentes (Jerez de la Frontera y Algeciras). Sin embargo los condicionantes estatutarios de pertenencia de todos los municipios afectados a una única provincia, cuando ya se conocían casos de comarcas tradicionales a caballo entre dos de ellas (Las Alpujarras, granadina y almeriense, por ejemplo), cosa además que no era obligada según la Carta Magna; y, sobre todo, la aceptación de todos los ayuntamientos de su pertenencia a una determinada comarca, hicieron que pronto (1986) el proyecto se transformara en un mero *Sistema de Ciudades* susceptible sólo de ser tenido en cuenta en la planificación sectorial de los servicios territoriales de las distintas consejerías de la Junta de Andalucía.

Ni siquiera en aquéllas que asumieron inicialmente estas demarcaciones (Obras Públicas y Transportes, impulsora del proyecto de comarcalización, o Educación y Ciencia), se detecta con rotundidad una apuesta por aplicarlo, e incluso otras (Sanidad, Servicios Sociales,...) elaboran sus propios diseños de organización territorial. No obstante, sí se aprecia un intento de desarrollar la Ordenación del Territorio a escala regional, y, progresivamente (a destacar en este proceso las *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*, de 1990), se avanza hasta a la aprobación de la *Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía* (1994), que contaba como uno de sus principales objetivos con la elaboración de un *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía* (POTA). En sus primeros avances, de *Bases y Estrategias* (1998), se sigue contemplando al referido *Sistema de Ciudades* como pieza clave del entramado espacial que se pretende construir. Sin embargo, el documento final (2006) opta por unas unidades territoriales de escala también intermedia pero que podríamos calificar como supracomarcas, en las que no siempre se respetan los límites provinciales, y las que deberían basarse los posteriores planes subregionales de Ordenación del Territorio, aunque esto no esté sucediendo en la práctica.

Además, la aprobación en 2007 de la *Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía* incorpora nuevas cuestiones. En un título específico para la organización territorial andaluza, aparte de consolidar curiosamente a las diputaciones provinciales, elimina el "corsé uniprovincial" de las posibles comarcas (aunque mantiene lo más determinante: la

voluntariedad de los municipios implicados), y, sobre todo, parece decantarse claramente por otras figuras intermunicipales: mancomunidades, consorcios y áreas metropolitanas. A todas ellas ya se les había prestado atención en la *Ley de Demarcación Municipal de Andalucía* (1993), si bien fueron las dos primeras las verdaderamente impulsadas como sustitutorias, más espontáneas y de abajo hacia arriba, de las fallidas comarcas, puesto que no existe ningún área metropolitana administrativa en la Comunidad andaluza, y, es más, la nomenclatura oficial prefiere referirse a este fenómeno funcional bajo la denominación de “aglomeraciones urbanas”.

Sin embargo, la aprobación en el verano de 2010 de la *Ley de Autonomía Local de Andalucía*, cambia sustancialmente esta cuestión, ya que distingue entre agrupaciones de municipios (comarcas y áreas metropolitanas), y asociaciones de ayuntamientos (mancomunidades y consorcios locales), que son las figuras en las que realmente termina centrándose esta norma a nivel supramunicipal.

2. SITUACIÓN ACTUAL DE LA CUESTIÓN.

Como se acaba de exponer, en la actualidad es la *Ley de Autonomía Local* la norma más vinculante para todas estas cuestiones en Andalucía. No obstante, podemos reseñar también el peso de otras determinaciones en materia de organización territorial adoptadas con anterioridad. En este sentido podemos destacar en primer lugar a los partidos judiciales, delimitados por vez primera en 1834 (un año después de la provincialización del almeriense Javier de Burgos), y que tras sucesivas modificaciones para ajustarse al reparto de la población dentro de cada provincia y a la evolución de los pesos locacionales, siguen vigentes con los límites que se reflejan a continuación, de cara no sólo a la prestación de los servicios judiciales de primera instancia, sino que también juegan un papel electoral en los comicios locales al derivarse de su población una serie de representantes, por elección indirecta, en la diputación provincial correspondiente.

Figura 1

Delimitación de los partidos judiciales en la actualidad en Andalucía.

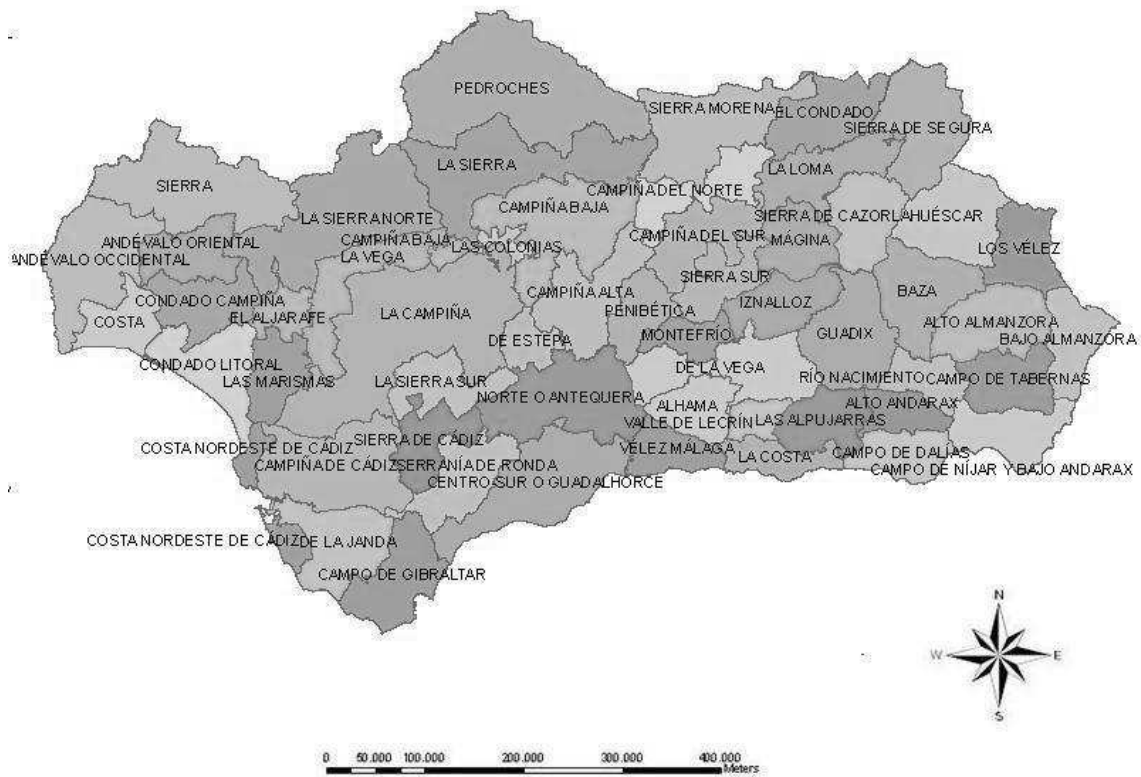


FUENTE: Producto cartográfico DEA100 (Instituto de Cartografía de Andalucía, 2010).

También cabe destacar la importancia que mantiene en Andalucía la denominada “Comarcalización Agraria”, diseñada por el Ministerio de Agricultura en 1978 para, entre otras cuestiones, la elaboración del Censo Agrario, y que en la Comunidad andaluza, dada su todavía manifiesta impronta rural, sigue siendo de interés y utilidad (Cano García, 2002). De hecho es frecuente que las distintas diputaciones provinciales utilicen estas delimitaciones para presentar en sus propias *Webs* lo que ocasiones se ha dado en llamar “productos territoriales” de cada una de ellas, quizás con la única excepción de incorporar algún ámbito que acoja a la correspondiente “aglomeración urbana” de su capital.

Figura 2

Comarcalización agraria del Ministerio de Agricultura en Andalucía (1978).



FUENTE: Producto cartográfico DEA100 (Instituto de Cartografía de Andalucía, 2010).

Ambas demarcaciones (partidos judiciales y comarcas agrarias) se basan en el principio de contigüidad física entre los municipios implicados y en la pertenencia de los ámbitos establecidos a una única entidad provincial. Lo mismo se aplicó en la ya referida *Propuesta de Comarcalización para Andalucía* y en su heredera directa: el también mencionado *Sistema de Ciudades de Andalucía* (basados ambos en el artículo 5 del antiguo *Estatuto de Autonomía para Andalucía*, redactado en Carmona y aprobado en 1981), aun cuando este ajuste uniprovincial no era constitucionalmente imprescindible. Digamos que ni en aquel momento ni en el actual (*Estatuto* reformado en 2007) se pone en duda la provincialización andaluza (de hecho las diputaciones aparecen ahora explícitamente recogidas como sus correspondientes órganos de gobierno), si bien se elimina el denominado “corsé provincial” para la creación de comarcas, aunque se mantiene, doblemente explícito incluso como vemos en la **Tabla 1**, la voluntariedad de los ayuntamientos para la pertenencia a una determinada comarca, figura

territorial a la que en la *Ley de Autonomía Local de Andalucía* se califica (al igual que las áreas metropolitanas) de agrupación de municipios, y parece quedar en un evidente segundo plano en relación con otras posibles fórmulas de cooperación territorial.

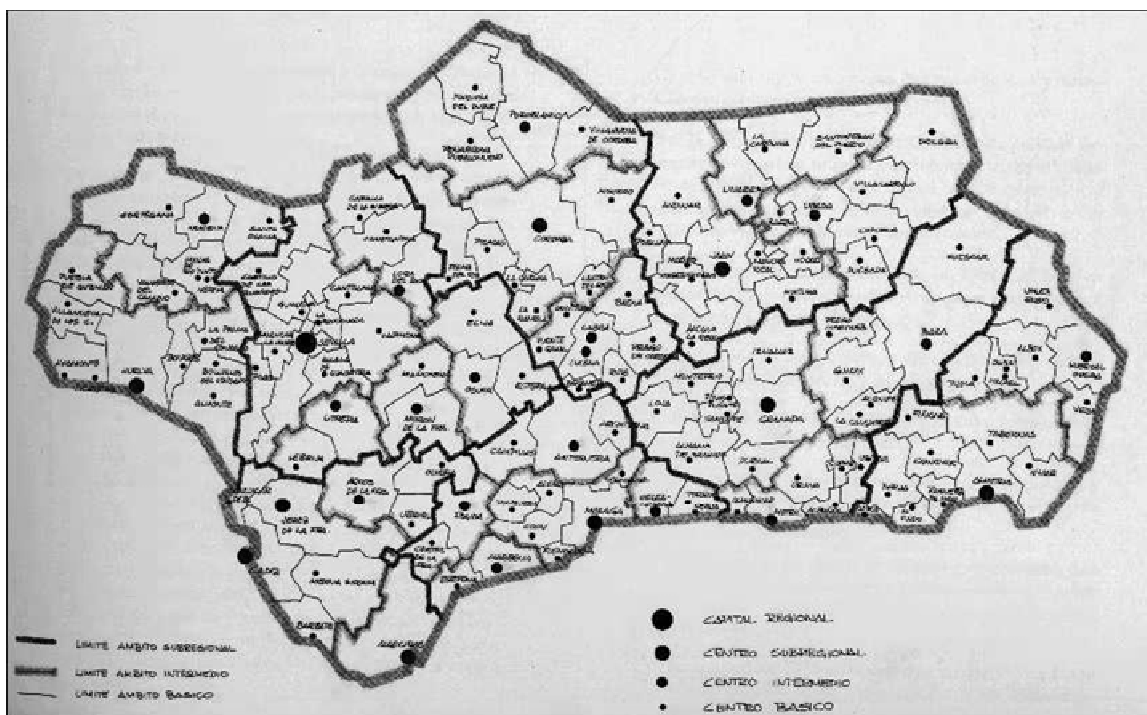
Tabla 1

La comarca en el nuevo Estatuto de Autonomía andaluz (2007).

<p>TÍTULO III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA</p>
<p>Artículo 97. Comarcas.</p> <p>1. La comarca se configura como la agrupación voluntaria de municipios limítrofes con características geográficas, económicas, sociales e históricas afines.</p> <p>2. Por ley del Parlamento de Andalucía podrá regularse la creación de comarcas, que establecerá, también, sus competencias. Se requerirá en todo caso el acuerdo de los Ayuntamientos afectados y la aprobación del Consejo de Gobierno.</p>

Figura 3

Ámbitos básicos del Sistema de Ciudades de Andalucía y jerarquía de centros.



FUENTE: *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía* (1990).

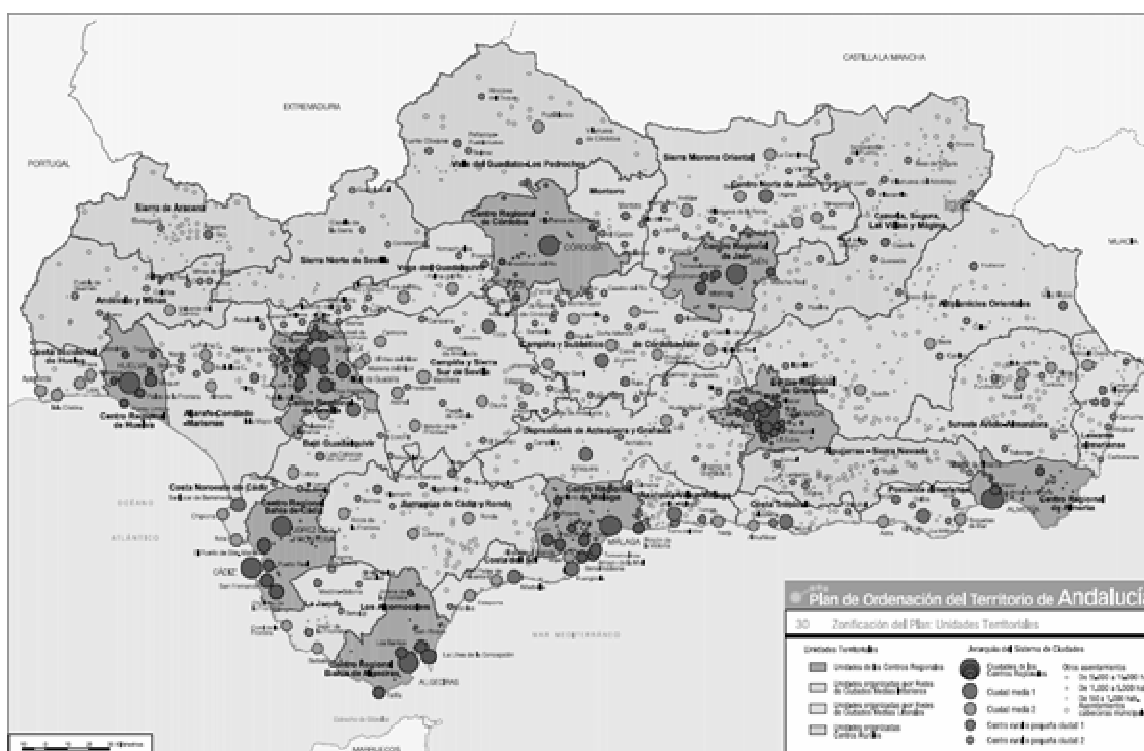
Tras el fracaso del mencionado Proyecto (1983) y de la referida Propuesta (1986), la idea sin embargo de establecer demarcaciones subprovinciales cuya red de cabeceras contribuyera a atenuar los procesos de polarización que caracterizan a las capitales provinciales o asimiladas, no se olvidan del todo (véanse, por ejemplo, las *Bases para un Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*, de 1990; o las *Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*, 1998). No obstante, hay que reconocer que ni siquiera en aquellas consejerías que las asumen como propias para la prestación de sus servicios territoriales existe una verdadera vocación de utilizarlas en su planificación sectorial, sino sólo, en el mejor de los

casos, para la presentación de sus datos estadísticos, como sucede en el caso de la Consejería de Educación y Ciencia en sus sucesivos mapas escolares.

Ahora bien, existen en este periodo determinadas circunstancias externas (ampliación de la escolarización obligatoria hasta los 15-16 años tras la aprobación de la LOGSE; los fondos europeos para el desarrollo rural, y en concreto la Iniciativa Comunitaria LEADER, que requiere de unos umbrales mínimos de población para acceder a ella; o el progresivo éxito de los conceptos de desarrollo local y sostenible), que hacen que esta cuestión no se olvide del todo, aun reconociendo que cada temática “va por libre” (se abandona la uniformización comarcalizadora) y recorre su propia trayectoria. De todas maneras la elaboración definitiva del *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía* puso de nuevo sobre la mesa este tema, y se llega, tras una larga fase de trabajos previos, a la determinación de las llamadas unidades territoriales, una especie de supracomarcas, que no siempre respetan los límites provinciales y que deberían ser la base de los posteriores planes subregionales de Ordenación del Territorio, cosa que luego no siempre ha sucedido.

Figura 4

Unidades Territoriales del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006).



FUENTE: *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía* (2006).

Tabla 2

Situación actual de los planes subregionales de Ordenación del Territorio en Andalucía.

ÁMBITOS	POBLACIÓN 2010	Nº. DE MUNICIPIOS AFECTADOS	SUPERFICIE EN KM ²	ESTADO DE TRAMITACIÓN
ANDALUCÍA	8.370.975	771	87.597,4	
Aglomeración urbana de Granada	517.923	32	859,3	APROBADO
Poniente de Almería	248.079	9	969,7	APROBADO
Sierra de Segura (Jaén)	26.649	13	1.932,7	APROBADO
Ámbito de Doñana	125.401	13	2.736,4	APROBADO

ÁMBITOS	POBLACIÓN 2010	Nº. DE MUNICIPIOS AFECTADOS	SUPERFICIE EN KM ²	ESTADO DE TRAMITACIÓN
Bahía de Cádiz	430.276	5	606,1	APROBADO
Costa del Sol Occidental (Málaga)	379.334	9	941,5	APROBADO
Litoral Occidental de Huelva	105.763	7	732,1	APROBADO
Litoral Oriental de la Axarquía (Málaga)	165.224	29	985,9	APROBADO
Levante de Almería	90.325	11	1.198,8	APROBADO
Aglomeración urbana de Sevilla	1.508.605	46	4.912,3	APROBADO
Aglomeración urbana de Málaga	871.491	13	1.332,1	APROBADO
Costa Noroeste de Cádiz	121.201	4	360,7	APROBADO
La Janda (Cádiz)	87.380	7	1.536,9	APROBADO
TOTAL APROBADO	4.677.651	198	19.104,5	
% APROBADO	55,87	25,68	21,80	
Campo de Gibraltar (Cádiz)	264.620	7	1.528,6	EN TRAMITACIÓN
Aglomeración urbana de Almería	251.780	9	1.158,9	EN TRAMITACIÓN
Litoral de Granada	127.613	17	786,7	EN TRAMITACIÓN
Aglomeración urbana de Huelva	239.985	8	965,8	EN TRAMITACIÓN
Sur de Córdoba	275.443	31	3.440,1	EN TRAMITACIÓN
TOTAL EN TRAMITACIÓN	1.159.441	72	7.880,10	
% EN TRAMITACIÓN	13,85	9,33	8,99	
Sierra de Huelva	39.877	29	3.014,0	EN ESTUDIO
Aglomeración urbana de Córdoba	362.379	8	2.334,8	EN ESTUDIO
Almanzora (Almería)	58.800	28	1.768,2	EN ESTUDIO
Centro Norte de Jaén	279.539	35	4.856,5	EN ESTUDIO
Aglomeración Urbana de Jaén	222.191	15	1.761,2	EN ESTUDIO
Revisión: Bahía de Cádiz + Jerez	208.896	1	1.186,5	EN ESTUDIO
TOTAL EN ESTUDIO	1.171.682	116	14.921,20	
% EN ESTUDIO	13,99	15,04	17,03	
TOTAL PLANES SUBREGIONALES	7.008.774	386	41.905,9	
% PLANES SUBREGIONALES	83,72	50,06	47,83	

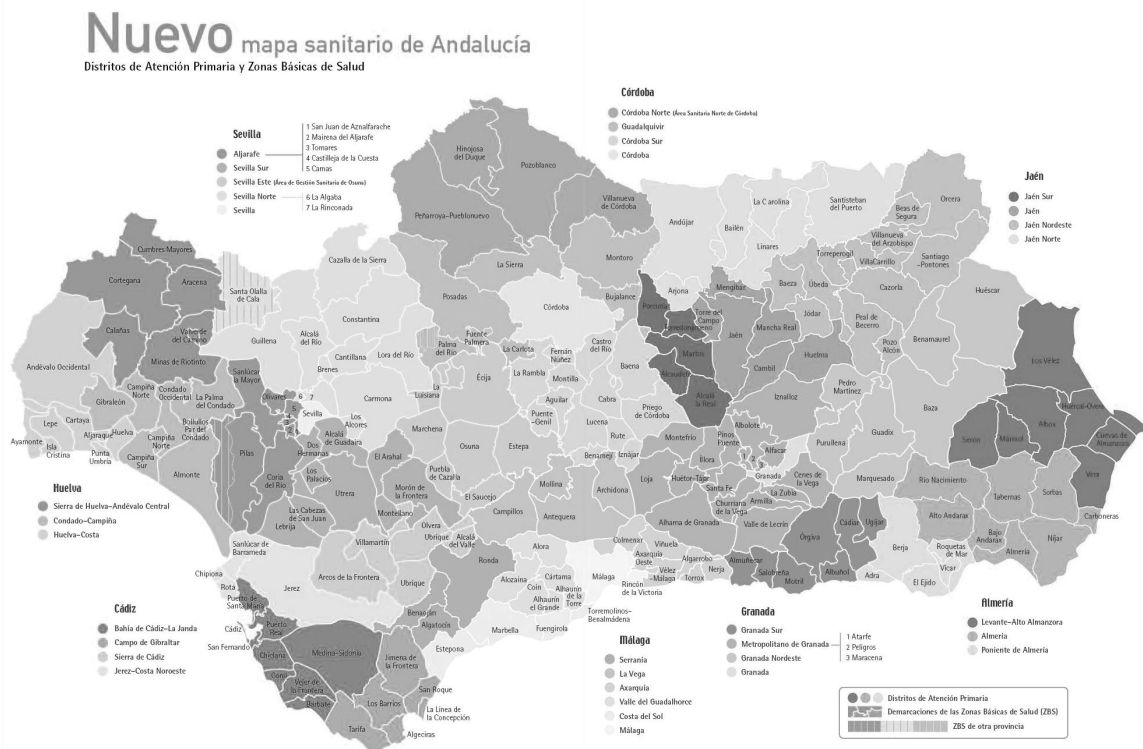
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Web de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda (2011).

En la actualidad más del 55% de la población regional ya está bajo las determinaciones de un plan subregional de Ordenación del Territorio, y además, como vemos en la **Tabla 2**, una vez culminado todo este proceso actualmente en marcha, casi el 84% de la población andaluza residirá en algún municipio adscrito a uno de estos ámbitos de planificación subregional, si bien esto afectará a poco más del 50% de los términos municipales andaluces y a menos del 48% de la superficie regional, de forma que, evidentemente, se ha optado por atender en primer lugar a las denominadas aglomeraciones urbanas y ámbitos litorales de Andalucía, como zonas más pobladas de la Comunidad.

Ahora bien, la situación actual no ha cambiado mucho de la previa a la aprobación del POT (2006), de manera que los distintos sectores planifican según sus necesidades. Valgan de ejemplo los siguientes:

- 1) Sanidad, en distritos de atención primaria y zonas básicas de salud, sin tener en cuenta los límites provinciales, aunque con cierta tendencia a ajustarse a ellos.
- 2) Las Unidades Territoriales de Empleo y Desarrollo Local y Tecnológico, que asumen la clasificación del POT que distingue entre las que afectan a centros “regionales”, a redes de ciudades medias, y a asentamientos de ámbitos rurales (Zoido Naranjo, 1995); y la localización de los centros del Servicio Andaluz de Empleo, que no tienen, como podría parecer lógico, una distribución coherente o coordinada con las UTEDLT.
- 3) Por su parte, la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA) cuenta con sus propios instrumentos de planificación, como es habitual para la gestión de espacios protegidos, si bien las áreas de influencia socio-económica de su figura estrella (los parques naturales, que ocupan más del 15% de la superficie regional), conformadas por todos aquellos términos municipales total o parcialmente afectados por este tipo de ámbito protegido, sí adoptan por regla general una escala comarcal, en la que se han aplicado los llamados planes de desarrollo sostenible (integral, inicialmente).

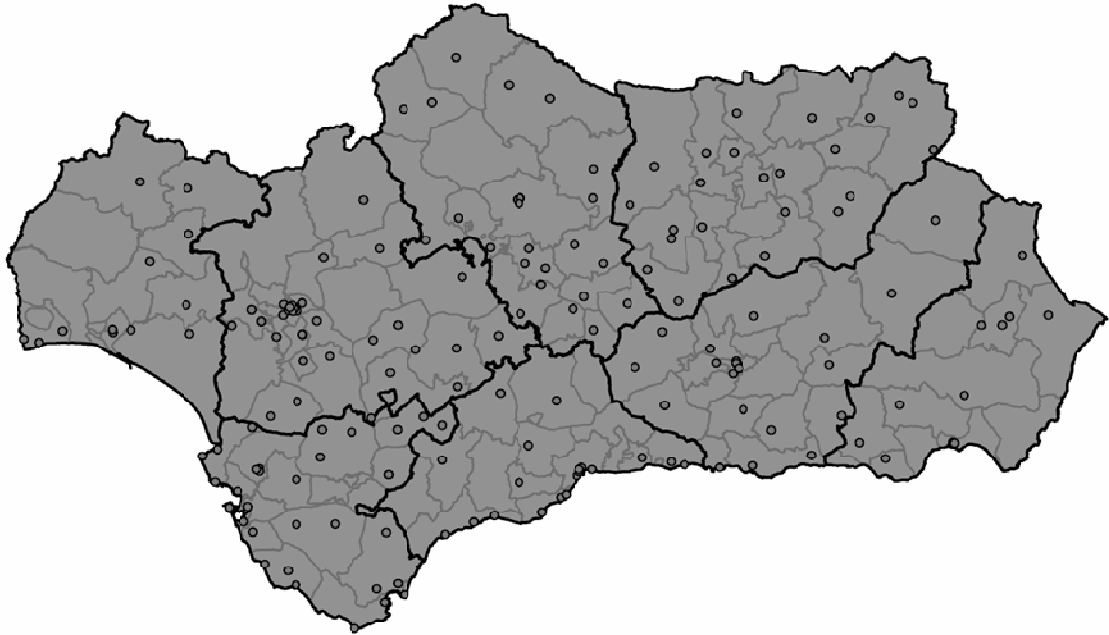
Figura 5
Zonificación actual del Mapa Sanitario andaluz.



FUENTE: Servicio Andaluz de Salud.

Figura 6

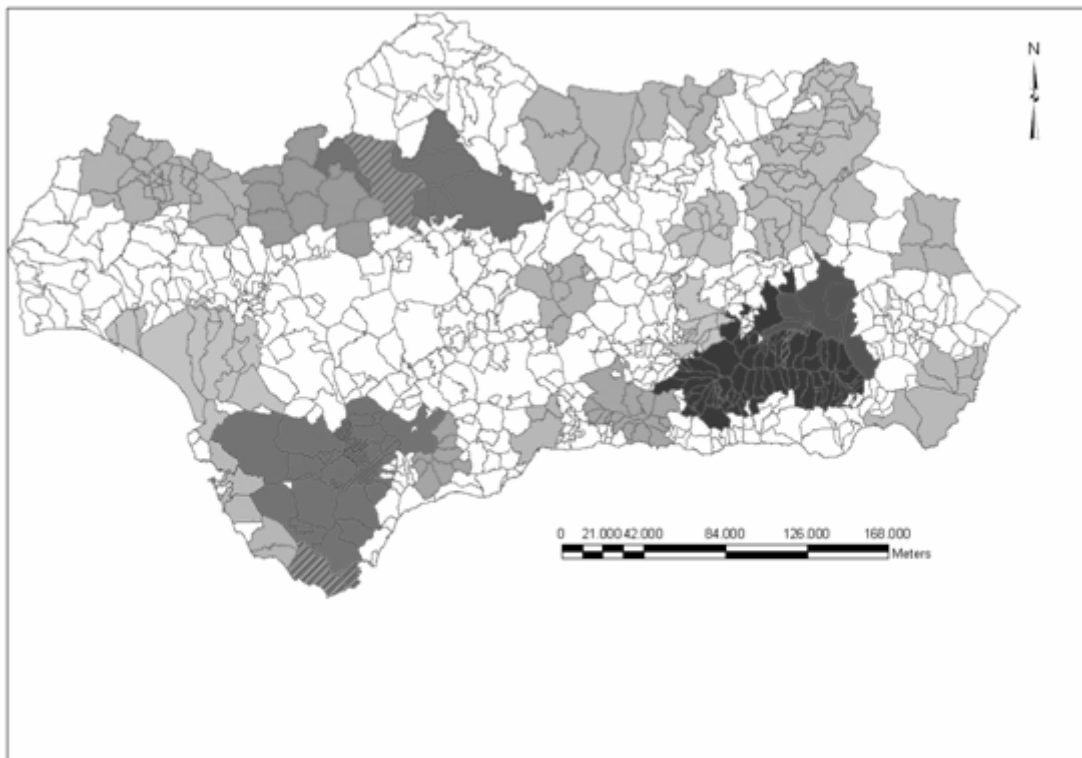
Demarcaciones de las UTEDLT y localización de las oficinas del S.A.E.



FUENTE: Producto cartográfico DEA100 (Instituto de Cartografía de Andalucía, 2010).

Figura 7

Áreas de influencia socioeconómica de los parques naturales y nacionales de Andalucía.



FUENTE: Producto cartográfico DEA100 (Instituto de Cartografía de Andalucía, 2010).

De todas formas la importancia de estas demarcaciones intermedias no pasa desapercibida para la propia Junta de Andalucía, y por ello no debe de extrañar que el Instituto de Cartografía de Andalucía (ahora también de Estadística) pusiera en marcha un producto cartográfico muy exhaustivo (DEA100) en el que están digitalizadas, y agrupadas por los temas que exponemos a continuación y que desagregamos en el caso de las demarcaciones administrativas, todas las variables que se aprecian en la **Tabla 3**, pero en el que, por ejemplo, se echan en falta las áreas comerciales, de tan larga tradición en los estudios funcionales, y que además continúan siendo utilizadas en la planificación de la Consejería Comercio, Turismo y Deporte.

Tabla 3

Estructura del producto cartográfico DEA100 sobre escalas intermedias en Andalucía

<i>DENOMINACIÓN CARPETA</i>	<i>DENOMINACIÓN SUBCARPETA</i>
G00 Estructura y Modelo de Datos	
G01 Relieve	
G02 Medio Físico	
G03 Hidrografía	
G04 Medio Marino	
G05 Usos del Suelo	
G06 Sistema Urbano	
G07 Sistema Viario	
G08 Infraestructuras de Transportes	
G09 Infraestructuras hidráulicas	
G10 Infraestructuras energéticas	
G11 Instalación de Residuos Sólidos Urbanos	
G13 Patrimonio	
G14 Servicios	
G15 Divisiones Administrativas	
	DA01 Límites Político-Administrativos
	DA02 Términos municipales
	DA03 Provincias
	DA04 Barrios Urbanos
	DA05 Códigos Postales
	DA06 Secciones Censales
	DA07 Entidades Locales Autónomas
	DA08 Partidos Judiciales
	DA09 Unidades Territoriales de Empleo y

	Desarrollo Local y Tecnológico
	DA10 Demarcación Escolar
	DA11 Demarcación Sanitaria
	DA12 Demarcación Deportiva
	DA13 Demarcación de Servicios Sociales
	DA14 Comarcas Agrarias
	DA15 Grupos de Desarrollo Rural
	DA16 Unidades Territoriales del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía
	DA17 Límites Administrativos Marinos
G16 Zonas Militares	
G17 Toponimia	
G18 Cuadrículas Geográficas	
G19 España y su Marco Geográfico	
G20 Mundo	
G21 Imágenes Ráster	

FUENTE: Elaboración propia a partir del producto cartográfico DEA100 (I.C.A., 2010).

Por otro lado, la importancia y potencial de las escalas intermedias nos llevó, durante el curso 2010-2011, a realizar un Proyecto de Innovación Docente basado en la transversalidad de la temática y, sobre todo, en su interés conjunto, a través de la conformación de equipos mixtos de trabajo de estudiantes del Grado en Geografía y Gestión del Territorio de la Universidad de Sevilla y de los matriculados en la asignatura de "Ordenación del Territorio en Andalucía" en la Licenciatura de Antropología Social y Cultural. Esta iniciativa, obtuvo el reconocimiento y apoyo financiero por parte del Instituto de Ciencias de la Educación de la Hispalense. Los grupos que se constituyeron abordaron los temas siguientes:

- 1.- Evolución de los partidos judiciales desde su creación en 1834 hasta la actualidad, y sus vínculos con la elección a diputados de las diputaciones provinciales.
- 2.- Plasmación espacial de las UTEDLT y de municipios adscritos a las distintas oficinas del Servicio Andaluz de Empleo.
- 3.- Demarcación escolar (zonas ESPO) y demarcaciones sanitarias (distritos y zonas básicas de salud).
- 4.- Transformaciones en las delimitaciones para servicios sociales comunitarios.
- 5.- Proyecto de demarcación deportiva, distintas delimitaciones turísticas, y posibles zonificaciones culturales.
- 6.- Cambios en las áreas comerciales andaluzas hasta llegar la situación actual.
- 7.- Comarcas agrarias (1978) y grupos de acción local para desarrollo rural (evolución de las comarcas LEADER y concreción de las PRODER).

8.- Organización y ordenación territorial: unidades territoriales previstas en el POTA (2006) y su concreción en los distintos planes subregionales de OT + propuestas de comarcalización para Andalucía (Junta: 1983 y 1986; Grupo de Investigación "Estudios Geográficos Andaluces"; e IDTA).

9.- Asociacionismo intermunicipal: mancomunidades y consorcios locales.

10.- Comarcas "naturales": catálogos provinciales del Plan Especial de Protección del Medio Físico; RENPA y otras figuras externas (Reservas de la Biosfera, zonas Ramsar, LICs y ZEPAs); cuencas y subcuencas hidrográficas.

3. SERVICIOS Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO.

Como hemos anunciado, el análisis de las relaciones entre servicios y organización territorial lo haremos a través de su tratamiento en las dos normas básicas que han regulado estas cuestiones en los últimos tiempos en Andalucía, la *Ley 7/1993*, de 27 de julio, *reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía*, y la *Ley 5/2010*, de 11 de junio, *de autonomía local de Andalucía*, sobre todo mediante ésta última, que es la actualmente en vigor y derogatoria de todas las anteriores (entre ellas, por supuesto, la de 1993). No obstante, de esta primera, en la que se detectan 49 referencias a los servicios, nos gustaría resaltar cómo, ya en su **Exposición de motivos**, se decía lo siguiente:

“La tendencia a adecuar los diversos ámbitos territoriales de las Administraciones Públicas a las exigencias derivadas del desarrollo económico y social, se hace cada día más acusada, aceptándose que un servicio público de calidad, cuya prestación esté presidida, entre otros, por principios de eficacia y eficiencia, aconseja la potenciación de fórmulas asociativas que racionalicen y aúnen esfuerzos y recursos, siempre que no debiliten o vacíen de contenido la autonomía o la gestión propia de cada municipio.

A tal fin, la Ley contempla y regula de modo singular las figuras de las Mancomunidades de municipios y de los Consorcios como opciones ciertamente válidas para que, en el ámbito local, se haga efectiva en adecuadas condiciones la prestación de determinados servicios públicos en los que su coste, su territorialidad, la aplicación de modernas tecnologías. etc., aconsejan fórmulas asociativas específicas con la participación, incluso, de otras administraciones.”

Esto es, se adelanta una apuesta por la fórmula de las mancomunidades y consorcios como las figuras más adecuadas (en detrimento de comarcas y áreas metropolitanas) para resolver los problemas de cooperación interterritorial en Andalucía, como así ha sucedido y sigue sucediendo en la actualidad.

Para la *Ley 5/2010*, de 11 de junio, *de autonomía local de Andalucía*, en la que encontramos 185 referencias a los servicios, cabe resaltar los siguientes aspectos:

- Con carácter general:

“Para el ejercicio de sus competencias, la prestación de servicios y el desarrollo de iniciativas económicas, los municipios podrán asociarse entre sí o con otras entidades locales, administraciones públicas o entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, delegar o encomendar el ejercicio de competencias y utilizar cuantas formas de gestión directa o indirecta de servicios permitan las leyes, sin que en ningún caso se vean afectadas ni la titularidad de las competencias ni las garantías de los ciudadanos” (Artículo 10. Ejercicio y titularidad de las competencias locales: Título I, la comunidad política local; Capítulo II, Competencias; Sección 2ª. Competencias propias de los municipios).

Se plantea, como vemos, una visión amplia y generosa de la cooperación interterritorial, con participación incluso de la iniciativa privada siempre que ésta carezca de ánimo de lucro, en consonancia con los postulados que defiende el denominado Desarrollo Local sobre todo.

- El papel de las diputaciones provinciales:

“4. La diputación provincial podrá garantizar el ejercicio de competencias municipales promoviendo la creación de redes intermunicipales para la prestación de servicios de competencia municipal, a la que podrán incorporarse los ayuntamientos en las condiciones que previamente se establezca mediante norma provincial, que incluirá las formas de financiación” (**Artículo 14. Asistencia material de la provincia al municipio:** Título I, la comunidad política local; Capítulo II, Competencias; Sección 3ª. Competencias propias de las provincias).

Hay una clara tendencia, nada novedosa en Andalucía por otra parte, a reforzar el papel del escalón provincial, en este caso como promotor de la cooperación intermunicipal, y, en otras ocasiones, como garante de la ejecución de las competencias municipales.

- Las asociaciones de municipios: mancomunidades y consorcios (locales):

“1. Los municipios tienen derecho a asociarse entre sí, constituyendo **mancomunidades**, para la planificación, establecimiento, gestión o ejecución en común de obras y servicios determinados de competencia propia.

2. Para la constitución de mancomunidades con municipios pertenecientes a otras comunidades autónomas será necesaria la aprobación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como el cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación de las comunidades autónomas a las que pertenezcan aquellos.

3. En cualquier caso, una mancomunidad de municipios de Andalucía podrá prestar sus servicios a municipios de otra comunidad autónoma que lo soliciten con carácter provisional. En este caso será necesaria la aprobación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como el cumplimiento de los requisitos o autorizaciones que se establezcan en la normativa de la comunidad autónoma a la que pertenezcan los municipios que efectúen la solicitud” (**Artículo 64. Ámbito territorial de las mancomunidades:** Título V, La cooperación territorial; Capítulo II, Entidades e instrumentos para la cooperación; Sección 1ª. Mancomunidades de municipios).

“1. El **consorcio** es una entidad pública de carácter voluntario y asociativo, dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad para crear y gestionar servicios y actividades de interés común, y sometida al Derecho Administrativo.

2. Las entidades locales podrán constituir consorcios con entidades locales de distinto nivel territorial, así como con otras administraciones públicas para finalidades de interés común o con entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, que tengan finalidades de interés público concurrentes.

3. Los consorcios participados mayoritariamente por entidades locales y que persigan fines en materia de interés local se considerarán entidades locales de cooperación territorial a los efectos de esta ley.

4. Las potestades de los consorcios serán las estrictamente necesarias para el cumplimiento de sus fines, debiéndose contener de forma expresa en sus estatutos” (**Artículo 78. Definición y composición de los consorcios:** Título V, La cooperación territorial; Capítulo II, Entidades e instrumentos para la cooperación; Sección 2ª. Consorcios locales).

En todo caso, las figuras territoriales más importantes del asociacionismo intermunicipal son las mancomunidades, que ya no sólo pueden estar participadas por ayuntamientos de distintas provincias andaluzas (como la del Bajo Guadalquivir impulsada por Lebrija –modelo en muchas ocasiones de desarrollo endógeno- y con presencia de localidades tanto sevillanas como gaditanas), sino que esta opción, con determinadas condiciones, también se amplía a municipios de otras comunidades autónomas; y, por supuesto, los consorcios, a los que se llega considerar, en determinadas circunstancias establecidas en el artículo 78.3, como entidades locales, y, de hecho, está previsto que se incorporen próximamente al Directorio de Entidades Locales de la Junta de Andalucía.

4. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES.

En el debate entre organización y ordenación territorial en Andalucía, cabe concluir lo siguiente:

- Desde un primer momento autonómico se tuvieron en cuenta las posibilidades de que una nueva organización territorial para la Comunidad Autónoma andaluza constituyera un paso importante de cara a la mejora de sus problemas, evidentes, de ordenación espacial.
- Los condicionantes del primer *Estatuto de Autonomía* (1981) y, sobre todo, un exacerbado localismo, llevaron al fracaso del proceso comarcalizador, y, por tanto, descentralizador y desconcentrador a un tiempo, de arriba hacia abajo.
- No obstante, distintas circunstancias y necesidades de cooperación intermunicipal condujeron a inducir un proceso espontáneo, de abajo hacia arriba (inductivo), que adoptó distintas fórmulas, pero en el que sobre todo se apostó con claridad por potenciar a mancomunidades y consorcios (*Ley de Demarcación Municipal* de 1993).
- Paralelamente, el desarrollo de una normativa propia sobre Ordenación del Territorio fue lento y en cierta medida oscilante, hasta la aprobación de la *Ley* primero (1994) y del *Plan* después (2006).
- En esta temática, convergente y complementaria con la organizativa, se incide en la importancia de las unidades territoriales, y en lo determinante de los planes subregionales, si bien su concreción espacial final no siempre ha coincidido con lo inicialmente previsto.
- La nueva legislación organizativa (*Ley de Autonomía Local*, de 2010) vuelve a insistir, entre otras cuestiones submunicipales (como las entidades vecinales, y las entidades locales autónomas, con “alcalde pedáneo” de su correspondiente Junta Vecinal), en la importancia del asociacionismo supramunicipal a través de mancomunidades y consorcios locales, dejando a un lado las denominadas agrupaciones de municipios (áreas metropolitanas y comarcas), a pesar de que de una simple lectura del nuevo *Estatuto* (2007) parece deducirse la obligación de la existencia de una Ley que regule a las primeras, por lo que, una vez derogada la norma de 1993, quedarían en un posible “limbo” jurídico.

5. REFERENCIAS UTILIZADAS.

BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España: evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes y Universidad de Sevilla.

BURGUEÑO RIVERO, J. (2001): “Geografía y Administración: proyectar territorios en el Siglo XXI”, en Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº. 32, págs. 191-207.

CANO GARCÍA, G. (1990): “Escalas y Ordenación del Territorio: un análisis desde la Geografía Regional”, en *Estudios Geográficos*, Vol. 51, nº. 199-200, págs. 339-366.

CANO GARCÍA, G. (2002): “Una propuesta de comarcalización para Andalucía”, en *Pueblos, Ciudades y Comarcas Andaluzas, tomo 10 de Conocer Andalucía, Gran Enciclopedia Andaluza del Siglo XXI*. Sevilla, E. Tartessos, págs.11-85.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1990): *Bases para la Ordenación del Territorio en Andalucía*. Málaga, Junta de Andalucía, 241 páginas.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1998): *Bases y Estrategias. Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*. Sevilla, Junta de Andalucía.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (2006): *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*. Sevilla, Junta de Andalucía.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA:
<http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/obraspublicasyvivienda/portal-web/web/areas/ordenacion/texto/cf4ba5ca-220b-11df-8891-555105b916a8> última consulta 4/8/2011.

CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ENERGÍA (1983): *Propuesta de comarcalización. Documento para información pública*. Sevilla, Junta de Andalucía, 184 páginas.

CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL (1986): *Sistema de ciudades. Andalucía*. Sevilla, Junta de Andalucía, 2 tomos de 91 y 266 páginas respectivamente.

HILDENBRAND SCHEID, A. (1996): *Política de Ordenación del Territorio en Europa*. Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes y Universidad de Sevilla.

INSTITUTO DE CARTOGRAFÍA DE ANDALUCÍA (2010): *Datos espaciales de Andalucía para escalas intermedias (DEA100)*. Producto cartográfico digital de la Junta de Andalucía.

LEY ORGÁNICA 6/1981, de Estatuto de Autonomía para Andalucía.

LEY 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía.

LEY 1/1994, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

LEY 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.

LEY ORGÁNICA, 2/2007, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

VENTURA FERNÁNDEZ, J. (2004): "¿Del caos al orden en el asociacionismo municipal andaluz?. El caso de la provincia de Sevilla", en *Fronteras en movimiento* (coordinadores, Márquez Domínguez, J.A. y Gordo Márquez, M.), págs.235-246.

ZOIDO NARANJO, F. (1995): "Sistema de asentamientos, ciudades medias y aglomeraciones urbanas de Andalucía. Evolución reciente", en *Revista de Coyuntura Económica*, nº. 3, págs. 149-162.

ZOIDO NARANJO, F. (1995-96): "Ordenación del Territorio: evolución reciente de las principales estructuras y sistemas territoriales", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nºs., págs. 61-72.