

# **LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS COMO INSTRUMENTOS PARA LA PARTICIPACIÓN Y EL DESARROLLO LOCAL. EL CASO DE LA COMARCA EL COMTAT**

JORDI TORMO SANTONJA

## **INTRODUCCION**

Las mancomunidades municipios son agrupaciones de municipios con unas marcadas características comunes, cuyo principal objetivo es fomentar la ejecución conjunta de obras y servicios a través de un proceso participativo a fin de resolver una serie de problemas que les afectan o potenciar el aprovechamiento de una serie de recursos existentes.

En la mayoría de los casos, el desarrollo de este tipo de agrupaciones municipales ha tenido como causa principal la inexistencia de una política comarcal que fomentara la participación y planificación de actuaciones supramunicipales de carácter conjunto. Actualmente, la comarca es un ente local de existencia optativa, ya que la legislación ha establecido como entes locales obligatorios dentro de las autonomías al municipio y la provincia y define como optativos a las entidades inferiores al municipio, las mancomunidades de municipios, las áreas metropolitanas y las comarcas.

En este sentido, el artículo 46.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana indica que “las comarcas son circunscripciones administrativas de la Generalitat y Entidades Locales determinadas por la agrupación de municipios para la prestación de servicios y gestión de asuntos comunes”, si bien, la falta de una ley de comarcalización valenciana, la dificultad de realizar una delimitación comarcal consensuada y el afianzamiento de la provincia como entidad local ha impedido el desarrollo de la comarca, entendida como entidad funcional. Por ello, han persistido una serie de problemas territoriales que la división provincial no ha sabido solucionar.

Actualmente, uno de los pocos usos que se le da a la comarca es el estadístico. La división territorial, con la que trabajan organismos como el Instituto Nacional de Estadística (INE) o el Instituto Valenciano de Estadística (IVE), se articula en torno a 34 comarcas, si bien, estas no tienen funciones asignadas ni una normativa que las regule.

## LA COMARCA DEL COMTAT ANTE EL SIGLO XXI

La comarca El Comtat se localiza al norte de la provincia de Alicante, limitando con las comarcas de Vall d'Albaida, Safor, Marina Alta, Marina Baixa y Alcoià, y a su vez con la provincia de Valencia.

En relación a los municipios que integra El Comtat, debemos indicar que se trata de 24 entidades municipales cuya cabecera comarcal es Cocentaina y que ocupan un total de 376,40 km<sup>2</sup>, donde se distribuyen los 27.656 habitantes empadronados en noviembre de 2005. Un importante número de ellos son municipios rurales, es decir, entidades cuya población es menor de 2.000 habitantes. Sin embargo, los mayores contingentes demográficos los encontramos en los centros de Cocentaina y Muro, que concentran al 70% de la población comarcal y que se caracterizan por un importante peso de la actividad industrial textil.

**Figura 1. El Comtat: mapa de municipios, 2005.**



*Fuente: Elaboración propia.*

Si tenemos en cuenta la población municipal, tan sólo 3 municipios superan los 1.000 habitantes (Beniarrés, Cocentaina y Muro), y en un nivel inferior encontramos municipios cuya población oscila entre 500 y 1.000 habitantes (Agres, Benilloba, l'Orxa y Planes). Además, podemos indicar que el tipo poblamiento en la comarca se basa en la existencia de 14 municipios cuya población oscila entre 100 y 500 habitantes. De ellos, tres muestran una problemática, demográfica y económica, que dificulta su existencia y desarrollo en un grado superior al resto de la comarca. En concreto, debemos destacar los casos de Benillup, Famorca y Tollos, cuya población no supera los 100 habitantes. En este sentido debemos hacer una mención especial al caso de Tollos, que, con 34 vecinos, es el municipio de menor población de la comarca y de la provincia.

Como puedes observar en la siguiente figura, El Comtat supone solamente el 1,60% del total de la población alicantina, la cual se ubica en el 6,47% del territorio provincial. Se trata de una proporción casi insignificante, ya que tan sólo 27.656 de 1.732.389 habitantes de la provincia viven en El Comtat.

**Figura 2. El Comtat en la provincia de Alicante, 2005.**

INDICADOR	GRUPO	EL COMTAT	ALACANT
<b>Población*</b>	Total	27.656	1.732.389
<b>Edad Media**</b>	Total	47,69	39,89
<b>C. Vegetativo**</b>	Total	- 56	2.546
<b>Tasa de Actividad %</b>	Agricultura	1,41%	0,29%
	Industria	53,98%	17,45%
	Construcción	10,81%	15,38%
	Servicios	33,80%	66,88%

*Fuente: Observatorio Ocupacional de Alicante (2006) .Datos a 31 de diciembre de 2005.*

*\*Padrón Municipal de Habitantes 2005 (INE) y Trabajo de Campo.*

*\*\*Institut Valencià d'Estadística (2005). Datos a fecha 2004.*

Asimismo, debemos indicar que la estructura por edad en ambas escalas muestra importantes diferencias. El envejecimiento es superior en la comarca El Comtat, ya que su edad media se sitúa en los 47,69 años, mientras que la media provincial se sitúa en 39,89 años. Además, la tendencia de crecimiento de la población es diferente, ya que

mientras en el total provincial la población ha aumentado en 2.546 habitantes, en El Comtat el crecimiento vegetativo ha sido negativo.

Otra de las diferencias entre ambos espacios es la ocupación de la población por sectores económicos. En El Comtat la especialización industrial, sobretudo en la actividad textil, ha supuesto la existencia de una mayor tasa de actividad en este sector respecto al ámbito alicantino, donde la especialización en el sector servicios hace que su tasa de actividad supere la establecida en El Comtat, ya que el desarrollo del turismo, sobretudo en la costa, le hace alcanzar altas tasas. Por el contrario, el sector servicios en El Comtat lo forman empresas cuyo objetivo, entre otros, es facilitar a las empresas textiles una serie de bienes y servicios adicionales a su función fabril. Además, en El Comtat, la tasa de actividad agraria supera con creces la registrada en el ámbito provincial.

En definitiva, estamos ante una comarca cuyos municipios se podrían caracterizar como rurales, ya que ellos y sus pedanías son mayoritariamente, por número y características, municipios rurales. Ahora bien, si analizamos la distribución de la población, su gran índice de concentración en los municipios industriales impone a la misma una característica urbana, donde la concentración espacial se fundamenta principalmente en los núcleos de Cocentaina y Muro.

## **LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS EN EL COMTAT**

### **Las mancomunidades de municipios: marco legal**

La Constitución Española de 1978 y la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local aluden a este tipo de asociaciones como posibles entidades con personalidad jurídica que agrupan a un número de municipios. En este sentido, el artículo 141.3 de la Constitución Española indica que “se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia” y el artículo 44.1 de la Ley de Bases indica que “se reconoce a los municipios el derecho a asociarse en Mancomunidades para la ejecución común de obras y servicios determinados de su competencia”.

## **Antecedentes en la gestión mancomunada: la Mancomunidad Intermunicipal del Valle del Serpis**

Los Ayuntamientos de Alcoi (l'Alcoià), Cocentaina y Muro constituyeron en 1976 la "Mancomunidad Intermunicipal del Valle del Serpis", de acuerdo con los artículos vigentes de la Ley de Régimen Local (Art. 29) y del Reglamento de Población y Demarcación Territorial (Art. 53), la cual no se disolvió formalmente y llegó a tener estatutos propios.

El Artículo 4 de sus estatutos reflejaba con evidencia la necesidad de mancomunar la prestación de servicios dentro de su perímetro de acción, el cual se caracterizó por el discurrir del río Serpis. Así pues, la mancomunidad tenía definidos nueve objetivos:

- Vertedero común, tratamiento y eliminación de basuras.
- Recogida de perros errantes y establecimiento, conservación y mantenimiento de las instalaciones comunes necesarias.
- Servicio de extinción de incendios y salvamento.
- Academia para la formación del personal de los ayuntamientos mancomunados.
- Gabinete de organización y métodos.
- Recogida domiciliaria de basuras en los municipios mancomunados.
- Matadero comarcal.
- Hospital comarcal y residencia geriátrica.
- Prestación de servicios técnicos comunes.

Para alcanzar los fines propuestos, el Artículo 15 de sus estatutos establecía que "corresponde al Ente Intermunicipal el gobierno y administración de los bienes, obras, servicios, instalaciones e intereses afectados al cumplimiento de sus fines", para lo que contaba con el financiamiento y los recursos económicos disponibles de la mancomunidad.

Posteriormente, en la legislatura 1987-1991 los contactos entre las Comisiones de Gobierno de los municipios de Alcoi, Cocentaina y Muro promovieron el debate

político comarcal entre todos los agentes sociales interesados y elaboraron un documento base de política comarcal que quedó finalmente arrinconado.

### **La actual gestión mancomunada**

#### *La Mancomunitat de Serveis Socials Mariola*

La necesidad de atender las demandas sociales de los habitantes de la comarca, llevó a finales de 1988 a que un conjunto de municipios, entre ellos Agres, Alfafara, Alquería d'Asnar y Muro, constituyeran el núcleo principal de lo que en años posteriores llegaría a ser la Mancomunitat de Serveis Socials Mariola. Esta primera asociación de municipios se ampliaría a mediados de los noventa con la entrada de Beniarrés, l'Orxa, Benimarfull, Almudaina, Alcosser, Gaianes y Benillup. Ahora bien, no será hasta septiembre de 1993 cuando, tras la aprobación de sus estatutos, nazca la Mancomunitat de Serveis Socials Mariola, con el objetivo de “acercar al ciudadano los recursos existentes en su información, tramitación, gestión y apoyo ante cualquier dificultad de tipo individual, familiar o social, en el ámbito de toda la población”.

La Mancomunitat, a partir de un equipo propio de trabajadores sociales con presencia en todos los municipios y a través de programas, ofrece una ayuda de primera mano a toda la comunidad. Mediante ambiciosos programas hacen frente a las diferentes situaciones de dificultad a las que se enfrentan los diferentes colectivos de los municipios, superando, o por lo menos paliando de forma mancomunada, los problemas de los habitantes de estos municipios. Durante los últimos años se han desarrollado los siguientes programas a) Programa Información y asesoramiento; b) Programa Emergencia social; c) Programa Convivencia; d) Programa Cooperación social; y e) Programa Intervención para la prevención e inserción social.

#### *La Agrupació de Municipis*

En 1991, bajo la dirección del Departamento de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Cocentaina, se creó la Agrupació de Municipis, que podría ser el equivalente a la Mancomunitat de Serveis Socials Mariola para el resto de municipios de la comarca. En ella se integran Benilloba, Alcoleja, Millena, Balones, Benimassot, Tollos, Fageca, Famorca, Quatretondeta y Gorga.

Entre los servicios y actividades realizados durante los últimos años debemos destacar: a) Clubs de convivencia; b) Cursos de formación; c) Integración laboral de discapacitados físicos; d) Plan PER de integración socio-laboral; e) Programa RESPIR; f) Programa de asistencia a domicilio; g) Programa de intervención familiar (PIF); h) Prevención de la drogodependencia; e i) Servicio de atención a la familia.

### *La Mancomunitat El Xarpolar*

La Mancomunitat El Xarpolar nació de la iniciativa de las entidades locales de Planes, Vall d'Ebo y Vall d'Alcalà, en el año 1992 a fin de hacer frente a los problemas ambientales y paisajísticos derivados de la inexistente gestión de residuos en sus términos municipales. En la actualidad está constituida por 26 municipios de las comarcas de l'Alcoià, El Comtat y la Marina Alta, como son Agres, Alcocer, Alfafara, Alcoleja, Almudaina, Alqueria d'Asnar, Balones, Benasau, Beniarrés, Benifallim, Benillup, Benilloba, Benimarfull, Benimasot, Castell de Castells, Fageca, Famorca, Gorga, L'Orxa, Millena, Penàguila, Planes, Quatretondeta, Tollos, Vall d'Alcalà y Vall d'Ebo. Se trata de una iniciativa de municipios rurales, ya que las entidades de mayor tamaño como Cocentaina, Muro o Alcoi, no forman parte de esta unión, ya que cuentan con mayores presupuestos para hacer frente a la recogida de residuos.

El Xarpolar gestiona la recogida de residuos en una parte importante de los municipios de la comarca. Para ello establece un calendario de recogidas según el tipo de residuo y materia a recoger. De este modo, los muebles, electrodomésticos, papel y cartón, vidrio y pilas, tienen sus puntos de depósito a través de contenedores y campanas ubicadas en los municipios agrupados. Además, se encarga de clausurar vertederos ilegales, que tienen un importante impacto ambiental sobre el medio y pueden suponer incendios y demás problemas derivados de su instalación. En este sentido, el Artículo 3 de sus estatutos indica como finalidades principales de esta mancomunidad: a) Limpieza viaria y recogida de basuras; b) Mantenimiento de los servicios; y c) Desarrollo económico, sociocultural y turístico de los pueblos implicados.

Como se puede observar el principal objetivo es la limpieza, la recogida de residuos y el mantenimiento de estos servicios en los municipios, ya que estamos ante uno de los principales problemas de los municipios rurales, los cuales no pueden hacer frente a la gestión de los mismos por si solos. Ahora bien, El Xarpolar también atiende

al desarrollo económico, sociocultural y turístico de la zona. Todas estas iniciativas se llevan a cabo a partir de la gestión de sus órganos de gobierno, los cuales constituyen el Pleno de la Mancomunidad, formado por el Presidente, el Vicepresidente y vocales de los municipios integrantes.

### *La Mancomunitat de Municipis Font de la Pedra*

A principios de 2005 los ayuntamientos de Alqueria d'Asnar, Cocentaina y Muro solicitaron a la Conselleria de Infraestructuras la realización de las obras que permitieran a los municipios y a las industrias de sus términos acceder a los recursos de agua depurada existentes. Requerían que se aprobara la realización de infraestructuras que permitiesen el transporte de agua depurada desde la depuradora Els Algars hasta el municipio de Cocentaina y de la depuradora Font de la Pedra en Benàmer (pedanía de Muro), hasta los núcleos de Muro y Alqueria d'Asnar. No obstante, la Conselleria de Infraestructuras decidió en septiembre de 2005 doblar la capacidad de depuración de Els Algars y utilizar un porcentaje importante de sus aguas en el proyecto de campo de golf y urbanización Xirillent en Alcoi (l'Alcoià). Las intenciones de Alqueria d'Asnar, Cocentaina y Muro era incrementar los recursos de la depuradora a fin de proporcionar caudal para su utilización en la industria, en la limpieza urbana y en el mantenimiento de parques y jardines.

Un mes después, el Ayuntamiento de Muro llegó a un acuerdo con la Entidad de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana para la construcción de tres depósitos para las aguas depuradas provenientes de la depuradora Font de la Pedra. Además, la Entidad de Saneamiento de Aguas Residuales hizo público en noviembre de 2005 el proyecto de instalar en el polígono industrial La Llaona (Cocentaina) un depósito para el almacenamiento de agua depurada para el uso municipal en la limpieza viaria, el riego y la industria, que tiene un presupuesto de 15 millones de euros y permitirá obtener 15.000 m<sup>3</sup> diariamente.

Todas estas actuaciones favorecieron que durante el año 2006 los Ayuntamientos de Alqueria d'Asnar, Cocentaina y Muro llevaran a cabo una serie de acuerdos que promovieron la constitución de la Mancomunitat de la Font de la Pedra, cuyo principal objetivo, según los estatutos aprobados por la entidad y homologados por la Conselleria de Justicia, Interior y Administraciones Públicas el 12 de junio de 2006,



es llevar a cabo el control de los vertidos en las redes municipales de alcantarillado y saneamiento, así como la depuración y reutilización de aguas residuales. Además, realizará las obras necesarias para su prestación.

**Figura 3. Foto de la depuradora Font de la Pedra en Muro.**



*Fuente: Elaboración propia.*

Los estatutos de la entidad se publicaron en el DOGV de 4 de julio de 2006, lo que supuso la puesta en marcha definitiva de la mancomunidad. En este sentido, es necesario destacar que las actuaciones de la mancomunidad se enmarcan dentro del “Plan terciario de uso y utilización del agua depurada de la instalación Font de la Pedra”, el cual articula las iniciativas que desarrollará la mancomunidad, así como las obras que se realizarán para la prestación de los servicios. Entre ellas, debemos destacar las construcción de tres depósitos de agua de un total de 15.000 m<sup>3</sup> para el abastecimiento a los municipios y empresas de la zona, dos de ellos en Muro (12.000 m<sup>3</sup>) y uno en Alqueria d’Asnar (3.000 m<sup>3</sup>), así como la construcción de las estaciones de bombeo y una red de distribución del agua entre los depósitos, los municipios y las empresas. Este proyecto cuenta con un presupuesto aproximado a 1.400.000 euros y permitirá la utilización del agua a partir de mayo de 2007 en los siguientes ámbitos: uso industrial; uso en la extinción de incendios, y limpieza de calles y viales.

## **LA MANCOMUNITAT DE MUNICIPIS DE L'ALCOIÀ-COMTAT: EL PROYECTO INTEGRAL QUE NO SE LLEVÓ A CABO**

Por lo que se refiere a la Mancomunitat de Municipis de l'Alcoià-Comtat, debemos indicar que durante los últimos años se trabajó intensamente desde diversas administraciones para la realización de este proyecto. Entre ellas debemos hacer una mención especial al Ayuntamiento de Muro, que a través de su Agencia de Desarrollo Local mantuvo numerosos contactos con el resto de ayuntamientos de la comarca.

En octubre del 2000 el Pleno del Ayuntamiento de Alcoi aprobó la necesidad de constituir la Mancomunitat, a fin de que los pueblos de ambas comarcas, sobretodo los más pequeños que individualmente tienen menor poder a la hora de acceder a subvenciones y a la hora de prestar servicios a sus habitantes, pudiesen hacerlo con mayor facilidad, creándose esta Mancomunitat e integrándose dentro del proyecto Consorci de les Comarques Centrals Valencianes. Ahora bien, posteriormente el consistorio alcoyano se posicionó en contra del proyecto y este hecho supuso un importante freno a su realización.

En un primer momento se planteó que la finalidad principal de la Mancomunitat de Municipis de l'Alcoià-Comtat perseguía mejorar la calidad de vida, el desarrollo económico y la ordenación del territorio del conjunto de los municipios de ambas comarcas. Además, el borrador de sus estatutos permitía en su Artículo 30 la integración de otros municipios en la mancomunidad, siempre que aceptasen sus finalidades, se entregasen y asumieran las obligaciones que se señalaban, efectuando las aportaciones iniciales y periódicas a las que se obligaba.

Por otro lado, el Artículo 4 del borrador *Estatuts de la Mancomunitat de Municipis de l'Alcoià-Comtat* incluía los objetivos que perseguiría la mancomunidad. En este sentido, indicaba que su actividad se dirigiría a implantar y desarrollar las obras y los servicios que tendían a la consecución de las siguientes finalidades:

- Recogida, tratamiento y transformación o destrucción de basuras.
- Establecimiento de un albergue canino.
- Extinción de incendios, defensa medioambiental y equilibrio ecológico.
- Ordenación del territorio.
- Limpieza del viario y de espacios públicos.

- Servicios educativos, culturales y asistenciales.
- Promoción y dotaciones turísticas.
- Promoción y dotaciones industriales y agrícolas.
- Modernización administrativa y banco de datos.
- Vías de comunicación y transportes públicos.
- Sanidad ambiental, abastecimiento, distribución y depuración de aguas.
- Prestación de servicios técnicos comunes.
- Caja de cooperación intermunicipal.

Esta propuesta de gestión supramunicipal fue definida por la revista Setmanari de les Comarques Centrals Valencianes (2001) como una “unión necesaria”. Según indicó Alfonso Rus, presidente del Consorci de les Comarques Centrals Valencianes (CCV) y presidente de la Mancomunidad Costera-Canal, en el debate celebrado en Cocentaina por las CCV “la mancomunidad es un tema de voluntad. La OCDE y la UE recomiendan a los pequeños municipios que se agrupen para desarrollar su economía y sean competitivos. Es imprescindible formar la Mancomunidad Alcoià-Comtat”, si bien, finalmente este proyecto no se llevó a cabo.

## **CONCLUSIONES**

En definitiva, debemos indicar que el excesivo localismo por parte de los municipios impide que muchos proyectos sean viables desde un punto de vista social y económico, ya que la falta de dimensión suficiente, reducida a su ámbito de actuación municipal, impide obtener resultados integrales en un ámbito superior, donde, como norma general, existe una serie de municipios de características y problemas comunes.

Por ello, en la comarca El Comtat, diversos municipios han concentrado sus esfuerzos a fin de resolver una serie de problemas detectados (prestación de servicios sociales, gestión de los residuos y abastecimiento hídrico a las empresas de la zona), desarrollando para ello mancomunidades de municipios en las cuales se encuentran integrados sus concejales y técnicos, que participan de una gestión común con el objetivo de fomentar el desarrollo de sus municipios.

## BIBLIOGRAFÍA

DOGV (2006): “Ordre de 12 de juny de 2006, de la Conselleria de Justícia, Interior i Administracions Públiques, per la qual s’homologuen els Estatuts de la Mancomunitat Font de la Pedra”. DOGV de 4 de juliol de 2006.

DEPARTAMENT DE SERVEIS SOCIALS. AJUNTAMENT DE COCENTAINA (2001): *Butlletí informatiu serveis socials 2001*. Cocentaina, Ajuntament de Cocentaina, 49 pp.

ESQUERRA UNIDA DEL PAÍS VALENCIÀ (2000): *Proposta del consell comarcal d’EU sobre la Mancomunitat*. L’Alcoià, 10 pp.

INSTITUT VALENCIÀ D’ESTADÍSTICA (2006): *Anuari estadístic municipal i comarcal 2005*. IVE, formató Cd-Rom.

LLEI REGULADORA DE LES BASES DEL RÈGIM LOCAL (Llei 7/1985, de 2 de abril).

MANCOMUNITAT “EL XARPOLAR” (2000): *Estatuts de la Mancomunitat “El Xarpolar”*. Disponible en DOGV N° 3761.

MANCOMUNITAT DE MUNICIPIS DE L’ALCOIÀ-COMTAT-FOIA DE CASTALLA (2000): *Estatuts de la Mancomunitat de Municipis de l’Alcoià-Comtat-Foia de Castalla*. Esborrany, 15 pp.

MANCOMUNITAT INTERMUNICIPAL “VALLE DEL SERPIS”. (1974): *Estatutos de la Mancomunidad Intermunicipal del Valle del Serpis*. Extracte del acord adoptat pel Ple del Ajuntament d’Alcoi el dia 14 de Setembre de 1974, 13 pp.

MANCOMUNITAT DE SERVEIS SOCIALS “MARIOLA” (1996): *El benestar social més prop de tú*. Muro, Mancomunitat de Serveis Socials “Mariola”.

OBSERVATORIO OCUPACIONAL DE ALICANTE (2006): *Mercado de trabajo. Alicante 2005*. OCA, formató Cd-Rom.

OCAÑA, A (1999): “Las mancomunidades de municipios como instrumentos de descentralización política”, en *Primera convención de alcaldes de Izquierda Unida*. Disponible en [www.izquierda-unida.es/Entes/comu7.htm](http://www.izquierda-unida.es/Entes/comu7.htm)

OCDE (2001): *Examen de la OCDE sobre las Comarcas Centrales de la Comunidad Valenciana*. Alcoi, Universitat Politècnica de València, 177 pp.

PÉREZ, D. (1997): *Reestructuració dels espais industrials de l’eix Alcoi-Cocentaina-Muro*. Alacant, Institut de Cultura “Joan Gil-Albert”, 449 pp.

TORMO, J. (2006): *El Comtat. Diagnòstic territorial i estratègies de futur*. Muro, Ajuntament de Muro, 208 pp.