

APROXIMACIÓN AL MODELO DE COMARCALIZACIÓN DE ARAGÓN. Una reflexión crítica

Jorge Infante

Universidad de Zaragoza

RESUMEN

Aragón ha creado en el siglo XXI una nueva administración para su territorio, la comarca, para hacer frente al gran número de pequeños municipios y a las dificultades que tienen para la prestación de servicios. A partir de las bases formales hace una síntesis del modelo de comarcalización desarrollado en Aragón. El modelo se sustenta en tres elementos: la capacidad de gestión administrativa por la transferencia de competencias que pertenecían al Gobierno de Aragón; la capacidad de gestión política basada en el autogobierno; y la capacidad de gestión económico-social para el desarrollo económico de su territorio. El elemento que presenta más carencias en el proceso es el desarrollo económico porque no se contempló inicialmente que la comarca podría ser un instrumento para el crecimiento equilibrado de la región utilizando la competencia interterritorial en Aragón.

Palabras clave: Comarcas. Organización territorial. Aragón.

ABSTRACT

Aragon has created in the 21st century a new administration for his territory, to face to the great number of small municipalities and to the difficulties that have for the rendering of services: the «comarca» (district). From the formal bases it does a synthesis of the model of comarcalización developed in Aragon. The model sustains in three elements: the capacity of administrative management for the power to the Government of Aragon transferred to «comarca»; the capacity of Political management based on the self-government; and the

Fecha de recepción: abril 2008.

Fecha de aceptación: febrero 2010.

capacity of management for the economic development of his territory. The element that presents more lacks in the process is the economic development because there was not contemplated initially that the region might be an instrument for the balanced growth of the region using the inter-county competition in Aragon.

Key words: Aragon districts, territory administration.

I. INTRODUCCIÓN

La organización administrativa del territorio es un instrumento fundamental para la eficacia de la acción gubernamental. Crear una estructura de gobierno en el territorio, una planta administrativa, ha sido una de las prioridades del Estado. «Es un proceso abierto a la aceleración de los cambios, y por tanto, incierto en su evolución» (Rocctaliata 2001:106). Por ello en su diseño y puesta en funcionamiento deben contemplarse, además de aspectos formales (jurídicos), los geográficos, económicos, sociales, poblaciones y políticos porque, en definitiva, son los que evolucionan y fuerzan al desarrollo normativo.

Aragón ha creado en el siglo XXI una nueva administración para su territorio, la comarca, para hacer frente al gran número de pequeños municipios y a las dificultades que tienen para la prestación de servicios. Al minifundismo municipal se ha llegado por el proceso migratorio del siglo XX, que ha generado el envejecimiento progresivo de la población y la consiguiente reducción de la fecundidad¹. El envejecimiento conduce al sobre-envejecimiento que da lugar a municipios terminales, aquellos en los que más del 40% de la población tiene más de 65 años y, por consiguiente, se considera que ya no existe en ellos la posibilidad de reemplazamiento natural. Y así se llega a una dicotomía: el Aragón despoblado —el 27% de los aragoneses residen en 87% del territorio (711 municipios de menos de 5.000 habitantes)— y la macrocefalia de Zaragoza capital donde viven el 51% de los aragoneses y que es trece veces mayor que el siguiente municipio en tamaño, Huesca.

Pero hay también otras razones, fundamentalmente de carácter político, que justifican la creación las comarcas. Xavier Ferreira considera, además de la la insuficiencia municipal, «la inadaptación provincial a los nacionalismos emergentes, la imposibilidad de superar el binomio institucional municipio-provincia, la permanente indefinición jurídico-institucional del espacio supramunicipal» (Ferreira 2000:189). En definitiva son nuevos espacios públicos para el ejercicio del poder.

La mayor parte de la literatura sobre la comarcalización aragonesa son hagiografías publicadas directamente, o patrocinadas, por el Gobierno de aragonés, institución responsable de su puesta en marcha. Son fundamentalmente explicaciones sobre del proceso. También se han publicado análisis administrativistas dirigidos a los agentes que intervienen en su funcionamiento (políticos y funcionarios locales). Otros temas han tenido menor interés, aunque son esenciales para entender el proceso y aventurar su futuro.

1 El conocimiento de la situación demográfica aragonesa es profundo. Ha sido una de las líneas de investigación más fecundas del Departamento de Geografía de la Universidad de Zaragoza desde que lo constituyera el profesor Casas Torres. Entre los trabajos más recientes los de Severino Escolano o Carmen Faus.

El propósito de estas líneas es incidir en aquellos aspectos que permiten conocer cual es el modelo de comarcalización en Aragón. A partir del análisis de las bases formales sobre las que se sustenta el modelo, se realiza una síntesis del mismo a través de las competencias administrativas, la organización política y las posibilidades económicas de las comarcas.

El proyecto de la comarcalización aragonesa, que presenta unas peculiaridades que lo hacen diferente de otras experiencias, puede ser una solución para un problema que afecta también a otros territorios. Cabe pues recordar aquí lo que escribía en 1793 Miguel Dámaso Generes: *«Aunque es verdad que mis reflexiones van dirigidas a ese Reyno [Aragón], y por esto trato en ellas de lo que es particular y propio: con todo, si puede su lectura serle útil, lo será también a los demás Reynos de España; ya por las cosas generales, relativas a la industria popular que contienen, y ya porque con alguna diferencia puede entenderse en gran parte quanto digo de Aragón, de todas, y de cada una de las demás Provincias»*.

II. BASES FORMALES DEL PROCESO DE COMARCALIZACIÓN EN ARAGÓN

La reorganización del territorio aragonés ha sido demandada por casi todos los sectores sociales desde los años sesenta. La creación de comarcas en Aragón aparece en el discurso académico y social desde finales de la década de los sesenta del siglo XX. Los diferentes estudios socioeconómicos de carácter regional (provinciales en algunos casos) realizados en los últimos años del franquismo introducían su propia comarcalización del territorio aragonés². Algunas de ellas arraigó en la recién nacida administración regional, aunque solo con carácter informativo y no como entidad jurídica.

El artículo 5º del Estatuto de Autonomía (1982) recoge la posibilidad de crear comarcas³. Pero será en la década de los noventa cuando se impulse la comarcalización elaborando el marco normativo básico.

En 1991 el Gobierno de Aragón presentó a la Cortes la Comunicación «Propuestas para una política de organización territorial de Aragón»⁴, que tras su debate parlamentario se aprobó que se desarrollaran las previsiones del artículo 5º del Estatuto para que se hiciera posible la pervivencia de los pequeños municipios (los que carecen de población y de medios para prestar aisladamente sus competencias) y que la creación de las comarcas fueran, en principio, a la iniciativa municipal⁵.

Las bases formales sobre las que se sustenta la Comarcalización aragonesa son tres leyes específicas: la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón, la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal de Aragón y la Ley 23/2001, de 23 de diciembre, de Medidas de Comarcalización completada en 2005 y 2006. Este cuerpo normativo fue aprobado por unanimidad en las Cortes de Aragón, lo que refleja el amplio consenso

2 Los trabajos de Royo Villanova y del Profesor Bielza proponen delimitaciones comarcales para Aragón. Sobre las divisiones comarcales para Aragón en el siglo XX vid. Infante, J. (2003). El camino...

3 Los Estatutos del resto de la CCAA también recogen, con otras denominaciones, la posibilidad de crear entidades supramunicipales.

4 Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, nº 6, 31 de octubre de 1991.

5 Entre las cuestiones que se plantean en la Comunicación citada se encuentran el Mapa municipal, las competencias locales, la descentralización en cascada, la robustez de las haciendas locales, las Mancomunidades de Municipios, el papel de las diputaciones provinciales o el área metropolitana de Zaragoza.

político en todo el proceso⁶. Dado el carácter de «entidad local» de la comarca, también se sustenta en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. A estas normas básicas, hay que añadir las Leyes de creación de cada comarca y los correspondientes Decretos de Transferencias de funciones y servicios.

La primera de las leyes, la de Comarcalización, la define el profesor Embid Irujo como un «documento legislativo importante» porque se trata de «una Ley para la comarcalización, mas que de una ley de comarcalización» (Embid 2002:94). La Ley contempla, entre otras cosas, el proceso de creación de las comarcas, que se deja a la iniciativa municipal: son necesarios más de los dos tercios de los municipios que vayan a constituir la comarca y que representen dos tercios del censo electoral del territorio correspondiente. Solo podrá sustituir la iniciativa municipal el Gobierno de Aragón cuando ya estén constituidas al menos el 70 % de las comarcas. La comarca tiene pues un carácter municipal, no solo por ser una entidad local, sino porque sus promotores son los propios ayuntamientos. La Ley también indica las materias del Gobierno de Aragón en las que las comarcas pueden ser competentes, así como la posibilidad de que las diputaciones provinciales y municipios deleguen o transfieran competencias que les son propias.

La Ley de Comarcalización define el ámbito territorial de la comarca: *«el territorio de cada comarca, constituido por el conjunto de los términos de los municipios que la integren, deberá coincidir con los espacios geográficos en que se estructuren las relaciones básicas de la actividad económica y cuya población esté vinculada por características sociales, historia y tradición comunes que definan bases peculiares de convivencia»*. Son, pues, ámbitos espaciales caracterizados por sus elementos humanos.

De acuerdo con estos criterios definidores de lo que debe ser una comarca, se elaboró un mapa comarcal a partir de unos estudios académicos previos⁷. Tras un amplio periodo de exposición pública, los ayuntamientos, diputaciones y mancomunidades formularon alegaciones. De las delimitaciones iniciales, algunos municipios solicitaron cambiar de adscripción e incluso surgieron nuevas delimitaciones comarcales (Aranda que se desgajó de Comunidad de Calatayud o La Ribagorza en la que se unieron dos posibles comarcas para configurar una sola). El proceso concluyó con la aprobación en las Cortes de aragonesas de la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal de Aragón, delimitación que no respeta los límites provinciales. El mapa comarcal aragonés es, pues un mapa político, y en ese sentido hay que entenderlo.

Las 33 delimitaciones comarcales aprobadas son de diferente tipo, tanto en extensión como en tamaño, así como en su idiosincrasia. Unas responden al liderazgo de un núcleo de población, otras tienen una tradición histórica, otras responden a intereses económicos... Hay delimitaciones de más de 2.000 km² a la par que otras no alcanzan 1.000. La Comunidad de Calatayud la integran 67 municipios y sin embargo Bajo Aragón-Caspe 6 o Alto Gállego 8. En población también hay grandes diferencias; excluida la delimitación Zaragoza, hay dos comarcas que

6 Cfr. Calvo y Pueyo 2006:150: «... equilibrio inestable ha facilitado la probación parlamentaria, por unanimidad, de proyectos atingentes a la comarcalización que, soto vocce, el resto de las fuerzas políticas definen como peaje obligado para la gobernabilidad aragonesa...».

7 Sin lugar a dudas el trabajo de Vicente Bielza (1992), fue la base que sirvió para el debate de la delimitación comarcal que finalmente aprobaron las Cortes de Aragón.

superan los 40.000 habitantes, cuando otras muchas no alcanzan los 10.000 (Maestrazgo, por ejemplo tiene 3.700 habitantes). La delimitación comarcal sólo puede modificarse con un procedimiento complejo en el que intervienen todos los municipios a los que la iniciativa de modificación pudiera afectarles. No obstante en la Ley de creación de cada comarca se vuelven a definir los límites territoriales de la comarca, lo cual ha supuesto una ligera modificación de las delimitaciones aprobadas en 1996. Anteriormente, la Ley de Administración local de Aragón había introducido la continuidad territorial como principio del mapa comarcal⁸. Solo 20 municipios (sobre 730) han cambiado de comarca, tanto por la aplicación la Ley de Administración Local, como por las leyes de creación de cada comarca⁹. Algunas delimitaciones comarcales de 1996, cuando se crean como Comarca han cambiado de nombre.

La tercera norma que regula la comarcalización aragonesa es Ley 23/2001, de 23 de diciembre, de Medidas de Comarcalización, aprobada cuando las Cortes ya habían creado alguna comarca. La ley «consagra» la comarcalización en Aragón en la medida que «aporta las precisiones que faltaban para la completa operatividad del proceso» (Embid 2002:97). Es una legislación complementaria de la existente, y en algún caso primigenia, porque concreta la lista de competencias de las comarcas, establece el sistema de financiación y adopta las consideraciones necesarias en materia de personal para el buen funcionamiento de las instituciones recién creadas.

La Ley es para A. Embid «el símbolo de un completo proceso y, a la vez, como la piedra fundacional, el apoyo para el paso decisivo en la instauración de un nivel de gobierno territorial» (Embid 2002:84). La Ley dota a la comarcas de competencias propias transferidas, no delegadas, de otras administraciones, en principio de la Comunidad Autónoma¹⁰. La Ley de comarcalización de 1993 dejaba abierta ambas posibilidades: «*podrá transferir o delegar la titularidad o el ejercicio de competencias a favor de la comarca*». La ley de Medidas deja definido que hay un proceso de transferencia a las comarcas de materias que son competencia de la Comunidad Autónoma para lo que se crea una comisión (una para cada comarca) encargada de preparar transferencia de funciones y servicios (incluidos medios humanos y materiales) cuyos acuerdos se plasmaran en un Decreto del Gobierno de Aragón.

La evolución normativa de la Comunidad aragonesa y la experiencia acumulada durante más de cuatro años de funcionamiento efectivo de la comarcalización llevo la aprobación de la Ley 3/2006, de 8 de junio, de modificación de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización. La Ley no supone una modificación conceptual de proceso. Lo

8 La Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal de Aragón, dejó en los municipios Calceite y Valdetormo en la Comarca de Bajo Aragón, con la que no tenían continuidad territorial, pasando a Matarraña, en la que sí tenían continuidad territorial. Era una peculiaridad de municipios aislados el interior de otra delimitación Comarca que resolvió el artículo 75.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

9 A instancia de las Cortes el Gobierno aprobó Decreto Legislativo 2/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Delimitación Comarcal de Aragón, en el que se recoge en un solo texto legal los cambios así como las denominaciones de las comarcas según las leyes de creación.

10 La transferencia supone traspasar a otra administración, en nuestro caso a las comarcas, la titularidad de la competencia, es decir, trasladar al territorio la capacidad decisoria en la utilización de los recursos públicos. Por el contrario, en la delegación de competencias la titularidad de la misma sigue siendo de la entidad que delega y puede revocar la delegación. En la encomienda solo se traslada al territorio la gestión de los recursos, tomándose las decisiones sobre su uso en otras instancias en las que no tiene representación directa y exclusiva el territorio al que le afecta la decisión.

que hace es introducir las especificaciones que recogen para las comarcas las leyes sectoriales aprobadas después de 2001 (leyes de Turismo, Protección civil...). Además se incorporan otras cuestiones como las relativas al Consejo de Comarcal¹¹, o algunas precisiones sobre financiación y eficiencia en el ejercicio de las competencias asumidas. También la Ley autoriza a elaborar un texto refundido de la legislación vigente sobre la comarcalización¹².

Hasta ahora se han creado, constituido y gestionan las competencias que desde la DGA se les ha trasferido, 32 comarcas¹³. Solo queda por crear la comarca de Zaragoza. Ha impedido su creación que un solo municipio alberga la mitad de la población aragonesa y que en la delimitación comarcal de Zaragoza ni son todos los que están ni están todos los que son.

Diferentes normas legales aragonesas contemplan soluciones diversas para Zaragoza y su entorno. La Ley de Comarcalización decía que si se creaba el Área metropolitana le podrían corresponder las mismas competencias que a su comarca. La Ley de Administración Local dice que la delimitación del Área metropolitana le corresponde al Gobierno de Aragón. Se ha hablado de Espacio Metropolitano de Zaragoza (EMZ) como alternativa al término área metropolitana que tiene connotaciones jurídicas que obligarían a aplicar una normativa específica que estaba en cuestión por la crisis de las áreas metropolitanas en España. Hay una evidente indefinición sobre el futuro de Zaragoza y su área de influencia. Este hecho ha dejado a 19 municipios (sin el de Zaragoza), 41.000 habitantes¹⁴, en inferioridad de condiciones en servicios y en oportunidades. La delimitación comarcal, por el hecho de no ser comarca, dejó de recibir 2,4 millones de € (Heraldo de Aragón de 30 de diciembre de 2004). Frente al argumento de que los municipios de la Delimitación comarcal, los de los ejes de comunicación que confluyen en Zaragoza, tienen intereses dispares se ha comprobado que hay convergencia de intereses entre ellos: el transporte o el ciclo del agua por ejemplo, ambas cosas competencias de la futura comarca.

Como solución, provisional, se ha creado en 2005 la «Mancomunidad Central» integrada por los municipios de la delimitación comarcal con la excepción de Zaragoza y a la que ha calificado el Gobierno de Aragón de «interés comarcal»¹⁵. Pero el proceso de comarcaliza-

11 El Consejo de Cooperación Comarcal se creó en el decreto del Gobierno 345/2002 de 5 de noviembre de 2002 como órgano consultivo, deliberante y de cooperación entre el Gobierno de Aragón y las comarcas por lo que están representadas todas las comarcas junto con el Gobierno de Aragón (Vid. Quilez 2003:151-170).

12 El texto refundido se aprobó con la fórmula de Decreto Legislativo: Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón. (BOA de 30 de diciembre de 2006).

13 En el año 2000 se creó la comarca de Aranda; en 2001 las de Alto Gállego, Tarazona y el Moncayo, Campo de Borja, Ribera Alta del Ebro, Valdejalón, Comunidad de Calatayud y Gudar-Javalambre; en 2002 las comarcas de La Jacetania, La Ribagorza, Cinco Villas, Hoya de Huesca/Plana de Uesca, Somontano de Barbastro, Cinca Medio, La Litera/ La Llitera, Los Monegros, Bajo Cinca/Baix Cinca, Ribera Baja del Ebro, Campo de Cariñena, Campo de Belchite, Campo de Daroca, Cuencas Mineras, Andorra.Sierra de Arcos, Bajo Aragón, Maestrazgo y Matarraña/Matarranya; y en 2003 las comarcas de Sobrarbe, Bajo Aragón-Caspe/Baix Aragó-Casp, Bajo Martín, Jiloca, Comunidad de Teruel y Sierra de Albarracín.

14 Si se añaden a estos municipios la población los núcleos de población del término municipal de Zaragoza (a excepción de Zaragoza), se superan los 90.000 habitantes. En 2001 vivían en estos núcleos, barrios rurales de Zaragoza, 50.000 personas. Desde entonces ha aumentado la población, al igual que lo han hecho los municipios circundantes a Zaragoza.

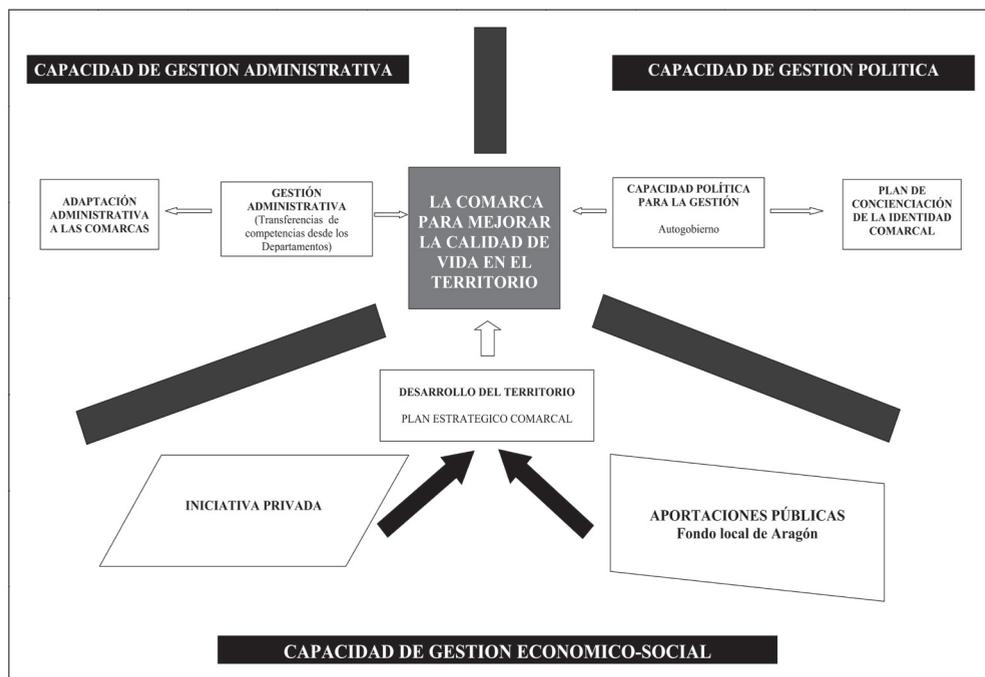
15 Decreto 151/2005, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se califica a la Mancomunidad Central de Zaragoza como de interés comarcal (BOA 5 de agosto de 2005).

ción aragonés conlleva la supresión de las mancomunidades de municipios que tengan fines similares a las competencias comarcales, incorporando sus funciones a las comarcas. La idea que subyace en la disolución de las mancomunidades conforme se crean las comarcas, es evitar la duplicidad de entidades con fines similares en el territorio, porque «cuando esto se produce obedece mas a un reparto de poder político en el territorio que a criterios de eficiencia en el ejercicio de determinadas competencias y funciones» (Boné 2003:117). Por tanto la Mancomunidad Central entra en contradicción con el desarrollo de la organización político-administrativa del territorio aragonés. La contradicción no es nueva; en 1992 se consideraba que las mancomunidades y las comarcas eran complementarias, al ser «respuestas jurídicas a las necesidades reales, que no tienen necesariamente que oponerse ni competir, sino que pueden estar llamadas a tener una relación de implantación sucesiva y complementaria» (Salanova 1993:46). Se supone que si se llega a crear la comarca de Zaragoza desaparecerá la Mancomunidad; pero ¿y si la fórmula es otra que no se ajusta a la delimitación comarcal? No obstante esta solución ha permitido que estos municipios accedan en igualdad de condiciones a los fondos comarcales.

III. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO COMARCAL DE ARAGONES

De acuerdo con las bases formales, se puede sintetizar que la comarcalización aragonesa se sustenta en tres pilares que responden a las capacidades que se quiere dar a la comarca: a)

Cuadro 1
SÍNTESIS TEÓRICA DEL MODELO DE COMARCALIZACIÓN



la gestión administrativa (asunción de responsabilidades administrativas); b) gestión política (asunción de responsabilidades políticas en la gestión de las competencias); y c) gestión económico-social (desarrollo de proyectos empresariales públicos o privados) (CUADRO 1).

1. CAPACIDAD DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

El elemento definidor de la comarcalización aragonesa es, es sin lugar a dudas, la transferencia de competencias desde la administración regional a la comarca, es decir al territorio, frente a la delegación de competencias o encomienda de gestión que se emplea en otras Comunidades Autónomas¹⁶.

La transferencia de materias significa la descentralización administrativa; para su correcto ejercicio es necesario complementarla con la adecuación de la administración pública a la nueva estructura territorial, tanto la administración receptora de la competencia como la que transfiere. Primero proporcionando los medios necesarios para la gestión eficaz de las competencias que asume la administración receptora, en nuestro caso la comarca, y en segundo lugar adelgazando la administración que transfiere.

La clave está en valorar adecuadamente el coste del servicio que se transfiere. La transferencia de un servicio significa la reducción de la responsabilidad de una administración en favor de otra. Esto nos llevaría al «coste 0» del proceso apoyado en el principio de Arquímedes. La efectividad de este principio supone que el modelo competencial de las comarcas en Aragón sea simétrico, es decir, que todas las comarcas reciben las mismas competencias y así desaparecen los servicios y sus efectivos de la administración que transfiere con la consiguiente contención del gasto público a pesar de crear una nueva entidad.

La Ley de comarcalización de Aragón establece un total de 19 materias que son susceptibles de ser gestionadas por las comarcas: *Ordenación del territorio y urbanismo; Transportes; Protección al medio ambiente; Servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos; Sanidad y salubridad pública; Acción social; Agricultura, ganadería y montes; Cultura; Patrimonio cultural y tradiciones populares; Deporte; Juventud; Promoción del turismo; Artesanía; Protección de los consumidores y usuarios; Energía promoción y gestión industrial; Ferias y mercados comarcales; Protección civil y prevención y extinción de incendios; Enseñanza; y aquellas otras que en el futuro pudieran ser ejercidas por las comarcas*. De cada una de estas materias, le corresponden a las comarcas desarrollar un conjunto de actividades. Las actividades fueron precisadas en la Ley de Medidas de Comarcalización de 2001 y que ahora figuran en el citado «Texto refundido de la Ley de Comarcalización». Las actividades que corresponden a las comarcas se pueden sistematizar funcionalmente en:

1. De Promoción y fomento
2. De Programación y planificación

16 La transferencia supone traspasar a otra administración, en nuestro caso a las comarcas, la titularidad de la competencia, es decir, trasladar al territorio la capacidad decisoria en la utilización de los recursos públicos. Por el contrario, en la delegación de competencias la titularidad de la misma sigue siendo de la entidad que delega y puede revocar la delegación. En la encomienda solo se traslada al territorio la gestión de los recursos, tomándose las decisiones sobre su uso en otras instancias en las que no tiene representación directa y exclusiva el territorio al que le afecta la decisión.

3. De Gestión directa de servicios públicos comarcales
4. De Coordinación de servicios prestados por otros agentes
5. De Cooperación con la administración autonómica
 - A) en la prestación de servicios públicos
 - B) en la programación y planificación, en la elaboración de normas y en la tramitación de procedimientos administrativos
6. De Control del cumplimiento de la legislación

Con el fin de racionalizar el complejo proceso de transferencias, las competencias de las comarcas se han agrupado en tres bloques, en función de la dificultad que podría suponer su gestión (CUADRO 2). La agrupación fue pactada por con los partidos políticos con representación parlamentaria¹⁷.

Cuadro 2
COMPETENCIAS PROPIAS DE LAS COMARCAS SEGÚN SECUANCIALIZACION DE LAS TRANSFERENCIAS

BLOQUE PRIMERO	BLOQUE SEGUNDO	BLOQUE TERCERO
* Acción social	* Protección del medio ambiente	* Ordenación del territorio y urbanismo
* Cultura	* Transportes	* Sanidad y salubridad pública
* Patrimonio Cultural y tradiciones populares	* Artesanía	* Agricultura, ganadería y montes
* Deporte	* Ferias y mercados comarcales	* Energía, promoción y gestión industrial
* Juventud	* Protección a los consumidores y usuarios	* Enseñanza
* Promoción del Turismo		* Otras que en el futuro pudieran ser ejercidas por las comarcas
* Protección civil y extinción de incendios		
* Servicio de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos		

Esta agrupación ha permitido secuenciar en el tiempo el traspaso de competencias. Una vez asumidas las del primer bloque por todas las comarcas, se transferirán las del segundo bloque y después las del tercero. Esta decisión supone que el Gobierno aragonés disponga de un instrumento de planificación del proceso para enmendar los desajustes que pudieran producirse.

Una interpretación de la secuencialización del ritmo de transferencias ha llevado a afirmar que el modelo de comarca en Aragón es flexible y gradual. Nada más lejos de la realidad. El proceso es uniforme en tanto que el primer bloque competencias, el único transferido hasta ahora, se ha hecho de forma unívoca a todas las comarcas. Por tanto es falso el argumento de que la «flexibilidad y gradualismo ha dado lugar a un desarrollo desigual de la comar-

¹⁷ El acuerdo se alcanzó tras dos reuniones, ambas en 2001: una en Enero de 2001, una vez aprobada la comarca del Aranda y otra en Arguis, en octubre, con varias comarcas creadas. Por tanto una vez que proceso estaba lanzado, había resultados y era necesario proceder al traspaso de competencias y a la financiación de las mismas.

calización, medido en referencia al número de competencias asumidas y ejecutadas por las diferentes comarcas» (GSIC 2006:236).

Sin embargo es aceptable que el desarrollo de las competencias asumidas haya sido más efectiva en unas comarcas que en otras, y por tanto mejor percibida por el ciudadano. Esto si que permitiría hablar de diversidad. Las experiencias anteriores en la gestión de servicios, a través, por ejemplo, de la pertenencia a una mancomunidad, ha podido ser determinante en el resultado de la gestión: «El punto de vista sincrónico (una foto fija de la actualidad) puede concluirse que las competencias tradicionales han llegado más lejos, desde el punto de vista diacrónico (la evolución) consideramos que el camino recorrido y los esfuerzos realizados en las áreas más nuevas han sido, en general, igualmente encomiables, ya que han iniciado su andadura desde una situación de partida mucho más desventajosa» (GSIC 2006:239).

En un principio se consideró transferir las competencias del segundo bloque según las capacidades de cada comarca y los resultados obtenidos en la gestión del primer bloque, lo que entraría en contradicción con el principio del «coste 0» para la Comunidad Autónoma. Desde 2003 no se han transferido nuevas competencias a las comarcas. En el momento de escribir estas líneas se ha anunciado la negociación del segundo bloque de transferencias para lo que se han modificado la composición de las Comisiones mixtas de transferencias (BOA 10 diciembre 2007).

Para la gestión de los servicios transferidos se ha dotado de recursos humanos y materiales a la comarca. Desde un principio se quiso que las nuevas instituciones tuvieran los recursos necesarios para ejercer adecuadamente sus funciones. La experiencia de los procesos de transferencias a las CCAA desde la Administración central sirvió de base para diseñar el modelo que no tuviera sus vicios.

El cálculo del coste efectivo del mantenimiento de las funciones y servicios asociados a las competencias a transferir se realizó con datos del año 2002, es decir en el momento en el que eran realizados por el Gobierno de Aragón, que se actualizan para los años siguientes de acuerdo con los Presupuestos de la Comunidad Autónoma¹⁸. El conocimiento del coste efectivo limitó la capacidad negociadora de las comarcas en las Comisiones mixtas de transferencia, lo que permitió garantizar la contención del gasto público de la Diputación General de Aragón en un proyecto tan novedoso¹⁹.

Una vez calculado el coste efectivo, por tanto el coste real de la comarcalización, se estableció un sistema de reparto de los recursos entre las comarcas en el que interviene el volumen de población junto con el número de municipios y núcleos diferenciados. A la vista de la realidad territorial aragonesa, pareció adecuado introducir un elemento corrector al criterio de población que sería el básico: la población es la receptora de los servicios y por tanto todo ciudadano debería generar un gasto similar por su prestación.

18 El resultado del cálculo aparece como anexo en la Ley Medidas: 28.201.968,33 €. El cálculo es fruto de un estudio realizado por una empresa externa al Gobierno de Aragón en el que participaron activamente varias personas de la DGA. Se analizaron los gastos de los Servicios del Gobierno cuyas actividades serían gestionadas por las comarcas.

19 Otra cuestión es el incremento del gasto que se produce una vez asumidas las competencias por la nueva administración. Los estudios empíricos hablan de que se incrementan en un 25% con relación al coste que tenían en la administración anterior. Sobre este tema Vid. Coronas y otros (2001).

La asignación financiera se distribuye:

- a) una cantidad fija e igual para todas las comarcas en concepto de gastos de funcionamiento básico, que supone el 40%.
- b) el 60 % restante, se reparte por población, el 75%, y por núcleos, el 25%.

A la cantidad asignada a la comarca se incorpora la parte que corresponde al programa de Política Territorial que venía percibiendo la Comarca para financiar proyectos supramunicipales.

La dotación de personal para los nuevos entes también está relacionada con la contención del Gasto de la DGA. La asignación para gasto de personal queda estipulada en función de que la comarca tenga más o menos de 25.000 de habitantes, por tanto la cuantía es fija y queda excluida del coste efectivo del servicio²⁰. La contrapartida de la asignación es la retención de crédito sobre las plazas vacantes en la plantilla de la Comunidad Autónoma. Con ello se resuelve un posible conflicto laboral, el traslado de funcionarios a las comarcas, y un problema económico, la congelación del capítulo 1 del Presupuesto de la Comunidad Autónoma.

Evidentemente la cuantía de la transferencia está en función de las competencias asumidas por las comarcas, por tanto hasta ahora solo se han financiado las del primer bloque de competencias para lo que se ha destinado excepcionalmente el 50 % de los gastos totales de personal.

Existe también un Fondo de Cohesión, destinado a corregir los fallos que pudieran producirse en la aplicación de la fórmula de reparto. El Fondo se nutre de los programas de gastos de los Departamentos y Organismos del Gobierno de Aragón para financiar el coste de las funciones y servicios transferidos

2. Capacidad de gestión política

La descentralización administrativa supone reconocer el autogobierno, la capacidad de establecer prioridades en la asignación de los recursos recibidos para gestionar competencias. En este sentido, la Ley de Medidas de Comarcalización optó por el sistema de transferencias incondicionadas para la financiación de las comarcas. Es decir que el legislador eligió transferir globalmente los recursos económicos que le corresponden a la comarca según los criterios de reparto para que, de acuerdo con el principio de autonomía, fueran los órganos de gobierno de la Comarca quienes decidan donde aplicarlos de acuerdo con los principios de eficacia y eficiencia.

En territorios extensos y escasamente poblados como Aragón, la eficiencia en el gasto público pasa a un segundo plano para evitar que el lugar de residencia sea factor de desigualdad por la diferente calidad de los servicios públicos. La baja densidad de población encarece la prestación de servicios por lo que utilizar criterios de eficiencia puede dar lugar a la existencia de ciudadanos de primera y de segunda clase en función de cómo se preste un mismo servicio medido en términos de calidad. La comarcalización aragonesa incorpora

²⁰ El modulo fue de 262,2 mil € en las comarcas de menos de 25.000 habitantes y 420,2 para las de más de 25.000 habitantes.

por primera vez la eficiencia en la Ley de 2006, en buena parte como respuesta a las críticas que se realizaron desde determinados sectores, por ejemplo las del economista R. Barberán (Barberán 2003).

El autogobierno requiere de órganos que definan las políticas y gestionen las competencias asumidas. El gobierno de la comarca corresponde al Consejo Comarcal, integrado por el presidente y los consejeros. El número de sus miembros se determina en función de los residentes en la comarca, en una escala que va de 19 (hasta 10.000 habitantes) a 39 consejeros (más de 50.001). Los puestos se distribuyen por la junta Electoral de Aragón entre las distintas listas de los partidos, coaliciones o agrupaciones, en función de los votos obtenidos por cada uno de ellos en las elecciones municipales en el conjunto de los municipios de la comarca. Una vez realizada la asignación de puestos a cada partido, los concejales de cada uno designan entre ellos quiénes han de ser proclamados miembros del Consejo Comarcal.

Que el Consejo del Comarcal no sea fruto de una elección directa supone que el ciudadano no participe en la elección de sus representantes en la nueva institución. La desvinculación del electorado, de los ciudadanos, puede ser una de las causas de que en algunas comarcas no exista un sentimiento comarcal²¹. El voto depositado por el ciudadano para elegir a los Concejales de su ayuntamiento se utiliza para designar las Diputaciones Provinciales y los Consejos comarcales, así como los presidentes de cada uno de estos órganos colegiados. El impulso a la democracia directa que puede desarrollarse en lo local queda sometido en la comarca a la «partitocracia» que relega la participación directa de los ciudadanos en el diseño de su territorio inmediato.

La elección indirecta del Consejo Comarcal tiene un aspecto positivo en cuanto que sus miembros son personas con experiencia en la gestión de lo públicos y conocedores de la administración local²². Sin embargo, el hecho de ser concejales de municipios puede llevar a los consejeros comarcales a utilizar los recursos de la comarca con fines localistas, orientándolos, por ejemplo, hacia sus municipios, en definitiva su la circunscripción electoral. No someterse los cargos comarcales al veredicto de las urnas conlleva una «cierta desresponsabilización, en el sentido de que lo que se hace por parte de los representantes políticos (en este caso, los consejeros comarcales) no se valida en unas elecciones propias de ese ámbito, sino en las de carácter municipal» (GSIC 2006:244 a 246).

Solamente se puede apostar por la descentralización, frente a otros modelos de organización, si existe «capital social» en el territorio. Por capital social —concepto introducido por

21 La comarca como circunscripción electoral fue objeto de debate durante la Transición, por ejemplo en la elaboración del Estatuto de Sau (la izquierda propuso la veguería como circunscripción frente a la provincia). López Rodó opina que existe una contradicción entre el artículo 6º del Estatuto (la comarca es la base de la organización territorial de Cataluña) y la disposición transitoria 5ª que utiliza la provincia para elegir el parlamento catalán, lo que implica que la comarca carezca de representación parlamentaria. (López Rodó 1980:146). En Aragón, el proyecto de estatuto de julio de 1936, el conocido como el de los Cinco Notables, donde hay una especial referencia a la organización comarcal del territorio aragonés, establece que la representación en el parlamento regional se haría a través de las comarcas.

22 La comarca una institución joven. Se ha detectado inexperiencia en los técnicos que no proceden de mancomunidades (para muchos de ellos su incorporación a la comarca ha coincidido con el inicio de su carrera profesional). Este hecho se detecta como un problema, pero no se dramatiza sobre él. De las conversaciones mantenidas con los responsables de las comarcas, se proponen que se propicie formulas de formación así como el aprendizaje de buenas prácticas para evitar caer en errores. Vid. GSIC 2006: 244 a 246.

James Coleman y Robert Putnam— entendemos el conjunto de lazos, entidades, vínculos entre personas y grupos en un territorio determinado que generan relaciones de reciprocidad. Son recursos que facilitan conductas cooperativas, por tanto es «capital» en el sentido que se acumula; y al fomentar una confianza basada en las relaciones impersonales y anónimas entre los que participan en la producción y el intercambio de los bienes públicos, también es un «activo» al generar beneficios a la sociedad (Coleman 1988). El elemento esencial es la confianza entre los actores, es decir, la reducción del tiempo total que gastan en verificar las acciones de los demás. Por tanto el mayor potencial del capital social está en conseguir resultados positivos en contextos de riesgo.

El capital social mitiga los efectos de la información asimétrica de los agentes, por tanto reduce los costes de transacción y de vigilancia en las organizaciones²³. La generación de confianza se crea a partir de vínculos débiles pero extensos, formándose un capital social que tiene un efecto multiplicador. Así se crean redes sociales.

Las redes constituyen agrupaciones de individuos, entidades o grupos (formales o informales) donde cada miembro reconoce a quienes forman parte de la red. Las redes son fundamentales por su papel difusor y amplificador de la confianza entre quienes la integran. Por esa confianza se obtiene información, oportunidades, influencia. Estos planteamientos, desarrollados para el mundo empresarial, también se pueden trasladar al ámbito de lo público.

«La comarca en un espacio relacional dentro del cual se articulan redes locales consolidadas, las cuales refuerzan la cohesión social, la identificación con el entorno, el potencial de dinamización de los recursos o la solidaridad colectiva» (Precedo 2004:123). Sin embargo la comarcalización aragonesa no contempló expresamente la existencia de capital social para su desarrollo. En la definición de las 33 delimitaciones comarcales intervinieron multitud de factores que dieron lugar a un mapa donde en algunas zonas no había colaboración socio-territorial entre los municipios.

Los actores en la comarcalización son el Gobierno de Aragón y los ayuntamientos. Entre ambos se ha establecido una red colaboración desde la creación de la Diputación General de Aragón en 1979. Pero los ayuntamientos, por su parte, establecen otra importante red entre sí (capital social), a través de formulas asociativas como las mancomunidades de municipios.

Las mancomunidades de municipios son una «formula para afrontar eficazmente algunas competencias municipales, garantizando la autonomía municipal». La participación de los municipios en una mancomunidad tiene un carácter voluntario en lo territorial y en lo funcional. Por el contrario la comarca tiene un carácter imperativo tanto porque el territorio ha sido delimitado por instancias ajenas a la propia comarca, aunque hayan participado en su delimitación, y en el funcional, pues las funciones asumidas dependerán de las administraciones que ceden sus competencias. Esta diferenciación conceptual puede ser la raíz de la crítica que se ha realizado desde algunos sectores institucionales al proceso comarcalizador, en el que se ha destacado su coste para el Gobierno de Aragón.

23 En el sector público, a pesar de publicitar sus acciones en boletines oficiales, la información puede ser asimétrica puesto que intervienen un número elevado de agentes, oferentes y demandantes, que pertenecen a redes diferentes, en algunos casos redes muy cohesionadas que excluyen a otros elementos; por tanto generan la desconfianza. El discurso de que un determinado colectivo tiene un comportamiento aprovechado dificulta la existencia de capital social.

A partir de la Ley de 1989 de Mancomunidades se produjo un crecimiento notable de su número en Aragón. Han llegado a ser 92 que agrupaban a más del 80 % de los municipios, si bien la operatividad de todas ellas no ha sido la misma. Hay municipios que participan en dos o tres mancomunidades. Las funciones son diversas: Abastecimiento de aguas, Recogida de residuos sólidos urbanos, Promoción turística o, como la mayoría, servicios diversos. Su ámbito territorial también es muy diverso. «Cuando la importancia de los fines mancomunados, el ámbito territorial y la capacidad de gestión de una Mancomunidad así lo justifiquen se pueden definir como «mancomunidades de interés comarcal»²⁴.

Un repaso al proceso en la creación de comarcas permite comprobar que donde han existido mancomunidades de ámbito territorial próximo al de la delimitación comarcal se han constituido las primeras comarcas. Lo mismo se puede decir de la mejor capacidad gestora de la comarca a la luz de la experiencia adquirida en la mancomunidad.

Cuando no se participaba de formulas asociativas previas, el elemento fundamental en la consolidación del proyecto comarcal ha sido el liderazgo que ha ejercido un determinado municipio, de tamaño medio, en el territorio, aglutinando intereses comunes de los municipios del entorno. El capital social proviene, en estos casos, de la confianza que los ayuntamientos pequeños tienen en el municipio que lidera la futura comarca.

Pero en algunos casos no existían elementos colectivos internos que contribuyeron a impulsar la comarca; a veces, las tensiones generadas entre actores de la misma delimitación comarcal dificultaron su rápida constitución. En estos casos fue determinante para la creación de capital social las inversiones del «Programa de Política Territorial» del Gobierno de Aragón para el año 2000. El Programa se diseñó con la finalidad de reducir los costes de transacción en el futuro, en cuanto que eran recursos destinados a proyectos de carácter supramunicipal definidos «en clave comarcal» entre todos los agentes de la futura comarca. Para obtener la financiación era necesario el acuerdo de los municipios de la delimitación comarcal.

Fue el instrumento que contribuyó a cambiar la mentalidad municipal de la clase política del territorio por la comarcal y a introducir la cultura del pacto. El resultado subliminal del Programa de Política Territorial ha sido, en palabras del responsable de la comarcalización «un cierto nivel de entrenamiento en lo que va a ser la futura comarca. Por ello incluir en el desarrollo del proceso comarcalizador una fase preparatoria o de entrenamiento de la dinámica interna de la futura comarca puede ser un factor determinante del éxito del proceso» (Boné 2003:117). El conocimiento mutuo de los representantes municipales permitió avanzar en proyectos comunes, por ejemplo llegar a constituir la comarca. El Programa de Política Territorial se puede considerar el aceite que engrasó el proceso, un proceso sumamente complejo.

Pero por otra parte, el éxito de un proyecto como la comarcalización requiere necesariamente la identificación de la población con su territorio. El territorio es un espacio geográfico concreto en un momento dado y con unos límites establecidos (Sánchez 1991:6). El territorio no existe «*per se*», se hace cuando se produce una «transferencia del sentimiento de identidad del grupo al territorio» (Nogué y Vicente 2001:168). El territorio se construye por el hombre para obtener un beneficio, material o inmaterial, que contribuya a mejorar la calidad de vida de quienes viven en él.

24 Decreto 64/1989, de 30 de mayo de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan medidas de fomento de Mancomunidades Intermunicipales.

La artificialidad de una buena parte del mapa comarcal obligó a elaborar programas/planes de identidad comarcal. Así se crearon los «Planes de Promoción de la Identidad Comarcal». Los planes se financiaban con Programa de Política Territorial, por tanto tienen el carácter de inversión supramunicipal. Sustituyen la simbología de un bien material (un edificio público) por uno inmaterial (la conciencia identitaria). Fue «una acción impulsada desde arriba, pero decidida y ejecutada desde los mismos territorios que pretendían convertirse en comarcas y, lo que es más importante, los destinatarios de este plan de difusión eran los habitantes de esas posibles comarca» (Aguilera 2003:149).

Entre las medidas financiadas para hacer visible la comarca estaba la emblemática comarcal. Por su carácter publicitario tienen un efecto directo sobre el visitante, que identifica un nuevo territorio administrativo, e indirecto sobre los habitantes de la comarca pues se ven reflejados e identificados como pertenecientes a ella. Quizás por ello se han introducido logotipos identificativos como «marca» comarcal, que se integran en la señalética informativa de su territorio. Se ha huido de una emblemática tradicional, historicista, porque muchas comarcas no tienen un pasado común aglutinante.

Otro elemento que refuerza la identidad en el territorio son los medios de comunicación local. La prensa comarcal, indefinida en los límites geográficos, difunde las noticias del entorno y contribuyen con la información a la pervivencia de las tradiciones locales. La prensa local aragonesa cuenta con cabeceras de larga trayectoria. Las noticias comarcales, poco a poco se han ido consolidando en la prensa capitalina, que ya utiliza la denominación oficial de las comarcas e incluso publica algunas veces páginas especiales para algunas de ellas. Emisoras de radio e incluso alguna televisión local juegan en la actualidad ese papel difusor de la identidad local. Además, estos medios locales, también han sido vehículo de la publicidad institucional de proceso de comarcalización.

3. Capacidad de gestión económico-social

El fin último de la organización administrativa del territorio es optimizar la presencia del estado, que se manifiesta, entre otras cosas, en oferta de servicios públicos. La división del territorio forma parte de la política regional, porque comparte el objetivo de «la búsqueda de la igualdad, o formulado de otro modo menos ambicioso, la disminución de las diferencias regionales» (Pardo 2005:59). Por tanto, la comarcalización es política territorial y como tal, debe contribuir a que los ciudadanos, independientemente del lugar donde residan, tengan las mismas condiciones, calidad, de vida, lo cual se materializa en el acceso a idénticos servicios públicos.

En Aragón el territorio es un factor de desigualdad social. Y sin embargo en los inicios de la comarcalización no se contempló la posibilidad de que la comarca fuera un agente para el desarrollo económico local y regional (vid Bielza 2003: 628). Se consideraba que la finalidad de las nuevas instituciones era exclusivamente la de racionalizar la oferta de servicios públicos para que pervivieran los pequeños municipios²⁵. Sim-

25 El primer curso de formación para personal de la DGA y de las comarcas que se dedica a la dinamización socioeconómica de la comarca se convoca en 2008 (BOA 3 de marzo de 2008). Dedicó una sesión a «la comarca como herramienta de promoción de desarrollo y de dinamización del territorio» y dos a exponer experiencias de dinamización y promoción.

plemente se hacía referencia, dentro de las competencias de la comarca, a que «*podrá ejercer la iniciativa pública para la realización de actividades económicas de interés comarcal*». No será hasta la Ley de Medidas, donde se define el sistema de financiación incondicionada, cuando se consolide la capacidad real de la comarca para llevar adelante iniciativas económicas.

Con la descentralización de la administración pública solo se consigue aproximar la capacidad decisoria al territorio. Sin embargo no se resuelve el problema de la despoblación y el envejecimiento de la población, la pervivencia de los pequeños municipios, o la ausencia de iniciativas económicas en el territorio.

Las Comarcas, por si mismas, solo son gestoras de lo que antes gestionaba la Diputación General de Aragón, aunque tengan un mayor conocimiento de sus circunstancias socio-territoriales que, en teoría, supone una mayor eficacia en el uso de los recursos públicos. Así los nuevos entes, por muy consolidados que estén, no sirven para dinamizar el territorio: son exclusivamente administradores de pobreza.

Hay comarcas en Aragón en las que durante el siglo XXI ningún municipio incrementa su población y otras donde sólo uno de ellos presenta un cierto grado de dinamismo demográfico. Tampoco se ven instalaciones productivas en los polígonos industriales que la iniciativa pública ha construido en algunos de ellos. Hay comarcas, Campo de Belchite por ejemplo, que han perdido VAB (2000-2004) y otras en las que el incremento ha sido solo en el sector de la construcción a expensas de la agricultura o/y la industria.

El desarrollo local se ha identificado como la política orientada hacia la dinamización de áreas en crisis o áreas marginales, por tanto con un contenido primordialmente económico. Sin embargo algunos autores lo consideran un proceso social solidario, en el que la iniciativa autóctona es el factor necesario para impulsar el potencial endógeno, lo que convierte al territorio en factor activo del desarrollo. Se sustituye, por tanto, la concepción tradicional de ser el soporte de la actividad económica (carácter estático) para ser un agente más (carácter dinámico). Finalmente el territorio adquiere carácter estructural para el desarrollo económico cuando genera elementos identitarios. Desarrollo local, desarrollo territorial e identidad territorial «son tres aproximaciones sucesivas en cuya evolución el territorio va asumiendo un papel preferencial, pasando de ser un factor pasivo (en el desarrollo local) a ser activo (en el desarrollo territorial) y, finalmente, a un factor estructural y dinamizador (la identificación territorial)» (Precedo 2004:78).

La comarca es el referente más adecuado de intervención en el territorio, pues tiene en la identidad territorial (sentimiento por lo propio) un factor que puede garantizar el éxito de las actuaciones en todos los ámbitos: el económico-empresarial, el cultural y el social. Presenta capacidad productiva endógena, cuenta con identidad cultural propia, dispone de cohesión para competir en mercados externos y es un ámbito en el que se pueden coordinar de las diferentes administraciones que intervienen en ella (gobiernos del Estado, autonómico, provincial y local, e incluso el europeo a través de programas de desarrollo rural). Por otra parte la comarca es vista por sus habitantes como una entidad capaz de generar recursos, revitalizar el desarrollo y vertebrar el territorio (GSIC 2006:264).

El mapa comarcal aragonés, como hemos dicho anteriormente, es fundamentalmente político; las comarcas no son áreas homogéneas, como los Espacios-Programa o las Bases Espaciales de Referencia (BER) utilizadas por el Gobierno de Aragón en documentos como

el Inter-Aragón o en el Programa Económico para Aragón 1984-1987. que se elaboraron en la década de los setenta²⁶.

Sin embargo consideramos que la comarca aragonesa por su diseño puede ser un buen instrumento para el desarrollo territorial, si se consigue generar la identificación del habitante con su territorio oficial, mas allá del que sienta como suyo. No suele existir una correlación entre los límites comarcales establecidos oficialmente y los que uno siente como suyos, como apuntó Pau Vilá. El individuo construye en su subconsciente su comarca, su «redolada»²⁷. Sólo cuando se establece esa identificación del habitante con su territorio oficial es aplicable la «Teoría del Desarrollo Comarcal» del Profesor Precedo²⁸.

En Aragón no se contempló inicialmente la identidad territorial como elemento central de la comarcalización, porque no se consideraba que la comarca era una agente de desarrollo socioeconómico de la región. La creación de capital social a través del Programa de Política Territorial o de las inversiones en programas de identidad comarcal se asociaba al conocimiento de la institución más que a la posibilidad de impulsar actividades económicas.

La competencia intraterritorial es un instrumento de desarrollo regional para regiones nodales, como el caso de la aragonesa. El actual modelo territorial de Aragón se ha sustentado en la renta de situación del entorno zaragozano y margina al resto de la región, donde unos pocos núcleos concentran algunas actividades. El resultado es que más del 60 % del VAB aragonés se genera en la delimitación comarcal de Zaragoza, que se incrementa al 66 % si se incluye la comarca limítrofe Ribera Alta del Ebro donde se encuentra la Factoría de GM España.

La competencia entre territorios, tal como expuso Alois Shumpeter en su Teoría del Desarrollo Económico, puede hacer avanzar la región utilizando el territorio comarcal como escenario en el que se implanten conductas de imitación y superación, cuyo punto de partida puede ser una oferta de servicios de calidad. «La descentralización es susceptible de generar competencia por emulación, y esta a su vez, poner en marcha conductas de imitación de las mejores prácticas» (Arias y Costas 2001:42). En este sentido, una característica del proceso de comarcalización fue lo que A. Boné denomina «efecto carrera», es decir que la creación de una comarca conlleva por mimetismo a otras delimitaciones comarcales a incorporarse al proceso (se han constituido 32 de las 33 comarcas en menos de tres años). Pero la simetría que caracteriza el modelo aragonés de comarcalización puede variar una vez que algunas comarcas impulsen su territorio mas que otras y demanden entonces más servicios y funciones que todavía están en manos de la Comunidad Autónoma, con lo que el modelo uniformador quebraría.

Dejar en manos del mercado la rehabilitación económica y social de de la mayor parte de la Comunidad Autónoma no parece la solución adecuada. Como tampoco lo son las políti-

26 «Los espacios-programas tienen como finalidad señalar una serie de espacios, con características diferentes, pero dentro de cada uno un cierto grado de similitud y homogeneidad, en los que, precisamente por este grado de homogeneidad, las acciones a programar tengan un campo en donde la capacidad de respuesta tenga mayor probabilidad de resultar positiva.» (Royo 1977:222).

27 Redolada es el vocablo aragonés de comarca, término que nos parece muy expresivo de la idea que tiene el individuo de la comarca.

28 «La Teoría del Desarrollo Comarcal recibe su nombre por basar toda su estrategia en el sentido de pertenencia o sentido de lugar que vincula a una población con su comarca» (Precedo 2004:91).

cas asistenciales que sólo hibernan el problema y muchas ocasiones reducen el escaso potencial dinamizador que pudiera existir. Se hacen necesarias intervenciones que contribuyan a mejorar la autoestima del territorio y contribuir al desarrollo equilibrado de la región.

De acuerdo con estas ideas hay dos líneas de acción complementarias: las políticas de ordenación del territorio y de desarrollo local de carácter sectorial. Ambas tienen un objetivo común la reducción de los desequilibrios regionales, pero desde concepciones distintas.

La Ordenación del Territorio se ha orientando hacia la dotación de infraestructuras (lo estático) para la inserción de los territorios en los ejes de desarrollo definiendo los usos del suelo. La responsabilidad recae en la administración autonómica (fue una de las primeras competencias que asumió) y cuenta en Aragón con varios instrumentos: las Directrices Generales de Ordenación del Territorio²⁹ y las directrices parciales de carácter territorial. No obstante el resultado ha sido limitado, y más bien son documentos de referencia que de carácter ejecutivo³⁰. Por su parte, el desarrollo local se asocia al desarrollo endógeno, con lo que se ha definido como desarrollo comarcal, por tanto con iniciativas que surgen del mismo territorio. La combinación de ambas líneas da lugar al diseño de estrategias de desarrollo territorial. En esta línea actuó el Gobierno de Aragón cuando creó un servicio de «Estrategias Territoriales» dentro de la Dirección General de Administración Local y Política Territorial una vez lanzado el proceso de comarcalización³¹.

La combinación de la Ordenación del territorio y el Desarrollo local supone a su vez combinación de la iniciativa pública y privada. La Ordenación del Territorio es competencia de la administración pública en la medida que predomina el interés general, la visión global de Aragón; y el desarrollo local compete la iniciativa privada del territorio. A la Comunidad Autónoma le corresponde crear las bases para el desarrollo local, por tanto idénticas para todas las comarcas; y a la comarca poner en valor sus recursos. Con esta fórmula se complementa lo público y lo privado. Se mantienen la identidad y la funcionalidad de cada uno de ellos pero se instaura la cooperación entre ellos.

Ambas líneas de actuación requieren procesos distintos en su diseño. El reto del territorio está en aprovechar las potencialidades del mismo y en optimizar sus propios recursos. Con este criterio, el desarrollo local debe surgir de abajo arriba, frente lo que sería las políticas de planificación del territorio que se elaboran de arriba hacia abajo: «from above, from below» no es baladí, es la clave del procedimiento al definir de las responsabilidades de las distintas administraciones en el desarrollo socioeconómico del territorio. Con esta fórmula surge la competitividad entre territorios de una misma región y son el motor de un desarrollo regional equilibrado.

Por su parte, el Gobierno de Aragón consideró oportuno la elaboración de Planes Estratégicos Comarcales (PEC's). Su finalidad era optimizar las inversiones públicas que se rea-

29 Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón (BOA 29 de julio de 1998).

30 En nuestra opinión la falta de consenso en la aprobación de la Ley Aragonesa de Ordenación del Territorio (LOTA) en 1992 y la anulación de algunas directrices aprobadas ha limitado elaboración de directrices parciales de ordenación del territorio. Sobre esta cuestión Vid. Infante 2003, Ordenación....

31 Decreto 162 /2000, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón, de modificación parcial de la estructura Orgánica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, y creación del Centro de Documentación e Información Territorial de Aragón y se regula su funcionamiento. BOA, 13 de septiembre de 2000.

lizaban en cada comarca orientándolas a impulsar el desarrollo endógeno del territorio. El PEC contemplaría iniciativas privadas que la administración autonómica, si eran viables y aceptadas por el territorio, las haría suyas cofinanciándolas. La financiación autonómica procedería del Fondo Local de Aragón (transferencias contempladas en los presupuestos de la comunidad autónoma para el desarrollo de las entidades locales de Aragón). Los PEC's se convertirían en elementos de cohesión territorial en la medida que todas las comarcas tendrían el suyo. Incluso se pensó en la existencia de agentes locales para fomentar actividades, recoger propuestas, las promocionar y coordinar su ejecución, ya que en Aragón no se ha institucionalizado la figura del «gerente de la comarca», entre otras cosas por el carácter administración local que tiene la comarca (hay funcionario con habilitación de carácter nacional como secretario de la Comarca) y por su autonomía en materia de personal. Los PEC's no se han desarrollado o, al menos, no han trascendido los resultados de los que se han elaborado.

Ahora bien, el que cada comarca pueda priorizar unos programas en detrimento de otros para impulsar algunas actividades económicas que redunden en el territorio, hace surgir el temor de que la cartera de servicios que se ofrezca al ciudadano aragonés difiera en función del territorio en el que resida (GSIC, 2006:242). Quizás los PEC's podrían solventar esta inquietud, porque en definitiva serían instrumentos para programar la intervención pública en las comarcas.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

De lo expuesto hasta aquí, se puede concluir que el modelo de comarca aragonesa se sustenta esencialmente en su capacidad política para administrar libremente los recursos que recibe (autogobierno) para gestionar las competencias que le ha transferido el Gobierno de Aragón (todavía no han transferido otras administraciones competencias a las comarcas). El principio que inspira esta política es que la proximidad en la toma de decisiones supondrá una mejor asignación de los recursos para la provisión de bienes públicos. Por tanto el objetivo final de la comarcalización es que todos los ciudadanos, independientemente de donde residan, mejoren su calidad de vida. Con ello podrá evitarse la despoblación y fijar nuevas actividades en el territorio. Es pues un proyecto imprescindible para mantener el territorio vivo.

Sin embargo, el tercer pilar de la comarcalización, ser un instrumento para el desarrollo endógeno del territorio, hasta ahora ha sido el menos desarrollado. No se ha producido todavía una simbiosis entre identidad comarcal e identidad territorial. La primera tiene un carácter institucional, el conocimiento de las posibilidades de la nueva administración, y la segunda un carácter subjetivo de identificación de los individuos con su territorio.

Han sido otras iniciativas locales, no a través de la institución comarcal, las que han impulsado nuevas actividades productivas en el territorio. En este sentido, los programas Leader son un buen ejemplo. Los Grupos de desarrollo rural en Aragón para el periodo 2000-2006 han sido 23 (12 Leader plus, 8 Proder y 1 Leader Internacional) y aunque se hizo un esfuerzo por adecuarlos a las delimitaciones comarcales, no se consiguió, por lo que hay algunos que agrupan a varias comarcas y otros a parte de una de ellas. No obstante estas actuaciones al margen de la comarca vienen a confirmar que, en su diseño, no se quiso identificar la Comarca con el medio rural, sino con la administración del territorio.

Por tanto afirmar que el incremento de la población en Aragón se debe a la comarcalización, es incierto. Han sido otros factores que no se escapan a la coyuntura económica nacional. Realmente no se ha creado «una red de desarrollo comarcal orientada a la promoción de iniciativas locales» a partir de la institución comarcal, siguiendo el ejemplo de Galicia (cfr. Precedo 2007:24).

Quizás sea pronto para valorar los resultados de las comarcas en el desarrollo territorial ya que las competencias relacionadas con el fomento de actividades productivas han quedado para un segundo bloque de transferencias (agricultura, industria, comercio). No obstante han asumido las de promoción del turismo (fomento, gestión de infraestructuras y ordenación y regulación de las actividades turísticas), en buena parte por encontrarse asociada a los nuevos modelos de desarrollo del medio rural implantado por los programas europeos.

La actual responsabilidad de la comarca es la de prestar servicios públicos en materia social (juventud y mayores), de protección civil (incendios) y culturales, además del los relacionados con el turismo, estrechamente relacionado con el patrimonio cultural, son generadores de empleo público, aunque parte proceda de las antiguas mancomunidades.

Los pequeños municipios siguen extendiendo y con la comarca pueden subsanar sus problemas en la prestación de algunos servicios, (la recogida de basuras, por ejemplo), siempre que quienes detentan el poder político en el territorio definan en esa dirección las prioridades en la aplicación de los recursos recibidos por las comarca. Aunque siempre les quedará la integración en otro municipio mayor. Pero perderá su identidad centenaria.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA, I. (2003): La imagen del proceso de comarcalización: una idea para un territorio, una identidad para una idea. En BONE PUEYO, A. y SILVA GAYOSO, R. *El proceso de comarcalización de Aragón. Análisis político y administrativo*. DGA. Zaragoza. Págs. 139-150.
- ARIAS, X. C. y COSTAS, A. (2001): El eslabón perdido de la descentralización: Argumentos en favor de los gobiernos locales. *Claves de Razón Práctica*. Número 114, julio-agosto 2001. Págs. 38-42.
- BARBERAN ORTI, R. (2003): Proceso de comarcalización. Gasto público y eficiencia. En INFANTE, J. (Editor). *Las comarcas de Aragón: Territorio y futuro*. DGA. Zaragoza. Págs. 185-231.
- BIELZA DE ORY, V. (1992): Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón. Gobierno de Aragón. Zaragoza.
- BIELZA DE ORY, V. (2003): El desarrollo local endógeno en zonas de baja densidad en Europa suroccidental: Experiencias comarcalizadoras. El caso de Aragón. En *IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. FUNDICOT*. Zaragoza. España.
- BONÉ PUEYO, A. (2003): *Comarcas de Aragón: La historia de un reto*. Mira Editores. Zaragoza.
- CALLIZO SONEIRO, Javier (2005): Las comarcas, solución aragonesa al minifundismo municipal. En *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*. Número XIII. Junio 2005. Págs. 46 a 56.

- CALVO, José Luís y PUEYO, Ángel (2006): La comarcalización de Aragón. En ROMERO, Joan y FARINÓS, Joaquín (eds.). *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de caos*. Universitat de València. Valencia.
- COLEMAN, J. S. (1988): «Social Capital in the Creation of Human Capital». *American Journal of Sociology*, 1988, 94:95-120. Versión en español: «Capital social y creación de capital humano». *Zona Abierta*, N° 94/95 (2001), pp. 47-81.
- CORONA RAMÓN, Juan F, ALEMANY LEINA, Ramón y DÍAZ ÁLVAREZ, Amelia (2001): *Burocracia y descentralización*. Minerva ediciones. Madrid.
- DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN (1992): *Propuestas para una política de organización territorial de Aragón*. Zaragoza.
- EMBID IRUJO, A. (2002): La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón. *Revista Aragonesa de Administración Pública*. Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales. Gobierno de Aragón. N° 20.
- FERREIRA FERNÁNDEZ, A. X. (2000): *La comarca en la historia. Una aproximación a la reciente historia jurídica de la comarca*. Universidad de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela.
- GSIC, GRUPO SOCIOLÓGICO DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA (2006): *Las comarcas: una nueva organización territorial de Aragón. Estado de las funciones y servicios transferidos a la administración comarcal 2002-2005*. Octubre 2006. Ed. FUNDEAR. Zaragoza.
- INFANTE, J. (2003): El camino de Aragón hacia las comarcas. En *IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. FUNDICOT. Zaragoza. España.
- INFANTE, J. (2003): Ordenación del territorio y comarcalización. En BONE PUEYO, A. y SILVA GAYOSO, R. *El proceso de comarcalización de Aragón. Análisis político y administrativo*. Zaragoza. Págs. 31-52.
- INSTITUTO ARAGONÉS DE ESTADÍSTICA (2007): *Explotación estadística del Padrón Municipal de Habitantes a 1 de enero de 2006*. Comunidad Autónoma de Aragón. Junio 2007.
- LÓPEZ RODÓ, L. (1980): *Las autonomías, encrucijada de España*. Ed. Aguilar. Madrid
- NOGUE FONT, J. y VICENTE RUFÍ, J. (2001): *Geopolítica, identidad y globalización*. Ed. Ariel. Barcelona.
- PARDO GARCIA, I. (2005): Aspectos éticos de la política regional. En *Información Comercial Española*. Número 823, Junio 2005.
- PRECEDO LEDO, A. (2004): *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*. Ed. Síntesis. Madrid.
- PRECEDO ANDRES, A. (2007): La comarcalización en España: Evolución reciente y nuevas perspectivas. En *Territorio & desarrollo local*. Número 9. Zaragoza.
- QUILEZ MONTAÑEZ, J. (2003): El Consejo de Cooperación Comarcal. En BONE PUEYO, A. y SILVA GAYOSO, R. *El proceso de comarcalización de Aragón. Análisis político y administrativo*. Zaragoza. Págs. 151-170.
- ROCCTALIATA, J. A. (2001): Las perspectivas del desarrollo a partir del fortalecimiento de la capacidad organizativa del territorio. Bases estratégicas para el desarrollo sustentable

- del territorio argentino. *III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. FUNDICOT. Gijón, España.
- ROYO VILLANOVA, C. (1978): *Aragón espacio económico y división comarcal*. Caja de Ahorros de la Inmaculada. Zaragoza).
- SALANOVA ALCALDE, R. (1993): *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*. Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, 2a ed. rev. y act. Zaragoza.
- SALANOVA ALCALDE, R. (dir.) (2002): *La comarcalización de Aragón (II): estudios sistemático de las leyes de Aragón 10/1993, de comarcalización, 8/1996, de delimitación comarcal y 23/2001, de medidas de comarcalización*. Cortes de Aragón. Zaragoza.
- SÁNCHEZ, J.-E. (1991): *Espacio, economía y sociedad*. Ed. Siglo XXI. Madrid.