

**LAS COMARCAS:
UNA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL
DE ARAGÓN**



**ESTADO DE LAS FUNCIONES Y SERVICIOS TRANSFERIDOS A LA
ADMINISTRACIÓN COMARCAL
2002-2005**

G S I C

Grupo Sociológico de Investigación Científica

Universidad de Zaragoza

**LAS COMARCAS:
UNA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL
DE ARAGÓN**

**ESTADO DE LAS FUNCIONES Y SERVICIOS TRANSFERIDOS A LA
ADMINISTRACIÓN COMARCAL
2002-2005**

Equipo de investigación:

Ángela López Jiménez
José Luis Ansó Llera
Jaime Minguijón Pablo
Carina Nocetti Olazábal
Enrique Ulldemolíns Julve



G S I C

Grupo Sociológico de Investigación Científica

Universidad de Zaragoza

Octubre 2006

1. LA COMARCALIZACIÓN EN ARAGÓN:

LA CREACIÓN DE UN NUEVO ESPACIO PÚBLICO

1.1. Las comarcas, un ámbito de realidad propio

Si hace cinco años el hecho comarcal era materia de reflexión acerca de sus expectativas, de potencialidades por descubrir y generaba abundantes interrogantes en relación a su implantación y a cómo sería su funcionamiento, hoy es una realidad emergente, con logros contrastables y algunas respuestas que plantean, a su vez, nuevas preguntas.

Las comarcas son un hecho tangible; en escasamente un lustro esta nueva configuración administrativa del territorio ha abandonado el mundo ideal y aséptico de las normas legales instituyentes, ha dado el salto del papel a la realidad y se ha encarnado de manera visible en instituciones operativas, en gente que toma la palabra para recrear sus propios vínculos sociales y decidir cómo resuelven problemas o plantean acciones de mejora en su entorno local. Se administran recursos, existen edificios que señalan la materialidad de la nueva administración; hay trabajadores al servicio de esta administración pública que gestionan competencias, asegurando el cumplimiento de las normas sobre las que tienen atribución y promocionan e impulsan iniciativas que sirven al desarrollo local; se oferta una variada gama de servicios públicos... En suma, las comarcas tienen un ámbito de realidad propio, un nuevo espacio público, en el que con sus sombras y sus luces, en la

cotidianeidad, afrontan la tarea de articular y vertebrar un territorio tan vasto y heterogéneo como es Aragón.

De manera flexible y progresiva se ha pasado de la reflexión y los debates sociales acerca de la “creación de un modelo de comarcalización” que fuera funcional y resolviera las principales carencias y problemas de un territorio progresivamente envejecido en la mayor parte de sus numerosos municipios, a un esfuerzo sostenido, desde el consenso y el acuerdo, que ha creado una realidad jurídica sustantiva haciendo realidad la comarcalización del territorio aragonés en un tiempo sorprendentemente breve. Ahora se pueden contemplar ya los primeros resultados de este experimento social e institucional que comenzó, al menos formalmente y por datarlo de algún modo, con la promulgación en 1993 de la Ley de Comarcalización de Aragón¹.

A la fecha, las comarcas, como hecho singularizado y concreto en el ámbito institucional, social, económico, administrativo, político..., empiezan a tener un recorrido, un “rodaje” podríamos decir, que hace oportuna una primera reflexión sobre el periodo transcurrido. En escasamente cinco años se ha completado el marco jurídico que ha hecho posible que de diciembre de 2000 a mayo de 2003 estuvieran constituidas todas las comarcas², transferido el primer bloque de funciones y servicios asociados a competencias, creada una incipiente planta administrativa para su gestión e instalados y funcionando los consejos comarcales como instancia de decisión política y autogobierno en el territorio. Todas las comarcas tienen al menos la experiencia de un bienio de autogobierno en las áreas que les fueron transferidas. La flexibilidad del modelo puesto en funcionamiento ha permitido también asegurar y potenciar la colaboración entre la administración de la Comunidad Autónoma y las administraciones comarcales mediante la creación del Consejo de Cooperación

¹ Ley 10/1993 de 4 de noviembre de 1993, de Comarcalización de Aragón. Obviamente el proceso tiene una larga tradición y puede remontarse más atrás en el tiempo como tendremos ocasión de comentar sucintamente un poco más adelante.

² Con la excepción de la de Zaragoza por su complejidad y especificidad propia, ya contempladas en la propia Ley 10/93.

Comarcal³ que con carácter consultivo sirve de espacio de análisis, deliberación y foro de encuentro y cooperación entre ambas administraciones.

En términos de la duración temporal que un proceso de estas características requiere para su consolidación —y poder evaluar así sus efectos sobre la sociedad y el territorio—, el tiempo transcurrido no es gran cosa; más bien podría pensarse que cualquier juicio sería prematuro. Pero por otro lado también cabe decir que el tiempo transcurrido ha sido enormemente intenso y alberga un cúmulo de ricas experiencias, creatividad, ilusiones e, inevitablemente, algunas dificultades, por lo que sería imprudente no dedicar alguna atención a lo sucedido en este periodo. Este es el modesto alcance del estudio que encargó la Fundación Economía Aragonesa al GSIC: contemplar el hecho comarcal en su cotidianeidad y describir el estado en el que se encuentra el funcionamiento de las competencias transferidas. Algo así como lograr una instantánea que reflejara la administración comarcal en un momento dado. Por seguir con el símil, el instante de esa fotografía, si pudiera congelarse el tiempo, sería algún momento al final del año 2005. En parte, la investigación ha consistido en poner delante del objetivo a los principales protagonistas del proceso de comarcalización, a los gestores de las competencias transferidas, observar en detalle los contenidos de su trabajo y tratar de fijar el estado de la cuestión. Eso es lo que básicamente se describirá en las páginas que siguen. Se ha tratado también de dar cuenta del proceso que ha llevado a ese instante, sistematizando datos e informaciones referidas a la evolución del desempeño comarcal en este breve tiempo, de modo que se pueda tener una idea lo más concreta posible del recorrido realizado en la gestión de las transferencias por las comarcas desde su constitución.

Como se señaló anteriormente, un proceso de la magnitud y trascendencia como es el de la creación de una nueva administración requiere una observación temporal mucho más dilatada que la que actualmente disponemos, para poder evaluar y medir sus múltiples efectos sobre el territorio, las

³ Figura no prevista inicialmente en la legislación promulgada, pero que la experiencia del periodo de creación e instalación de las comarcas ha hecho aconsejable, siguiendo los criterios de quienes doctrinalmente sugerían una figura de coordinación entre la administración autonómica y la administración local comarcal.

dinámicas de desarrollo que potencialmente se generan y su impacto sobre la gente que lo habita. No ha sido esa la finalidad de este estudio. El encargo recibido tenía otro alcance y las pretensiones del equipo investigador, desde luego, han sido mucho más modestas. Se trataba de constatar, una vez realizadas las transferencias del primer bloque de funciones y servicios de la Comunidad Autónoma a los entes comarcales, cómo había ido el proceso y qué grado de avance en su gestión ha sido posible alcanzar en el tiempo transcurrido. Confiamos que las informaciones obtenidas sirvan para visualizar tendencias y explicar, con arreglo a informaciones fiables y datos precisos, cómo ha sido el proceso de aterrizaje —en su sentido más literal—, de cada Consejo Comarcal a su espacio. Y, sobre todo, aspiramos a poner en valor lo que de aprendizaje colectivo ha tenido —está teniendo— este proceso. En ese sentido, la investigación ha constatado las buenas prácticas e iniciativas novedosas que se están poniendo en marcha, dentro de las funciones transferidas y en virtud de la capacidad de autogobierno que la comarcalización ha delegado en los territorios, para promocionar las diferentes oportunidades que cada espacio ofrece. Este patrimonio común debe divulgarse y servir de estímulo para la discusión intercomarcal.

Los datos que se han recogido para este trabajo ojalá sirvan también como contribución a la tarea de organizar un proceso de sistematización que permita a la sociedad aragonesa contar con indicadores de los resultados obtenidos en el proceso de comarcalización, en la línea de lo planteado por la Ley 3/2006 de 8 de junio que propone, justamente, la realización periódica de estudios y análisis sobre la situación comarcal aragonesa⁴.

⁴ La Ley 3/2006, de 8 de junio, modifica la Ley de Medidas de Comarcalización (Ley 23/2001), actualizándola e incluyendo parte de los aprendizajes obtenidos hasta la fecha. Tratándose de un proceso novedoso y dinámico va de suyo que un buen número de situaciones no fueran previsibles en el momento de su promulgación y otras cuestiones que se regulan en la citada norma han sido hallazgos que la misma evolución del proceso ha hecho emerger y requieren su regulación. En lo que respecta al punto que señalamos, la necesidad y conveniencia de estudiar sistemáticamente la realidad comarcal aragonesa aparece en la disposición adicional única de la Ley 3/2003.

1.2. El proceso de comarcalización en Aragón

Al inicio de la década de los 80, cuando empiezan a desplegarse las autonomías en el Estado español, eran difícilmente imaginables las dimensiones y la profundidad que podría alcanzar el proceso de descentralización administrativa y autogobierno territorial. Si en 1982, el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Aragón, reconocía la posibilidad de las comarcas como un modo de ordenar el territorio aragonés (artículo 5), difícilmente en aquellas fechas habría cabido imaginar una realidad como la actual en la que el desarrollo legal de aquella posibilidad se ha plasmado en la creación por ley de 32 comarcas que, de momento, gestionan 8 áreas competenciales, cuentan con una plantilla de 1.574 trabajadores y ejecutan un gasto público que se aproxima a los 120 millones de euros... Indudablemente, se ha andado un largo camino.

Este dilatado recorrido tiene, a partir del propio Estatuto de Autonomía, unos hitos singulares que brevemente referiremos para contextualizar la actual situación en la que se encuentra la gestión de las competencias transferidas y ponderar el grado de avance experimentado en este proceso de creación de una nueva organización territorial sin parangón reciente en el territorio español⁵. Sin que este pasado más o menos próximo sea determinante del estado presente de consolidación comarcal o presuponga los desempeños del futuro inmediato, es innegable que el variable grado de desarrollo institucional actual de las comarcas, la rapidez con la que maduró el proceso de institucionalización comarcal y la *naturalidad* con la que el proceso parece estar

5 Desde la creación de las demarcaciones provinciales en el siglo XIX, y con la excepción de las Comunidades Autónomas, no se había iniciado en España una modificación de la estructura territorial tan profunda (EMBED IRUJO, 2002:86; SALANOVA, 1999:20; FERREIRA FERNANDEZ, 1999). En el terreno meramente conceptual señalemos que la idea de la ordenación territorial de Aragón basada en comarcas ya había aparecido en las propuestas de Estatuto de Autonomía que se hicieron públicas durante la II República. Debe indicarse además que el proceso de comarcalización en España está desarrollándose o se ha iniciado también en otras comunidades autónomas (Cataluña, Castilla-León (El Bierzo), País Vasco (sólo en Álava), pero en ningún caso tienen estos procesos, al menos por ahora, el alcance y la voluntad de crear una administración pública al servicio de las entidades locales con el grado de competencias, autonomía y recursos como el que el modelo aragonés impulsa.

cuajando en los diferentes territorios, debe mucho a ese largo camino hacia las comarcas en Aragón⁶.

Una constante de los análisis regionales de los últimos tiempos ha sido la despoblación de los pueblos aragoneses y la preocupación acerca de los modos más eficaces de poner fin a esta sangría. Asunto que de una u otra forma se vincula con la estructura municipal aragonesa caracterizada por una más que abundante nómina de ayuntamientos y núcleos poblados con muy poca población en cada uno de ellos, lo que con acierto ha sido llamado *minifundismo municipal*.

Si en la década de los 60 se produce una primera oleada de migraciones interiores del campo a las ciudades, siendo Zaragoza uno de los destinos privilegiados de este crecimiento demográfico a expensas del medio rural, a partir de los años 80, y coincidiendo con los procesos de remodelación de las estructuras productivas españolas, la autonomía aragonesa recién instaurada abordará tempranamente la problemática de la persistente despoblación de los municipios rurales de Aragón, privilegiando en sus políticas públicas un enfoque que asegurara el acceso a los servicios básicos a todos los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia.

Una de las soluciones que se generalizan por esa época para afrontar la prestación de los servicios que la demanda ciudadana exige a ayuntamientos, cuya capacidad de movilizar recursos es realmente escasa dado el tamaño de sus poblaciones, es la agrupación de municipios en mancomunidades para la prestación conjunta y en común de determinados servicios. La Ley 6/1987 de 15 de abril, sobre mancomunidades de municipios⁷ reguló la creación y funcionamiento de las mancomunidades en la Comunidad Autónoma de Aragón. Al amparo de esta norma fueron muchos los pequeños ayuntamientos que pudieron asegurar a sus ciudadanos la prestación de ciertos servicios

⁶ Parafraseando el título del pedagógico y excelente libro de UBIETO (2001).

⁷ BOA núm. 46 de 22 de abril de 1987.

públicos que se generalizan en estos años (acción social, recogida de basuras, transporte, abastecimiento de agua, práctica de deportes...).

Un caso de particular interés en esta dinámica fue el de las «Mancomunidades de interés comarcal». Esta figura supuso un precedente funcional de la comarca. Creada esta figura en 1989 en el marco de un Decreto⁸ que regulaba determinadas medidas de fomento para las mancomunidades, establece que en aquellos casos en los que una determinada mancomunidad se calificara como “de interés comarcal”, esta calificación llevaría implícita una prioridad en la asignación de subvenciones y ayudas, y un tratamiento favorable en la formalización de convenios de actuación global con la DGA en los ámbitos de competencias concurrentes, así como la posibilidad de solicitar la delegación del ejercicio de actividades de competencia de la Comunidad Autónoma (artículo sexto del Decreto 64/1989). Se accedía a mancomunidad de interés comarcal mediante una solicitud a la DGA en la que había que justificar la importancia de los fines mancomunados, el ámbito territorial y la capacidad de gestión de la mancomunidad. La Comunidad Autónoma ratificaba mediante un Decreto la nueva calidad de las Mancomunidades que accedían a esta calificación.

Este intento *avant la lettre* de configurar e impulsar la comarcalización ha dejado su impronta en aquellas mancomunidades que tuvieron este tratamiento y que, constituidas con arreglo a aquel procedimiento, han perdurado y pueden reconocerse todavía en algunas de las actuales comarcas. Aunque se volverá luego sobre este particular, adelantemos que la experiencia organizativa y de gestión de estas mancomunidades —personal y activos incluidos— se transfiere enteramente a las instituciones comarcales, lo que explicaría en parte los disímiles desarrollos en las capacidades de gestión y en la administración

⁸ Decreto 64/1989 de 5 de octubre; BOA núm. 60.

de las competencias por parte de algunas comarcas, debido a la “ventaja” de salida que estas experiencias previas les habrían concedido⁹.

El modelo de mancomunidades mantendrá su vigencia y será un útil instrumento de gestión de las competencias municipales. De su utilidad y funcionalidad puede dar idea el gran número de mancomunidades que, con los más diversos fines, surgen en estos años por la voluntaria decisión de muchos municipios. Hasta el inicio de la comarcalización llegaron a existir 92 mancomunidades¹⁰.

9 Las mancomunidades de interés comarcal que se constituyeron siguiendo el formato posibilitado por el decreto mencionado llegaron a ser 9.

¹⁰ Con la Ley de Medidas de Comarcalización (LMC) se establecerá, en sus artículos 37 y 38, la disolución de éstas si los fines de las mismas coinciden con las competencias transferidas a la comarca (gestión de residuos sólidos urbanos, deportes, acción social, protección civil y lucha contra incendios...), haciéndose cargo la nueva administración comarcal de su personal y activos. Los decretos de transferencia de las competencias a cada comarca, de acuerdo a lo negociado en la comisión mixta correspondiente, resolvieron en cada caso esta cuestión de acuerdo a lo estipulado por la LMC. El resultado final ha sido un proceso de disolución paulatina de mancomunidades cuyo objeto era coincidente con el de la mancomunidad para evitar duplicidades de funciones y gastos. Hasta la fecha 29 mancomunidades se han disuelto subsumiéndose sus funciones, personal y activos en la administración comarcal. Aunque el proceso todavía está abierto, es obvio que no todas las mancomunidades serán disueltas, ya que por su finalidad u objeto algunas de ellas satisfacen necesidades o tienen funciones que las comarcas no han asumido ni, probablemente, tengan en el futuro. Como fórmula de asociación voluntaria entre municipios para resolver problemas, prestar servicios o realizar acciones de fomento de interés común para todos, seguirá vigente al igual que otras formas colaborativas entre municipios como pueden ser los consorcios o, más recientemente, la creación de redes intermunicipales. Cabe esperar que también las comarcas desarrollen este tipo de asociaciones y fórmulas comunes de abordar o resolver conjuntamente problemáticas de interés compartido.

Mancomunidades en ARAGÓN (vigentes a 29-9-2006)

Zaragoza

- Mancomunidad Cuarte-Cadrete, para el Servicio de Abastecimiento de Agua Potable
 - Mancomunidad Intermunicipal de Villafeliche y Montón
 - Mancomunidad de Aguas y Saneamiento de Torres de Berrellén y La Joyosa-Marlofa
 - Mancomunidad Intermunicipal "Altas Cinco Villas"
 - Mancomunidad "Ribera Izquierda del Ebro"
 - Mancomunidad Agua de Monegros
 - Mancomunidad Intermunicipal de Urrea de Jalón, Plasencia de Jalón y Bardallur
 - Mancomunidad de Sierra de Luna y Las Pedrosas
 - Mancomunidad de Monegros II
 - Mancomunidad del Bajo Gállego
 - Mancomunidad "Prepirenaica Entre Arbas"
 - Mancomunidad Clarina de las Cinco Villas
 - Mancomunidad de Aguas del Huecha
 - Mancomunidad Alto Jalón
 - Mancomunidad Río Perejiles
 - Mancomunidad del Bajo Jiloca
 - Mancomunidad de Tres Ríos
 - Mancomunidad del Río Ribota
 - Mancomunidad Ribera Bajo Huerva
 - Mancomunidad de Abastecimiento Nonaspe-Fabara
 - Mancomunidad "La Sabina"
 - Mancomunidad de la Tierra de Belchite
 - Mancomunidad de la Comarca del Campo de Daroca
 - Mancomunidad "Sierra Vicort-Espigar"
 - Mancomunidad de Aguas de las Torcas
 - Mancomunidad para la Lucha Antigranizo de Aragón
 - Mancomunidad Central de Zaragoza
-

Huesca

- Mancomunidad Forestal del Valle de Broto
 - Mancomunidad Forestal Ansó-Fago
 - Mancomunidad de Servicios de los Municipios del Alto Valle del Aragón
 - Mancomunidad Comarcal Jaca-Sabiñánigo
 - Mancomunidad Forestal de Aragües del Puerto-Jasa
 - Mancomunidad Quiñón de Panticosa
 - Mancomunidad de Aguas de Antillón y seis pueblos más
 - Mancomunidad de la Ribagorza Oriental
 - Mancomunidad de la Ribagorza Central
 - Mancomunidad "Alto Ésera"
 - Mancomunidad "Valle del Isábena"
 - Mancomunidad de Municipios del Valle de Chistau
 - Mancomunidad "Isábena Medio"
 - Mancomunidad de Aguas de Vadiello
 - Mancomunidad de la Baja Ribagorza
 - Mancomunidad de Aguas de Calcón
 - Mancomunidad Turística del Embalse de El Grado
 - Mancomunidad "Cinca-Alcanadre"
-

Teruel

- Mancomunidad de la Sierra de Gúdar
 - Mancomunidad Intermunicipal para la promoción turística de la Comarca de Javalambre
 - Mancomunidad Industrial "Zona Bajo Martín"
 - Mancomunidad del Río Aguas Vivas
 - Mancomunidad "Sierra del Pobo"
 - Mancomunidad de Municipios de la Cuenca Minera Central de Teruel
 - Mancomunidad de Aguas Potables del "Mezquín"
 - Mancomunidad de Municipios del Jiloca
 - Mancomunidad de Municipios "Portal del Maestrazgo"
 - Comunidad de Albarracín
 - Mancomunidad de Municipios del Somontano Turolense
 - Mancomunidad "Los Alcores"
 - Mancomunidad de Municipios "Ribera del Turia"
 - Mancomunidad "Altiplano de Teruel"
 - Mancomunidad del Alto Jiloca
 - Mancomunidad "La Fuente"
 - Mancomunidad de Albarracín
 - Mancomunidad de Municipios con Ferias Rurales Tradicionales
 - Mancomunidad "Valle del Alfambra"
 - Mancomunidad de Servicios de Javalambre
 - Mancomunidad de Servicios "Comarca de Aliaga"
 - Mancomunidad "Turolense Elevación Aguas del Ebro"
 - Mancomunidad de Abastecimiento de Aguas del Guadalupe-Mezquí
-

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Diputación General de Aragón. Ministerio de las Administraciones Públicas

Sin embargo, aun reconociendo la valía, el interés y el provecho que esta fórmula procura tanto a los ciudadanos como a los municipios que las promueven, a comienzos de la década de los 90 se plantea de nuevo la necesidad de revisar el formato administrativo del territorio con la intención de buscar nuevas fórmulas que resulten más funcionales para la resolución de un conjunto de problemas que se asume tienen en el espacio municipal el marco adecuado para su solución. Al ya secular problema de detener la despoblación de los núcleos y ayuntamientos rurales, las tendencias doctrinales reconocen que los municipios deben acercar la administración a los ciudadanos, asegurar la provisión de los servicios públicos que se presupone han de ser de general acceso y, quizá el elemento más novedoso, se generaliza la idea de que el territorio debe asumir tareas de promoción, desarrollo y movilización de recursos capaces de generar procesos de crecimiento y desarrollo endógeno. Ideas que, dando continuidad conceptual a la doctrina asentada en la década anterior, aspiran a ampliar el modelo vigente de estado de bienestar, ensanchando el campo de servicios y competencias de las administraciones locales con finalidades ya no solo redistributivas sino también promotoras.

Para el caso aragonés, estas nuevas tendencias, desde el punto de vista de la administración pública y la ordenación del territorio, serán plasmadas en un documento que el gobierno de la Diputación General de Aragón remitirá a las Cortes con el título «Comunicación sobre propuestas para una política de organización territorial de Aragón»¹¹. Esta Comunicación, tras el debate a que dio lugar, llevó a la aprobación por parte de las Cortes de una serie de resoluciones que, de alguna manera, han orientado el posterior desarrollo territorial de Aragón (BIEL, 2003:43; EMBID IRUJO, 2002:90). En lo atinente al hecho comarcal, lo más destacable de estas resoluciones puede resumirse en tres puntos: (i) se insta al Gobierno a que presente un proyecto de Ley de comarcalización que desarrolle el artículo 5 del Estatuto; (ii) se propone la filosofía o, si se quiere, la razón de ser que habrán de tener las comarcas —y que no es otra que la de ser un nivel intermedio de la administración local que

¹¹ Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, nº 6; 31 de octubre de 1991, pp 73-78

sirva a la pervivencia de los pequeños municipios y haga posible la descentralización de competencias de las Diputaciones Provinciales y de la Comunidad Autónoma— y (iii) que la ley que regule la creación de las comarcas debe considerar que éstas se creen a iniciativa municipal, que se consulte con los municipios la división comarcal y que sea una norma marco que establezca los principios generales, las competencias, órganos de gobierno y financiación de las comarcas.

Todos estos aspectos son recogidos, desarrollados y articulados en la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón (LCA), verdadero arranque del proceso de comarcalización. Conviene señalar que esta Ley fue aprobada por unanimidad; lo cual, dado el peculiar contexto político de su aprobación, realza más todavía si cabe el consenso y la convicción generalizada a favor de la comarcalización que los representantes políticos tenían en aquel momento¹².

La Ley 10/1993 es la pieza clave de la arquitectura comarcalizadora por cuanto establece los principales elementos y criterios a seguir durante el proceso. Las notas características del desarrollo de las comarcas: voluntariedad, consultas, máxima autonomía posible, competencias a gestionar, estructura política y organizativa, gestión incondicionada de recursos, naturaleza de la comarca como entidad local sustentada en lazos históricos y de tipo social y económico quedan establecidos en esta «norma-marco de la organización comarcal» (artículo 2). Norma-marco que será completada y concretada con otras dos leyes de marcado carácter práctico que se promulgarían posteriormente. La Ley 8/1996 de 2 de diciembre de Delimitación comarcal de Aragón (LDCA) y la Ley 23/2001 de 26 de diciembre de Medidas de Comarcalización (LMC).

La primera de ellas (LDCA) deja establecidas las denominaciones y demarcaciones de las 33 comarcas en las que se estructura el territorio aragonés. En la misma ley se señala el procedimiento para introducir

¹² Como se recordará, esta Ley se aprueba a los dos meses escasos de una moción de censura que gana la oposición y que originó un cambio de signo político en el gobierno de Aragón.

modificaciones en las circunscripciones y denominaciones establecidas. Las propias leyes de creación de cada una de las Comarcas introducirán posteriormente algunos cambios menores en las denominaciones comarcales. Por su parte, la Ley de Administración Local de Aragón (Ley 7/1999) obligó a revisar la demarcación de la comarca del Bajo Aragón en el momento de su creación para aplicar el precepto de la «continuidad territorial» exigible a los municipios que se integren en comarcas (EMBED IRUJO, 2002:95).

Por lo que respecta a la Ley 23/2001 (LMC) debe señalarse su intención de ser el instrumento que precisa y clarifica, de una forma muy concreta y operativa, la mecánica de la constitución de las comarcas.

Si, con la Ley 10/1993, se creaba el marco conceptual general para la comarcalización en Aragón, la Ley de Medidas de Comarcalización puede considerarse como la columna vertebral del proceso comarcalizador; el instrumento que va a posibilitar la ordenación y regulación rápida y sin contratiempos de la mayor parte de las leyes comarcales. Por los contenidos que se abordan, numerosos y de diversa índole, y su enfoque concreto y práctico, esta Ley puede considerarse también, en cierto sentido, como una especie de manual de instrucciones para guiar el proceso de creación de las comarcas.

Si bien su principal objetivo es establecer las competencias a transferir a las comarcas, se fijan también una serie de reglas para la creación de las comisiones mixtas y la transferencia de competencias; el funcionamiento de los órganos de gobierno comarcales; regulaciones referentes al personal y, de capital importancia, se establecen disposiciones para la financiación de las comarcas, garantizando así los medios personales y financieros para el cumplimiento de las competencias decididas. Finalmente, la ley contiene indicaciones acerca de la potestad sancionadora de las comarcas, de sus facultades de gestión de subvenciones y ayudas y otros preceptos relativos a la capitalidad, denominación o extensión territorial y composición y funcionamiento de los órganos de gobierno de las comarcas.

Para ponderar la condensación de contenidos que se abarcan en esta Ley y la importancia práctica de la misma es pertinente observar que a la promulgación de la LMC ya hay 8 comarcas que tienen promulgadas sus respectivas leyes de creación de la Comarca y que había varios proyectos de ley de creación de comarcas en trámite. Cabe suponer que la intención del legislador fue clarificar y solucionar problemas interpretativos y dificultades surgidas en el proceso normativo seguido hasta ese momento y ofrecer un marco más seguro a las futuras leyes de creación de comarcas favoreciendo un desarrollo más fácil de las mismas.

A partir de la ley 23/2001, de Medidas de Comarcalización, se redactarán y tramitarán las restantes 24 leyes de creación de las comarcas¹³. La constitución del consejo comarcal, las comisiones mixtas de transferencia, así como los decretos por los que se transfieren las funciones y servicios acordados y los recursos negociados terminarán guiándose por los lineamientos de esta norma. La voluntad política de constituir las comarcas¹⁴ se conjugó con el oportuno establecimiento de los procedimientos y la adopción de medidas al más alto rango jurídico para reducir la incertidumbre que estaba generando un proceso tan novedoso como incierto en sus primeros momentos. Indudablemente, la LMC contribuyó decisivamente a acelerar y facilitar técnicamente la implantación de las comarcas con carácter general en todo el territorio aragonés¹⁵.

¹³ Siempre, obviamente, con la excepción de la comarca de Zaragoza.

¹⁴ Un ejemplo de esta decidida voluntad política de constituir las comarcas puede encontrarse en el caso de Aranda (Ley 9/2000 de 27 de diciembre de 2002, de creación de la comarca del Aranda) y otras 7 comarcas que vieron promulgadas sus leyes constitutivas antes de la ley de Medidas de comarcalización. Las comarcas que se adelantaron a la Ley 23/2001 fueron las de Alto Gállego, Tarazona y el Moncayo, Campo de Borja, Ribera Alta del Ebro, Valdejalón Comunidad de Calatayud y Gúdar-Javalambre. Este periodo fue particularmente intenso desde el punto de vista de la dinámica de la comarcalización.

¹⁵ En cualquier caso, de las tres normas sobre las que se asienta jurídicamente el proceso comarcalizador, la ley de Medidas de Comarcalización es la más relevante para el estudio que hemos realizado. En ella se establecieron las reglas básicas de funcionamiento comarcal y se regulan muchos aspectos del funcionamiento comarcal. Constituye en cierta manera una especie de términos de referencia para la puesta en marcha y operaciones comarcales.

Promulgación de las Leyes de Creación Comarcal

	Ley	Fecha
La Jacetania	9/2002	3 mayo 2002
Alto Gállego	13/2001	2 julio 2001
Sobrarbe	5/2003	26 febrero 2003
La Ribagorza	12/2002	28 mayo 2002
Cinco Villas	26/2002	26 noviembre 2002
Hoya de Huesca / Plana de Uesca	27/2002	26 noviembre 2002
Somontano de Barbastro	4/2002	25 marzo 2002
Cinca Medio	3/2002	25 marzo 2002
La Litera / La Llitera	25/2002	12 noviembre 2002
Los Monegros	17/2002	5 julio 2002
Bajo Cinca / Baix Cinca	20/2002	7 octubre 2002
Tarazona y el Moncayo	14/2001	2 julio 2001
Campo de Borja	18/2001	19 noviembre 2001
Aranda	9/2000	27 diciembre 2000
Ribera Alta del Ebro	21/2001	21 diciembre 2001
Valdejalón	16/2001	29 octubre 2001
Ribera Baja del Ebro	13/2002	10 junio 2002
Bajo Aragón-Caspe / Baix Aragón-Casp	12/2003	24 marzo 2003
Comunidad de Calatayud	9/2001	18 junio 2001
Campo de Cariñena	31/2002	27 diciembre 2002
Campo de Belchite	24/2002	12 noviembre 2002
Bajo Marzotín	8/2003	12 marzo 2003
Campo de Daroca	18/2002	5 julio 2002
Jiloca	13/2003	24 marzo 2003
Cuencas Mineras	28/2002	17 diciembre 2002
Andorra-Sierra de Arcos	11/2002	14 mayo 2002
Bajo Aragón	10/2002	3 mayo 2002
Comunidad de Teruel	7/2003	12 marzo 2003
Maestrazgo	8/2002	3 mayo 2002
Sierra de Albarracín	1/2003	11 febrero 2003
Gúdar-Javalambre	22/2001	21 diciembre 2001
Matarraña / Matarranya	7/2002	15 abril 2002

El intervalo de tiempo transcurrido entre la primera Ley promulgada y la última fue realmente exiguo considerando los procedimientos que debían seguirse. Destaca en este proceso la existencia de tres oleadas: la de aquellas comarcas que se constituyen durante el año 2001, que son una pequeña parte (7); la mayoría que lo hace durante el año 2002 (16), y las que dispondrían del texto legal de creación en 2003 (6). La comarca del Aranda, como ya se ha indicado, fue la primera en inaugurar el proceso al promulgarse su Ley de creación en el año 2000.

Por lo que respecta a los pasos siguientes del proceso, la constitución del órgano de gobierno comarcal y la creación de la comisión de transferencias que culminó en tantos Decretos del Gobierno de Aragón como comarcas se constituyeron, el cuadro siguiente recoge la secuencia temporal de este proceso. Al final hemos indicado la fecha de inicio de las competencias que en cada uno de estos Decretos se establecía para que la Comarca dispusiera de los presupuestos correspondientes y comenzara a ejercer las competencias traspasadas en el primer bloque. A efectos del análisis que se ha realizado, y que constituye el objetivo de este trabajo, la fecha de asunción de las competencias es fundamental por cuanto marca el hito a partir el cual se establece la nueva administración. En cierto modo, es el momento a partir del cual empieza a correr el tiempo para la administración comarcal; momento clave para ponderar, como se hará cuando se analice cada una de las competencias traspasadas, el grado de desarrollo y consolidación de la administración y el volumen de actividades y resultados que se acumulan desde entonces.

Constitución de los órganos de gobierno y traspaso de funciones y servicios a las comarcas

	Constitución comarca	Fecha decreto transferencia	Fecha traspaso competencias
La Jacetania	22 junio 2002	17 diciembre 2002	Enero 2003
Alto Gállego	24 octubre 2001	26 febrero 2002	Marzo 2002
Sobrarbe	26 abril 2003	3 junio 2003	Junio 2003
La Ribagorza	22 julio 2002	17 septiembre 2002	Octubre 2002
Cinco Villas	8 enero 2003	25 febrero 2003	Marzo 2003
Hoya de Huesca / Plana de Uesca	16 enero 2003	25 febrero 2003	Marzo 2003
Somontano de Barbastro	17 mayo 2002	25 junio 2002	Julio 2002
Cinca Medio	17 mayo 2002	25 junio 2002	Julio 2002
La Litera / La Llitera	3 enero 2003	28 enero 2003	Febrero 2003
Los Monegros	7 octubre 2002	17 diciembre 2002	Enero 2003
Bajo Cinca / Baix Cinca	27 noviembre 2002	28 febrero 2003	Enero 2003
Tarazona y el Moncayo	24 octubre 2001	26 febrero 2002	Marzo 2002
Campo de Borja	17 enero 2002	19 marzo 2002	Abril 2002
Aranda	16 enero 2001	26 febrero 2002	Marzo 2002
Ribera Alta del Ebro	19 febrero 2002	23 julio 2002	julio 2002
Valdejalón	22 diciembre 2001	19 marzo 2002	Abril 2002
Ribera Baja del Ebro	22 julio 2002	17 septiembre 2002	Octubre 2002
Bajo Aragón–Casp / Baix Aragó-Casp	8 mayo 2003	30 septiembre 2003	Octubre 2003
Comunidad de Calatayud	11 octubre 2001	26 febrero 2002	Marzo 2002
Campo de Cariñena	18 febrero 2003	25 marzo 2003	Abril 2003
Campo de Belchite	27 diciembre 2002	28 enero 2003	Febrero 2003
Bajo Martín	24 abril 2003	3 junio 2003	Junio 2003
Campo de Daroca	23 octubre 2002	17 diciembre 2002	Enero 2003
Jiloca	5 mayo 2003	30 septiembre 2003	Octubre 2003
Cuencas Mieneroras	26 febrero 2003	8 abril 2003	Abril 2003
Andorra-Sierra de Arcos	1 julio 2002	17 septiembre 2002	Octubre 2002
Bajo Aragón	13 junio 2002	17 septiembre 2002	Octubre 2002
Comunidad de Teruel	28 abril 2003	30 septiembre 2003	Octubre 2003
Maestrazgo	13 junio 2002	17 septiembre 2002	Octubre 2002
Sierra de Albarracín	31 marzo 2003	3 junio 2003	Junio 2003
Gúdar-Javalambre	22 febrero 2002	25 junio 2002	Julio 2002
Matarraña / Matarranya	1 junio 2002	25 junio 2002	Julio 2002

1.3. Alcance del estudio y metodología

El estudio comienza precisamente a partir del momento en el que las comarcas, una vez creadas por su correspondiente ley aprobada en las Cortes de Aragón, constituyen sus órganos de gobierno, el Consejo Comarcal, y reciben el primer bloque de funciones y servicios traspasados. Y, como se exponía al principio, el objetivo de la investigación realizada no ha sido otro que el de recoger información pertinente y sistematizar el estado y grado de avance en el que se encuentra la gestión y prestación de los servicios por esta nueva administración local a partir de los servicios y funciones transferidas hasta la fecha a las comarcas.

A la hora de abordar esta realidad institucional en funcionamiento, constituida además en un tiempo extraordinariamente corto, el equipo investigador tuvo en mente tres objetivos: (i) describir y valorar la puesta en marcha y el grado de prestación de los servicios transferidos a las comarcas en la primera fase; (ii) identificar y describir los servicios que, sin haber sido formalmente transferidos, las comarcas ya están prestando a los ciudadanos en sus territorios y (iii) recoger y poner en valor aquellas iniciativas y buenas prácticas que en la gestión o en la oferta de servicios de las comarcas pudieran ser de interés y servir de inspiración para su réplica en otros lugares del territorio.

En las páginas que siguen se tratará de concretar y precisar los objetivos del estudio aportando información acerca de cómo ha sido la evolución de los servicios ofertados por las comarcas desde el inicio de su gestión en cada una de las áreas cuya transferencia recibieron. Se han relacionado los servicios y el ejercicio de las competencias comarcales con los recursos disponibles en cada una de ellas, tanto en términos de personal como en gasto realizado. La información recogida permite también hacer algunas consideraciones acerca del volumen global de servicios que se ofertan desde las administraciones comarcales y el volumen de usuarios o la frecuencia de uso de tales servicios según los casos. Puestos en perspectiva temporal, aunque sea relativamente

breve la serie de años que se ha conseguido sistematizar de manera uniforme y homogénea, la información disponible ofrece una primera estimación de la situación inicial en la que se encuentran las comarcas respecto de los aspectos que se han valorado, justo al terminar lo que podría llamarse su etapa instituyente o periodo formativo. Cabe decir que, a medida que el proceso se consolide, la información que ahora se presenta podría servir de contraste con los datos que ulteriores exámenes de la evolución institucional y administrativa de las comarcas aporten. Ello contribuiría a fomentar cierta familiaridad e interés por la evaluación, usual en otras latitudes, que aportaría transparencia y reforzaría la apreciación ciudadana por estas instituciones. En cualquier caso, los resultados del presente trabajo son suficientemente sugestivos en sí mismos por cuanto permiten delinear un primer estado de la cuestión poniendo de relieve cuestiones de interés que pueden ser útiles para la consolidación del proceso iniciado.

Finalmente, y en aras del posible interés que para la consolidación del proceso comarcalizador pueda tener este trabajo, se han identificado, por un lado, los servicios o áreas en las que, fuera de las funciones y servicios transferidos, las comarcas están prestando servicios o llevando a cabo intervenciones de diversa índole. Y, por otro, se ha valorado desde la perspectiva de los encargados de entregar los servicios a los ciudadanos, la calidad y las circunstancias más relevantes que a su juicio concurren en la prestación de los mismos.

En relación al alcance temporal del estudio es pertinente notar que las informaciones recogidas se refieren al lapso de tiempo comprendido entre el momento en el que cada comarca inicia su existencia como tal, con la ley de creación comarcal correspondiente y el 31 de diciembre de 2005. Ni qué decir tiene que entre la promulgación de la Ley de creación de cada Comarca y la constitución de sus órganos de gobierno y el traspaso de competencias para iniciar su ejercicio, debieron constituirse las comisiones mixtas de 32 comarcas y acordarse, entre la DGA y cada comarca, los contenidos de los Decretos de transferencia de competencias. Ciertamente, hubo una ingente cantidad de

trabajo administrativo que hubo de llevarse a cabo en un intervalo de tiempo reducido. El periodo sobre el que realmente se tienen observaciones (de actos administrativos, de decisiones en relación a las atribuciones transferidas...) se inicia a partir de la fecha en la que para cada comarca se promulga el correspondiente Decreto de transferencias; decreto en el que se establece fehacientemente la fecha a partir de la cual la comarca asume la responsabilidad de las competencias transferidas. Si observamos que los primeros decretos de transferencias son promulgados en febrero de 2002 y los últimos en septiembre de 2003¹⁶, resulta que, en poco más de año y medio, la administración comarcal aragonesa quedó configurada y en condiciones de iniciar su funcionamiento operativo.

Como puede apreciarse, la rapidez y eficacia del proceso fue sorprendente. Sin embargo, los veinte meses transcurridos entre la primera comarca que recibe sus competencias y la última en sumarse al proceso es, desde otro punto de vista, un periodo suficientemente significativo para constatar el diferente grado de desarrollo administrativo e institucional si se comparan unas comarcas con otras.

Como se expondrá más adelante, el diferente momento en el que cada comarca se hace cargo de las transferencias recibidas explicará una parte estimable de las diferencias en el grado de avance e institucionalización de las funciones y servicios que las comarcas tienen bajo su responsabilidad. No obstante, si no cambia ninguna otra circunstancia, es muy probable que estas diferencias intracomarcales irán desapareciendo a medida que se atempere el efecto del inicio más temprano en el ejercicio de las competencias y la creación del aparato administrativo necesario. Si este elemento ha podido tener un gran peso a la hora de ponderar el grado de desarrollo e implantación de las diferentes administraciones comarcales, todo parece indicar que irá perdiendo

¹⁶ Las primeras comarcas que recibieron las competencias transferidas fueron Alto Gállego, Tarazona y el Moncayo, Aranda y la Comunidad de Calatayud a través de Decretos promulgados el 26 de febrero de 2002 en los que se establece el 1 de marzo de 2002 como fecha de entrada en vigor de las mismas. Las últimas comarcas en recibir las transferencias fueron Bajo Aragón-Caspe/Baix Aragó-Casp, Jiloca y Teruel que las harían efectivas a partir del 1 de octubre de 2003.

importancia a medida que transcurra el tiempo necesario para que todas las administraciones se homogeneicen relativamente en su recorrido temporal.

Esta constatación es particularmente pertinente para limitar el alcance de algunas de las informaciones que se proporcionarán más adelante. Básicamente, para todas aquellas magnitudes cuantificables (personal, gasto, actos administrativos realizados, usuarios contabilizados, iniciativas puestas en marcha...) únicamente se disponen de datos completos para el universo comarcal a partir del año 2004. Si se quisieran establecer comparaciones en la evolución de los desempeños anteriores sólo tiene sentido hacerlo a partir del año mencionado. Por esa razón, las comparaciones se referirán de manera general a este bienio (2004-2005). No obstante se ha mantenido la información de los años anteriores por el valor testimonial que puede tener y porque, en los análisis intracomarcales, es relevante al menos para el 50% de las comarcas para las que el primer año de autonomía en la gestión de sus competencias habría sido ya el año 2003, desde el inicio y de manera completa.

Para obtener la información pertinente acorde a los objetivos y finalidad del estudio, la metodología diseñada trató de conseguir el máximo de datos posibles con un alto grado de sistematicidad, de modo que sirvieran para establecer una buena descripción del estado y grados de avance en los que se encuentra cada una de las comarcas en lo referente a la gestión y prestación de los servicios transferidos hasta la fecha¹⁷.

17 En el proceso de traspasos se establecieron por consenso tres fases a través de las cuales se irían gradualmente cediendo las competencias a las comarcas. El primer bloque de transferencias, acordado entre los partidos políticos en el año 2001, y que es el objeto de la presente investigación, comprende las siguientes competencias de áreas funcionales: acción social; acción cultural; patrimonio cultural y tradiciones populares; deporte; juventud; promoción del turismo; servicio de recogida y tratamiento de residuos urbanos; protección civil, y prevención y extinción de incendios. La LMC recoge obviamente un listado mucho más amplio de las competencias que, finalmente, gestionarán las comarcas. Dado el enfoque gradualista de todo el proceso aragonés hacia la comarcalización, no es de sorprender la prudencia de los responsables políticos al haber acordado en febrero de 2001 (BIEL, 2003:95) un escalonamiento en el traspaso de las competencias hacia las comarcas basado en una estimación de su presunta dificultad. A este primer bloque de competencias, sucederán otras dos oleadas de transferencias hasta completar la enumeración que de ellas se hace en la LMC y a las que eventualmente podrían agregarse algunas otras que se decidan mientras dura el proceso. Como no podía ser de otra forma, los datos recabados se referirán al primer bloque de competencias traspasado y a aquellas actividades que "fuera de competencias" las comarcas vienen realizando, en muchos casos como continuación de funciones y servicios que ya realizaban las mancomunidades existentes en el territorio y que se

Para ello el procedimiento de búsqueda de información se realizó *in situ* durante la fase de trabajo de campo, realizada en junio de 2006. En esta etapa de la investigación, encuestadores debidamente entrenados, permanecieron durante una semana en cada una de las comarcas bajo la supervisión de los investigadores responsables del estudio¹⁸. En este tiempo, los encuestadores entrevistaron a los responsables de cada servicio o área transferida y a un representante del más alto nivel político, por lo general el Presidente de la comarca¹⁹; se observó el entorno administrativo en el que se desarrolla el trabajo cotidiano en las oficinas administrativas de las comarcas y se recopiló, cuando estuvo disponible, diversa documentación producida por la comarca²⁰. Durante el periodo de trabajo de campo en cada comarca, los investigadores mantuvieron diariamente una reunión con los encuestadores en la que se hacía evaluación y valoraba la información obtenida, de modo que ninguno de los ítems o temas sobre los que estábamos interesados en obtener información quedaran sin respuesta. O, al menos, si no se conseguía información al respecto, tener la razonable certeza de que la información solicitada no existía o era de todo punto imposible acceder a ella. Este procedimiento nos ha asegurado una más que razonable tasa de respuestas a nuestras preguntas y un conjunto de datos de aceptable calidad acerca de las realizaciones y registros de las acciones que obran en poder de las comarcas²¹.

subsumieron en la administración comarcal por decisión de los municipios que las formaban cuando los fines generales de las mancomunidades eran coincidentes con los de la comarca.

¹⁸ Cada semana se desplegaron simultáneamente tres equipos de trabajo de cinco y seis encuestadores que procedían a levantar la información en las 16 comarcas asignadas.

¹⁹ En algunos casos, y por indicación del Presidente de la Comarca, esta entrevista fue realizada al técnico de mayor nivel en la administración comarcal. En los casos en los que no contestó el Presidente, la información la facilitó el secretario-interventor.

²⁰ Folletos, revistas, informes, actas de las reuniones de los Consejos comarcales, páginas web...

²¹ Otra cuestión diferente es que en algunos casos, no existan registros ni protocolos acerca de cómo llevarlos. Mientras se realizaba el trabajo de campo se hizo evidente alguna de esas carencias. Por su interés e, incluso su importancia, sería aconsejable unificar criterios y procedimientos para registrar y dejar constancia sistemática de las variadas actividades que se realizan en las diferentes comarcas.

La información que ha servido de base para la realización de este estudio se obtuvo mediante la aplicación de una doble encuesta en cada área competencial. Uno de los instrumentos estaba preparado para obtener y sistematizar los datos cuantitativos referidos a cada uno de los aspectos que han sido transferidos en el primer bloque de competencias. Para ello este cuestionario preguntaba literalmente por las acciones de tipo administrativo, sancionador o de fomento que se contemplan en el Decreto 4/2005, de 11 de enero del Gobierno de Aragón, por el que se modifican los Decretos de transferencia de funciones y traspaso de servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a las Comarcas.

El segundo instrumento consistió en la aplicación de una entrevista estructurada con el responsable comarcal de cada una de las áreas transferidas. Siguiendo el mismo guión en todas las comarcas se entrevistó al más alto responsable político de la Comarca (en algunos casos esta condición no pudo cumplirse y, por indicación del Presidente comarcal, como ya hemos señalado, esta entrevista se mantuvo con el secretario-interventor). En cada comarca se realizaron nueve entrevistas de este tipo (ocho entre los técnicos responsables de las áreas²² transferidas más la que se aplicó al responsable político de la comarca). La estructura de la entrevista tenía 11 ítems que abarcaban cuatro campos de interés: (i) el surgimiento de la comarca (inicio del proceso de comarcalización; estructuras previas); (ii) el proceso de transferencias (momentos importantes, apoyos, dificultades, aprendizajes); (iii) situación presente (funcionamiento de los servicios, gestión; apoyo y rol del Consejo Comarcal; interés de la población) y (iv) valoraciones y expectativas (prácticas destacables, errores a evitar, perspectivas de trabajo inmediatas...). A cada informante se le animó a responder desde la especificidad de su propia área o sector involucrado, interesando, sobre todo, los comentarios,

²² En aquellos casos en los que el mismo técnico es responsable de más de un área competencial, la entrevista se aplicó al técnico desde la perspectiva de que debía responder diferenciadamente según cada uno de los encargos técnicos atribuidos. Obviamente, al tratarse de la misma persona al frente de dos o más responsabilidades, una parte de las apreciaciones sobre las preguntas formuladas es idéntica, pero en todos los casos se hizo el esfuerzo para que el informante tratara de considerar específicamente cada área por separado. Esta situación fue bastante frecuente en las materias de cultura y patrimonio cultural y tradiciones populares en las que un mismo técnico suele compartir ambos encargos y por la cercanía conceptual entre ambas materias.

valoraciones y puntos de vista que podían aportar los responsables de la gestión comarcal en cada una de las materias transferidas. La visión recogida en la entrevista al Presidente (o persona a la que él nos remitió) aporta como contrapunto una visión general, más política y global del proceso y de su estado actual.

Los datos recogidos como resultado del proceso de observación y convivencia con los informantes de las comarcas durante los días en los que se llevó a cabo el trabajo de campo, así como la documentación que fue factible recopilar, fueron incorporadas por los investigadores que se reunían diariamente con los encuestadores en sus respectivos cuadernos de campo y han sido tenidas en cuenta a lo largo de las sesiones de análisis conjunto que se han realizado para trabajar los materiales obtenidos.

El material cuantitativo se organizó en una base de datos y fue tratado con el programa SPSS. Tras varias depuraciones²³, ha permitido la elaboración de las tablas y cuadros que se expondrán más adelante y que respaldan los análisis sustantivos del presente informe. La información de tipo cualitativo se ha incorporado en el análisis de los datos para matizarlos, ajustarlos o contextualizarlos. La sistematización de esta información ha sido de un gran valor para identificar las conclusiones principales del estudio.

En anexo pueden verse los instrumentos utilizados para recogerla información cuantitativa y cualitativa, así como una ficha resumen de la metodología empleada.

²³ Es necesario señalar que la parte más compleja, difícil y que más tiempo consumió fue, justamente, lograr un levantamiento cuantitativo satisfactorio de las acciones realizadas en las comarcas. Es decir, la recopilación numérica, o descriptiva según los casos, de manera ordenada y siguiendo de forma sistemática el enunciado de las competencias transferidas fue una tarea bastante ardua en unos cuantos casos, obligando a un esfuerzo suplementario a los técnicos comarcales para preparar los datos que se solicitaba. Vaya desde aquí el agradecimiento y reconocimiento por este trabajo extra que realizaron los técnicos de la administración comarcal facilitándonos amablemente la información requerida, aun a costa de aumentar su carga de trabajo habitual.

1.4. Un proceso gradual y pertinente

El diseño de la nueva administración local está prácticamente finalizado, a falta de completar las transferencias que la Ley contempla. Tras la transferencia de un primer bloque de competencias todas las comarcas cuentan, al menos, con una experiencia de dos años completos. Tras afrontar la construcción de sus esquemas administrativos y asegurar el funcionamiento de los servicios y competencias traspasados, de acuerdo a la Ley de Medidas de Comarcalización queda todavía en el horizonte otro bloque de funciones y servicios que serán transferidos cuando el desarrollo y consolidación de esta nueva administración lo haga aconsejable.

La experiencia adquirida en el proceso permite, por tanto, tener una visión completa del recorrido institucional y administrativo realizado. En este sentido, es el primer proceso de creación de una administración local, entre los municipios y las provincias, que se ha llevado a cabo en nuestro país.

Es cierto que todavía están pendientes de transferencia una parte de las competencias que la LMC estableció como objeto de la gestión comarcal y que se desconoce cuál va a ser la configuración final que adoptará en el esquema de las comarcas el territorio de Zaragoza capital y los municipios que forman esta delimitación comarcal. Pero no es menos cierto también que el desarrollo de una nueva administración de ámbito supramunicipal, de carácter intermedio entre los municipios, las provincias y la Comunidad Autónoma, formada por la agrupación territorial de municipios sobre los que opera una unidad administrativa con carácter de permanencia, dotada de competencias, con presupuestos propios y autonomía en la asignación del gasto y representatividad democrática, está ya culminado.

Indudablemente, en una situación de cierto quietismo a la hora de llevar adelante reformas en la administración local española, la propuesta de comarcalización aragonesa ha sido, a todas luces, un reto intelectual, político y

administrativo. Culminada por ahora una parte de esa reforma, la más ardua podría decirse, con éxito institucional notable y con resultados en su funcionamiento más que aceptables —a pesar de la relativa inexperiencia y el poco tiempo de ejercicio—, el hecho positivo es que las comarcas son una realidad que por su novedad e implicaciones de toda índole debe ser objeto de estudio sosegado y atención crítica por parte de la ciudadanía. Y también, como resultado de la acción social colectiva de todas las gentes de Aragón, motivo de orgullo.

Así pues, la estructura esencial del diseño comarcalizador está ya trazada y en funcionamiento. Cuando se complete el traspaso de las transferencias pendientes cabe esperar modificaciones de grado en el volumen de recursos gestionados por las comarcas y un aumento en la complejidad de las tareas de coordinación entre administraciones que no afectarán a la estructura institucional de las comarcas.

Si la voluntad política de seguir adelante con este proceso se mantiene y no se rompe el consenso que sobre este particular mantienen las principales fuerzas políticas, sin ninguna duda el aprendizaje derivado de la experiencia adquirida hará que las transferencias de las funciones y servicios pendientes sea mucho más sencilla.

Por ahora, y a partir de los datos e informaciones que se han podido reunir para este informe, puede adelantarse, de manera resumida, casi telegráfica, las que han sido, a juicio del equipo que ha elaborado este trabajo, las principales tendencias que han caracterizado este recorrido. Por un lado, posiblemente el elemento diferenciador y más original de este largo proceso, ha sido su gradualismo y flexibilidad. Y, por otro, su pertinencia, si por tal entendemos el empeño por construir una organización territorial y administrativa más eficaz y adaptada a la realidad de la región. Estas características no han dejado nunca de estar presentes en la construcción comarcal de Aragón.

Es de todo punto necesario no perder de vista el objetivo con el que se puso en marcha la comarcalización: tratar de dar respuesta y ofrecer una alternativa

viable al diagnóstico de una serie de problemas que aquejan al territorio aragonés: despoblación, pérdida de la capacidad de los propios territorios de generar dinámicas de desarrollo desde dentro de ellos mismos, acusadas desigualdades en el acceso a los servicios que refuerza, a su vez y recurrentemente, la pérdida de potencial y fuerza aún más las tendencias a la despoblación... A este conjunto de problemáticas se propone como remedio la redistribución de las oportunidades, la búsqueda de una mayor equidad entre territorios que albergan a las personas que viven en espacios diferentemente dotados. Se piensa que un instrumento adecuado para hacerlo podría ser la comarca.

La idea de reequilibrar las desigualdades existentes, mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, reducir las diferencias entre entornos, asegurar similares oportunidades a todos los aragoneses de acuerdo a sus preferencias personales y condiciones sociales, está en la base de esta opción por la comarca. Y es que los municipios, una gran parte de los 730 municipios que conforman el territorio aragonés, hace tiempo que dejaron de ser funcionales para conseguir los fines que las sociedades modernizadas en los albores del siglo XXI demandan. Ni por tamaño, población o capacidad de movilizar recursos tienen posibilidad alguna por sí mismos de satisfacer las demandas que se les plantean. De ahí que se piense en unidades territoriales de ámbito supramunicipal con posibilidad de organizar funcionalmente el espacio y un tamaño intermedio adecuado para propiciar dinámicas de desarrollo centradas en las propias capacidades del territorio y su gente, que puedan constituirse en espacios de redistribución de oportunidades que garanticen, con carácter universal, unos mínimos de ciudadanía a todos sus habitantes.

Por otro lado, si el elemento de la equidad es central en el análisis de la pertinencia del modelo comarcalizador, hay otra dimensión no menos importante. Se trata de la gobernabilidad de estos nuevos espacios locales. La ampliación de tamaño, la multiplicación de relaciones, el número de gente involucrada, trasciende las dimensiones del pequeño municipio y propicia

formas novedosas de relación entre los administradores, entre lo público y las iniciativas privadas y la participación ciudadana.

Los nuevos centros de gobierno territorial que se han creado, materializados en los Consejos Comarcales, y apoyados en formas complementarias como la comisión consultiva de todos los alcaldes de la comarca o las comisiones que se crean para abordar el estudio de temas específicos, no sólo han supuesto una clara redistribución del poder político sobre el territorio y acercado la capacidad de gobernar y diseñar políticas propias a las necesidades de la población y el territorio, sino que están siendo también una posibilidad para «redemocratizar» la vida política, acercar el debate y las decisiones sobre las «cosas del común» a la calle. Aunque todavía es pronto para extraer conclusiones definitivas en esta dirección, no cabe duda, a juzgar por las respuestas y manifestaciones recogidas en el curso de la investigación, que una nueva forma de gobernabilidad está articulándose lentamente gracias al entramado comarcal.

La visión supramunicipal de las cosas, la creciente participación y consulta a la hora de adoptar decisiones, van urdiendo un conjunto de relaciones y procedimientos de decisión, en la que técnicos de la administración comarcal y los representantes elegidos por los ciudadanos, exploran y refuerzan fórmulas cooperativas y participativas de diálogo, en el que se configuran decisiones que luego serán sancionadas en el órgano con capacidad para ello: el Consejo Comarcal. Simplemente, se llama la atención sobre estas sutiles transformaciones que refuerzan la implicación cívica de los ciudadanos, en el gobierno de sus propios territorios.

El potencial para experimentar con nuevas fórmulas que acerquen la democracia representativa y la participativa tiene un marco idóneo en la escala comarcal. Posibilidades que la pertinencia del modelo comarcal deja abiertas a ser exploradas a medio plazo, cuando el proceso iniciado arraigue y haya completado su rodaje.

En esta dirección apunta igualmente el uso creciente de tecnologías de la información y comunicación que están realizando las comarcas. Al hecho de que todas tengan ya una página web, con mayor o menor grado de complejidad y calidad en la información que facilitan, se suma la tendencia observada en algunas de ellas que aprovechan el medio para proporcionar abundante no sólo información y conocimiento de la vida política comarcal sino como medio informal de consulta entre los ciudadanos.

No se profundizará en estos cambios, pero dejamos señalado su interés para volver sobre estas tendencias que la comarcalización propicia en ulteriores análisis. Por un lado, el de una visión territorial que empieza a trascender un cierto municipalismo de escaso recorrido centrado sobre los límites de cada ayuntamiento. Por otro, una ampliación del espacio de diálogo público sobre los asuntos concretos de la gobernabilidad cotidiana del territorio reconocido institucionalmente, que apunta a nuevas posibilidades de ampliar el ejercicio democrático hacia formas más participativas.

Por lo que respecta a la gradualidad y flexibilidad, notas que han caracterizado el proceso de comarcalización realizado en Aragón, la revisión del proceso institucional que llevó a cabo la creación de las comarcas es una prueba suficiente de cómo se evitó en todo momento imponer visiones particulares, soluciones homogéneas y decisiones de arriba abajo. Como se ha expuesto en páginas anteriores, desde la Ley de Comarcalización, hasta la LMCA, pasando por la ley de Delimitación Comarcal, la consulta con los municipios, la voluntariedad y el consenso fueron los instrumentos para hacer operativo el proceso. Si este enfoque hizo que al principio pareciera lento el desarrollo de esta institucionalidad emergente, la persistencia, la coherencia en los planteamientos, sustentada en el consenso y el convencimiento de la potencialidad de la comarca, hizo que llegado el momento, esta estrategia de largo plazo diera sus frutos: en 20 meses quedaron constituidas las 32 comarcas aragonesas. Y al mismo tiempo estas normas vinieron también a reforzar el carácter de proceso gradual que fue la comarcalización

De forma consistente con lo que habían sido las decisiones legislativas anteriores, tal como no forzar de manera general e inmediata la constitución de las comarcas, ahora la Ley (LMCA: art. 30) establece «ritmos de transferencia». Es decir, en línea con el gradualismo que ha caracterizado el proceso, se establece que el Gobierno pueda realizar la entrega de las funciones y servicios relativos a las competencias no sólo en función de los ritmos de creación de las administraciones comarcales, sino también en base al supuesto de circunstancias e intereses generales que pueden hacer aconsejable el establecimiento de fases distintas en el traspaso de las competencias. De hecho la LMCA venía a recoger un entendimiento común que tenían los responsables políticos de las dificultades del proceso y de los riesgos asociados al mismo. Como ya se ha comentado, los políticos con representación parlamentaria acordaron establecer una secuencia ordenada en el modo de transferir las competencias a la nueva administración comarcal que estaba por crearse. En aquel momento se eligió como criterio de clasificación para regular el ritmo de traspasos el grado de dificultad/complejidad que podía plantear la gestión de cada una de las transferencias que se habían establecido en la Ley de Comarcalización (1993) a las que se añadieron aquellas que en el momento de la reunión se pensó que era oportuno agregar²⁴. De esta manera se establecieron tres tramos: de dificultad baja, media y alta. Con algunos cambios y reasignaciones no demasiado sustantivos aquella clasificación ha guiado hasta la fecha el proceso de transferencias²⁵.

²⁴ Entre 1993, año de promulgación de la Ley de comarcalización de Aragón, y 2001, fecha en la que tiene lugar esta reunión de políticos de alto nivel en el Monasterio de Piedra y establecen los “ritmos de traspasos” en las competencias, el propio mapa de competencias autonómicas había sufrido no pocas variaciones, ampliándose el campo de éstas a funciones no contempladas al inicio de la década de los noventa.

²⁵ El tramo más sencillo contemplaba en su formulación original las siguientes competencias: servicios sociales, residuos sólidos urbanos, salubridad pública, cultura y deportes, protección civil, promoción del turismo, tradiciones populares, y “otras competencias que ya están ejerciendo las mancomunidades en la comarca”. En el tramo de dificultad media se incluía la protección del medio ambiente, patrimonio cultural, transporte, urbanismos, artesanía, ferias y mercados comarcales y protección de consumidores y usuarios. Finalmente, en el grado máximo de dificultad se colocaron las competencias relacionadas con la ordenación del territorio, la sanidad, la agricultura, montes y ganadería y energía y promoción industrial. Un acuerdo de gobierno (diciembre de 2001) estableció el primer bloque de competencias a transferir que son coincidentes con las que se enumeraron en la anterior clasificación (BONÉ, 2003:96-97). Las comisiones mixtas focalizarían su trabajo en las funciones y servicios que deberían asumir las comarcas dentro del primer bloque de competencias.

Creación y funcionamiento de las comarcas

La base legal para la creación de una comarca se encuentra directamente en las siguientes normas:

- Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón
- Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal de Aragón
- Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón
- Ley 23/ 2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización

Para llegar a la promulgación de la Ley concreta de creación de cada comarca, el proceso seguido fue el siguiente:

Adopción de las iniciativas. Si eran los municipios los que iniciaban el proceso, la iniciativa necesitaba, al menos, el acuerdo de dos tercios de los municipios que iban a constituirse en Comarca. Estos municipios promotores debían también cumplir con el requisito de albergar en sus circunscripciones al menos los dos tercios de todo el censo electoral de la comarca a constituir. Si cumplían estos requisitos, el ayuntamiento de cada uno de estos municipios debió aprobar en un Pleno y por mayoría absoluta una resolución manifestando su acuerdo a la iniciativa de creación de la comarca.

Si la iniciativa provenía de alguna de las Mancomunidades de interés comarcal se necesitó el acuerdo de su órgano plenario de gobierno, votado favorablemente por al menos dos tercios de sus representantes y siempre que estos representaran al menos dos tercios del censo electoral de la mancomunidad. Si dos de cada cinco municipios que tenían que integrarse en la comarca se oponían a hacerlo, y siempre que estos municipios representaran la mitad del censo electoral, la iniciativa se paralizaba.

Al final del proceso, en febrero de 2003, habían participado en estas iniciativas 688 municipios y 6 mancomunidades de interés comarcal.

Estudios documentados. Las iniciativas de creación comarcal debían justificarse por medio de un estudio que debía proporcionar información de diversa índole de acuerdo a un conjunto de aspectos que la propia LCA establecía. Los aspectos que la Ley menciona son (i) denominación de la comarca; (ii) municipios que comprende; (iii) capitalidad; (iv) Relación de funciones y servicios que ha de desempeñar; (v) órganos de gobierno y su composición (vi) medios económicos; (vii) existencia de vínculos históricos, económicos, sociales y culturales que configuran la comarca; (viii) eficacia administrativa para la gestión de los servicios que se vayan a prestar y (ix) presupuesto estimativo de la puesta en marcha y coste ordinario de funcionamiento.

Aunque la Ley de Delimitación Comarcal había establecido las denominaciones comarcales y atribuido los municipios que pertenecían a cada una de ellas, fruto de una consulta previa, la elaboración de estos estudios hizo cambiar la visión anterior y se introdujeron modificaciones. Varios municipios se plantearon cambiar de comarca; algunas comarcas cambiaron su denominación y otras debieron introducir la figura de capitalidad histórico-cultural.

Anteproyecto de Ley. Si la iniciativa era aceptada por los ayuntamientos que no habían participado en ella y el estudio documentado era positivamente informado por la administración autonómica, el gobierno de la DGA tenía un plazo de tres meses para elaborar el anteproyecto de ley. Estos anteproyectos fueron expuestos a información pública durante cuatro meses. Los textos que se proponían eran básicamente similares. La promulgación de la LMCA cuando ya se había aprobado las leyes de creación de ocho comarcas y había una decena de anteproyectos en marcha, obligó a revisar los textos pendientes de aprobación pero facilitó enormemente el desarrollo ulterior de las leyes pendientes de creación de las restantes comarcas y, sobre todo, hizo más fluido el proceso de traspasos de las competencias.

Tramitación parlamentaria y promulgación de la Ley. Una vez transcurrido el plazo de cuatro meses que duraba la información pública, el anteproyecto era enviado por el gobierno a las Cortes como proyecto de ley con una memoria que recogía las alegaciones recibidas y todos aquellos puntos de interés para el debate entre los diputados.

Durante los trámites parlamentarios se hicieron 451 enmiendas a los 32 proyectos de ley presentados. Indudablemente, muchos aspectos de estas leyes fueron mejorados en ésta fase. El alto grado de consenso político y la inequívoca voluntad de impulsar la comarcalización que había pactado la coalición gobernante hizo posible que en muy poco tiempo las 32 comarcas contaran con su ley de creación.

Constitución del Consejo Comarcal. Una vez que la Ley de creación de la Comarca era aprobada en las Cortes y tras su publicación en el Boletín Oficial entraba en vigencia, se constituía el Consejo Comarcal, el órgano de gobierno comarcal, integrado por el Presidente y sus consejeros. En este órgano el número de sus miembros varía de 19 a 39 consejeros con arreglo al censo de población comarcal (19 consejeros si la población es menor de 10.000 habitantes; y 39 si hay más de 50.001 habitantes). La Junta Electoral competente proclama los consejeros de cada comarca de acuerdo a los resultados electorales que cada partido político ha obtenido en las elecciones municipales.

Comisiones Mixtas de Transferencias. Constituido el primer Consejo Comarcal, los representantes de cada comarca y la Comunidad Autónoma establecen una comisión mixta de transferencias para decidir el traspaso de funciones y servicios que la ley otorga a las comarcas. En un primer momento, solo se transfieren las competencias correspondientes a acción social, cultura, patrimonio y tradiciones populares, deporte, juventud, promoción del turismo, recogida y tratamiento de residuos urbanos y protección civil y prevención y extinción de incendios.

Decreto de transferencias. De febrero de 2002 a septiembre de 2003, mediante 32 Decretos, se aprueban los acuerdos a los que se había llegado en estas comisiones mixtas, inaugurando así la primera etapa de descentralización administrativa y autogobierno comarcal con base en un conjunto de funciones y servicios pertenecientes a las competencias que acabamos de mencionar. Algunos servicios y funciones de estas competencias siguen siendo competencia de la administración de la Comunidad Autónoma y otros se ejercen con íntegramente. Con posterioridad, estos 32 Decretos se refundirían en el Decreto /2005, sistematizando y clarificando el conjunto de funciones y servicios que en el marco de las ocho competencias transferidas deben desempeñar las comarcas, la Comunidad Autónoma o entre ambas administraciones.

La financiación comarcal

En la financiación de las transferencias, según lo que establece la LMCA, se establecen varios conceptos:

Coste de funciones y servicios: son créditos destinados a financiar el coste efectivo de los traspasos de funciones y servicios. La LMCA valora estas funciones y servicios en relación con los correspondientes programas presupuestarios y fija en el anexo de la ley las cuantías de partida para estas funciones y servicios. La misma Ley asume el compromiso de transferir estos recursos a las comarcas y actualizar periódicamente su importe de acuerdo las Leyes de Presupuestos de la CAA. (LMCA, art. 44 y Anexo)

Fondo para gastos de personal: destinado a financiar la estructura de personal necesaria para el ejercicio de las funciones y servicios atribuidos a las comarcas. Su cuantía se establece en función de la población comarcal y se crea, dadas las dificultades que podía tener el transferir personal asociado a las competencias traspasadas, para que las comarcas contraten su propia planta administrativa. Para evitar el incremento de gasto que podría llevar la creación de esta administración se prevé legalmente que este Fondo de Personal se nutrirá con las dotaciones de personal que se amorticen en las distintas dependencias de la administración de la Comunidad Autónoma.

Programas de política territorial: Incluye partidas para la puesta en marcha y funcionamiento de las comarcas, así como para la realización de inversiones y el mantenimiento y funcionamiento de tales inversiones. También se establece la cuantía de este fondo de acuerdo a un baremo poblacional. Las comarcas reciben diferentes cantidades de acuerdo a cuatro tramos de población censada en su territorio: hasta 10.000 habitantes, 114.192,3 Euros; de 10.001 hasta 25.000 habitantes, 150.253,03 Euros; de 25.001 hasta 50.000 habitantes, 210,354,24 Euros; y de más de 50.001 habitantes, 234.394,72 Euros.

Fondo de cohesión comarcal: Destinado a corregir los desequilibrios y desajustes que puedan producirse. Este fondo se financia con una parte de las cantidades que se detraen en cada ejercicio de los programas de gasto de funciones y servicios. El uso de este fondo es finalista.

En lo que respecta a la gradualidad, el proceso siempre fue enormemente posibilista, buscando avanzar en los puntos de acuerdo y posponiendo para más adelante los aspectos que podían entorpecer los consensos presentes. Este procedimiento que al principio pudo hacer pensar en un cierto inmovilismo y dar la sensación de escasos avances, llegado el momento se reveló profundamente eficaz permitiendo acelerar la creación de comarcas cuando las circunstancias lo hicieron factible como sucedió durante la V legislatura (1999-2003). Por otra parte, esta misma idea de gradualismo y la flexibilidad, si

bien en una escala más operativa y próxima, permitió e hizo aceptable que el sistema de creación de comarcas y transferencia de competencias —y consiguientemente estadios de funcionalidad administrativa muy dispares— pudiera de escalonarse a lo largo de casi dos años²⁶. Terminado el proceso de transferencias, este desfase perdura como ya se ha señalado. En cierto sentido, estos desfases en el momento en el que cada comarca accede a las competencias, el grado disímil de consolidación administrativa e incluso de asunción de funciones y prestación de servicios tiene que ver también con la situación previa de cooperación intermunicipal anterior a la creación de las comarcas. Este elemento completaría el entendimiento de la gradualidad y flexibilidad características del proceso de comarcalización en Aragón. La cooperación de los municipios a través de las mancomunidades ha funcionado como una especie de protocomarcalización que, en algunos casos es el origen directo de determinadas comarcas²⁷. Prácticamente el 90% de los municipios aragoneses ha estado (o está todavía) en alguna mancomunidad. Justo antes de iniciarse el proceso de comarcalización llegó a haber en territorio aragonés hasta 92 mancomunidades. Si bien esta fórmula sirvió, y todavía es válida, para la prestación de diferentes tipos de servicios, se reveló inadecuada para asegurar a largo plazo la coordinación del creciente número de servicios y competencias que los territorios estaban asumiendo. De ahí que se viera como una alternativa idónea impulsar la comarca como organización supramunicipal con capacidad administrativa y competencias coordinadoras de los servicios mínimos a establecer en el territorio. Esto no significa en modo alguno minimizar el valor y el significado que tuvieron las mancomunidades, ya que el

²⁶ El referente más cercano lo constituye la Comunidad Autónoma de Cataluña que inició su proceso de comarcalización en la temprana fecha de 1987 en el marco de un modelo territorial sumamente ambicioso en cuanto a sus pretensiones de modificar la organización territorial de Cataluña. Desde el punto de vista que estamos comentando, en Cataluña la comarcalización fue un proceso más bien rápido. A diferencia del caso aragonés, la Ley de organización comarcal de Cataluña (6/1987 de 4 de abril) y la entrada en vigor del nuevo mapa comarcal (22/1987, de 16 de diciembre) se promulgan en el mismo año. La creación de la estructura comarcal fue prácticamente simultánea en todo el territorio autonómico y asumen en bloque el conjunto de competencias (que no están muy definidas). Por otro lado, en sus inicios, la “creación” de las comarcas catalanas fue más bien una restauración del mapa comarcal aprobado por la Generalidad en 1936 que en lo esencial, con algunas ligeras variantes y reorganizaciones derivadas de la creación de nuevas comarcas, ha perdurado hasta hoy en las 41 comarcas existentes. Con el nuevo Estatuto (2006) las diputaciones provinciales han sido sustituidas por veguerías que constituyen la administración local supracomarcal.

²⁷ Es el caso de las Mancomunidades de interés Comarcal.

proceso de comarcalización se sustenta en gran medida sobre esta experiencia previa de cooperación intermunicipal. La misma Ley de Comarcalización reconoce la capacidad de iniciativa de las mancomunidades existentes para iniciar el proceso de constitución comarcal. Y en sentido contrario, la LMCA refuerza una cierta continuidad conceptual y funcional con esta fórmula supramunicipal al establecer, en aquellos casos en los que el objeto de la mancomunidad y las competencias de la comarca sean coincidentes, la disolución de las mancomunidades existentes y la subsunción de su patrimonio, personal y funciones en la administración comarcal. Estas consideraciones pueden verse como expresión de gradualidad en el proceso de comarcalización seguido. En todo caso, siempre estuvo presente la intención de asegurar la continuidad en la prestación del servicio, sin discontinuidades catastróficas, y al menor costo posible.

Este rápido repaso al proceso de creación de esta nueva administración local, estaría incompleto sin una mención al Consejo de Cooperación Comarcal, creado por Decreto del Gobierno de Aragón (D. 345/2002) de 5 de noviembre de 2002 con el objeto de servir de órgano consultivo, deliberante y de cooperación entre el gobierno de Aragón y las comarcas. Si inicialmente ninguna de las normas que sirven de fundamento al proceso comarcalizador contemplaban explícitamente la existencia de un órgano similar, la experiencia en la gestión y desarrollo de las competencias transferidas llamó la atención sobre la necesidad de articular en un órgano especializado el principio elemental de colaboración interadministrativa.

Planteado inicialmente con carácter voluntario —aunque, tal como se expresa en el Decreto de creación, se espera que todas las comarcas deseen estar en él—, se deja la puerta abierta a que este Consejo profundice su inicial función y pueda llegar a ser el lugar en el que se adopten acuerdos y se firmen compromisos, siempre, claro está, que la voluntad y el consenso de los que acudan al Consejo de Cooperación permita trascender la mera naturaleza formal de órgano colegiado de consulta, deliberación y cooperación que es. Al margen de las expectativas depositadas en el futuro desarrollo y evolución del

Consejo de Cooperación, el Decreto formaliza los modos de expresión de este órgano. A través del dictamen, el informe y el acuerdo los representantes del Gobierno de Aragón y los de las comarcas se pronuncian sobre las materias objeto de su atención y que son todas aquellas relacionadas con la organización de la administración comarcal y la gestión de las competencias en un sentido más bien amplio. El Decreto crea también una infraestructura mínima para ayudar al Consejo de Cooperación Comarcal en sus funciones. Este apoyo, recibido a través del denominado «Observatorio del proceso de comarcalización» es una Unidad administrativa que, además de ser su soporte técnico (convocatoria de reuniones, actas, memorias anuales de actividades...) tiene encomendado el mandato de preparar las transferencias todavía pendientes y la valoración de sus efectos.

Recientemente, la Ley 3/2006, de 8 de junio, de Modificación de la Ley 23/2001 de Medidas de Comarcalización, ha introducido un nuevo capítulo dedicado al Consejo de Cooperación Comarcal (el capítulo V) y modificado dos de sus artículos, en los que el Consejo de Cooperación Comarcal adquiere un mayor protagonismo como órgano colegiado al que se deberá informar de los ritmos de las transferencias que se inicien en su momento y de los criterios generales que se adopten para la distribución del fondo de cohesión comarcal.

Con este organismo se completa la arquitectura institucional del proceso comarcalizador reforzando, desde dentro del propio sistema, la capacidad de revisión y auto-organización. Se aseguran espacios para hacer posible una *gestión adaptativa* del propio sistema y del proceso.

Este enfoque ha presidido la puesta en marcha de la comarcalización y, con toda seguridad, ha contribuido a hacer posible la implantación de las comarcas de una forma gradual y con relativo sosiego. No quiere decir eso que no haya habido problemas ni que no se hayan cometido errores. Pero el método seguido (flexibilidad, gradualidad) y el enfoque mantenido (pertinencia²⁸) ha

²⁸ Por pertinencia entendemos en este contexto aquella cualidad que relaciona la oportunidad de una determinada acción con los propósitos perseguidos.

asegurado en todo momento espacios para la búsqueda de soluciones lo suficientemente prácticas y aplicables para garantizar que el proceso no se detendría. Y procediendo de este modo, los errores que se han podido cometer no han pasado de los ámbitos operativos, por lo que con relativa facilidad y sin costos irreversibles, tales errores han podido ser subsanados y transformados en lecciones aprendidas.

Lo que sigue, a partir de la observación y cuantificación del funcionamiento de los servicios que dentro de cada competencia fueron traspasados desde la DGA a las comarcas, es una ojeada a ese momento fotográfico que hemos tratado de captar con la investigación realizada en el terreno. Una mirada de conjunto a esas 32 piezas del rompecabezas comarcal de Aragón que empiezan a encajar en un interesante y variado mosaico de realizaciones y expectativas.

BIBLIOGRAFIA

- Báguena, José Antonio (2003). «Las directrices de ordenación del territorio y la comarcalización», en Infante Díaz, Jorge (Ed.), *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales, pp. 103-114.
- Barberán Ortí, Ramón (2003). «La comarcalización de Aragón. Una perspectiva económica», en *Economía Aragonesa*, núm. 21, pp. 50-86.
- Barberán Ortí, Ramón (2003). «Proceso de comarcalización, gasto público y eficiencia», en Infante Díaz, Jorge (Ed.), *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales, pp. 185-231.
- Batet, M.; Pastor, J.; Carreras, J.M.; Mora, A. (2003). *Propuesta de indicadores básicos de gestión de servicios públicos locales*. Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- Bielza de Ory, Vicente (2003). «La delimitación comarcal de Aragón», en Infante Díaz, Jorge (Ed.), *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales, pp. 115-136
- Biescas Ferrer, José Antonio (2003). «La economía aragonesa en el territorio», en Infante Díaz, Jorge (Ed.), *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales, pp. 57-80.
- Boisier, Sergio (2005). «Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?», en *Revista de la CEPAL*, núm. 86, pág. 47-62.
- Boné Pueyo, Alfredo y Silva Gayoso, Rogelio (2003). *El proceso de comarcalización de Aragón. Análisis político y administrativo*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales.
- Boné Pueyo, Alfredo (2003). *Comarcas de Aragón: La historia de un reto*. Zaragoza, Mira Editores.
- Callizo Soneiro, Javier (2005). «Las comarcas, solución aragonesa al minifundismo municipal», en *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, XIII, junio 2005, pp.47-57.

- Embid Irujo, Antonio (2002). «La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 20, p. 83-116.
- Escolano, Severino (2003). «Sobre algunas bases territoriales de la comarcalización aragonesa», en Infante Díaz, Jorge (Ed.), *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales, pp. 169-183.
- Frutos, Luisa María (2003). «Aproximación geográfica al territorio aragonés», en Infante Díaz, Jorge (Ed.), *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales, pp. 19-55.
- García Castrillo, Pedro; Lanaspá Santolaria, Luis; Pueyo Baldellou, Fernando y Sanz Gracia, Fernando (2005). *Estructura productiva, infraestructuras y dotación de servicios en las comarcas aragonesas*. Zaragoza, CESA.
- Mairal Buil, Gaspar (2003). «La comarca como paisaje cultural», en Infante Díaz, Jorge (Ed.), *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales, pp. 157-167.
- Minguijón Pablo, Jaime y Pac Salas, David (2006). *Calidad de vida en el medio rural aragonés*. Zaragoza, Cáritas Autonómica de Aragón.
- Precedo Ledo, Andrés (2004). «El modelo de desarrollo comarcal», en *Boletín de la A.G.E.*, núm. 38, pp. 29-45.
- Romero González, Juan (2005). «El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial», en *Boletín de la A.G.E.*, núm. 39, pp. 59-86.
- Salanova Alcalde, Ramón (1999). *La comarcalización de Aragón*. Zaragoza, Cortes de Aragón.
- Salanova Alcalde, Ramón (2002). «La comarca en Aragón: una nueva organización territorial», en *Economía Aragonesa*, núm. 18, pp. 103-121.
- Ubieto Arteta, Agustín (2001). *El largo camino hacia las comarcas en Aragón (aproximación didáctica)*. Zaragoza, Diputación General de Aragón, Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.
- Ubieto Arteta, Agustín (2003). «La organización territorial de Aragón: perspectiva histórica», en Infante Díaz, Jorge (Ed.), *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales, pp. 81-101.